

1 HET NEDERLANDSE PENSIOENSTELSEL

1.1 INLEIDING

Dit boek gaat over pensioenrecht. Een goed begrip van het pensioenrecht vereist kennis van het Nederlandse pensioenstelsel. In dit hoofdstuk staat het Nederlandse pensioenstelsel centraal. Het belang van een goed pensioenstelsel schets ik in paragraaf 1.2. Het woord pensioen is afgeleid van het Latijnse woord *pensio*. Dat begrip *pensio* staat voor betaling of rente.¹ De Pensioenwet bepaalt dat pensioen een uitkering in geld is.²

Het pensioenstelsel is een systeem over betalingen van pensioenuitkeringen. Gangbaar is een indeling van het pensioenstelsel in drie onderdelen. Die onderdelen worden nationaal en internationaal pijlers genoemd.³ In paragraaf 1.3 bespreek ik de opbouw van het Nederlandse pensioenstelsel in drie pensioenpijlers:

1. wettelijk pensioen (paragraaf 1.4);
2. arbeidsgerelateerd pensioen (paragraaf 1.8);
3. individueel pensioen (paragraaf 1.9).

Van de eerste pijler bespreek ik achtereenvolgens het wettelijk ouderdomspensioen (paragraaf 1.5), het wettelijke nabestaandenpensioen (paragraaf 1.6) en het wettelijk arbeidsongeschiktheidspensioen (paragraaf 1.7).

De tweede pijler, het arbeidsgerelateerd pensioen, bespreek ik in paragraaf 1.8. Het individueel pensioen komt aan de orde in paragraaf 1.9. Vervolgens schets ik de plaats van het pensioenrecht in het recht (paragraaf 1.10). Daarbij ga ik in op het publiekrechtelijk pensioenrecht (paragraaf 1.11) en het uitgangspunt dat pensioenrecht privaatrecht is (paragraaf 1.12).

De structuur van de pensioenwetgeving analyseer ik in paragraaf 1.13. De invloed van Europees recht op pensioenrecht komt aan bod in paragraaf 1.14. Vervolgens licht ik in paragraaf 1.15 toe waarom dit boek zich richt op het arbeidsgerelateerd pensioen. In de slotparagraaf (paragraaf 1.16) ga ik in op de opbouw van dit boek.

1 Tulfer 1997.

2 Zie de definities van ouderdomspensioen, arbeidsongeschiktheidspensioen, partner- en wezenpensioen in artikel 1 PW; *Kamerstukken II* 2005/06, 30413, 3, p. 13.

3 Wereldbank 1994.

1.2 HET BELANG VAN EEN GOED PENSIOENSTELSEL

1.2.1 *Zorgen voor de oude dag*

Wat is het belang van een pensioenstelsel? Pensioen is een essentieel onderdeel van het inkomen van ouderen in Nederland.⁴ Miljoenen Nederlanders zijn voor hun inkomen geheel of gedeeltelijk afhankelijk van pensioen. Zonder pensioen zou het voor weinig mensen mogelijk zijn om te stoppen met werken. Pensioen voorkomt armoede. Naast ouderdompensioen is er ook pensioen voor nabestaanden en bij arbeidsongeschiktheid.

Vrijwel iedereen heeft te maken met pensioen. Het wettelijk ouderdompensioen (AOW) biedt een minimumvoorziening aan Nederlandse ingezetenen. Daarnaast bouwt het overgrote deel van de werknemers een pensioenvoorziening op via hun werkgever. Voor pensioengerechtigden is het pensioen meestal de voornaamste inkomstenbron.

Eind 2016 waren er 5,2 miljoen deelnemers aan arbeidsgerelateerde pensioenregelingen (de tweede pijler, zie paragraaf 1.3). Er waren zo'n 9,5 miljoen gewezen deelnemers. Dat zijn zogenoemde slapers. Zij bouwen geen pensioen meer op, maar zijn nog niet pensioengerechtigd. De groep pensioengerechtigden bestaat afgerond uit 3,2 miljoen mensen.⁵

1.2.2 *Pensioengeld heeft groot economisch belang*

Het pensioengeld is een economische factor van belang. Dat geldt zowel op micro- als op macro-economisch niveau. De jaarlijkse uitgaven voor AOW (eerste pijler) gaan richting de € 40 miljard. Het pensioengeld verkregen door betaling van pensioenpremies in de tweede pijler wordt belegd en bedraagt meer dan € 1400 miljard.

1.2.2.1 **De AOW-uitkeringen**

De financiering van de AOW gebeurt door een omslagstelsel. Met de ingehouden premies van een jaar worden de uitkeringen van dat jaar betaald. Voor 2018 is begroot dat er 3,2 miljoen AOW-gerechtigden zijn. De premieafdracht is € 27,8 miljard. Uit de algemene middelen moeten dan nog € 11,4 miljard worden betaald. De door het Centraal Planbureau (CPB) berekende uitgaven aan de AOW staan in tabel 1.1 vermeld.

4 *Kamerstukken II 2005/06, 30413, 3, p. 1.*

5 DNB Statistieken, www.dnb.nl/statistiek/statistieken-dnb/financiele-instellingen/pensioenfondsen/toezichtgegevens-pensioenfondsen/index.jsp.

Tabel 1.1 Uitgaven AOW

(in € x mld)	BBP	Uitgaven AOW (incl. nominale ontwikkeling)	Uitgaven AOW als % van BBP
2016	702,6	36,0	5,12%
2017	733,4	36,6	4,98%
2018	764,3	37,3	4,88%
2019	788,8	38,2	4,84%

1.2.2.2 Het belang van pensioen voor individuen

Voor individuen is het pensioen een belangrijke inkomensbron. Het is een waarborg voor inkomenszekerheid bij ouderdom, overlijden of arbeidsongeschiktheid. De twee meest gestelde vragen door werknemers over ouderdomspensioen zijn:

1. wanneer kan ik met pensioen? en
2. hoeveel pensioen krijg ik dan?

Achter die vragen ligt een wereld aan spelregels over pensioen verborgen. Dit boek gaat over die pensioenspelregels: het pensioenrecht.

1.2.2.3 De miljarden voor de werknemerspensioenen

Pensioenuitvoerders voor de werknemerspensioenen zijn grote institutionele beleggers. Alleen de pensioenfondsen beheren al meer dan € 1.370 miljard, zo blijkt uit cijfers van De Nederlandsche Bank (DNB) (zie figuur 1.1).⁶ Het door pensioenverzekeraars beheerde pensioenvermogen moet daarbij nog worden opgeteld. Het pensioenvermogen is meer dan het bruto nationaal product.

⁶ DNB Statistieken juni 2017, <https://statistiek.dnb.nl/dashboards/pensioenen/index.aspx>.

Figuur 1.1 Belegd vermogen bij pensioenfondsen



1.3 HET NEDERLANDSE PENSIOENSTELSEL

1.3.1 *Nederland heeft een goed pensioenstelsel*

Het Nederlandse pensioenstelsel staat bekend als een van de beste pensioenstelsels ter wereld. Volgens periodiek internationaal Australisch onderzoek staat het Nederlandse pensioenstelsel in 2018 op de eerste plaats.⁷ Deze jaarlijks gepubliceerde lijst illustreert dat het Nederlandse pensioenstelsel internationaal goed staat aangeschreven.

Nederland beschikt door de kapitaaldekking voor het aanvullend pensioen over omvangrijke financiële middelen gecombineerd met een omslagstelsel voor de AOW. Uit internationale vergelijking blijkt dat de pensioenuitkeringen in Nederland vergeleken met andere landen (zoals Frankrijk, Verenigde Staten en Noorwegen) relatief hoog zijn.⁸

7 Melbourne Mercer Global Pensions Index 2018.

8 Knoef e.a. 2014, p. 97-130.

Dat betekent niet dat het Nederlandse pensioenstelsel ongewijzigd blijft. De wereldwijde crisis op de financiële markten heeft impact gehad op de financiële posities van pensioenfondsen en verzekeraars. Zo leidt een lage rentestand tot een lagere dekkingsgraad van pensioenfondsen. Dat heeft pensioenverlagingen (kortingen) tot gevolg gehad en zorgt nog steeds voor dreigende kortingen.⁹ De crisis heeft kwetsbare kanten van het pensioenstelsel aan het licht gebracht. Daarnaast zet de dubbele vergrijzing de betaalbaarheid van het stelsel onder druk. Nederlanders leven steeds langer én er zijn steeds meer ouderen. Er moeten meer pensioenuitkeringen worden betaald. Bovendien moeten die pensioenuitkeringen langer worden betaald.

Uit diverse rapportages van bijvoorbeeld de Commissie Toekomstbestendigheid pensioenstelsel en de Sociaal-Economische Raad (SER) blijkt dat de houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel tegen het licht is gehouden. Na een nationale pensioendialoog en diverse SER-rapporten over de toekomst van het pensioenstelsel heeft de regering koers gezet naar een nieuw pensioenstelsel in 2020.¹⁰ In juni 2019 is het zogenoemde Pensioenakkoord gesloten tussen sociale partners en kabinet voor nadere herziening van het stelsel. Het pensioenstelsel evolueert, net zoals het pensioenrecht.

1.3.2 De drie pensioenpijlers

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pensioenpijlers (zie tabel 1.2):

Tabel 1.2 De drie pensioenpijlers van het Nederlandse pensioenstelsel

Pensioenpijlers
1. Het wettelijk pensioen
2. Het aanvullend pensioen
3. De individuele pensioenvoorziening

Deze indeling in drie pijlers is internationaal gangbaar.¹¹ De AOW vormt gemiddeld genomen de helft van het totale ouderdomspensioen. Het aanvullend pensioen vormt ongeveer 45% van het inkomen. De individuele pensioenvoorziening beslaat zo'n 5%. De drie pijlers samen vormen het pensioeninkomen van betrokkene. Meer dan de helft van

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 32043, 326.

¹⁰ SER 2015; Regeerakkoord 2017.

¹¹ Dietvorst 1994; European Parliament 2014.

de mensen denkt dat hun pensioen 70% van het laatstverdiende loon is.¹² In werkelijkheid is dat (veel) lager.

Voor lage inkomens is de AOW vaak de voornaamste inkomensbron. Voor hogere inkomens is het aanvullend pensioen doorgaans belangrijker.

1.3.3 *Naar een vijfpijlersysteem?*

In een wat bredere pensioenvisie is het driepijlermodel aangevuld tot een vijfpijlersysteem. Het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) gaat uit van een pensioenschijf van vijf. Het Nibud benoemt alle bronnen van inkomsten vanaf pensionering. Naast de traditionele drie pijlers completeren inkomsten uit arbeid na pensionering (schijf vier) en inkomsten uit vermogen (spaargeld, woning of beleggingen/aandelen, schijf vijf) het inkomen na pensionering. De Wereldbank heeft eveneens een vijfpijlerstelsel bepleit.¹³

Voor ongeveer 30% van de huishoudens zal het pensioen (inclusief vrij vermogen en besparingen) minder dan 70% van het laatstverdiende salaris zijn. Ongeveer 20% van de mensen komt tekort op de minimale consumptiebehoefte die zij aangeven.¹⁴

In een ruime opvatting van pensioen uit vijf delen (schijven) bestaat zo'n 75% van het inkomen uit AOW en aanvullend pensioen. Individuele pensioenvoorzieningen en spaargeld vormen zo'n 15%. De overige 10% van de financiering van de oude dag komt uit de eigen woning, volgens Netspar-onderzoek uit 2015.¹⁵

1.3.4 *De verantwoordelijkheidsverdeling per pensioenpijler*

Aan de drie pijlers ligt een verantwoordelijkheidsverdeling ten grondslag: overheidspensioen, werkgeverspensioen en individueel pensioen (tabel 1.3):

12 AFM 2011.

13 Wereldbank 2005.

14 Knoef e.a. 2015.

15 Knoef e.a. 2015, p. 10.

Tabel 1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling van de drie pensioenpijlers

	Pensioenpijlers	Verantwoordelijkheid
1	Wettelijk pensioen	Overheid
2	Aanvullend pensioen	Sociale partners
3	Individueel pensioen	Individueel

De drie pijlers onderscheiden zich door een andere verantwoordelijkheidsverdeling. Ook de basis op grond waarvan pensioen wordt verworven is anders.

Hieronder licht ik de drie pensioenpijlers afzonderlijk toe.

1.4 WETTELIJK PENSIOEN

1.4.1 *Wettelijk pensioen voor ouderdom, arbeidsongeschiktheid en overlijden*

De overheid is verantwoordelijk voor het wettelijk pensioen. De overheid heeft in de sociale zekerheid wettelijk pensioen vormgegeven. Het wettelijk pensioen is een waarborg tegen de risico's van ouderdom, arbeidsongeschiktheid en overlijden. De pensioenaanspraken vloeien direct voort uit de wet.

Er zijn drie soorten wettelijk pensioen. AOW is het wettelijk ouderdomspensioen. Er is tevens een wettelijk arbeidsongeschiktheidspensioen, de WIA. Tot slot is er het wettelijk nabestaandenpensioen, de Anw.¹⁶

Tabel 1.4 Wettelijk pensioen

	Soort wettelijk pensioen	Wet	Verzekerd risico
1	Ouderdomspensioen	AOW	Ouderdom
2	Nabestaandenpensioen	Anw	Overlijden
3	Arbeidsongeschiktheidspensioen	WIA	Arbeidsongeschiktheid

¹⁶ Wet van 21 december 1995, *Stb.* 1995, 691. Zie Klosse & Vonk 2019.

1.5 WETTELIJK OUDERDOMSPENSIOEN

1.5.1 *De AOW is een volksverzekering voor Nederlandse ingezetenen*

De AOW is het wettelijk ouderdomspensioen. De AOW biedt een basisinkomen voor iedereen die in Nederland woont. Daarmee is de AOW een volksverzekering. Het ouderdomspensioen is niet beperkt tot werknemers. Alle ingezetenen in Nederland¹⁷ bouwen tijdens hun opbouwperiode jaarlijks AOW op. Decennialang was de opbouw 2% per jaar gedurende vijftig jaar, van 15 tot 65 jaar. Missen ze een jaar opbouw, dan wordt de AOW met 2% gekort.¹⁸ Sinds de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd is ook de aanvangsleeftijd van de opbouw verhoogd.¹⁹ De totale opbouwperiode blijft 50 jaar.

1.5.2 *Hoogte AOW-uitkering*

De hoogte van de AOW – uitgaand van een volledige opbouwperiode – is gekoppeld aan het niveau van het minimumloon. Het sociaal minimum voor alleenstaanden is gekoppeld aan 70% van het nettominimumloon. Voor samenwoners is het sociaal minimum gekoppeld aan 50% van het nettominimumloon.²⁰ De AOW is een *flat rate*-uitkering. De hoogte is dus niet afhankelijk van de hoogte van het inkomen of het vermogen.

Vanaf 1 juli 2019 is de AOW-uitkering voor alleenstaanden € 1.228,22 bruto per maand.²¹ Voor samenwoners is de AOW-uitkering € 843,78 per persoon.²²

1.5.3 *De wettelijke pensioenleeftijd*

Dé AOW-leeftijd bestaat niet. De wettelijke pensioenleeftijd is afhankelijk van het geboortjaar. In 2018 is de AOW-leeftijd 66 jaar.²³ De AOW-leeftijd wordt in stappen verhoogd naar 67 jaar en vervolgens gerelateerd aan de levensverwachting (zie hoofdstuk 4).

17 Artikel 2 jo. 6 AOW

18 Artikel 13 AOW.

19 Artikel 7a AOW.

20 Artikel 9 AOW.

21 Het brutovakantiegeld is € 69,97 per maand, uit te betalen in mei.

22 Het brutovakantiegeld is € 49,98 per maand, uit te betalen in mei.

23 Artikel 7a AOW.

1.5.4 *Financiering AOW*

De AOW is omslaggefinancierd. De premiebetalers van nu betalen de huidige AOW-uitkeringen. Die omslagfinanciering kent een plafond. Het premiepercentage is gemaximeerd tot 18,25%.²⁴ Doordat de premie is gemaximeerd, wordt er bij een tekort een deel betaald uit de algemene middelen (gefiscaliseerd).

1.6 HET WETTELIJK NABESTAANDENPENSIOEN (ANW)

Het wettelijk nabestaandenpensioen kan bij overlijden de nabestaanden voorzien van een nabestaandenpensioen. De wet stelt stringente voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen. Zo moet de nabestaande een ongehuwd kind verzorgen jonger dan 18 jaar²⁵ of voor meer dan 45% arbeidsongeschikt zijn.²⁶

1.7 HET WETTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSPENSIOEN (WIA)

1.7.1 *Werknemersverzekering bij arbeidsongeschiktheid*

De Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) is een werknemersverzekering. De WIA bevat regels over het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De wet maakt onderscheid tussen twee uitkeringen:

1. de WGA-uitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en
2. de IVA-uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (minder dan 80% arbeidsongeschikt).

Wie minder dan 35% arbeidsongeschikt is, komt niet in aanmerking voor een WIA-uitkering (zie tabel 1.5).

24 Artikel 11 Wfsv.

25 Artikel 14 Anw.

26 Artikel 14 jo. 11 Anw.

Tabel 1.5 WIA-uitkering bij arbeidsongeschiktheid

Arbeidsongeschiktheid	WIA-uitkering
0-35%	Nee
35-80%	WGA-uitkering
80-100%	IVA-uitkering (soms WGA-uitkering) ²⁷

1.7.2 *Arbeidsongeschiktheid na ziekte*

De arbeidsongeschiktheid treedt in veel gevallen pas in nadat de loondoorbetalingsperiode bij ziekte van de werknemer is verstreken. De loondoorbetalingsperiode is voor zieke werknemers twee jaar (vgl. artikel 7:629 BW).²⁸ Het UWV beoordeelt uiteindelijk, na keuring door een verzekeringsarts, of de betrokkene recht heeft op een WIA-uitkering.²⁹ De ingang van het arbeidsongeschiktheidspensioen uit de pensioenregeling van het aanvullend pensioen is vaak gekoppeld aan de WIA-beschikking.

1.7.3 *De hoogte van de WIA-uitkeringen*

De hoogte van de verschillende WIA-uitkeringen is onder meer afhankelijk van het vastgestelde arbeidsongeschiktheidspercentage³⁰ en het inkomen. De duur van de WGA-uitkering hangt af van het arbeidsverleden. De WGA-uitkering kan bestaan uit een loongereleerde uitkering (LGU), een loonaanvullingsuitkering (LAU) of een vervolguitering (VVU).³¹ De loongerelateerde uitkering kan variëren van drie maanden (minder dan tien jaar arbeidsverleden) tot maximaal 24 maanden.³² De IVA-uitkering is 75% van het WIA-maandloon.³³

27 WGA-uitkering bij tijdelijke arbeidsongeschiktheid met kans op herstel.

28 Verlenging van de loondoorbetalingsperiode bij de werkgever, bijvoorbeeld wegens onvoldoende re-integratie-inspanningen, kan leiden tot een latere ingangsdatum van de WIA-uitkering.

29 Klosse & Vonk 2016.

30 Zie bijvoorbeeld artikel 61 lid 6 WIA.

31 Artikel 59 jo. 60 WIA.

32 Artikel 59 WIA.

33 Artikel 51 WIA.

1.8 DE TWEDE PIJLER: HET ARBEIDSGERELATEERD PENSIOEN

1.8.1 *Arbeid als bron voor pensioen*

Karakteristiek voor de tweede pijler is dat de deelname aan het pensioen is gerelateerd aan het verrichten van arbeid. Arbeid is de bron voor pensioen. De arbeidsovereenkomst is voor veel werknemers het entreebiljet voor deelname aan de collectieve pensioenregeling van de werkgever.

Werknemer en werkgever maken bij de arbeidsovereenkomst afspraken over de arbeidsvoorwaarde pensioen. Stel dat de werkgever een arbeidsovereenkomst aanbiedt aan een werknemer met daarin een pensioenregeling. Ondertekent de werknemer die arbeidsovereenkomst, dan gaat hij een pensioenovereenkomst aan met zijn werkgever (zie hoofdstuk 2). Dat betekent onder meer dat de Pensioenwet van toepassing is.

1.8.2 *De rol van de overheid bij het arbeidsgerelateerd pensioen*

Het arbeidsgerelateerd pensioen wordt vaak aangeduid als aanvullend pensioen. Het is een aanvulling op het wettelijk pensioen.³⁴ Sociale partners (werkgevers- en werknemersverenigingen) zijn verantwoordelijk voor de *inhoud* van de arbeidsvoorwaarde pensioen. De rol van de overheid is om de afspraken te waarborgen die werkgever en werknemer maken over pensioen in de pensioenovereenkomst.³⁵

De wetgever stimuleert sociale partners om afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarde pensioen. Dat doet de overheid bijvoorbeeld door fiscaal vriendelijk pensioensparen te faciliteren in de belastingwetgeving.

De overheid faciliteert het maken van pensioenafspraken tussen sociale partners bij de arbeidsvoorwaarden verder door wettelijke kaders te bieden die dat pensioen beschermen. De overheid maakt het onder meer mogelijk om op aanvraag van een belangrijke meerderheid van sociale partners in de bedrijfstak deelname verplicht te stellen voor de gehele bedrijfstak (zie hoofdstuk 7). Een ander voorbeeld is de wettelijke bescherming voor afspraken over de arbeidsvoorwaarde pensioen tussen sociale partners die voortvloeit uit de Pensioenwet. Daarin begrepen is het toezicht dat DNB en AFM houden op pensioen-uitvoerders.

34 Datzelfde geldt voor de derde pijler. Daarom is arbeidsgerelateerd pensioen dogmatisch zuiverder.

35 *Kamerstukken II 2005/06, 30413, 3, p. 2, 4-5.*