



Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement

Hoe de Wtp de identiteit van Nederland verandert

Prof. dr. Yves Stevens

OCCASIONAL 03 / 2023

NETSPAR **INDUSTRY** **SERIES**

OCCASIONAL PAPERS zijn onderdeel van de **Industry Paper Series**, worden niet beoordeeld door de Netspar Editorial Board ('**non-refereed**'), maar worden onder verantwoordelijkheid van de auteurs uitgebracht. De Occasional Papers zijn zeer actueel of functioneren als achtergrondpaper bij andere Netspar-publicaties.

Colofon

Netspar Occasional Paper 03, december 2023

Deze tekst is deels gebaseerd op een lezing gegeven op het Netspar jaarcongres "Pensioen met Toekomst 2023" te Leiden op 14 september 2023.

Affiliatie

Prof. dr. Yves Stevens – gewoon hoogleraar KU Leuven

Netspar Occasional Papers zijn een uitgave van Netspar. De papers worden op persoonlijke titel geschreven door de auteurs en vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de visie van de werkgever(s). Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).

INHOUD

<i>Ten geleide</i>	4
<i>De multidimensionaliteit van het pensioenbegrip</i>	4
<i>Een veranderende Nederlandse pensioenidentiteit</i>	6
1. <i>Defined Contribution – vaste bijdrage</i>	7
2. <i>Kapitaalsuitkeringen</i>	7
3. <i>Fiscale gelijkschakeling van de tweede en derde pijler</i>	9
4. <i>Invaren</i>	10
5. <i>Leeftijdsonafhankelijke premies</i>	13
<i>De Wtp wordt een succes want...</i>	13
<i>De Wtp is een sprong in het duister want...</i>	14
<i>Ten uitgeleide</i>	15

Ten geleide

Landen behoren tot zogenaamde cultuurgebieden. Die gebieden worden gekenmerkt door een relatief homogene geschiedenis op het vlak van religie, taal, ethiek, gewoonten, overtuigingen en kunst. Het recht voegt daaraan toe dat cultuurgebieden nationaal ingedeeld worden. Nederland is bijvoorbeeld België of Denemarken niet. Ondanks vele culturele gelijkenissen zijn het juridisch onderscheiden entiteiten.

Voeg daaraan toe dat elk westers land een eigen vorm van welvaartsstaat ontwikkelde. Dergelijke nationale welvaartsstaten worden gekenmerkt door eigen voorzieningen, instellingen, praktijken, tradities en gewoonten. Hierdoor is elk land in combinatie met een vorm van haar welvaartsstaat uniek op zich. Dat wil daarom natuurlijk niet zeggen dat landen niet op elkaar kunnen gelijken in hun keuzes. Uniek betekent niet dat ze niet vergelijkbaar zijn. Maar fundamenteel – en voornamelijk juridisch – zijn landen verschillend. Dat is des te meer het geval als men naar de vele nationale uitzonderingen en specifieke regels van die welvaartsstaat gaat kijken. Kortom, elk land heeft een soort van particuliere identiteit als het gaat over de ontwikkeling en instandhouding van de eigen welvaartsstaat.

Een onderdeel van die welvaartsidentiteit wordt gevormd door het vigerende pensioenstelsel binnen een welvaartsstaat. Meestal houdt dat vigerende pensioenstelsel in dat er verschillende pensioenvormen in een land aanwezig zijn. Dit gaat dan over de zogenaamde wettelijke pensioenen (in Nederland de AOW), de aanvullende pensioenen (in Nederland zeer goed gekend door de – in hoofdzaak – verplicht gestelde bedrijfstakpensioenen) en de individuele pensioenen (in Nederland vooral gekenmerkt door fiscaal aantrekkelijk sparen middels lijfrenten, koopsommen en levensverzekeringen). Het Nederlandse pensioensysteem leunt daarbij als socio-economisch model heel nauw aan bij het bekende driepijlermodel van de Wereldbank.¹

De multidimensionaliteit van het pensioenbegrip

Elk pensioensysteem – ongeacht de invulling van de verschillende pijlers – drukt ook een bepaalde visie uit over de welvaartsstaat.² Die visie is gebaseerd op verschillende

1 WORLD BANK, *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*, New York, Oxford University Press, 1994, 436 p.

2 Eén van de meest gekende sociologen van de laatste decennia is Gøsta Esping-Andersen die een aantal welvaartsstaatmodellen uitwerkte. Zie hoofdzakelijk het basiswerk: G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990, 264 p.

zogenaamde concepten of achterliggende opvattingen.³ Voor pensioenen worden zo verschillende dimensies van het begrip "pensioen" onderscheiden. Dit is de multidimensionaliteit van het pensioenbegrip.⁴ Internationaal kunnen de volgende dimensies en opvattingen van het pensioen worden erkend:

- het pensioen als een vorm van verdiende rust (vandaar de notie "rustpensioen");
- het pensioen uit verdienste voor het vaderland (vaak voor oud-militairen of politiediensten);
- het pensioen als compensatie omdat men niet meer kan werken ten gevolge van arbeidsongeschiktheid (in vele landen gekend als een invaliditeitspensioen);
- het pensioen als een vorm van beloning of loon (in vele landen verbonden met de aanvullende pensioenen waarbij de werkgever een deel van het pensioen (mee) financiert);
- het pensioen als vorm van individuele (of collectieve) levensverzekering (tamelijk frequent in landen waarbij de individuele pensioenen sterk zijn uitgebouwd of waarbij het wettelijk pensioen zijn oorsprong vindt op de private markt);
- het pensioen als sociale verzekering (frequent in landen waarbij het verzekerings-technische equivalentieprincipe tussen bijdragen en uitkeringen gemilderd wordt door solidariteitskenmerken);
- het pensioen als vorm van sociale bijstand (meestal gepaard gaand met een bestaansmiddelentoets om aan te (laten) tonen dat iemand in armoede verkeert);
- het pensioen als eigendomsvorm (meestal in landen waarbij er een rechtstreekse vordering in hoofde van een individu bestaat op een bepaald bedrag dat vermogensrechtelijk uitgedrukt onder private eigendom valt);
- het pensioen als vorm van sparen (meestal onder de individuele pensioenen);
- het pensioen als onderdeel van ingezetenschap.

Doorgaans komen juristen sneller in contact met deze verschillende pensioendimensies dan andere pensioenspecialisten. Er wordt namelijk vaak uitdrukking gegeven aan een dimensie door middel van een juridische vordering: ik vorder dit omwille van volgende redenen: "het is mijn eigendom", "het is mijn loon", "het is mijn sociale verzekering", "het is omdat ik anders in armoede beland" en dergelijke meer.

3 Y. STEVENS, "Pensioenen als instrument van geïndividualiseerd arbeidsmarktbeleid en armoedebeleid" in J. PUT en Y. STEVENS (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 2016, 562-565.

4 Zie voor een historische analyse in België: J.M. WERBROUCK, *Het multidimensionale pensioenbegrip*, Antwerpen, Boom uitgeverij, 2022, 426 p.

Heel veel landen kennen verschillende van deze dimensies op hetzelfde ogenblik. Net zoals de maatschappijen waarin ze zich bevinden veranderen, evolueren ook pensioenen. Pensioenen vormen op die manier een narratief dat handelt over waarden, doelstellingen en ideologische kaders. Zo was het Belgisch wettelijk pensioen oorspronkelijk – aan het begin van de twintigste eeuw – duidelijk een vorm van individuele verzekering met een eigendoms karakter omdat het om een louter facultatieve individuele levensverzekering ging. Vandaag klopt dat voor België zeker niet meer. Het sociale verzekeringsmodel is tegenwoordig sterk aanwezig in combinatie met de dimensie van het rustpensioen.

Twee voorbeelden kunnen aantonen hoe verschillend concepten kunnen werken in landen. In Frankrijk was er bijvoorbeeld een groot en sterk algemeen protest tegen de verhoging van de pensioenleeftijd.⁵ In landen waar het pensioenconcept vooral gedragen wordt vanuit een (sociale) verzekeringsgedachte kan dit bevreemdend overkomen. Het dominante pensioenconcept in Frankrijk is evenwel het “pensioen als rust”. Het recht op rust vanaf een bepaalde leeftijd staat centraal in de Franse pensioenidentiteit, wat ook de relatief weinig uitgebouwde pensioenopbouw in kapitalisatie verklaart. De zogenaamde Franse tweede pijler (Agirc-Arrco) is immers opgebouwd in repartitie (PAYG).⁶ Voor Nederlanders kan dit raar overkomen, maar u moet weten dat de AOW in veel landen ook niet evident is als pensioenconcept. De basis van de AOW-gedachte is namelijk ingezetenschap (wonen of werken in Nederland gedurende een bepaalde periode). Dat is in vele landen ondenkbaar als pensioenconcept. Een dergelijke basispensioen botst in veel landen op verzet omwille van de verschillende achterliggende gedachten. Een basispensioen zoals in Nederland rijmt met anderen woorden niet met de nationale pensioenidentiteit zoals die ervaren wordt door de bevolking in vele landen.

Een veranderende Nederlandse pensioenidentiteit

Mijn stelling is dat de Wtp zich inschrijft in een veranderende Nederlandse pensioenidentiteit. Op zich is dat geen waardeoordeel. Het is als het ware geen “goede” of “slechte” zaak. Het is gewoon een analyse van wat ik – als buitenlander – vaststel. Mijn stelling is dat de Wtp (en bijhorende wetteksten) drie pensioendimensies sterker aan bod doen komen in Nederland: het pensioen als (1) eigendom, (2) loon

5 In Frankrijk was er een heel groot verzet tegen de verhoging van de pensioenleeftijd. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld: www.lecho.be/economie-politique/europe/general/tout-comprendre-a-la-mobilisation-contre-la-reforme-des-retraites-en-france/10454199.html (raadpleging 22 oktober 2023).

6 <https://www.agirc-arrco.fr/> (raadpleging 22 oktober 2023).

en (3) individuele verzekering. De versterking van deze drie pensioenconcepten kan een bewuste keuze zijn van de wetgever, maar dat hoeft op zich niet. Dat is zelfs irrelevant omdat pensioenidentiteiten relatief traag veranderen. Wereldwijd hebben de meeste wetgevers volgens mij zelfs geen idee van wat achterliggende processen en dimensies zijn bij structurele of parametrische pensioenhervormingen. Wetgevers zijn zelden academici. Enkel is de vaststelling dat er met de Wtp – in vergelijking met andere landen – een groot proces op gang is gekomen waardoor de verschuiving van de Nederlandse pensioenidentiteit relatief grootschalig en manifest is in vergelijking met wijzigingen in andere landen.

Er zijn vijf redenen om te stellen dat het nieuwe pensioenstelsel een verschuiving met zich meebrengt in de Nederlandse pensioenidentiteit.

1. Defined Contribution – vaste bijdrage

De eerste reden is de verschuiving naar DC.⁷ Op termijn worden alle pensioenregelingen in principe premieregelingen. Hierdoor ontstaat veel meer dan voorheen een concept van het "persoonlijker" pensioen. Elkeen heeft in het nieuwe systeem als het ware een "eigen pensioenvermogen". Zulk een persoonlijk pensioenvermogen duidt meer dan voorheen op een eigendomsgedachte en een loongedachte. Mensen gaan hun recht op het pensioen veeleer baseren op het eigen recht dan op het collectief gedragen sociaal verzekeringsmechanisme.

2. Kapitaalsuitkeringen

De tweede reden sluit nauw aan bij de eerste reden. In Nederland woedt de discussie over een mogelijke uitbetaling (op termijn) van de reserves in kapitaal ten belope van 10%. Een kapitaalsuitkering in de plaats van een – al dan niet levenslange en al dan niet geïndexeerde – rente drukt een volledig ander pensioenconcept uit.

België kent bijvoorbeeld bijna exclusief kapitaalsuitkeringen in de aanvullende pensioenen. Een rente is in België zeer uitzonderlijk. Instellingsmatig heeft dat natuurlijk ook te maken met de risicoverdeling. In België ligt zowel het langlevensrisico als het beleggingsrisico na pensionering volledig bij het individu. Dat geeft een heel andere constellatie wat betreft de rekenrente en de aan te leggen solvabiliteitsmarges door pensioeninstellingen. Als Nederlanders naar de Belgische

7 Deze verschuiving is wereldwijd zichtbaar. Nochtans is de situatie in Nederland anders dan in andere landen. In veel landen spelen de boekhoudkundige normen namelijk een erg belangrijke rol. P. ROELS, "Myths with respect to accounting for pensions" in Y. STEVENS (ed.), *Protecting Pension Rights in Times of Economic Turmoil*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 1-25.

dekkingsgraden kijken dan mogen ze niet vergeten dat ze eigenlijk een ander universum binnentreden.

Mijn stelling is dat een "lump sum" of kapitaalsuitkering mensen anders doet kijken naar hun pensioen. Het bedrag dat ze krijgen voelt aan als een persoonlijke eigendom die ze zelf bijeen hebben gespaard waarbij men – kijk bijvoorbeeld naar de ervaringen in het VK en Australië – heel snel de redenering kan opvoeren dat "wat er met 10% kan, ook met 100% kan" en dat "een individu slim en volwassen genoeg is om het langlevensrisico en het beleggingsrisico zelf te dragen". Wat dat betreft is het invoeren van een kapitaalsuitkering een hellend vlak van pensioenconcepten. Het is de sublimatie van het persoonlijk eigendomsrecht op basis van een individuele loongedachte. Op zich hoeft dit natuurlijk niet "goed of slecht" te zijn. Het gaat niet om het achterliggend waardeoordeel maar wel om de erkenning dat systemen wel degelijk kunnen veranderen.

Dat hellend vlak eindigt meestal met de vraag naar de eigen persoonlijke beleggingsstrategie. Zie bijvoorbeeld wederom de discussies in het VK en Australië maar dit keer ook de VS met de inkrimping van de ERISA 401k plannen en de opkomst van de IRA's⁸ Als men (h)erkent dat het om een eigen pensioenvermogen gaat, dan gaan bepaalde mensen ook sneller argumenteren dat elk individu het recht moet krijgen om ook zelf te beleggen en de eigen beleggingsstrategie te bepalen. In Nederland staat dat natuurlijk haaks op de verplichtstelling. Volgens mijn inschatting is het momenteel ook (nog) niet aan de orde. Echter, internationale ervaringen tonen aan dat er na de invoering van een kapitaalsuitkering ook een discussie kan ontstaan over beleggingsvrijheden omdat dit dichter aansluit bij het achterliggend pensioenconcept. Dat wil daarom nog niet zeggen dat men daar in mee moet gaan natuurlijk. In België bijvoorbeeld is er een kapitaalsuitkering, en toch gebeuren alle beleggingen collectief via asset management op gezamenlijk niveau. In België gaat het evenwel om veel kleinere bedragen dan in Nederland.⁹

8 A.H. MUNNELL, "The United States" in G. MCCLYMONT en A. TARRANT (eds.), *Towards a New Pensions Settlement*, The International Experience – Volume 2, London, Rowman & Littlefield International Limited, 2018, 12–21.

9 De hele tweede pijler in België bedraagt ongeveer €100 miljard (laatste cijfers vrij gegeven door de FSMA in 2022 (https://www.fsma.be/sites/default/files/media/files/2022-11/sectoroverzicht_2022.pdf (raadpleging op 22 oktober 2023))). Het beheer ligt in handen van 25 verzekeraars en 144 pensioenfondsen (IBP's) voor de 4,17 miljoen aangeslotenen. De gemiddelde verworven reserves voor ondernemingsplannen liggen op 28 600 euro en voor bedrijfstakplannen op slechts 2 386 euro. In beide gevallen blijkt dus duidelijk dat België ver achter Nederland bengelt.

Een gedachte die aansluit bij een mogelijke 10% kapitaalsuitkering is de nieuwe regeling onder de Wtp dat pensioenuitvoerders elke vijf jaar de risicohouding van deelnemers zullen moeten bepalen. Passen het beleggingsbeleid en de fondsspecifieke ALM-analyses bij de risicohouding van de deelnemers? Ook dit verandert het achterliggend pensioenconcept. Een deelnemer wordt namelijk niet langer louter aanzien als een sociaal verzekerde maar ook als een vorm van consument van een financieel product. Momenteel beschouwt de gemiddelde Nederlander zijn (aanvullend) pensioen niet echt als een financieel product. Dat komt natuurlijk omdat het huidige beheer en de beleggingen niet individueel zijn. Door de nadruk te gaan leggen op de risicohouding van deelnemers verschuift – zachtjes en geleidelijk aan – ook het pensioenconcept van een sociale verzekering naar een meer eigendomsgericht pensioen. Wederom is dat op zich niet “goed of slecht” maar het kan op termijn wel bijdragen tot het versmallen van het draagvlak voor de verplichtstelling, terwijl dat voor mij nu net één van de sterkhouders is van het Nederlands pensioensysteem omdat het toelaat risico’s te delen (en verdelen).

3. Fiscale gelijkshakeling van de tweede en derde pijler

Een derde reden ligt ietwat buiten de Wtp, maar leunt wel aan bij de brede pensioenhervorming die in Nederland plaatsvindt. Het gaat om de herziening van de fiscaliteit van de zogenaamde Nederlandse derde pijler. Die komt volgens mij dichterbij de tweede pijler. Zo groeien ze fiscaal naar elkaar toe door een gelijkaardige premiegrondslag (van 13,3% naar 30%), een gelijkaardige AOW-franchise en de tienjarige reserveringsruimte. Ik schreef reeds eerder over dit fenomeen.¹⁰ Internationaal wordt dergelijke verschuiving immers vaak gezien als een relatief eenvoudig instrument om een hogere aansluitingsgraad te krijgen bij bepaalde categorieën. In Nederland zou dat bijvoorbeeld kunnen gaan om de zzp’ers.¹¹ Daarvan is nu geweten dat die categorie het moeilijker heeft om aanvullende pensioenen op te bouwen.¹² Het is zeker legitiem om dan op een bepaalde wijze te pleiten voor een verruiming van de derde pijler. Een land zoals Polen heeft hier bijvoorbeeld heel wat ervaring

10 Y. STEVENS, “The silent pension pillar implosion”, *European Journal of social security*, 2017, 98–117.

11 E.S. VAN AGGELEN, *Het personeel toepassingsgebied van aanvullende pensioenregelingen voor werknemers*, Brugge, Die Keure, 2022, 249–251.

12 H. VAN DALEN, M. DAMMAN en K. HENKENS, “De verweesde zzp’er in pensioenland”, Me Judice, 31 mei 2022 (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/de-verweesde-zzper-in-pensioenland>) (raadpleging op 22 oktober 2023).

mee en daar ging die verschuiving niet bepaald van een leien dakje.¹³ Waarom was dat geen evidentie? Omdat de derde pijler – zowel in Nederland als Polen – fundamenteel vrijwillig is. Het pensioenconcept en de achterliggende dimensie van een derde pijler is fundamenteel gebaseerd op “sparen”, “eigendom” en “individuele levensverzekering”. Door de fiscaliteit gelijk te schakelen zouden er op termijn bepaalde effecten kunnen optreden. Ten eerste zou men kunnen stellen dat de mensen zelf maar voor hun oude dag moeten voorzien, bovenop de AOW. Vanuit het idee dat men zelfstandig een pensioenvermogen opbouwt, klopt dat. Daar staat echter tegenover dat we weten dat het voor veel mensen niet eenvoudig is om (zelfs fiscaal vriendelijk) te sparen. Ten tweede is een deelnemer aan de derde pijler vooreerst en bovenal een consument en geen sociaal verzekerde. Dat maakt dat heel het debat rond de zogenaamde financiële geletterdheid gaat opspelen. Dat is een debat dat in de verplichte aanvullende pensioenen in Nederland tot op heden veeleer afwezig dan aanwezig was. In de derde pijler zal de geletterdheid sowieso een sterkere rol spelen. Ten derde zijn er gekende Mattheuseffecten in de derde pijler.¹⁴ Om te kunnen sparen moet men vooreerst de middelen hebben. Als er dus fiscale subsidies of incentives zijn, dan gaan die vooreerst naar zij die eigenlijk al een overschot hebben. De armen worden zo eigenlijk arm gehouden.

De gelijkschakeling van de fiscaliteit van de derde en de tweede pijler wijst er dus volgens mij op dat de pensioenidentiteit verschuift van een meer sociale verzekering naar een individuele verzekering waarbij op termijn de private markt meer aan zet is dan de sociale partners aan zet zijn.

4. Invaren

Een vierde reden gaat over het ondertussen in Nederland beruchte “invaren”.¹⁵ Dit is een operatie die ik qua omvang nog nooit elders in de wereld heb gezien. Tot op

13 Zie in het algemeen de studie van de Europese commissie terzake (<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24580&langId=en>) (raadpleging op 22 oktober 2023), maar ook in detail: A. GIERUSZ, P., KOWALCZYK-RÓLCZYŃSKA, A. POBŁOCKA en J. RUTECKA-GÓRA, “Changes in approach to risk sharing in supplementary pension schemes” in J. KOLACZKOWSKI, M. MAHER, Y. STEVENS en J.M. WERBROUCK (eds.), *The Evolution of Supplementary Pensions: 25 Years of Pension Reform*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022, 410–438.

14 K. DE WITTE, P. ROELS and Y. STEVENS, “The Matthew Effect: Why Current Pension Policy Helps the Rich get Richer” in J. STEWART en G. HUGHES (eds.), *Personal Provision of Retirement Income: Meeting the Needs of Older People?*, London, Edward Elgar, 2009, 151–175.

15 Zie onder meer (maar zeker aan te raden) de Netspar papers terzake. R. MAATMAN, M. HEEMSKERK en R. VAN LIESSUM, Invaren door pensioenfondsen: “Invaren doe je zo”, Netspar Industry series, 2023, 36 p. (<https://www.netspar.nl/assets/uploads/Netspar-Occasional-Paper-02-2023-WEB.pdf>).

heden werden pensioensystemen aangepast met een loutere werking naar de toekomst. In Nederland dus niet. Voor mij is dit een staaltje van grote politieke moed. Bij het invaren in het nieuwe contract of in een verbeterde premieregeling moet primair worden vastgesteld wat de waarde is van de reeds aanwezige pensioenaanspraken en rechten. Die waarde wordt voor iedere deelnemer overgebracht naar het nieuwe contract. Voor de (gewezen) deelnemers is dit de startwaarde van hun pensioenvermogen in het nieuwe contract. Bovendien wordt de waarde ook vastgesteld en gebruikt voor de financiering van de uitkeringen in het nieuwe contract voor de reeds ingegane uitkeringen van pensioengerechtigden. Dat laatste is echt wel ongezien. Men gaat als het ware inbreken op de lopende pensioenen. Zoals uit vele publicaties blijkt, zijn er daar natuurlijk heel wat issues mee.¹⁶ Vanuit het basisthema van deze tekst, namelijk de wijziging van de pensioenidentiteit, wil ik twee thema's behandelen.

Voorafgaandelijk is er evenwel er een heel fundamentele vraag rond het al dan niet slagen van de Wtp door de problematiek van het invaren. Volgens mij is er een spreekwoordelijke olifant in de kamer: de kwaliteit van de data in de bestaande plannen. Immers, om het invaren te doen lukken moet de kwaliteit van de data correct zijn. Lees: volledig, accuraat en voldoende fijnmazig. Zonder deze drie kenmerken gaat het operationele karakter van het invaren heel moeizaam verlopen. Het doet me denken aan de fusies en overnames van enkele verzekeraars en pensioenfondsen in Frankrijk en Duitsland. Vaak werden deze heel erg bemoeilijkt – zoniet uitgesteld en zelfs afgesteld – als de datakwaliteit ondermaats bleek te zijn.

4.1 Eerlijke transitie en geen onevenwichtig nadeel tussen cohorten

Ten eerste wordt het invaren deels verklaard door de redenering dat het wel heel complex zou zijn om twee systemen naast elkaar te houden. Dat klopt natuurlijk als je overdrachten hebt tussen generaties zoals het nu is in Nederland. Er zijn momenteel nog sterk herverdelende effecten. De wetgever wil evenwel de mogelijkheid bieden om die herverdelende effecten te herschikken. Er wordt volgens mij heel wat bewegingsruimte gelaten in de organisatie van het invaren waardoor men de herverdelende effecten wel degelijk kan behouden of kan milderen. Ik weet niet of het systeem, zoals het nu is opgezet, daadwerkelijk zoveel eenvoudiger is dan het "in de lucht houden" van twee stelsels. Uit de Wtp blijkt immers dat de transitie "eerlijk" moet verlopen. Dat houdt in dat de collectieve waarde-overdracht moet gebeuren volgens bepaalde regels: zo mag er geen onevenwichtig nadeel zijn tussen

16 Twee Nederlandse professoren staan in dit debat ver van elkaar. Het gaat enerzijds om professor Erik Lutjens en professor Hans van Meerten. Volgens de laatste kan de Wtp aanzien worden als een inbreuk op het Europees eigendomsrecht en volgens de eerste niet.

leeftijdscohorten. De verschillen tussen de cohorten moeten dus op een bepaalde wijze in kaart worden gebracht en vervolgens moeten die bandbreedtes juist – lees: eerlijk – bepaald worden. Dat lijkt mij knap lastig. Als jurist denk je daarbij bijna automatisch: als dat maar geen gedoe gaat geven met leeftijdsdiscriminaties.

4.2 Schending van het eigendomsrecht?

Ten tweede wordt er soms geponeerd dat invaren het Europees eigendomsrecht zou schenden.¹⁷ Daar werd – althans in de Nederlandse juridische kringen – heel wat over geschreven en hoogstwaarschijnlijk nog meer over gesoebat. Op dat punt denk ik niet dat er veel aan de hand is. Het Europees recht geeft namelijk niet echt een definitie van wat die eigendom concreet (!) inhoudt. Er is nergens een definitie van wat de exacte privaatrechtelijke vermogensaanspraak is.¹⁸ Het gaat met andere woorden om een open norm die een bepaald algemeen rechtsgoed – terecht – beschermt. Europese lidstaten zijn daartoe gehouden, maar diezelfde lidstaten hebben ook een heel ruime en discretionaire appreciatiemarge inzake hun sociaal beleid. Heel concreet meen ik eigenlijk dat het invaren en de Wtp in zijn geheel geen schending van het eigendomsrecht inhouden. Betekent dat dan dat er geen enkele rechtszaak tegen de Nederlandse overheid kan worden gewonnen? Zo ver zou ik niet willen gaan. Het kan namelijk perfect dat er her en der een vordering als gegrond wordt aanzien omdat de individuele omstandigheden zo zijn dat er een schending is van het eigendomsrecht waarbij het algemeen belang het onderspit delft. Maar dat is heel contextgebonden. Het is namelijk ook niet zo dat wanneer in een specifiek geval een individuele last onevenredig wordt bevonden door een Europees Hof of andere dat men daarom heel het stelsel afschiet als zijnde niet in lijn met het algemeen belang. Eigenlijk gaat zulk een debat over de disproportionaliteit van de schending. Volgens mij is het “invaren” veeleer een momentum waarbij men een mogelijke schending kan aankaarten dan dat ze een schending op zich inhoudt. Met andere woorden: niet alle pensioenen die “ingevaren” zullen worden, zullen eenzelfde juridische screening ondergaan.

Het invaren toont volgens mij aan dat de nadruk van het pensioenconcept ietwat meer opschuift richting eigen vermogen en dus eigendom als pensioendimensie.

17 H. VAN MEERTEN, “Putting sand in the Dutch Pension ‘Clockwork Orange’: The YS case”, *EULaw-Live* 2020, 8 p. en E. LUTJENS, “Invaren pensioen: de betekenis van eigendomsrecht – invaren is niet juridisch onhoudbaar”, *TPV* 2020/20.

18 Artikel 17 EU handvest en artikel 1 van het eerste AP EVRM.

5. Leefijdsonafhankelijke premies

De vijfde reden handelt over de zogenaamde *flatrate* of de leeftijdsonafhankelijke premies. Het is genoegzaam bekend: de Wtp beëindigt de doorsneesystematiek. Dit heeft gevolgen voor zowel de bestaande uitkeringsovereenkomsten (DB) als de reeds bestaande premieovereenkomsten (DC). In DB-regelingen wordt de leeftijdsonafhankelijke doorsnee-opbouw vervangen door een leeftijdsafhankelijke degressieve opbouw. In DC-regelingen wordt de leeftijdsafhankelijke progressieve premie-inleg (premiestaffel) vervangen door een leeftijdsonafhankelijke premie-inleg (vlakke premie). Men zou in beide gevallen kunnen spreken van een soort van overstap op degressieve opbouw waardoor – gemiddeld genomen – jongeren voortaan wat meer in de pensioenpot krijgen dan de ouderen voorheen. Over leeftijdsonafhankelijke premies kan men heel wat vragen stellen in verband met herverdeling en solidariteit tussen cohorten. Wat mij evenwel intrigeert is de zogenaamde “adequate compensatie”. Het aanvullend pensioen wordt in Nederland onder bepaalde voorwaarden aanzien als een arbeidsvoorwaarde. Ik denk dat dit ook aansluit bij het bestaande pensioenconcept in Nederland. De regeling van de “adequate compensatie” voorziet namelijk in het mogelijks opvangen van ongewenste effecten door de invoering van de leeftijdsonafhankelijke premies, door andere loonelementen of door compensaties in het pensioenplan zelf. Het vergt met andere woorden concreet maatwerk op het niveau van de pensioenregeling. Dat is natuurlijk veeleer een visie die aansluit bij het behoud van de sociale verzekering. In vele gevallen zullen dan ook vooreerst de sociale partners aan zet zijn. Toch is de kans reëel dat het debat rond adequaat compenseren als het ware een leven op zich gaat leiden. Mensen gaan hun aanvullend pensioen nog veel meer zien als een loonelement dan als een element van sociale verzekering. Nogmaals en ten overvloede: dit houdt geen waardeoordeel in. Het is geen “goede of slechte” zaak. Het toont gewoon aan dat de Nederlandse pensioententiteit stilletjes verandert en dit voorbeeld toont aan dat er een zachte verschuiving is naar het loonconcept als dimensie.

De Wtp wordt een succes want...

Nederland is – zoals eigenlijk alle landen – een welvaartsstaat in permanente transitie. Enkel door het maatschappelijk vertrouwen te behouden zal de Wtp een succesverhaal worden. In dat opzicht is elke pensioenhervorming een vorm van het bestrijden van de erosie van het vertrouwen. Op dat vlak ben ik evenwel optimistisch over het succes van de Wtp. Als buitenstaander zie ik namelijk enkele erg krachtige elementen in het Nederlandse pensioensysteem.

Er is vooreerst het paritaire model. De sociale partners creëren en bestendigen in de Wtp het maatschappelijk draagvlak. We zien op veel cruciale vlakken dat zij de behoeders (en behouders) van het vertrouwen zijn. Denken we concreet bijvoorbeeld aan de beslissing over de wijze waarop er gecompenseerd kan of moet worden, de evenwichtige belangenafweging die moet gebeuren bij een invaarbeveluit, de instemmingsprocedures en erkenning van wat de werknemers wensen of het recht op externe adviseurs om de belanghebbenden mee te ondersteunen gelet op de complexiteit en de verre toekomst van de pensioenen.

Ten tweede zit de kracht van het vertrouwen in het Nederlandse systeem in de onwrikbaarheid van de AOW. In Nederland vertrouwen mensen op de overheid om hun AOW te voorzien. Dat creëert niet alleen een financiële buffer voor mensen, maar het creëert vooreerst en bovenal een buffer van vertrouwen. Mensen zullen in Nederland niet snel in armoede belanden. Het pensioendebat in Nederland gaat dus in wezen niet om armoedebestrijding onder de ouderen. Het debat gaat wel om de inkomensvervangingsratio onder gepensioneerden. Maatschappelijk gezien is dat erg belangrijk. Alleen vergeten nogal wat Nederlandse pensioenexperten – naar mijn bescheiden mening – hoe belangrijk de AOW eigenlijk echt is. In andere landen waar hervormingen plaats vinden is de grootste bezorgdheid vaak verbonden met de stijgende armoedecijfers onder gepensioneerden.

Het derde element is het behoud van de verplichtstelling. Zo blijft er een acceptatieplicht voor slechte risico's. Dat is een sterkte in elk sociaal verzekeringsmodel, maar zeker in het Nederlands model. Het komt erop neer dat men een aanvullend pensioen garandeert tegen eenzelfde kostprijs. Dat is sociaal belangrijk maar het kan natuurlijk altijd door een aantal mensen ideologisch gezien worden als een vorm van diefstal. Vandaar dat het zo belangrijk is om solidariteit goed uit te leggen want anders zal het systeem als onrechtvaardig worden ervaren. De toekomst zal het uitwijzen maar ik meen dat het noodzakelijk is om in de verplichtstelling voldoende solidariteits-elementen in te bouwen zodat de solidariteitsreserve aanzien kan worden als een "dienst van algemeen economisch belang" onder Europese regelgeving. Tenminste, als men dat zou willen en als men daar een maatschappelijk draagvlak voor heeft. Op dat vlak kunnen de sociale partners een belangrijke rol spelen.

De Wtp is een sprong in het duister want...

Als buitenstaander zie ik evenwel ook twee mogelijke zwaktes in het Nederlands systeem en meer bepaald in het operationaliseren van de Wtp.

De eerste zwakte haalde ik eerder aan: de kwaliteit van de data. Het invaren vergt dat alle data van alle betrokkenen op punt staan om de rechten correct te bepalen.

Het is moeilijk in te schatten hoe dit gaat verlopen, maar buitenlandse ervaringen van fusies van ondernemingen tonen toch aan dat dit een belangrijk aandachtspunt is.

De tweede zwakte is fundamenteel juridisch. Nederland heeft – als één van de weinige Europese landen – geen Grondwettelijk Hof. Ik meen dat Nederland gebaat zou zijn bij een dergelijk Hof. Het is namelijk niet ondenkbaar dat de Wtp tot heel wat rechtsprocedures gaat leiden. Een Grondwettelijk Hof heeft daarbij als hoogste rechtscollege in een land vaak één groot voordeel omdat ze uitspraak kan doen over de grondwettelijkheid van een wet (in casu de Wtp) aan andere normen en verdragen zoals EU-regels. Een Grondwettelijk Hof waakt eigenlijk zo over fundamentele rechten en vrijheden. Dergelijk Hof heeft een sterk stabiliserende factor. Men zou kunnen argumenteren dat deze functie in Nederland wordt ingevuld door de Hoge Raad. Ik meen dat dit fout is. De belangrijkste wettelijke opdracht van de Hoge Raad is namelijk het casseren van rechterlijke uitspraken die het recht schenden. Daar vallen momenteel ook de EU-regels en het EVRM onder, maar deze toetsing vergt heel wat tijd. Door prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof zou men sneller stabiliteit kunnen bekomen. Bijvoorbeeld door te vorderen binnen de zes maanden. Bovendien houdt het een proliferatie van uitspraken tegen. Tenminste als de uitspraken van het Grondwettelijk Hof bindend zijn. Dat laatste lijkt me evenwel een evidentie in de Nederlandse context. Strikt juridisch zijn de uitspraken van de Nederlandse Hoge Raad immers niet automatisch bindend als norm. Bij een Grondwettelijk Hof zou dit wel het geval zijn.¹⁹

Ten uitgeleide

Elk land is uniek. Nederland dus ook. De pensioenidentiteit maakt deel uit van die uniciteit. Men kan dus andere pensioensystemen bestuderen, onderdeeljes van andere pensioenstelsels trachten over te nemen en zelfs volledige pensioenwetten kopiëren. Als de veranderingen evenwel te fel botsen met de bestaande evoluties van een pensioenidentiteit van een land, dan zal de hervorming niet lukken. Nationale pensioenidentiteit (h)erkennen helpt aldus om te zien waarom bepaalde hervormingen slecht of goed (uit)vallen.

19 Voor een vergelijkende studie rond de verschillende grondwettelijke hoven, zie: J. ANDRÁS, A. DYEURE, en G. ITZCOVICH (eds.), *Comparative constitutional reasoning*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 854 p.



Dit is een uitgave van:
Netspar
Telefoon 013 466 2109
E-mail info@netspar.nl
www.netspar.nl

December 2023