STICHTING VAN DE ARBEID

Advies nabestaandenpensioen

advies voor een beter nabestaandenpensioen

Juni 2020

Colofon

De in 1945 opgerichte Stichting van de Arbeid is een (privaatrechtelijk) landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in Nederland. Thans zijn in de Stichting vertegenwoordigd de Vereniging VNO-NCW (VNO-NCW), de Koninklijke Vereniging MKB Nederland (MKB-Nederland), de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor Professionals (VCP).

Tel.: 070 – 3 499 577
E-mail: info@stvda.nl
http://www.stvda.nl
© 2020, Stichting van de Arbeid

STICHTING VAN DE ARBEID

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG
T 070 -3 499 577
E info@stvda.nl
www.stvda.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees, minister
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Den Haag : 17 juni 2020
Ons kenmerk : S.A.20.62072/EH
Betreft : Advies nabestaandenpensioen

Geachte heer Koolmees,

Naar aanleiding van uw brief van 14 januari 2019 aan de Stichting van de Arbeid waarin u haar verzoekt een visie op hoofdlijnen te geven op de wijze waarop het nabestaandenpensioen verbeterd kan worden, bericht de Stichting van de Arbeid u het volgende.

Complex vraagstuk
Het stelsel voor nabestaandenvoorzieningen is in de afgelopen decennia ingewikkeld geworden en versnipperd geraakt, waardoor publieke en private regelingen onderling moeilijk op elkaar aansluiten. Veel deelnemers en hun partners schatten het inkomen na overlijden vaak te hoog in en zijn zich onvoldoende bewust van de financiële consequenties van een (voortijdig) overlijden. Naast het persoonlijk verlies kunnen nabestaanden dan ook met een forse onvoorziene inkomensterugval te maken krijgen en kunnen er daardoor zeer schrijnende situaties ontstaan. De Stichting van de Arbeid is daarom met u en met de Tweede Kamerleden Omtzigt en Bruins – die over dit onderwerp een initiatiefnota hebben ingediend – van mening dat schrijnende situaties zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Keuzes voor een ander nabestaandenpensioen moeten daarom zorgvuldig afgewogen worden tegen de achtergrond van een toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt en veranderingen in gezinssamenstellingen.

Technische verkenning
Bijgaand treft u een technische verkenning aan die is opgesteld door een voorbereidende werkgroep waaraan ook de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en waarnemers van uw ministerie hebben meegewerkt. In deze technische verkenning zijn de drie onderdelen van het nabestaandenpensioen geanalyseerd en uitgewerkt. De drie onderdelen betreffen het wezenpensioen, het partnerpensioen bij overlijden na de pensioeningangsdatum en het partnerpensioen bij overlijden voor de pensioeningangsdatum.

Bedoeling van deze technische verkenning is vooral geweest om (op onderdelen) inzicht te verschaffen in de werking en de effecten van een andere invulling van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler. Dit is gedaan aan de hand van drie basisvarianten zonder dat beoogd is dat een van de varianten afzonderlijk de gewenste oplossingsrichting vormt. De technische verkenning is besproken met de achterbannen van de aangesloten organisaties en daaruit is gebleken dat geen van de drie basisvarianten geïsoleerd op draagvlak kan rekenen. Wel hebben de analyses van de basisvarianten inzicht verschaft en geholpen om binnen de Stichting van de Arbeid tot een bestuurlijke afweging en tot een advies te kunnen komen. Het advies van de Stichting van de Arbeid is neergelegd in deze brief. Daarbij geldt in zijn algemeenheid het uitgangspunt dat noch een versobering van het nabestaandenpensioen noch een extra premiedruk wordt beoogd. De hoogte van het nabestaandenpensioen moet adequaat zijn.

Standaardisering
In de loop der tijd hebben decentrale sociale partners verschillend gereageerd op de gevolgen van de terugtrekkende overheid en de wijzigingen in (fiscale) wetgeving. Hierdoor is het stelsel voor nabestaandenvoorzieningen complex en versnipperd geworden en sluiten regelingen onderling niet goed aan. Een standaardisering van het nabestaandenpensioen kan een bijdrage leveren om de inzichtelijkheid te vergroten en deelnemers en hun partners beter bewust te maken van de gevolgen van bepaalde keuzes en van bepaalde gebeurtenissen in hun leven (zogenaamde ‘life events’).

Wezenpensioen
De Stichting van de Arbeid constateert dat vooral in situaties met opgroeiende kinderen schrijnende gevallen kunnen voorkomen. Daarom wordt voorgesteld de fiscale ruimte voor het wezenpensioen te verruimen (zie hieronder). Daarbij is de Stichting er voorstander van om een vaste eindleeftijd (zonder studietoets) in te voeren van 21 of 25 jaar of een leeftijd die hier tussenin ligt. Een vaste leeftijdsgrens van 21 jaar sluit onder meer aan bij de nieuwe alimentatiewetgeving en het volwassen minimumloon waarbij men geacht wordt financieel zelfstandig te zijn. Een overweging om voor een leeftijd van 25 jaar te kiezen is vooral omdat de meeste jongeren op die leeftijd een studie hebben afgerond. Een vaste leeftijd zorgt voor een betere aansluiting tussen pensioenregelingen onderling en zorgt voor meer helderheid voor deelnemers. Bovendien zal een vaste eindleeftijd eenvoudiger uit te voeren zijn.

Partnerpensioen bij overlijden na pensioeningangsdatum
In de praktijk doen zich relatief de minste problemen voor bij het partnerpensioen in het geval de deelnemer overlijdt na de pensioeningangsdatum. Dit vanwege het feit dat in de meeste gevallen er dan ook een AOW-uitkering als basispensioen wordt verstrekt en het aantal life events die van invloed zijn op het partnerpensioen relatief beperkt is. De Stichting van de Arbeid stelt voor om in alle regelingen aan te sluiten bij een al in de praktijk veel voorkomende regeling voor het partnerpensioen bij overlijden na pensioeningangsdatum. Deze betreft een dekking van 70% van het ouderdomspensioen waarvoor gedurende de actieve deelnemingsjaren een kapitaal wordt opgebouwd ten behoeve van een levenslange uitkering[1].

[1] Dit sluit aan bij de aanbeveling uit de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Omtzigt en Bruins.

Partnerpensioen bij overlijden voor pensioeningangsdatum
De Stichting van de Arbeid heeft geconstateerd dat de meeste problemen zich voordoen bij het partnerpensioen bij overlijden voor pensioeningangsdatum. Een andere vormgeving van dit partnerpensioen moet een oplossing bieden voor de volgende vraagstukken.

- Een betere aansluiting van het partnerpensioen voor en na pensioeningangsdatum.
- Los van de varianten een goede aansluiting tussen de eerste en de tweede pijler (probleem van inkomensval door franchise moet worden opgelost).
- Problemen bij life-events vooral wat betreft baanwisseling voorkomen.
- Aansluiting bij uiteenlopende behoeftes van nabestaanden (zeer jonge nabestaanden zullen in het algemeen meer behoefte hebben om het wegvallende inkomen snel gedurende een bepaalde periode op te vangen terwijl oudere nabestaanden eerder behoefte zullen hebben aan een levenslange uitkering).
- Aandacht voor de overgang en een eventuele transitie.

Op basis van de verschillende varianten uit de technische verkenning komt de Stichting van de Arbeid tot een oplossingsrichting die tegemoet komt aan bovenstaande vraagstukken. Deze oplossingsrichting voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioeningangsdatum bestaat uit de volgende bouwstenen.

1. De hoogte van het partnerpensioen wordt gebaseerd op het (gehele) salaris in plaats van op de pensioengrondslag (pensioengevend salaris minus franchise) dat wil zeggen dat voor iedereen de onduidelijkheid van de franchise wordt weggenomen. Dit betekent dat er ook een adequate dekking komt voor de lage en middeninkomens.
2. Het partnerpensioen wordt vormgegeven op basis van risicodekking. Dit zorgt voor een aansluiting op premieregelingen en een eenduidig landschap van één *type* nabestaandendekking.
3. De dekking is diensttijd*on*afhankelijk waardoor de hoogte van het partnerpensioen niet meer afhankelijk is van het arbeidsverleden of de dienstjaren bij de huidige werkgever. Dit zorgt voor veel meer duidelijkheid voor de werknemer en voor een betere aansluiting bij baanwisseling.
4. Bij einde dienstverband gelden de volgende uitgangspunten[2]:
   - De risicodekking loopt bij einde dienstverband nog een aantal maanden door zodat werknemers ‘in between jobs’ nog een nabestaandendekking hebben.
   - Gedurende een WW-uitkering loopt de dekking gewoon door[3].
   - Aanvullend hierop komt de mogelijkheid tot (een default) uitruil van het ouderdomspensioen bij einde dienstverband zodat bijvoorbeeld ook bij langdurige werkloosheid en bij de overstap naar een zelfstandig ondernemerschap er sprake blijft van een nabestaandendekking bij vroegtijdig overlijden. In dat geval wordt een gedeelte van het ouderdomspensioen uitgeruild voor een risicodekking van het partnerpensioen.
   - Overwogen kan nog worden om de mogelijkheid te creëren de nabestaandendekking vrijwillig voort te zetten bij de (oude) pensioenuitvoerder.
5. De basis voor de dekking van het partnerpensioen bij overlijden voor pensioeningangsdatum vormt een levenslange uitkering. Indien het partnerpensioen tot daadwerkelijke

---

[2] De eventuele samenloop van de verschillende dekkingsmogelijkheden bij einde dienstverband (zoals in het geval dat een nieuw dienstverband aanvangt binnen de periode dat de dekking bij de oude werkgever doorloopt) zullen bij de uitwerking nader aan bod moeten komen.

[3] Ook in de huidige situatie loopt een nabestaandenpensioen op risicobasis tijdens een WW-uitkering door. Onderdeel van dit advies is echter dat de dekking tijdens de WW-uitkering voortaan niet meer afhankelijk is van het aantal verstreken dienstjaren.

uitkering komt, bestaat de mogelijkheid voor maatwerk. Gedacht kan daarbij worden aan een hoog-laagconstructie of een hogere uitkering tot maximaal een jaarsalaris gedurende een beperkte periode (actuarieel neutraal).

6. Het fiscale maximum voor het partnerpensioen bedraagt 50% van het (gehele) salaris. Cao-partijen maken binnen de fiscale ruimte een afweging en een keuze voor de hoogte van de dekking maar de grondslag is voor alle regelingen dezelfde. In zijn algemeenheid geldt dat noch een versobering van het nabestaandenpensioen noch een extra premiedruk voor de cao-tafel wordt beoogd.

Het wezenpensioen tot een vaste eindleeftijd (zie hierboven) sluit qua systematiek aan op het partnerpensioen bij overlijden voor pensioeningangsdatum dat wil zeggen een diensttijdonafhankelijke dekking die wordt gebaseerd op het gehele salaris. Het fiscale maximum voor het wezenpensioen bedraagt 20% van het hele salaris[4].

Overigens zal bij de uitwerking van deze voorstellen nog specifiek naar de consequenties voor deelnemers bij het Pensioenfonds Werk en (re)Integratie (PWRI) gekeken moeten worden. Werknemers bij sociale werkbedrijven hebben namelijk een bijzondere (inkomens)positie die om een gerichte oplossing vraagt.

Transitiefase
De invoering van de bovenstaande voorstellen zal ook een transitievraagstuk met zich meebrengen. Er zal vooral voor gezorgd moeten worden dat deelnemers bij de overgang naar een ander nabestaandenpensioen geen nadelige effecten ondervinden.
Dit kan in sommige situaties specifiek spelen bij de transitie van partnerpensioen op opbouwbasis naar een partnerpensioen op risicobasis. Voor deelnemers die nu nog een partnerpensioen op opbouwbasis hebben, blijft het opgebouwde kapitaal beschikbaar en dus ook de mogelijkheid tot een uitruil van partnerpensioen naar ouderdomspensioen op pensioendatum.

Met de uitbetaling van het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum kan op verschillende wijzen worden omgegaan met het opgebouwde kapitaal:

- Voor de uitkeringshoogte wordt uitgegaan van het nieuwe partnerpensioen op risicobasis. In de transitiefase bestaat deze uitkering dan deels uit het opgebouwde kapitaal en wordt het aangevuld tot het bedrag van de risicodekking of er kan voor worden gekozen het partnerpensioen op risicobasis uit te keren.
- Zowel de nieuwe risicodekking als het reeds opgebouwde partnerpensioen komen volledig tot uitkering waardoor de totale uitkering hoger uitvalt dan het nieuwe partnerpensioen op risicobasis. Hiermee wordt in ieder geval voorkomen dat in heel specifieke situaties het partnerpensioen lager zou uitvallen dan in de oude situatie het geval geweest zou zijn. Ook de fiscale wetgeving zou hier rekening mee moeten houden opdat nabestaanden geen extra belastingaanslag krijgen.

Uitwerking en nieuw pensioencontract
De Stichting van de Arbeid is van mening dat bovenstaande voorstellen op hoofdlijnen een aanzienlijke verbetering van het nabestaandenpensioen zouden betekenen. Voorgesteld wordt deze voorstellen verder uit te werken met uw ministerie, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars. Bij de uitwerking zal behalve naar de transitiefase ook

[4] Dit percentage heeft betrekking op zogenaamde ‘halfwezen’. Voor volle wezen geldt een percentage van 40%.

goed gekeken moeten worden naar de fiscale, juridische, uitvoeringstechnische en communicatieve aspecten. Bovendien kunnen deze voorstellen tot verbetering van het nabestaandenpensioen niet geheel los worden gezien van de concrete vormgeving van het toekomstig pensioencontract. Het nabestaandenpensioen maakt immers een integraal onderdeel uit van dit contract. Een goede aansluiting tussen het ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen moet daarom ook in de toekomst worden geborgd.

Samenhang met Algemene nabestaandenwet (Anw)
Met bovenstaande voorstellen zouden sociale partners volgens de Stichting van de Arbeid hun verantwoordelijkheid nemen om de meest voorkomende problemen op te lossen en de meest schrijnende gevallen te voorkomen. Het is echter goed om zich te realiseren dat het nabestaandenpensioen in de tweede pijler nooit alle concrete situaties en omstandigheden zal kunnen dekken, omdat de sterk uiteenlopende problemen en knelpunten ook kunnen ontstaan als gevolg van omstandigheden die los staan van het werknemerschap of betrekking hebben op specifieke omstandigheden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een nabestaande van een zelfstandig ondernemer, een nabestaande die uit een tweeverdienerssituatie komt waarbij beiden een laag inkomen hadden of uit een anderhalfverdienerssituatie waarbij de overleden minstverdienende partner volledig de zorg voor de kinderen op zich nam (en de meestverdienende partner gedwongen wordt minder te gaan werken of extra kosten te maken voor opvang). Een oplossing voor deze situaties ligt echter buiten de directe invloedssfeer van sociale partners. Het is vooral aan de overheid hiervoor een oplossing te bieden.

De Stichting constateert dat de overheid sinds de invoering van de Anw zich steeds meer heeft teruggetrokken en de verantwoordelijkheid voor een nabestaandenvoorziening in belangrijke mate heeft neergelegd bij individuen en sociale partners. Indien een partner overlijdt voor pensioeningangsdatum vormt de Anw voor verreweg de meeste weduwen, weduwnaars en wezen geen basisvoorziening meer[5]. Indien de Anw een volwaardige basisvoorziening zou vormen, dan zouden de problemen in de praktijk minder omvangrijk zijn dan nu het geval is. De Stichting van de Arbeid realiseert zich echter dat de vormgeving van de Anw een politieke keuze en verantwoordelijkheid is waarover mede naar aanleiding van de beleidsdoorlichting Anw de discussie nog wordt gevoerd. Zonder op de stoel van de politiek te willen gaan zitten, heeft de Stichting de volgende (alternatieve) denkrichtingen geïnventariseerd voor de vormgeving van de Anw die in de politieke afwegingen kunnen worden meegenomen.

- Een versterking van de wezenuitkering door deze ook uit te keren als één ouder is overleden (zogenaamde ‘halfwezenuitkering’). De uitkering moet onafhankelijk van het inkomen van de achtergebleven partner zijn.
- De Anw geldt voor iedere nabestaande maar met handhaving van de inkomensverrekening.
- De Anw geldt gedurende de eerste drie jaar voor elke nabestaande zonder inkomensverrekening en is daarna alleen nog bedoeld voor de huidige doelgroep (arbeidsongeschikten en nabestaanden met jonge kinderen en met een lager inkomen).

[5] De Stichting van de Arbeid merkt op dat in de huidige (fiscale) wetgeving voor het nabestaandenpensioen bij overlijden voor pensioeningangsdatum feitelijk nog wel van een eerste pijler wordt uitgegaan door het hanteren van een franchise.

Tot slot
In uw brief verzoekt u de Stichting van de Arbeid ook in te gaan op twee specifieke vraagstukken uit de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Omtzigt en Bruins, te weten de bescherming bij een risicoverzekering en het wegnemen van belemmeringen bij een risicoverzekering.

- *Bescherming risicoverzekering*
  In de initiatiefnota wordt verzocht een nabestaandenpensioen op risicobasis expliciet de bescherming van een risicoverzekering te geven (conform artikel 7:977, eerste lid Burgerlijk Wetboek) zodat deze niet eenzijdig kan worden opgezegd. De Stichting van de Arbeid wijst erop dat een regeling voor het nabestaandenpensioen onderdeel uitmaakt van een tussen cao-partijen of tussen een werkgever en werknemers overeengekomen pensioenregeling en onderdeel uitmaakt van het arbeidsvoorwaardelijk pakket. De dekking van het nabestaandenpensioen wordt ondergebracht bij een pensioenfonds of een verzekeraar. Deze uitvoerders kunnen de regeling echter niet opzeggen of wijzigen, alleen de opdrachtgevers, te weten werkgevers en werknemers, kunnen dat. Een wijziging van de arbeidsvoorwaarde pensioen zal dus de instemming van twee partijen vergen en kan niet eenzijdig worden opgezegd. Dat geldt voor de beëindiging van elke arbeidsvoorwaarde. Als het actiepunt gelezen moet worden alsof een onderlinge afspraak zoals een arbeidsvoorwaarde nooit beëindigd zou mogen worden door cao-partijen, zou het primaat voor de arbeidsvoorwaardenvorming van sociale partners worden afgenomen. De Stichting wijst dit ten principale af.

- *Wegnemen belemmeringen risicoverzekering*
  Uw laatste verzoek is in te gaan op actiepunt 5 uit de initiatiefnota, te weten het wegnemen van belemmeringen in regelgeving om een nabestaandenpensioen op risicobasis aan te bieden dat bijvoorbeeld maximaal 50% is van het huidige inkomen. De Stichting van de Arbeid constateert dat dit actiepunt aansluit op één van de voorstellen die de zij hierboven doet. De Stichting heeft hierboven al aangegeven dat de aanpassing van het fiscaal kader onderdeel zal moeten uitmaken van de verdere uitwerking.

Overigens wijst de Stichting van de Arbeid volledigheidshalve op het samen met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars uitgebrachte advies van 17 januari 2019 aangaande het in nabestaandenpensioenregelingen te hanteren partnerbegrip.

De Stichting van de Arbeid gaat er vanuit met deze brief en de bijgevoegde technische verkenning te voldoen aan uw verzoek om een advies op hoofdlijnen te geven en is uiteraard gaarne bereid tot een mondelinge toelichting.

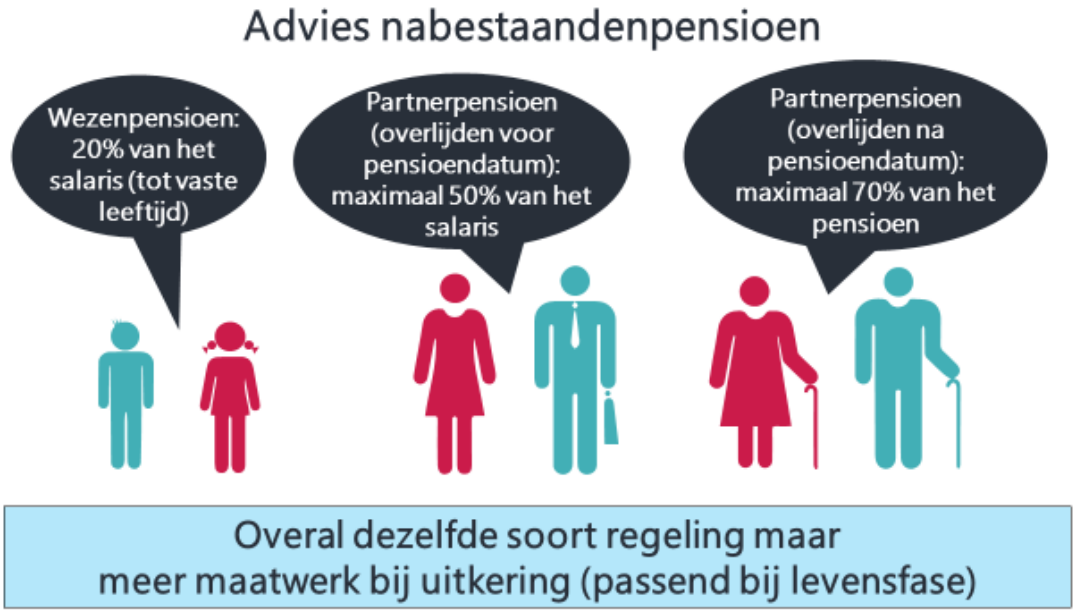
Met vriendelijke groet,
STICHTING VAN DE ARBEID

Jannie Mooren
secretaris

Bijlagen:
- Overzicht van het advies nabestaandenpensioen.
- Een beter nabestaandenpensioen, een technische verkenning.

BIJLAGE 1

Overzicht advies nabestaandenpensioen



Einde dienstverband

STICHTING VAN DE ARBEID

BIJLAGE 2

Een beter nabestaandenpensioen

een technische verkenning

Maart 2020

Vooraf

Bedoeling van deze technische verkenning is om (op onderdelen) inzicht te verschaffen in de werking en de effecten van een andere invulling van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler. Dit is gedaan aan de hand van drie basisvarianten. Deze verkenning is besproken met de achterbannen van de bij de Stichting van de Arbeid aangesloten organisaties en daaruit is gebleken dat geen van de drie basisvarianten geïsoleerd op draagvlak kan rekenen. Wel hebben de analyses van de basisvarianten inzicht verschaft en geholpen om binnen de Stichting van de Arbeid tot een bestuurlijke afweging en tot een advies te kunnen komen. Het advies van de Stichting van de Arbeid over het nabestaandenpensioen is neergelegd in de brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze verkenning is ter informatie als bijlage toegevoegd aan deze brief.

Samenvatting

De werkgroep doet voorstellen om het nabestaandenpensioen te verbeteren:
1. Verbetering van wezenpensioen en uniformering van leeftijd voor wezenpensioen.
2. Partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum op kapitaaldekking.
3. Drie opties uitgewerkt voor adequaat partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum

Daarnaast wordt in dit rapport een voorstel gedaan om de Algemene nabestaandenwet te versterken, maar dit is een politieke keuze.

Adviesaanvraag
Op 14 januari 2019 heeft de Stichting van de Arbeid een adviesaanvraag van de minister van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (zie hoofdstuk 1) ontvangen waarin vooral gevraagd wordt te adviseren over de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen en op welke wijze er verbetering kan worden aangebracht in het nabestaandenpensioen om problemen als gevolg van de diversiteit en complexiteit van de huidige regelingen te voorkomen. In het bijzonder wordt daarbij aandacht gevraagd voor de positie van wezen. Ook wordt gevraagd de samenhang met de eerste pijler (Algemene nabestaandenwet) te bezien. Tot slot heeft de minister een aantal concrete gerichte vragen gesteld. Ten behoeve van de totstandkoming van het advies en de beantwoording van deze vragen is deze technische verkenning door een werkgroep van de Stichting van de Arbeid opgesteld. Voor de beantwoording van alle vragen uit de adviesaanvraag wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van dit advies. Zoals is verzocht door de minister, zijn bij het opstellen van deze technische verkenning de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars betrokken geweest.

In deze technische verkenning is een aantal voorstellen gedaan (zoals voor de Algemene nabestaandenwet, het wezenpensioen en het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum). Voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum is een technische verkenning uitgevoerd naar een drietal basisvarianten. Het overlijden voor pensioendatum heeft in de praktijk namelijk zeer uiteenlopende schrijnende situaties tot gevolg waar een arbeidsvoorwaardelijke nabestaandenpensioenregeling geen honderd procent sluitende oplossing voor kan bieden. Daarom zijn voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum vooral de voor- en nadelen – mede aan de hand van praktische voorbeelden - van verschillende varianten uiteengezet. Het gaat bij dit onderdeel dus vooral om een technische verkenning. Met de varianten wordt noch een versobering van het nabestaandenpensioen noch een extra premiedruk voor de cao-tafel beoogd. Binnen deze context is gezocht naar regelingen die voor de meeste nabestaanden een verbetering met zich meebrengen ten opzichte van de huidige situatie.

Verantwoordelijkheidsverdeling en Algemene nabestaandenwet
De werkgroep van de Stichting van de Arbeid heeft in deze technische verkenning eerst een aantal principiële vraagstukken bezien (zie hoofdstuk 2), zoals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, cao-partijen en individuen. Om tot een advies te komen over de wenselijke dekking van het nabestaandepensioen zijn er vooraf doelen en randvoorwaarden gesteld waar een gewenst nabestaandenpensioen aan zou moeten voldoen (zie hoofdstuk 3). De werkgroep heeft geconstateerd dat de introductie van de Algemene nabestaandenwet (Anw) als opvolger van de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW) een belangrijke wijziging in deze verdeling teweeg heeft gebracht. Met de introductie van de Anw is de wettelijke basisvoorziening – waarop het nabestaandenpensioen en de fiscale wetgeving is gebaseerd – voor het overgrote deel van betrokken weduwen, weduwnaars en wezen weggenomen. De werkgroep doet een suggestie om de Anw als eerste pijler te verbeteren, maar realiseert zich dat dit vooral een politieke keuze is (zie hoofdstuk 4).

Nabestaandenpensioen tweede pijler
Het nabestaandenpensioen in de tweede pijler bestaat uit drie onderdelen:
- het wezenpensioen;
- het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum;
- het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum.

Wezenpensioen
Uit de technische verkenning blijkt dat het wezenpensioen in veel gevallen tekortschiet om de kosten van opgroeiende kinderen te kunnen opvangen en pleit daarom voor een verbetering van het wezenpensioen. Omdat in het algemeen de fiscale ruimte voor het wezenpensioen in nabestaandenpensioenregelingen al maximaal benut wordt, pleit de Stichting voor een verruiming van het fiscale kader op dit onderdeel (zie hoofdstuk 5). Wel is de Stichting er voorstander van om te kiezen voor een vaste eindleeftijd op of tussen 21 en 25 jaar voor het wezenpensioen zowel voor de helderheid als voor de eenvoud van de uitvoering.

Partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum
In de praktijk doen zich de minste problemen voor bij het partnerpensioen in het geval de deelnemer overlijdt na pensioendatum, omdat in de meeste gevallen er dan ook een AOW-uitkering als basispensioen wordt verstrekt en het aantal life events die van invloed zijn op het nabestaandenpensioen relatief beperkt is. De werkgroep stelt voor om aan te sluiten bij al in de praktijk vaak voorkomende regelingen voor het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum namelijk een dekking van maximaal 70% van het ouderdomspensioen dat gedurende de actieve deelnemingsjaren wordt opgebouwd (kapitaaldekking)[1].

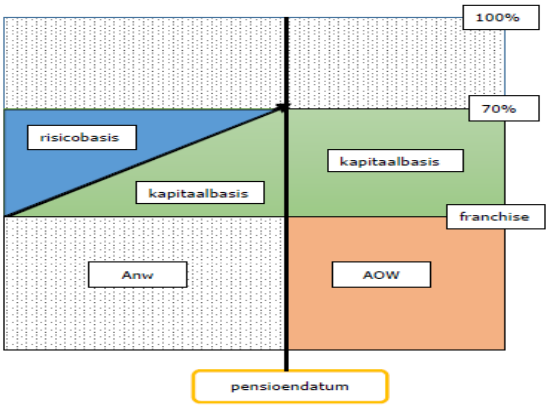
Partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum
Voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum is de problematiek geheel anders. Vaak doen zich hier schrijnende gevallen voor terwijl betrokkenen op dat moment al te maken hebben met het verwerken van het verdriet als gevolg van het overlijden van hun partner. Daar komt dan vaak nog een directe inkomensterugval bij. Nabestaandenpensioenregelingen vertonen wat betreft het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum een grote verscheidenheid. Dit is historisch gezien goed te verklaren. Maar de aansluiting van regelingen bij verschillende life events is complex geworden en kan leiden tot een dekking van het partnerpensioen die fors geringer wordt of zelfs geheel vervalt. Bovendien komt het merendeel van de achtergebleven partners niet in aanmerking voor een Anw-uitkering en als dit niet individueel of door

[1] Dit sluit aan bij de aanbeveling uit de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Omtzigt en Bruins.

cao-partijen is gerepareerd (zogenaamde Anw-hiaatverzekering) ontstaat na overlijden een extra inkomensterugval. De meeste mensen hebben echter een hele andere beleving en zijn zich niet of onvoldoende bewust van de financiële risico's.

De werkgroep heeft drie basisvarianten verkend en laten doorrekenen voor een partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum. Geanalyseerd is wat de effecten zijn van deze varianten als er meer eenduidigheid komt in de verschillende nabestaandenregelingen. Twee basisvarianten sluiten aan bij wat nu reeds gangbaar is, de derde variant is een nieuwe vormgeving voor dit onderdeel van het partnerpensioen.

1. Het partnerpensioen voor overlijden *voor* pensioendatum wordt op kapitaalbasis opgebouwd en voor toekomstige dienstjaren op risicobasis verzekerd (zodat het uit gaat van het te bereiken OP). Uitgangspunt is een partnerpensioen dat 70% van het ouderdomspensioen bedraagt.



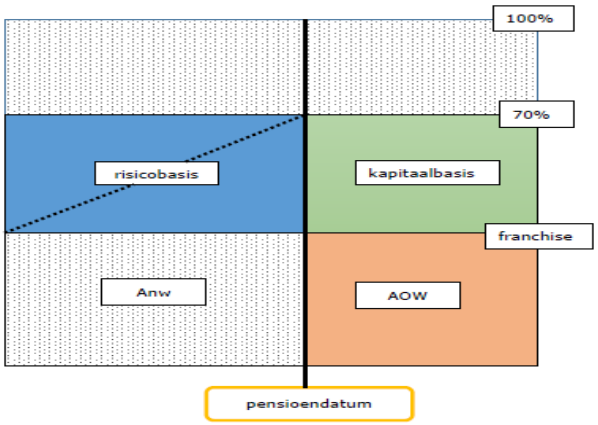
   Het voordeel van deze variant is dat het reeds opgebouwde partnerpensioen bij bijvoorbeeld baanwisseling en de overstap naar zelfstandig ondernemen niet verloren gaat. Nadeel is dat zonder Anw-hiaatverzekering de uitkering vooral voor de lagere en middeninkomens relatief gering is ten opzichte van het wegvallende inkomen[2]. Een generieke reparatie van het Anw-hiaat zou voor veel cao's kostenverhogend werken. Daarnaast is deze variant moeilijk te combineren met zuivere defined contribution-regelingen (DC). Dit maakt een brede uniformering van de partnerpensioenregelingen lastig.

   In deze variant wordt het partnerpensioen zowel bij overlijden vóór als bij overlijden ná pensioendatum gebaseerd op 70% van het OP en gefinancierd op opbouwbasis. Bij overlijden voor pensioendatum echter ook een deel op risicobasis gefinancierd (voor de nog niet bereikte deelnemingsjaren op moment van overlijden). Omdat het gebaseerd is op 70% van het OP, is er sprake van een franchise. Het bijbehorende wezenpensioen wordt gebaseerd op 20% van het OP in plaats van 14%.

2. Het partnerpensioen bij overlijden *voor* pensioendatum wordt gebaseerd op 70% van het OP en gefinancierd op risicobasis. Voordeel is dat deze variant generiek is in te voeren zonder extra beslag te leggen op de loonruimte. Een ontbreken van een Anw-hiaatverzekering heeft ook in deze variant nadelige gevolgen voor de hoogte van de uitkering. Bovendien valt de dekking voor het nabestaandenpensioen weg zodra de werknemer niet meer deelneemt aan

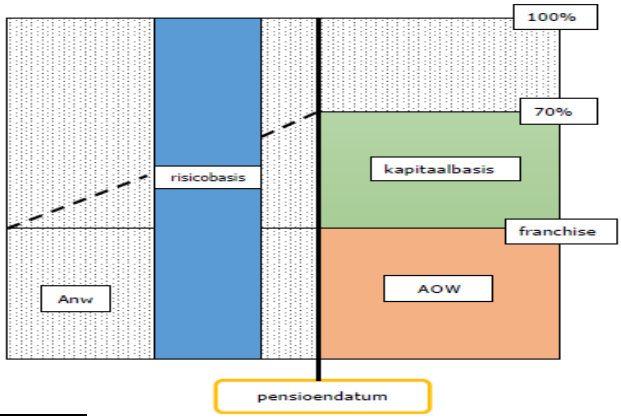
[2] In dit verband wordt verwezen naar het voorstel om de Anw zelf te verbeteren.

de regeling. Bij een nieuwe werkgever worden de achterliggende dienstjaren dan niet meer meegenomen. Om hier het voordeel van basisvariant 1 te bewerkstelligen, kan gewerkt worden met een default waarbij standaard een deel van het ouderdomspensioen omgezet wordt in een partnerpensioen.



Bij overlijden voor pensioendatum is er sprake van volledige financiering op risicobasis van 70% van het OP, bij overlijden na pensioendatum van volledige kapitaalopbouw (70% OP). Het bijbehorende wezenpensioen wordt gebaseerd op 20% van het OP in plaats van 14%.

3. Het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum bedraagt - ongeacht het aantal verstreken of te bereiken dienstjaren - een bedrag van vijf jaarsalarissen en wordt volledig op risicobasis verzekerd. De uitkering is flexibel op te nemen over een periode van minimaal vijf jaar. Die vijf jaar is niet in beton gegoten maar is naar analogie van de nieuwe alimentatiewet gekozen waarin een 'zorgplicht' van vijf jaar voor de partner is opgenomen [3]. Voordeel van deze variant is dat het beter kan aansluiten op de uiteenlopende behoeftes van nabestaanden en het een oplossing biedt voor vooral de lagere en middeninkomens doordat geen rekening wordt gehouden met een franchise. Iemand die nog jong is zal eerder behoefte hebben om vooral gedurende een bepaalde periode het inkomen op peil te houden, terwijl een oudere werknemer eerder zal kiezen voor een levenslange uitkering. Nadeel is dat een levenslange uitkering vlak voor pensioendatum veelal lager is dan een levenslange uitkering na pensioendatum. Dit zou kunnen worden opgevangen door het aantal te verzekeren jaarsalarissen vlak voor pensioendatum collectief of vrijwillig uit te breiden. Hierdoor wordt de regeling echter weer minder eenduidig. Ook is er net als in de tweede variant bij baanwisseling geen dekking, zodra de werknemer niet meer deelneemt aan de regeling en de werknemer er niet voor heeft gekozen een deel van het ouderdomspensioen om te zetten in een partnerpensioen.



[3] Overigens blijkt uit een steekproef bij enkele pensioenuitvoerders dat de gemiddelde uitkering van het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum iets meer dan 20% van het wegvallende inkomen van de deelnemer bedraagt. Daarmee komt een bedrag van vijf jaarsalarissen gemiddeld overeen met 25 jaar lang een uitkering volgens de huidige regelingen. in de huidige regelingen

Bij overlijden voor pensioendatum is er sprake van volledige financiering op risicobasis (een kapitaal van vijf jaarsalarissen), bij overlijden na pensioendatum van volledige kapitaalopbouw van 70% van het OP. Het bijbehorende wezenpensioen wordt gebaseerd op 20% van het loon.

Tot slot
Geen van de basisvarianten voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum kunnen tegemoet komen aan alle van te voren geformuleerde doelen en randvoorwaarden (zie hoofdstuk 9). Het wegnemen van deze knelpunten in een basisvariant zal weer nieuwe neveneffecten met zich meebrengen. In hoofdstuk 8 wordt hier aandacht aan besteed. Juist omdat life events ook kunnen samenhangen met individuele keuzes, zal een eenduidige regeling voor het partnerpensioen nooit alle knelpunten kunnen wegnemen.

De Werkgroep stelt voor om samen met het ministerie van SZW, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars de voorstellen op hoofdlijnen uit dit rapport verder uit te werken. Daarbij zal onder meer gekeken moeten worden naar de verdere invulling van een gestandaardiseerde regeling, de premieconsequenties voor het decentraal niveau, de bewerkstelliging van en de transitie naar een gestandaardiseerde regeling, de wettelijke facilitering, de communicatie over het nabestaandenpensioen en de gevolgen voor de uitvoering zoals de mogelijkheid van een vrijwillige voortzetting.

Een standaardisering van een nabestaandenpensioenregeling zal geen gevolgen hebben voor pensioenuitkeringen die reeds zijn ingegaan. Reeds opgebouwde aanspraken voor het nabestaandenpensioen blijven in beginsel gehandhaafd tenzij de deelnemer (en de eventuele partner voor zover deze er belang bij heeft) ervoor kiezen deze onder te brengen in een nieuwe regeling zoals bij baanwisseling.

Tot slot wijst de werkgroep op het eerder uitgebrachte advies om tot meer uniformering van het partnerbegrip te komen. In dit advies van 17 januari 2019 pleit de Stichting van de Arbeid er samen met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars voor om ingeval er sprake is van een partnerpensioen een wettelijk minimum te hanteren (zie bijlage 8).

Inhoudsopgave

Vooraf 1

Samenvatting 1

1. Inleiding 8
   Adviesaanvraag 8
   Werkwijze 9
   Inhoud technische verkenning 9

2. Principiële uitgangspunten 11
   Armoedebestrijding en behoud levenstandaard 11
   Verantwoordelijkheidsverdeling overheid en individu 11
   Uniformering en differentiatie 12
   Uitgangspunten in huidige systeem 13

3.Doelen en randvoorwaarden 14
   Doelen 14
   Randvoorwaarden 15
   Financieringswijze 15

4. Nabestaanden- en wezenuitkering (Algemene nabestaandenwet) 18
   Inkomenstoets 19
   Suggesties voor verbetering 20

5. Opgroeiende kinderen (wezenpensioen) 21
   Fiscale ruimte 21
   Leeftijdsgrenzen 21

6. Onderzochte basisvarianten partnerpensioen (tweede pijler) 22
   Drie basisvarianten 22
   Basisvariant 1: levenslange uitkering (‘kapitaaldekking’) 23
   Basisvariant 2: levenslange uitkering (‘risicobasis’) 24
   Basisvariant 3: uitkering van vijf jaarsalarissen (‘risicobasis’) 24

7. Praktijkvoorbeelden basisvarianten 26

8. Doorrekening basisvarianten 32
   Uitkomsten 32
   Belangrijkste conclusies 33
   Denkbare modaliteiten 34

9. Toetsing basisvarianten aan doelen en randvoorwaarden 36
   Doelen 36
   Life events 38

Randvoorwaarden 41

10. Beantwoording adviesaanvraag 46
Nabestaandenpensioen op hoofdlijnen 46
Vergroten bewustzijn 51
Bescherming risicoverzekering 52
Wegnemen belemmeringen risicoverzekering 52
Relatie met nieuwe pensioencontract 52

BIJLAGE 1: Adviesaanvraag van minister van SZW d.d. 14 januari 2019 54

BIJLAGE 2: Motie Slootweg over relatie met nieuwe pensioencontract 56

BIJLAGE 3: Brief aan minister van SZW d.d. 17 mei 2019 57

BIJLAGE 4: Historisch overzicht eerste pijler 58

BIJLAGE 5: Leeftijdsgrenzen jongeren in wet- en regelgeving 62

BIJLAGE 6: Schematisch overzicht drie basisvarianten nabestaandenpensioen 63

BIJLAGE 7: Begrippen en afkortingen 66

BIJLAGE 8: Advies over uniformering partnerbegrip 68

BIJLAGE 9: Samenstelling werkgroep 75

1. Inleiding

Een overlijden betekent vooral een persoonlijk verlies voor nabestaanden. Vervolgens blijken nabestaanden vaak ook nog geconfronteerd te worden met grote financiële gevolgen. Uit een steekproef bij enkele pensioenfondsen en verzekeraars blijkt dat als er een nabestaandenpensioen wordt uitgekeerd bij overlijden van een werknemer voor de pensioendatum, deze gemiddeld 20% tot 30% van het weggevallen inkomen van de overleden partner bedraagt[4]. De verwachting van mensen is echter heel anders[5]. Veel deelnemers verkeren in de veronderstelling dat het nabestaandenpensioen aanzienlijk hoger is. Ook realiseren veel werknemers en hun partners zich niet dat een eventuele aanspraak op nabestaandenpensioen (voor een deel) kan wegvallen bij zogenaamde life events als wisseling van baan, het verder gaan als zelfstandige, werkloosheid en scheiden. Als er verder geen individuele voorzieningen (zoals een overlijdensrisicoverzekering) zijn afgesloten, kunnen individuen grote financiële risico's lopen als het inkomen van de partner wegvalt als gevolg van overlijden. Vooral mensen met een huurwoning hebben nauwelijks een overlijdensrisicoverzekering waardoor de woonlasten na het overlijden van de partner gewoon doorlopen.

Hoewel het historisch goed te verklaren is, is de nabestaandenvoorziening[6] in Nederland versnipperd, uiteenlopend vormgegeven en steeds aan wijzigingen onderhevig. Nabestaandenregelingen vertonen een grote verscheidenheid: wel of niet een (inkomensafhankelijke) wettelijke uitkering, verschillende uitkeringspercentages, afhankelijk van de (te bereiken) diensttijd, financiering op opbouw- of risicobasis, al of niet Anw-hiaatverzekering, wel of niet sprake van partnerschap et cetera. Voor deelnemers en hun partners is het hierdoor steeds lastiger geworden om de regelingen te begrijpen en om te beoordelen of deze toereikend zijn bij overlijden, zeker in geval van life events. Van hen wordt echter wel verwacht bewuste keuzes te maken ten aanzien van het nabestaandenpensioen.

Ook de samenleving is veranderd. Veelal werken beide partners (al dan niet in deeltijd), de dynamiek op de arbeidsmarkt is toegenomen en relatievormen vertonen een grotere verscheidenheid. Hierdoor zijn ook de behoeftes aan een nabestaandenvoorziening sterker uiteen gaan lopen.

Adviesaanvraag

Op 14 januari jl. heeft de Stichting van de Arbeid een adviesaanvraag over het nabestaandenpensioen ontvangen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (zie bijlage 1). De minister van SZW vraagt de Stichting om op hoofdlijnen te adviseren en in te gaan op de volgende onderdelen:

- De wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen en de verdeling tussen publiek en privaat, waarbij specifiek ingegaan wordt op de dekking en vormgeving van de tweede pijler. Extra aandacht is gewenst voor het (half)wezenpensioen en de definitie van het 'kindbegrip'.

---

4 Er zijn geen gegevens over het nabestaandenpensioen beschikbaar die een goed totaalbeeld opleveren. SZW beziet of het mogelijk is om deze gegevens op een vergelijkbare wijze te verzamelen en te presenteren als voor het ouderdomspensioen (Pensioen Aanspraken Statistiek van het CBS).

5 Uit een recent onderzoek van Motivaction blijkt onder meer dat ongeveer een kwart van de ondervraagden meent dat het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum 70% van het laatstverdiende loon bedraagt en dat ruim meer dan de helft van de ondervraagden geen idee heeft of er wel of niet aanspraak gemaakt kan worden op een nabestaandenpensioen is.

6 Bij de nabestaandenvoorziening gaat het niet alleen om het nabestaandenpensioen in de tweede pijler, maar ook om de Algemene nabestaandenwet in de eerste pijler.

- Het bewustzijn onder deelnemers vergroten van de financiële consequenties voor de partner en/of kinderen als gevolg van overlijden van de deelnemer. Naast het bewustzijn van de risico's speelt ook het handelingsperspectief een rol en de vraag of men iets kan doen aan het (tijdelijk) ontbreken van dekking voor het nabestaandenpensioen.
- Actiepunt 4 uit de initiatiefnota van de Kamerleden Omtzigt en Bruins, dat wil zeggen een nabestaandenpensioen op risicobasis expliciet de bescherming van een risicoverzekering te geven (conform artikel 7:977, eerste lid Burgerlijk Wetboek) zodat deze niet eenzijdig kan worden opgezegd.
- Actiepunt 5 uit de initiatiefnota te weten het wegnemen van belemmeringen in regelgeving om een nabestaandenpensioen op risicobasis aan te bieden, dat bijvoorbeeld maximaal 50% is van het huidige inkomen.

In aanvulling op de adviesaanvraag heeft het ministerie de Stichting van de Arbeid tevens verzocht om in te gaan op de aangenomen motie van het Kamerlid Slootweg (kamerstuk 34966 nr. 10, zie bijlage 2), waarin verzocht wordt om bij de totstandkoming van het nieuwe pensioencontract ervoor te zorgen dat er een adequate dekking is voor het nabestaandenpensioen.

In dit advies is de behandeling van de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Omtzigt (CDA) en Bruins (ChristenUnie) ook in bredere zin dan de actiepunten 4 en 5 uit deze initiatiefnota betrokken.

Werkwijze

Deze technische verkenning is tot stand gekomen in samenwerking met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars. Onder regie van de Stichting van de Arbeid heeft een gezamenlijke werkgroep, waarin ook waarnemers namens het ministerie van SZW hebben deelgenomen, de technische verkenning voorbereid. De Stichting van de Arbeid is aan de vertegenwoordigers van de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars, het ministerie van SZW en drie pensioenuitvoerders die op verzoek van de werkgroep varianten hebben doorgerekend, dank verschuldigd voor het delen van hun deskundigheid.

Het goed vormgeven van het nabestaandenpensioen is een complex vraagstuk. Er kunnen verschillende principiële uitgangspunten aan ten grondslag liggen en uit de discussies blijkt dat meerdere doelen worden nagestreefd die niet altijd dezelfde richting op wijzen. Bovendien is de werkgroep zich zeer bewust dat het overlijden van een van de partners een grote financiële impact kan hebben voor de nabestaanden (achtergebleven partner en kinderen). Cao-partijen en pensioenuitvoerders worden hiermee in de praktijk dagelijks geconfronteerd. Dit vraagt de nodige zorgvuldigheid bij de beantwoording van de adviesaanvraag. Om deze redenen zag de werkgroep zich genoodzaakt langer de tijd te moeten nemen dan de gestelde termijn in de adviesaanvraag. Hierover heeft de Stichting van de Arbeid de minister op 17 mei jl. geïnformeerd (zie bijlage 3).

Inhoud technische verkenning

In de technische verkenning wordt allereerst stilgestaan bij verschillende principiële uitgangspunten die de basis kunnen vormen voor de vormgeving van het nabestaandenpensioen (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de meerdere doelen die worden nagestreefd en de verschillende randvoorwaarden die daarbij gelden. In hoofdstuk 4 komen in het kort de ontwikkelingen in de eerste pijler aan bod (Algemene nabestaandenwet). Aan de positie van wezen

van wie één of beide ouders overlijden, wordt in hoofdstuk 5 apart aandacht besteed. In hoofdstuk 6 worden drie basisvarianten beschreven voor het partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum. Aan de hand van voorbeelden worden de drie basisvarianten verder toegelicht. In hoofdstuk 8 wordt een indicatieve doorrekening van de varianten bij overlijden voor pensioendatum gegeven en wordt kort ingegaan op de vraag of het mogelijk is met aanpassingen op deze basisvarianten eventuele knelpunten weg te nemen. In hoofdstuk 9 worden de voorstellen voor het wezenpensioen, het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum en de drie basisvarianten voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum getoetst aan de verschillende doelen, life events en randvoorwaarden. Tot slot wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de gestelde vragen uit de adviesaanvraag.

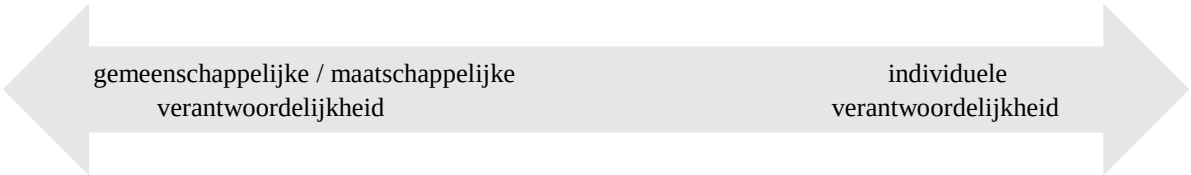
2. Principiële uitgangspunten

De vormgeving van het nabestaandenpensioen kan gebaseerd zijn op verschillende uitgangspunten. Het eerste betreft de vraag of met een nabestaandenpensioen (eerste en tweede pijler) beoogd wordt armoede te bestrijden of dat beoogd wordt een bepaalde levenstandaard te kunnen voortzetten. Vervolgens is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en het individu van belang. Hiermee hangt nauw samen de vraag of het gewenst is dat voor elk individu of collectiviteit eenzelfde voorziening wordt getroffen (uniformering) of dat hierbij differentiatie en keuzevrijheid mogelijk moet zijn. Deze drie vragen kunnen niet van elkaar los worden gezien en bepalen in belangrijke mate de onderlinge samenhang tussen en de vormgeving van de eerste (Anw), tweede (aanvullend nabestaandenpensioen) en derde pijler (individuele voorzieningen). In dit advies wordt overigens niet verder ingegaan op de derde pijler.

Armoedebestrijding en behoud levenstandaard

Wat wordt uiteindelijk beoogd met een nabestaandenpensioen en een Anw-uitkering? Gaat het erom dat de partner en eventuele kinderen na overlijden in staat worden gesteld om in het noodzakelijke levensonderhoud te kunnen voorzien (armoedebestrijding) of om een bepaalde levenstandaard na overlijden te kunnen voortzetten? De voorloper van de Anw, de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), had vooral tot doel armoede bij overlijden van de (mannelijke) echtgenoot[7] tegen te gaan indien de achtergebleven weduwe (later waren ook weduwnaars verzekerd) onvoldoende in staat werd geacht een eigen inkomen te verwerven. Daarbovenop konden individuen aanvullende voorzieningen treffen om de levenstandaard in een bepaalde mate op peil te houden. Van oudsher hebben veel cao-partijen in pensioenregelingen ook een dekking bij overlijden in aanvulling op een wettelijke uitkering geregeld (nabestaandenpensioen). Doel van dit tweede pijlerpensioen is vooral om in aanvulling op armoedebestrijding door de overheid, de levensstandaard enigszins op peil te kunnen houden.

Verantwoordelijkheidsverdeling overheid en individu



Is het treffen van voorzieningen tegen de financiële risico's als gevolg van overlijden een gemeenschappelijke, maatschappelijke of een eigen verantwoordelijkheid van het individu? In het eerste geval ligt het voor de hand dat de overheid een voorziening treft voor alle Nederlands ingezetenen. In het laatste geval zullen individuen zelf voorzieningen moeten treffen bijvoorbeeld door middel van een individueel af te sluiten overlijdensrisicoverzekering, sparen of door een eigen inkomen te verwerven. Een tussenvorm is dat er in collectief verband voorzieningen worden getroffen via bijvoorbeeld cao's en collectieve pensioenregelingen.

---

[7] De AWW kende alleen een uitkering toe aan gehuwden, niet aan samenwonenden.

De AWW kon in belangrijke mate als een algemene basisvoorziening ter bestrijding van armoede worden gezien. Met de invoering van de Algemene nabestaandenwet (Anw) heeft de overheid een grotere verantwoordelijkheid bij individuen neergelegd door alleen nog een nabestaandenuitkering via de Anw te verstrekken voor specifieke situaties. Daarmee is het sinds 1 juli 1996 geen algemene basisvoorziening meer voor weduwen, weduwnaars en wezen. Het gaat dan alleen om situaties waarbij de werknemer overlijdt voor de AOW-gerechtigde leeftijd (als de partner overlijdt na pensioendatum vormt de AOW doorgaans de basisvoorziening). Belangrijkste reden voor de afschaffing van de AWW en invoering van de Anw was dat vrouwen in toenemende mate betaald werk hadden en steeds meer in een eigen inkomen konden voorzien en dat deze trend zich zou voortzetten[8]. Deze keuze van de overheid had tot gevolg dat de meeste individuen uiteindelijk zelf verantwoordelijk zijn om eventuele voorzieningen te treffen voor het geval de partner overlijdt. Wel bleef de overheid het belang van collectiviteiten inzien, gelet op het feit dat een nabestaandenpensioen in pensioenregelingen fiscaal gefaciliteerd wordt.

Veel mensen hebben naast een (verplicht) nabestaandenpensioen ook een overlijdensrisicoverzekering. Dit is soms op vrijwillige basis en soms verplicht zoals bij het aangaan van een hypotheek[9]. Het gaat dan meestal om een eenmalige uitkering bij overlijden van een van de partners en dan vaak voor specifieke doelen met een hoog financieel risico zoals de (gedeeltelijke) aflossing van een hypotheek bij overlijden. Het is de vraag of mensen voldoende beseffen dat ze een grote eigen verantwoordelijkheid voor een adequate nabestaandenvoorziening hebben en hierin weloverwogen keuzes kunnen maken.

Uniformering en differentiatie

Uniformering gaat over de vraag of het wenselijk is iedereen een gelijke nabestaandenvoorziening aan te bieden, of dat het geaccepteerd wordt en gewenst is dat er verschillen bestaan. De eerste visie benadrukt de gelijke rechten. Een nabestaandenvoorziening wordt dan als een noodzakelijke basisvoorziening of een maatschappelijke norm gezien. Volgens de tweede visie kunnen individuen of een collectief van individuen verschillende voorkeuren en behoeftes hebben. Dit leidt tot meer diversiteit en meer ruimte voor persoonlijke keuzes en eigen verantwoordelijkheid. Qua hoogte en duur van de uitkering kunnen verschillende keuzes worden gemaakt of er kan zelfs helemaal geen sprake zijn van een voorziening. Naarmate er meer verantwoordelijkheid bij het individu wordt neergelegd, is het een logische consequentie dat er meer differentiatie in getroffen voorzieningen kan ontstaan. Dit staat los van de vraag of er in collectief verband voorzieningen worden getroffen en op welke wijze dit wordt georganiseerd door (collectieve) partijen.

---

8 In bijlage 4 wordt uitvoeriger ingegaan op de historie van de AWW en Anw (eerste pijler).

9 Een verplichtend karakter geldt in het bijzonder bij het afsluiten van een hypotheek met Nationale Hypotheek Garantie. In andere gevallen wordt men bij het afsluiten van een hypotheek vrijwel standaard geadviseerd een overlijdensrisicoverzekering te koppelen aan een hypotheek zodat de woonlasten na het overlijden van de partner aanzienlijk lager zullen zijn. Bij het betrekken van een huurwoning is dit nooit het geval, zodat de woonlasten na overlijden van een partner meestal gewoon doorlopen tenzij men heel bewust een overlijdensrisicoverzekering afsluit. Het laatste is voor mensen met een lager inkomen nauwelijks een optie.

Overigens is er bij het ouderdomspensioen in het algemeen relatief meer sprake van een homogene groep dan bij het partnerpensioen. In de uitkeringsfase gaat het bij het ouderdomspensioen om een groep met een gemiddelde levensverwachting van circa 20 jaar die niet veel meer aan hun financiële planning kunnen doen. Bij nabestaanden daarentegen kan het gaan om partners die soms nog een levensverwachting van 60 jaar hebben als de deelnemer al op jonge leeftijd overlijdt. In andere gevallen gaat het soms om een levensverwachting van slechts een paar jaar als de deelnemer op latere leeftijd komt te overlijden. Daardoor lopen in het algemeen de behoeftes van nabestaanden verder uiteen.

Uitgangspunten in huidige systeem

Politieke keuzes ten aanzien van de Anw en het fiscale regime voor pensioenregelingen (Witteveenkader) en individuele voorzieningen (derde pijler) bepalen in belangrijke mate de ruimte en mogelijkheden die cao-partijen[10] en individuen hebben[11]. Probleem voor cao-partijen was dat er sinds 1 juli 1996 totaal verschillende systemen ontstonden voor een partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum en bij overlijden na pensioendatum. Immers, bij overlijden voor pensioendatum was er sinds die tijd geen basispensioen meer terwijl bij overlijden na pensioendatum de AOW in de regel als basispensioen bleef bestaan. Dit leidde ertoe dat de aansluiting van het partnerpensioen bij overlijden voor en na pensioendatum werd bemoeilijkt. Er ontstond een financiële kloof, die ook wel het ‘Anw-hiaat’ genoemd wordt. Om deze weg te nemen, hebben diverse cao-partijen (verplicht of facultatief) een Anw-hiaatverzekering aangeboden aan de deelnemers, hetgeen hogere premielasten tot gevolg had.

Naarmate het opvangen van de financiële gevolgen voor nabestaanden als gevolg van overlijden meer als een maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt gezien, ligt het voor de hand de groep rechthebbenden en daarmee de dekking van de Algemene nabestaandenwet uit te breiden. In dat geval wordt ervoor gekozen een vangnet te bieden om armoede te voorkomen. Aan de andere kant van het spectrum kan het worden gezien als een eigen verantwoordelijkheid en keuze van individuen om vooraf voorzieningen te treffen. Cao-partijen hebben de contractsvrijheid om die individuele verantwoordelijkheden te bundelen en in een pensioenregeling een (verplicht) partner- en wezenpensioen op te nemen. Daarnaast nemen mensen eigen verantwoordelijkheid door het afsluiten van bijvoorbeeld een overlijdensrisicoverzekering, al dan niet vanwege een hypotheek.

De politieke keuzes die in het verleden zijn gemaakt, lijken vooral de volgende uitgangspunten te hanteren:

- Er bestaat een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor specifieke groepen nabestaanden (arbeidsongeschikten en nabestaanden met opgroeiende kinderen met een relatief laag inkomen). Doel hierbij lijkt vooral armoedebestrijding, maar het bereiken van deze doelstelling is steeds meer door de bijstand, als algemeen vangnet, overgenomen.
- Het is een eigen verantwoordelijkheid van individuen en cao-partijen om te bezien of ook in andere situaties een nabestaandenvoorziening wordt getroffen. Het doel daarbij is vooral het behoud van de levensstandaard. De overheid ziet hier een belang in en stimuleert dit met de fiscale facilitering van nabestaandenregelingen in de tweede en derde pijler.

---

[10] Een pensioenregeling kan ook tussen een werkgever en een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging overeengekomen worden.

[11] Ook internationale regelgeving ten aanzien van pensioenen kunnen van invloed zijn op de mogelijkheden, maar die worden in dit kader buiten beschouwing gelaten.

3. Doelen en randvoorwaarden

De werkgroep heeft verschillende doelen geïnventariseerd waaraan nabestaandenvoorzieningen zouden moeten voldoen. Er is niet alleen gekeken naar problemen waar pensioenuitvoerders en cao-partijen in de praktijk mee worden geconfronteerd, maar er is ook gebruik gemaakt van de expertise en ervaringen van de Ombudsman Pensioenen en de Landelijke Cliënten Raad (LCR). Verder is de inbreng van Tweede Kamerleden naar aanleiding van de initiatiefnota van de leden Omtzigt en Bruins op de voet gevolgd en hierin meegenomen. Dit alles heeft geleid tot de volgende doelen en randvoorwaarden voor het tweede pijler nabestaandenpensioen.

Doelen

Doelen
• *Adequate dekking en aansluiten op behoeftes* Het is belangrijk dat het nabestaandenpensioen aansluit op de uiteenlopende behoeftes vanwege de verschillende situaties waarin nabestaanden terecht komen. De een zal een financiële ondersteuning gedurende een bepaalde periode wensen terwijl de ander juist de behoefte heeft aan een levenslange uitkering omdat er weinig tot geen arbeidsmarktperspectief is (bijvoorbeeld als de partner al voltijd werkt of gepensioneerd is). Doel is het nabestaandenpensioen te verbeteren. Het is geenszins de bedoeling het nabestaandenpensioen te versoberen.
• *Verbeteren inkomensondersteuning bij opgroeiende kinderen* Vooral een achtergebleven partner met opgroeiende en/of studerende kinderen komt vaak in een financieel lastige situatie terecht. Er bestaat een sterke behoefte om de financiële positie voor partners met de zorg voor kinderen te verstevigen bij het wegvallen van het inkomen van de partner.
• *Samenhang met eerste pijler* Het nabestaandenpensioen via de arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling (tweede pijler) moet in samenhang worden bezien met een basisvoorziening die door de overheid wordt verstrekt (eerste pijler). Bij overlijden na pensioendatum geldt een algemeen basispensioen voor iedereen in de vorm van de AOW. Bij overlijden voor pensioendatum ontbreekt deze basisvoorziening voor het merendeel van de betrokkenen. Er is immers alleen in beperkt aantal situaties sprake van een Anw-uitkering.
• *Beperken negatieve schokken bij life events* Life events kunnen gevolgen hebben voor de dekking van (een deel van) het nabestaandenpensioen. Wisseling van baan waarbij een werknemer deelnemer wordt in een andere pensioenregeling, de overstap naar zelfstandig ondernemen, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, scheiden of het samenwonen met een nieuwe partner, zijn veel voorkomende situaties die gevolgen kunnen hebben voor de hoogte en de dekking van het nabestaandenpensioen. Omdat het hier ook om individuele keuzes kan gaan, is het voor cao-partijen lastig dan wel onmogelijk een regeling te bedenken die alle eventuele negatieve gevolgen van life events kan voorkomen. Negatieve gevolgen kunnen worden afgezwakt, maar er zal geen systeem zijn dat alles kan oplossen. Belangrijk is in ieder geval dat deelnemers en hun partners zich voldoende bewust zijn van de gevolgen en hier ook eigen verantwoordelijkheid in nemen door eventueel aanvullende maatregelen te treffen.

Randvoorwaarden

Randvoorwaarden
Communicatie Het nabestaandenpensioen, de hoogte ervan en de gevolgen bij life events moeten duidelijk en uitlegbaar zijn, zodat deelnemers en hun partners weten waar ze aan toe zijn en eventueel tijdig zelf aanvullende regelingen kunnen treffen.
Uitvoerbaarheid Naast de communiceerbaarheid met deelnemers (zie hierboven) is het ook belangrijk dat een systeem van nabestaandenpensioen voor pensioenuitvoerders goed uitvoerbaar is. Hoe complexer een systeem des te meer kansen op fouten en hoe hoger de uitvoeringskosten.
Betaalbaarheid Voor deelnemers en werkgevers is van belang dat het nabestaandenpensioen naast overzichtelijk en uitvoerbaar, ook financieel te dragen is en dat de premies niet een te groot beslag leggen op de loonruimte en/of de opbouw van het ouderdomspensioen uitholt. Uitgangspunt is dat grosso modo uitgegaan wordt van de huidige premieruimte voor het nabestaandenpensioen.
Behoud fiscale kader Voor het nabestaandenpensioen moet voldoende fiscale ruimte in de tweede pijler zijn (naast de ruimte voor het ouderdomspensioen). De fiscale ruimte moet de doelen van het voorgestane systeem van het nabestaandenpensioen ondersteunen en niet een versobering van het nabestaandenpensioen als doel hebben.
Solidariteit alleenstaanden Een pensioencollectiviteit kent diverse vormen van solidariteit. Via het collectief geregelde nabestaandenpensioen zijn onder meer alleenstaanden solidair met partners van overleden deelnemers. Vooral bij overlijden voor pensioendatum is er sprake van solidariteit tussen deelnemers met en zonder partner en/of kinderen. De werkgroep onderschrijft het belang van solidariteit maar is tevens van mening dat hier grenzen aan gesteld moeten kunnen worden onder meer om te voorkomen dat het draagvlak onder dergelijke collectieve voorzieningen vermindert.
Arbeidsparticipatie Vanuit maatschappelijk oogpunt is het gewenst dat nabestaanden die niet of gedeeltelijk werken en nog tot de beroepsbevolking behoren, na een bepaalde periode (meer) betaalde arbeid verrichten als hier nog mogelijkheden toe zijn.

Financieringswijze

Het is de werkgroep gebleken dat de termen ‘opbouwbasis’ en ‘risicodekking’ bij het partnerpensioen vaak tot misverstanden leiden. De begrippen opbouw en financiering van partnerpensioen lopen daarbij soms door elkaar. In de praktijk is er bij een partnerpensioen tijdens de opbouwfase nooit sprake van volledige kapitaaldekking.

Een partnerpensioen op kapitaalbasis (ook wel opbouwbasis) is een partnerpensioen waarbij ieder jaar een evenredig deel van het verzekerde partnerpensioen wordt ingekocht (opgebouwd). Op pensioendatum is het volledige partnerpensioen opgebouwd. Overlijdt de deelnemer na de pensioendatum dan kan vanuit het opgespaarde kapitaal het volledige verzekerde partnerpensioenpensioen levenslang aan de partner worden uitgekeerd. Ook is het mogelijk indien er op pensioendatum geen partner is, te kiezen voor een hoger ouderdomspensioen. Overlijdt de deelnemer vóór de pensioendatum dan komt het tot dat moment opgebouwde partnerpensioenpensioen tot uitkering. Dat is niet gelijk aan het volledige verzekerde partnerpensioen. Voor het verschil tussen het opgebouwde pensioen en het verzekerde pensioen is er een risicoverzekering. Naarmate de deelnemer langer aan de pensioenregeling deelneemt, is het opgebouwde deel van het verzekerde partnerpensioen groter en het risicodeel kleiner. Kortom wanneer er gesproken wordt van een partnerpensioen op kapitaalbasis of risicobasis bij overlijden voor pensioendatum, is dat altijd een combinatie van een opbouwcomponent met een risicoverzekering.

Bij een partnerpensioen op risicobasis wordt geen partnerpensioen opgebouwd voor het geval de deelnemer overlijdt voor pensioendatum. Er is dan een risicoverzekering die het volledige verzekerde partnerpensioen aan de partner uitkeert als de deelnemer overlijdt vóór de pensioendatum. Wanneer er een partnerregeling op volledige risicobasis is, is het mogelijk dat daarnaast ook opgebouwd wordt voor een partnerpensioen bij overlijden na de pensioendatum. Dat kan door het verzekeren van een uitgesteld partnerpensioen op opbouwbasis of bijvoorbeeld door een hoger ouderdomspensioen op te bouwen dat voor een deel op pensioendatum kan worden uitgeruild voor een partnerpensioen. Kortom ook wanneer het partnerpensioen volledig op risicobasis wordt verzekerd, is dat altijd mogelijk in combinatie met een vorm van opbouw voor partnerpensioen na de pensioendatum.

Een partnerpensioen op risicobasis wordt ook gebruikt in combinatie met een pensioenkapitaal dat opgebouwd wordt in een DC-regeling. Tot de pensioendatum is een volledig partnerpensioen op risicobasis verzekerd, op de pensioendatum wordt van het opgebouwde kapitaal in de DC-regeling een ouderdomspensioen en een partnerpensioen ingekocht. In de hoogte van de beschikbare premie is er rekening mee gehouden dat een ouderdomspensioen en partnerpensioen worden ingekocht.

Beide financieringssystemen kunnen dus zowel bij overlijden vóór als na pensioendatum in een volledige dekking van een partnerpensioen voorzien. Het belangrijkste verschil tussen de beide systemen is dat er bij een partnerpensioen op kapitaalbasis een waarde is, die er bij tussentijds ontslag voor zorgt dat er een premievrij partnerpensioen is over de afgelopen diensttijd die kan worden overgedragen naar een nieuwe pensioenregeling. Bij een partnerpensioen op risicobasis is er bij tussentijds ontslag (inclusief de overstap naar zelfstandig ondernemen) geen waarde en daarmee vervalt de dekking over de achterliggende dienstjaren, tenzij ervoor wordt gekozen een deel van het ouderdomspensioen uit te ruilen. De premie van beide financieringssystemen loopt wel uiteen.

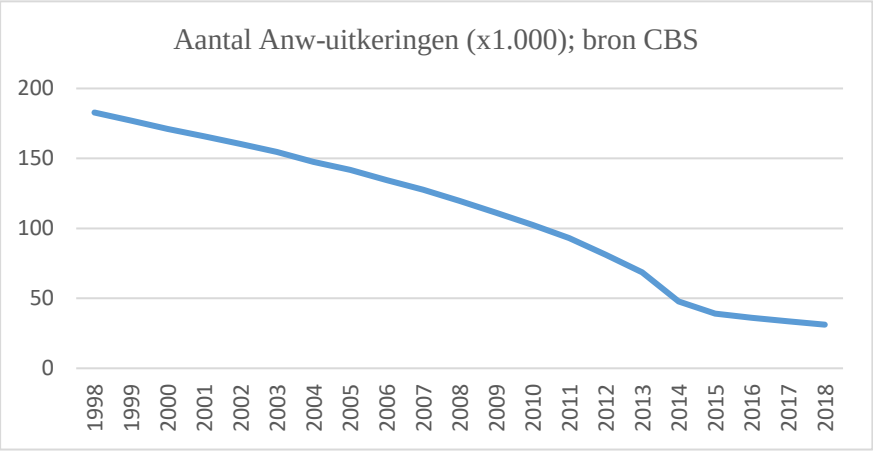
Voor deelnemers die een of meerdere keren van werkgever wisselen kunnen er hiaten in het partnerpensioen ontstaan wanneer gewisseld wordt tussen een regeling met partnerpensioen op risicobasis en een regeling met partnerpensioen op opbouwbasis. Door één standaard te hanteren voor alle regelingen van het nabestaandenpensioen is de aansluiting wel mogelijk en zijn er mogelijkheden om de communicatie eenvoudiger vorm te geven.

Netspar heeft onder meer gekeken naar de vraag in welke situatie welke financieringswijze het meest efficiënt is. Netspar wijst in de publicatie *'Nabestaandenpensioen, versnipperde vormgeving vertroebelt risico's'* erop dat het partnerpensioen dat uitgekeerd wordt als de deelnemer ná pensioendatum overlijdt vrijwel altijd op opbouwbasis ('kapitaalbasis') wordt gefinancierd en in het algemeen tot minder problemen leidt. Er is geen sprake meer van actieve deelname (geen premie-inleg) en de kans op overlijden (terwijl de partner nog in leven is) is na pensioendatum aanzienlijk groter. Voor deze situatie ligt een partnerpensioen op opbouwbasis daarom voor de hand. Een partnerpensioen voor het overlijdensrisico vóór pensioendatum is echter wezenlijk anders. Netspar geeft aan dat financiering op risicobasis hier meer voor de hand ligt. Omdat de kans op overlijden voor pensioendatum klein is en de financiële risico's voor een individu aanzienlijk groot zijn, maakt dat er hier sprake is van een typisch verzekeringsvraagstuk. Financiering op risicobasis is dan efficiënter. Wel geeft Netspar aan dat een collectieve overstap naar risicobasis keuzes van de overheid en sociale partners vergt.

4. Nabestaanden- en wezenuitkering (Algemene nabestaandenwet)

Hoewel de minister van SZW vooral vraagt om de gewenste vormgeving van het nabestaandenpensioen te bezien in samenhang met de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet zozeer om een advies over de Anw uit te brengen, heeft de werkgroep wel de behoefte enkele opmerkingen ten aanzien van de Anw te maken in deze technische verkenning. Daarbij realiseert de werkgroep zich dat de Tweede Kamer ook nog komt te spreken over de recent verschenen beleidsdoorlichting van de Anw.

Sinds 1996 heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor een nabestaandenvoorziening vooral neergelegd bij cao-partijen en individuen. De Anw-uitkering voor een achterblijvende partner is alleen nog beschikbaar voor nabestaanden met een arbeidsbeperking van meer dan 45% en een weduwe of weduwnaar met kinderen tot 18 jaar. Bovendien wordt in die situaties de uitkering (volledig) gekort als er nog andere inkomsten uit of in verband met arbeid zijn. Inkomsten uit arbeid[12] mogen niet meer dan 1,6 maal het minimumloon en inkomsten in verband met arbeid[13] mogen niet meer dan het sociaal minimum bedragen. Boven deze grenzen is er geen sprake van een nabestaandenuitkering uit hoofde van de Anw. Het gevolg is dat nog geen kwart van alle achtergebleven partners tot de AOW-gerechtigde leeftijd in aanmerking komt voor een Anw-uitkering (anno 2019 zijn dit naar verwachting minder dan 30.000 nabestaanden). Van degenen die wel een volledige of gedeeltelijke nabestaandenuitkering ontvangen, is dit voor ongeveer de helft vanwege een arbeidsbeperking en voor de helft vanwege opgroeiende kinderen. Het aantal nabestaandenuitkeringen is in de afgelopen twintig jaar sterk gedaald van ruim 180.000 naar minder dan 30.000 in 2019.



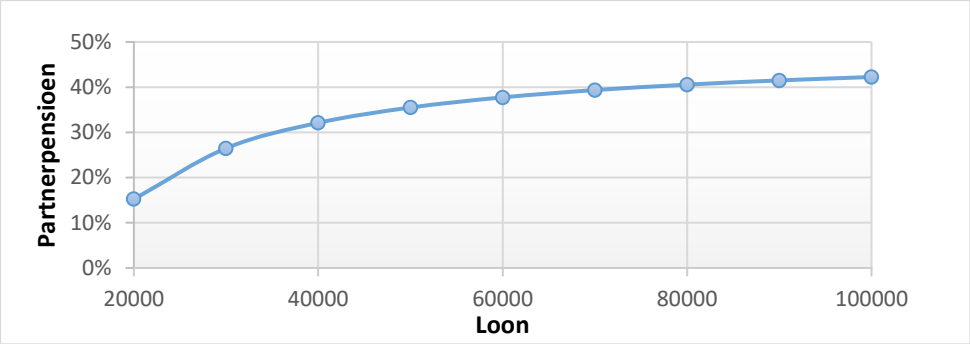
Omdat de Anw niet meer als breed ‘basispensioen’ voor het nabestaandenpensioen kan worden gezien, is de aansluiting van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler bij overlijden voor en na de pensioengerechtigde leeftijd bemoeilijkt. Dat komt omdat het nabestaandenpensioen via de franchise rekening houdt met een ‘basispensioen’. Bij het ontbreken van een Anw-uitkering zonder dat het wegvallen van deze wettelijke uitkering wordt gerepareerd (via een zogenaamde ‘Anw-hiaatverzekering’), kan de inkomensterugval groot zijn. Dit raakt vooral achterblijvende partners met geen of een laag inkomen (zie kader) en/of een beperkt arbeidsmarktperspectief (bijvoorbeeld partners met een hoge leeftijd of partners die al een volledige baan hadden). Partners met opgroeiende kinderen, die geen of een beperkte Anw-uitkering krijgen

[12] Het gaat bij ‘inkomen uit arbeid’ bijvoorbeeld om loon, winst uit onderneming en (vervroegd) pensioen.
[13] Bij ‘inkomen in verband met arbeid’ gaat het bijvoorbeeld om een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.

vanwege eigen inkomsten, kunnen geconfronteerd worden met een behoorlijke inkomensachteruitgang.

Maximaal te bereiken partnerpensioen tweede pijler bij ontbreken basispensioen

In deze grafiek is het partnerpensioen weergegeven als percentage van het loon. Hierbij is uitgegaan van een maximaal te bereiken ouderdomspensioen van 70% van het loon. Het partnerpensioen is hier weer 70% van.



In de praktijk wordt dit maximum vaak niet gehaald. Baanwisseling en het maximaal te bereiken dienstjaren kunnen hier onder andere van invloed op zijn.

Inkomenstoets

Achterblijvende partners die niet in aanmerking komen voor een Anw-uitkering en onder het bestaansminimum wegzakken, kunnen een beroep doen op een bijstandsuitkering. Het nabestaandenpensioen uit de tweede pijler wordt dan wel gekort op de bijstandsuitkering, dit in tegenstelling tot de situatie bij een Anw-uitkering. Deze situatie zal zich vooral voordoen bij de lagere inkomens, zeker als er geen sprake is van een Anw-hiaatverzekering. In deze situatie wordt met het nabestaandenpensioen niet het beoogde doel (behoud van levensstandaard) bereikt. Zie onderstaand kader voor de verschillen tussen Anw en bijstand.

	Algemene nabestaandenwet	**Bijstand (Participatiewet)**
Inkomenstoets	**ja (individueel inkomen)**	**ja (huishoudinkomen)**
• waarvan inkomen uit arbeid	• 50% van WML wordt vrijgelaten plus 2/3 van het meerdere loon wordt verrekend	• gedurende zes maanden vrijstelling van 25% bijverdiensten met een maximum van €209 netto per maand; daarboven 100% verrekening
• waarvan inkomen in verband met arbeid	• 100% verrekening • geen verrekening bij wezenuitkering	• 100% verrekening
• bijzonderheden (voor zover van belang)	• aanvullend partnerpensioen (tweede en derde pijler) vrijgesteld • geen verrekening bij wezenuitkering	• aanvullend partnerpensioen wordt wel volledig verrekend; • geen verrekening bij wezenuitkering • inkomsten uit arbeid kinderen onder 18 jaar zijn vrijgesteld.

Vermogenstoets	nee	ja (vermogen huishouden)
• algemene vrijstelling	• n.v.t.	• € 6.120 (samenwonenden en alleenstaande ouders het dubbele)
• eigen woning	• n.v.t.	• als waarde woning minus hypotheekschuld > € 51.600, in beginsel geen bijstand.
Niveau uitkering	**sociaal minimum**	**sociaal minimum**

Suggesties voor verbetering

Binnen de werkgroep is besproken wat het zou betekenen als de Anw meer tot een volwaardig basispensioen zou worden omgevormd en – in elk geval voor een beperkte duur - voor iedereen zou gelden. De werkgroep kan zich voorstellen dat (op termijn) aan alle weduwen en weduwnaars een Anw-uitkering wordt verstrekt (in ieder geval aan degenen met een laag inkomen)[14] gedurende een maximale periode van een aantal jaren. Na deze periode zal men dan moeten voldoen aan de criteria zoals die nu al gelden (opgroeiende kinderen of arbeidsongeschiktheid) om daaropvolgend nog in aanmerking te komen voor een Anw-uitkering. Een andere mogelijkheid is om de halfwezenuitkering weer in te voeren teneinde de inkomenspositie van nabestaanden met opgroeiende kinderen te verbeteren.
Wijzigingen van de Anw en de daarmee gepaard gaande lastenverschuivingen vergen echter een brede maatschappelijke en politieke afweging.

Eerste pijler (Anw)	**Huidige regeling**	**Suggesties**
Nabestaandenuitkering	Nabestaandenuitkering (sociaal minimum) alleen bij opgroeiende kinderen tot 18 jaar (of tot 21 jaar indien studie volgend) en voor bij meer dan 45% arbeidsongeschiktheid. Wel inkomensverrekening (geen vermogenstoets).	Nabestaandenuitkering (sociaal minimum) voor iedereen gedurende een maximale periode van een aantal jaren (eventueel met inkomensverrekening). Na deze periode zijn de huidige criteria van toepassing.
Wezenuitkering	Leeftijdsafhankelijke wezenuitkering voor volle wezen tot 21 jaar (32%, 48% of 64% van sociaal minimum).	Leeftijdsafhankelijke wezenuitkering voor volle wezen tot 18 jaar met maximale uitloop in verband met studie tot 30 jaar [15]. Halfwezenuitkering tot de leeftijd van 18 jaar van 20%.

Voor ouderloze wezen zouden de leeftijdsgrenzen ook gewijzigd en meer afgestemd kunnen worden op leeftijdsgrenzen die in andere regelingen gebruikelijk zijn, zoals de Wet studiefinanciering (zie bijlage 5). Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid en begrijpelijkheid van de financiële situatie waardoor een betere financiële planning gemaakt kan worden.

Overigens wordt opgemerkt dat de huidige Anw wat betreft de nabestaandenuitkering bij arbeidsongeschiktheid niet goed aansluit op de WIA en nog gebaseerd is op oude wetgeving. De WIA kent een ondergrens van 35% arbeidsongeschiktheid terwijl de Anw uitgaat van 45%. De werkgroep kan zich voorstellen dat de Anw op dit punt in lijn met de WIA wordt gebracht.

---

[14] Aangezien een (klein) aanvullend (partner)pensioen gekort wordt op een bijstandsuitkering, fungeert de bijstand niet als basisvoorziening en ligt het meer voor de hand dit in de Anw te regelen.

[15] In de Wet studiefinanciering geldt ook een maximum leeftijdsgrens van 30 jaar.

5. Opgroeiende kinderen (wezenpensioen)

Het overlijden van een of beide ouders brengt vooral voor kinderen een periode van intens verdriet met zich mee. Des te schrijnender is het als kinderen vervolgens ook in hun dagelijks leven worden beperkt omdat bepaalde activiteiten niet meer financieel kunnen worden opgebracht. In de praktijk doen zich veel schrijnende situaties voor bij gezinnen met opgroeiende kinderen en bij kinderen die alleen achterblijven.

Fiscale ruimte

De fiscale ruimte voor het bieden van een adequaat wezenpensioen wordt als knellend ervaren. Vrijwel alle pensioenregelingen maken maximaal gebruik van de fiscale ruimte voor het wezenpensioen, maar in de praktijk blijkt dit niet voldoende te zijn omdat de kosten van opgroeiende kinderen hiermee niet kunnen worden gefinancierd. Daarom pleit de werkgroep voor een geringe verruiming van het fiscale kader ter ondersteuning van een verbetering van het wezenpensioen, zonder dat dit ten koste gaat van de ruimte voor het partnerpensioen. In de verschillende varianten die in hoofdstuk 6 en verder aan de orde komen, is dit meegenomen.

Op basis van de Wet op de loonbelasting 1964 geldt dat het wezenpensioen voor een halfwees maximaal 14% en voor een volle wees maximaal 28% van het ouderdomspensioen mag bedragen. Bij een inkomen van 40.000 euro is dat ongeveer 7% respectievelijk 14% van het wegvallende inkomen. Het voorstel van de werkgroep is om het wezenpensioen te verstevigen door de maximale fiscale ruimte te vergroten tot 20% respectievelijk 40% van het ouderdomspensioen. Daarnaast wordt een voorstel gedaan voor een partnerpensioenregeling zonder inbouw van een franchise. Dat geldt dan ook ten aanzien van het wezenpensioen.

Leeftijdsgrenzen

De maximale leeftijd voor een wezenpensioen die in een pensioenregeling mag worden gehanteerd is momenteel 30 jaar. Omdat deze leeftijdsgrens veel ruimte biedt om uiteenlopende leeftijden in pensioenregelingen te hanteren, is het voorstel om deze te verlagen en daarbij uit te gaan van een vaste leeftijd. Op deze wijze kan meer uniformiteit worden bewerkstelligd en de communicatie eenduidiger worden. Kijkend naar gebruikelijke leeftijdsgrenzen in pensioenregelingen en leeftijdsgrenzen in aanpalende wetgeving voor jongeren (zie bijlage 5) ligt een vaste leeftijdsgrens op of tussen 21 en 25 jaar voor de hand[16]. Een vaste leeftijdsgrens van 21 jaar sluit onder meer aan bij de nieuwe alimentatiewetgeving en het volwassen minimumloon waarbij men geacht wordt financieel zelfstandig te zijn. Een overweging om een leeftijd van 25 jaar te kiezen kan zijn omdat de meeste jongeren op die leeftijd een studie hebben afgerond.

[16] Er wordt voor het wezenpensioen een andere leeftijdsgrens gekozen dan voor de wezenuitkering op grond van de Anw. Dit heeft onder meer te maken met de onderlinge verschillen. Ten eerste heeft de wezenuitkering alleen betrekking op wezen van wie beide ouders zijn overleden terwijl het wezenpensioen ook uitgekeerd wordt ten behoeve van wezen van wie een van de ouders is overleden (andere doelgroep). Bij de Anw gaat het alleen om gezinnen met een lager inkomen en is het bedoeld als een vangnet. Het wezenpensioen heeft betrekking op alle opgroeiende wezen van overleden deelnemers ongeacht het inkomen. Tot slot wordt bij het voorstel van de Anw vooral aangesloten bij aanpalende wetgeving (verlengde duur voor studerende kinderen), terwijl bij het wezenpensioen gekeken wordt naar de uitvoerbaarheid en het beperken van de uitvoeringskosten (vaste leeftijd).

6. Onderzochte basisvarianten partnerpensioen (tweede pijler)

Hieronder worden drie basisvarianten voor het partnerpensioen beschreven. De werkgroep is tot deze drie varianten gekomen door allereerst te kijken naar de varianten die momenteel gangbaar zijn in de huidige praktijk. Vervolgens is een nieuwe derde variant ontwikkeld. Deze is onder meer geïnspireerd op basis van eigen ervaringen bij de aangesloten organisaties en pensioenuitvoerders, debatten in en buiten de Tweede Kamer, voorbeelden bij de Ombudsman Pensioenen en de Landelijke Cliëntenraad en de aanbevelingen van Netspar. Alle drie de basisvarianten gaan uit van kapitaalopbouw voor het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum. Voor het partnerpensioen bij overlijden vóór pensioendatum gaan de eerste twee varianten uit van een levenslange uitkering gebaseerd op het salaris en de diensttijd. De derde variant gaat uit van een verzekering van het wegvallende inkomen voor een beperkte periode waarbij dit bedrag kan worden ingezet voor een tijdelijke of een levenslange uitkering. De laatste basisvariant is daarmee een andere vormgeving dan tot nu toe gebruikelijk is bij een partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum.

Drie basisvarianten

De drie varianten zijn geanalyseerd, uitgewerkt en doorgerekend (zie bijlage 6 voor meer details).

1. Een partnerpensioen voor overlijden *na* pensioendatum gebaseerd op 70%[17] van het ouderdomspensioen (OP) en gefinancierd op kapitaalbasis. Het partnerpensioen voor overlijden *voor* pensioendatum wordt op kapitaalbasis opgebouwd en voor toekomstige dienstjaren op risicobasis verzekerd (zodat het uit gaat van het te bereiken OP)[18]. Overigens is deze variant moeilijk te combineren met zuivere defined contribution-regelingen (DC) en kunnen ze niet uitgevoerd worden door premie-pensioeninstellingen (PPI's).
2. Een partnerpensioen voor overlijden *na* pensioendatum gebaseerd op 70% van het OP dat gefinancierd wordt op kapitaalbasis. Het partnerpensioen voor overlijden *voor* pensioendatum wordt volledig op risicobasis verzekerd (en gaat uit van het te bereiken OP)[19].
3. Een partnerpensioen voor overlijden *na* pensioendatum gebaseerd op 70% van het OP en gefinancierd op kapitaalbasis. Het partnerpensioen voor overlijden *voor* pensioendatum bedraagt - ongeacht het aantal verstreken of te bereiken dienstjaren - een bedrag van vijf jaarsalarissen en wordt volledig op risicobasis verzekerd.

Overigens wordt bij de eerste twee varianten een wezenpensioen ter hoogte van 20% (halfwees) respectievelijk 40% (volle wees) van het te bereiken ouderdomspensioen op risicobasis verzekerd. In de derde variant wordt een wezenpensioen van respectievelijk 20% en 40% van het (fiscale) loon op risicobasis verzekerd. In alle varianten is er sprake van een verbetering van het wezenpensioen.

---

[17] Bij middelloonregelingen geldt momenteel per jaar een maximaal fiscaal opbouwpercentage van 1,875% van de pensioengrondslag voor het ouderdomspensioen en 1.313% voor het partnerpensioen. Het opbouwpercentage van het partnerpensioen komt daarmee ongeveer overeen met 70% van het ouderdomspensioen.

[18] Cao-partijen kunnen kiezen voor 50%, 60% of 70% van de pensioengrondslag. Vooralsnog wordt hier uitgegaan van 70%.

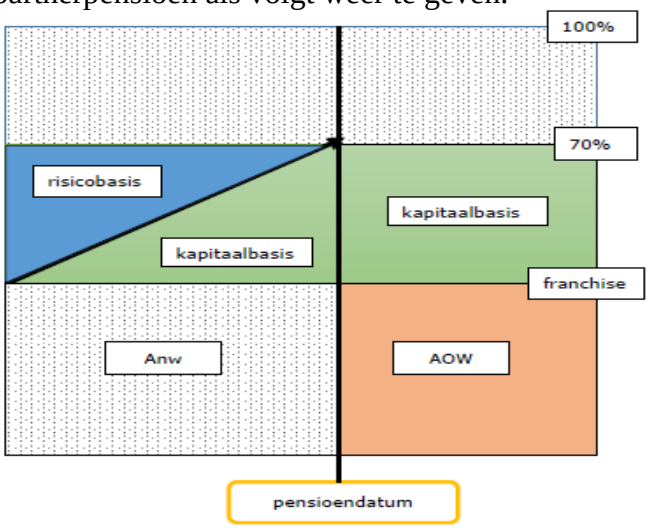
[19] Zie voetnoot 7.

basisvarianten nabestaandenpensioen	levenslange uitkering (‘kapitaaldekking’)	levenslange uitkering (‘risicobasis’)	tijdelijke uitkering (‘risicobasis’)
wezenpensioen	• 20% of 40% van te bereiken ouderdoms-pensioen • tot vaste leeftijd tus-sen 21 en 25 jaar	• 20% of 40% van te bereiken ouderdoms-pensioen • tot vaste leeftijd tus-sen 21 en 25 jaar	• 20% of 40% van het loon • tot vaste leeftijd tus-sen 21 en 25 jaar
partnerpensioen (overlijden voor pensi-oendatum)	• levenslange uitke-ring van 70% van te bereiken ouderdoms-pensioen • financiering: combi-natie opbouwbasis (bereikte dienstjaren) en risicobasis (nog te bereiken dienstjaren)	• levenslange uitke-ring van 70% van te bereiken ouderdoms-pensioen • financiering: risico-basis	• bedrag van vijf jaar-salarissen • naar keuze spreiden in de tijd (minimaal over vijf jaar) • financiering: risico-basis
partnerpensioen (overlijden na pensioen-datum)	• levenslange uitkering van 70% van het ou-derdomspensioen • financiering: op-bouwbasis	• levenslange uitkering van 70% van het ou-derdomspensioen • financiering: op-bouwbasis	• levenslange uitkering van 70% van het ou-derdomspensioen • financiering: op-bouwbasis

Bij alle drie de varianten dient gerealiseerd te worden dat volgens de huidige wetgeving de meeste weduwen en weduwnaars niet in aanmerking komen voor een Anw-nabestaandenuitkering. Alleen achtergebleven partners met opgroeiende kinderen en personen met een arbeidsbeperking komen hiervoor in aanmerking. Bovendien mag het (arbeids)inkomen niet te hoog zijn.

Basisvariant 1: levenslange uitkering (‘kapitaaldekking’)

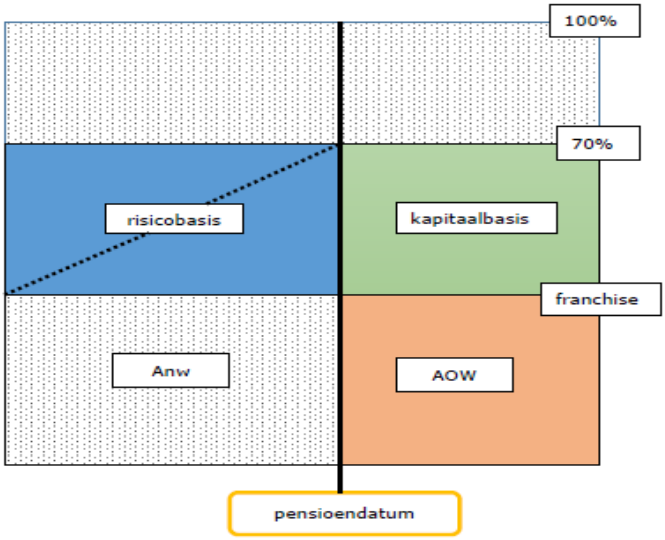
Deze variant komt in de praktijk vooral veel voor bij defined benefit-regelingen. Bij een levenslange uitkering op kapitaalbasis wordt gedurende actieve deelname een partnerpensioen ‘opgebouwd’ en het volledig benodigde kapitaal voor een partnerpensioen wordt bereikt op pensioendatum. Indien de deelnemer tijdens de actieve periode (opbouwfase) overlijdt is er nog geen volledig partnerpensioen opgebouwd. Omdat het partnerpensioen gerelateerd is aan het te bereiken ouderdomspensioen en niet aan het tot dan opgebouwde ouderdomspensioen, wordt het nog niet opgebouwde deel bij overlijden voor pensioendatum op risicobasis verzekerd. Voor pensioendatum is er daarom sprake van een gecombineerde financiering op risicobasis en kapitaalopbouw, na pensionering van volledige kapitaalopbouw. Grafisch is de opbouw en verzekering van het partnerpensioen als volgt weer te geven.



In deze variant wordt er zowel bij overlijden vóór als bij overlijden ná pensioendatum rekening gehouden met een AOW-franchise (omdat het gebaseerd is op 70% van het OP). Bij overlijden na uitdiensttreding maar voor pensioendatum is er in deze situatie een gedeeltelijk partnerpensioen opgebouwd dat gebaseerd is op het aantal gerealiseerde deelnemingsjaren en niet op het aantal te bereiken dienstjaren. Dit deel van het partnerpensioen blijft bestaan en komt tot uitkering als de deelnemer voor of na pensioendatum overlijdt (tenzij dit deel wordt uitgeruild voor een hoger ouderdomspensioen). In geval van een nieuwe werkgever met een nieuwe pensioenregeling kan het reeds opgebouwde kapitaal als premievrije aanspraak achterblijven in de oude regeling of overgedragen worden in de nieuwe regeling en verder opgebouwd worden voor de nieuwe (toekomstige) deelnemingsjaren.

Basisvariant 2: levenslange uitkering ('risicobasis')

Deze variant bouwt eveneens voort op veel voorkomende regelingen voor het partnerpensioen en komt zowel bij defined benefit- als bij defined contribution-regelingen voor. Gedurende de opbouwfase wordt er niet alleen ouderdomspensioen opgebouwd maar ook een kapitaalgedekt partnerpensioen dat bij overlijden van de deelnemer *na* pensioendatum tot uitkering komt. Er is sprake van volledige risicodekking in het geval de deelnemer *voor* pensionering overlijdt. Zowel voor als na pensioendatum wordt rekening gehouden met een uitkering in de eerste pijler door het inrekenen van een AOW-franchise.

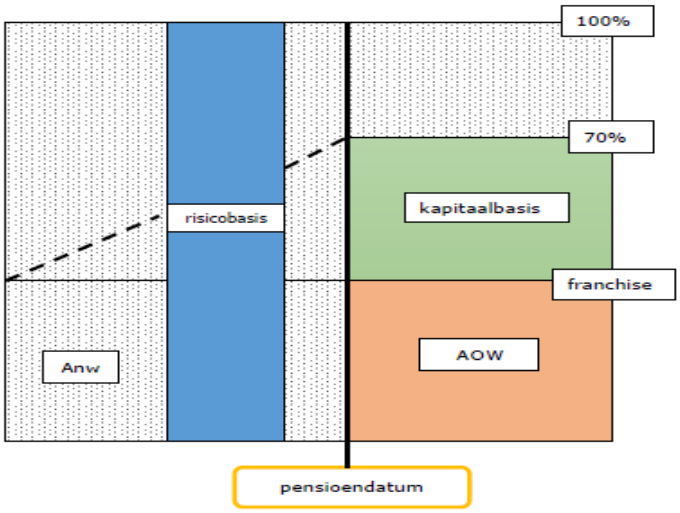


Bij overlijden na uitdiensttreding maar voor pensioendatum, is er in deze situatie geen partnerpensioenpensioen. Bij een nieuwe werkgever geldt eventueel weer een dekking voor het partnerpensioen maar alleen voor de nieuwe (toekomstige) deelnemingsjaren, tenzij ervoor gekozen is een deel van het ouderdomspensioen uit te ruilen ten behoeve van een partnerpensioen. Bij overlijden voor pensioendatum is er sprake van volledige financiering op risicobasis, na pensionering van volledige kapitaalopbouw.

Basisvariant 3: uitkering van vijf jaarsalarissen ('risicobasis')

Omdat nabestaanden in geval de deelnemer overlijdt voor pensioendatum, vaak behoefte hebben om vooral de eerste jaren het inkomen op peil te houden, is een nieuwe variant onderzocht. In deze nieuwe variant wordt – ongeacht het aantal deelnemingsjaren – een nabestaandenpensioen van vijf jaarsalarissen ten behoeve van de partner verzekerd ingeval de deelnemer voor pensioendatum overlijdt. Ook hier geldt dat er tijdens de werkzame periode een kapitaalgedekt partnerpensioen wordt opgebouwd dat bij overlijden van de deelnemer *na* pensioendatum wordt

uitgekeerd. Er is sprake van volledige risicodekking in het geval de deelnemer *voor* pensionering overlijdt.



Er wordt bij de uitkering van vijf jaarsalarissen geen rekening gehouden met een franchise. Er wordt standaard dus uitgegaan dat er geen sprake is van een Anw-uitkering [20]. Bij overlijden na pensioendatum wordt wel rekening gehouden met een AOW-uitkering in de vorm van een AOW-franchise. De uitkering van vijf jaarsalarissen bij overlijden voor pensioendatum kan flexibel worden opgenomen maar bedraagt per jaar nooit meer dan 100% van het jaarsalaris. De achterblijvende partner kan er dus zelf voor kiezen om gedurende vijf jaar het inkomen op het oude peil te houden of om gedurende een langere periode (eventueel levenslang) een uitkering te ontvangen. Door de uitkeringsduur flexibel te maken, kan beter worden aangesloten bij de uiteenlopende behoeftes onder nabestaanden. Sociale partners kunnen een default afspreken die past bij de deelnemerspopulatie. Bij overlijden na uitdiensttreding maar voor pensioendatum is er in deze situatie geen partnerpensioen, tenzij ervoor gekozen is een deel van het ouderdomspensioen uit te ruilen ten behoeve van een partnerpensioen. In geval van een nieuwe werkgever is er weer sprake van een volledige risicodekking van vijf jaarsalarissen.

[20] Als de overheid zou besluiten de Anw toch als brede basisvoorziening in te richten, zou het hanteren van een franchise weer in de rede liggen.

7. Praktijkvoorbeelden basisvarianten

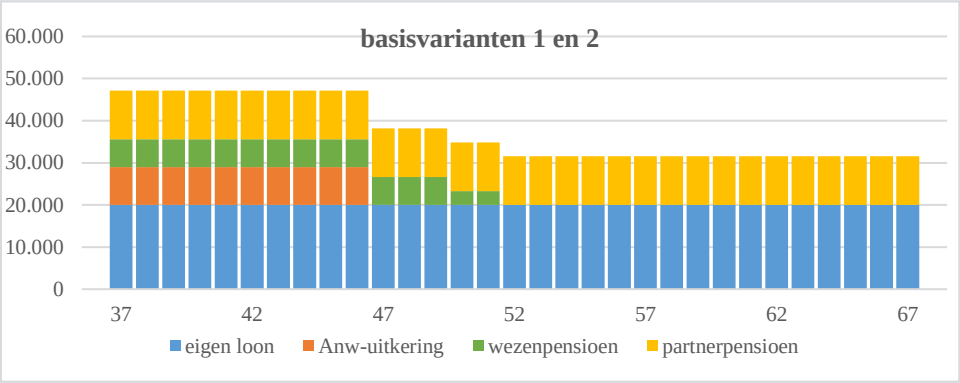
Hieronder worden aan de hand van vijf praktische voorbeelden de drie basisvarianten toegelicht. Voor het wezenpensioen is uitgegaan van een vaste leeftijdsgrens van 23 jaar. Bekeken zal nog moeten worden welke leeftijdsgrens op of tussen 21 en 25 jaar het meest logisch is en het beste aansluit op bestaande pensioenregelingen en aanpalende wet- en regelgeving.

Voorbeeld 1: Karym (40), Selin (37) en twee jonge kinderen

Karym is 40 jaar en politieagent en verdient 35.000 euro op jaarbasis. Zijn partner Selin is 37 jaar en werkt in deeltijd in het onderwijs en verdient 20.000 euro. Het gezamenlijk inkomen bedraagt 55.000 euro. Ze hebben twee kinderen van 8 en 10 jaar. Karym overlijdt onverwacht.

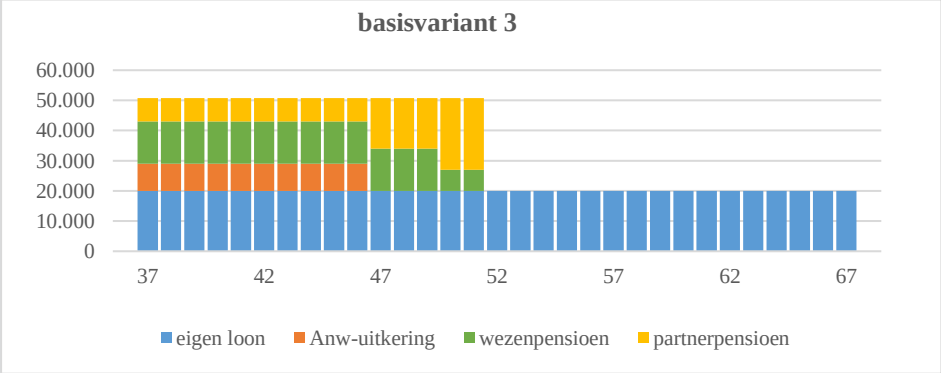
In de basisvarianten 1 en 2 is de inkomenssituatie na het overlijden van Karim dezelfde. Het partnerpensioen bedraagt maximaal 55% van de pensioengrondslag (ongeveer 11.550 euro levenslang) en het wezenpensioen 20% van het ouderdomspensioen (ongeveer 3.300 euro tot de leeftijd van 23 jaar) [1].

Zolang het jongste kind nog geen 18 jaar is, ontvangt Selin bij de voortzetting van haar huidige baan in deeltijd bovendien een Anw-uitkering die ongeveer 9.000 euro per jaar bedraagt.

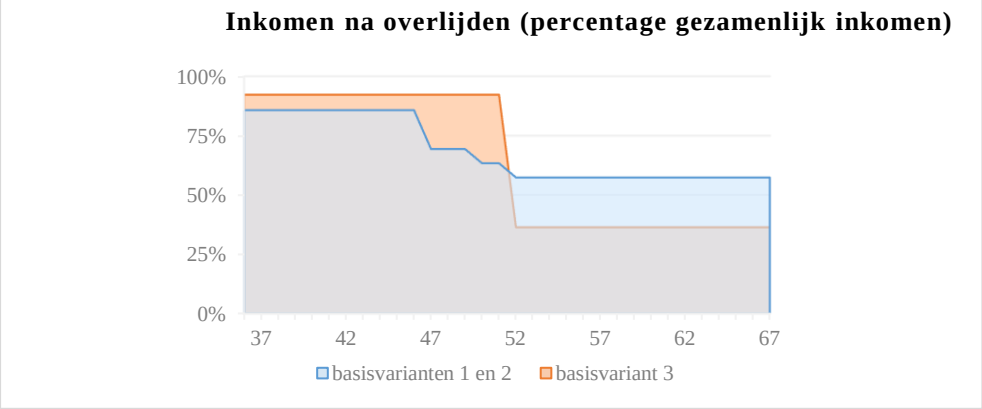


De eerste tien jaar komt het inkomen ongeveer uit op 85% van het gezamenlijke inkomen voor het overlijden van Karym. Na tien jaar vervalt de Anw-uitkering omdat het jongste kind dan de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Het inkomen komt dan ongeveer uit op 70% van het gezamenlijk inkomen. Zodra een kind 23 jaar wordt vervalt ook het wezenpensioen. Uiteindelijk daalt het inkomen hierdoor na 15 jaar tot ongeveer 57%.

In basisvariant 3 is er een kapitaal van vijf jaarsalarissen verzekerd (in totaal 175.000 euro) dat minimaal over vijf jaren moet worden verspreid. Voor de kinderen is er 20% van het loon van Karym (7.000 euro) per jaar verzekerd tot de leeftijd van 23 jaar. Selin kan ervoor kiezen om de eerste 13 jaar het inkomen op 100% te houden of voor bijvoorbeeld 15 jaar lang op ruim 90% tot het jongste kind 23 jaar is. Daarna resteert alleen het eigen loon van Selin.



Bij een verzekering van vijf jaarsalarissen, kan Selin ervoor kiezen om het inkomen vooral in de eerste jaren na het overlijden van Karym op peil te houden. Bij de variant met een levenslange uitkering op kapitaal- of risicobasis bestaat die mogelijkheid niet maar zal het inkomen op latere leeftijd hoger zijn vanwege het levenslange partnerpensioen.

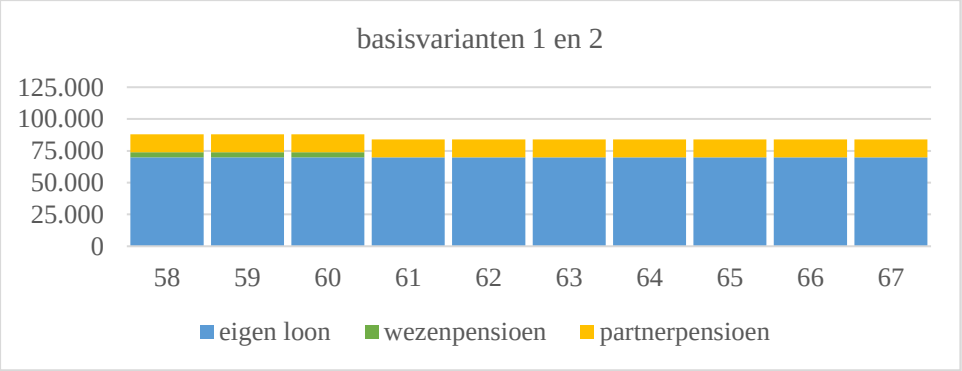


[1] Fiscaal is maximaal een opbouwpercentage van 1,313% per dienstjaar over de pensioengrondslag toegestaan. Bij 42 dienstjaren kan dus maximaal zo'n 55% partnerpensioen worden opgebouwd (55% x (35.000 – 14.000). Het wezenpensioen is maximaal 20% van het te bereiken ouderdomspensioen (20% x (35.000 – 14.000) x 42 jaar x 1,875%). In de praktijk is het nabestaandenpensioen door bijvoorbeeld baanwisseling of echtscheiding vaak lager.

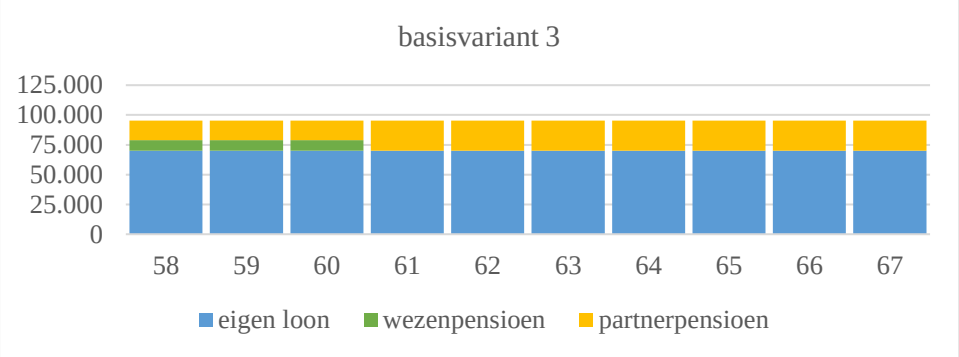
Voorbeeld 2: Jeroen (58) en Sigrid (57) en drie oudere kinderen

Jeroen, 58 jaar, is vertegenwoordiger en verdient per jaar 70.000 euro. Zijn vrouw Sigrid is 57 jaar en verdient als ict'er 45.000 euro. Zij hebben samen drie kinderen van 27, 25 en 20 jaar. Alleen de jongste studeert en woont nog thuis. Sigrid komt te overlijden.

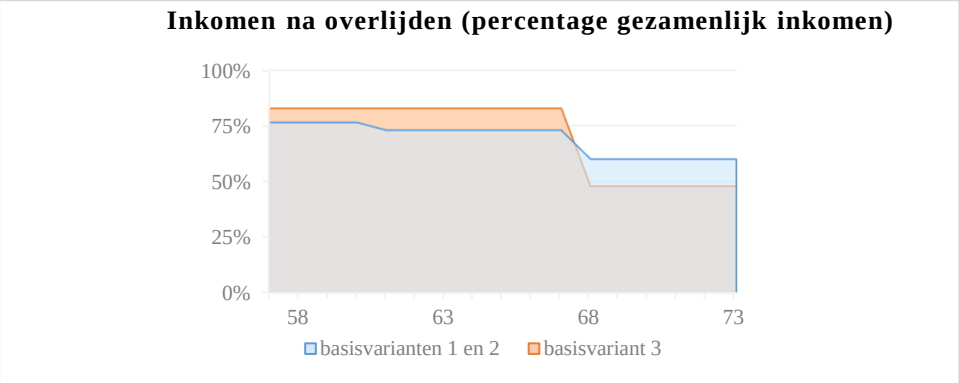
Basisvarianten 1 en 2
Sigrid is pas later gaan werken waardoor Jeroen een levenslang partnerpensioen ontvangt ter grootte van 45% (13.950 euro) [1]. Het wezenpensioen voor het jongste kind bedraagt 3.985 euro tot de leeftijd van 23 jaar wordt bereikt. Jeroen blijft hetzelfde aantal uren werken. Hij zal op 67 jaar zelf een pensioen (inclusief AOW) hebben opgebouwd van ongeveer 55.000 euro.



Basisvariant 3
Volgens deze variant komt er een kapitaal beschikbaar van vijf jaarsalarissen (225.000 euro) en voor het jongste kind bestaat op jaarbasis recht op een wezenpensioen van 9.000 euro tot de leeftijd van 23. Jeroen kiest ervoor om tot pensioenleeftijd het totale inkomen gelijk te houden. Vanwege het wezenpensioen kiest hij daarom voor een partnerpensioen van 16.200 euro voor de eerste drie jaar. Daarna bedraagt het partnerpensioen 25.200 euro tot hij met pensioen gaat. Jeroen heeft vanaf pensionering een eigen pensioen opgebouwd van ongeveer 55.000 euro (inclusief AOW).



Het totale inkomen in dit voorbeeld voor de drie varianten is als volgt in beeld te brengen.

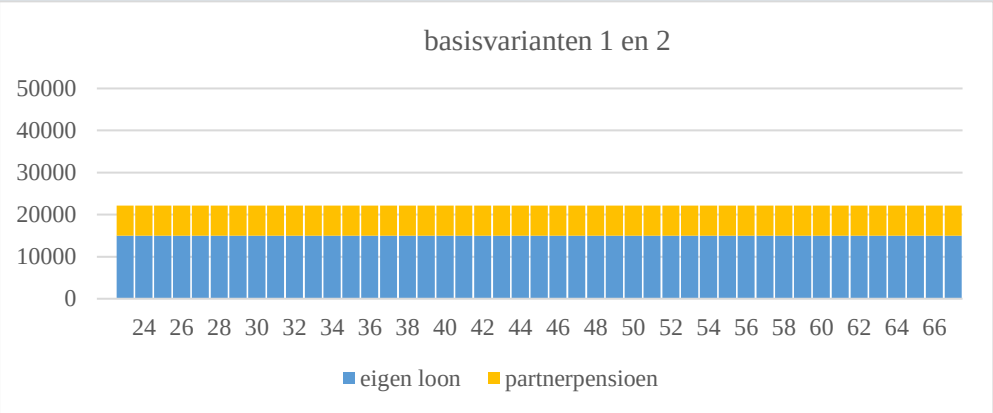


[1] In dit voorbeeld is uitgegaan dat Sigrid 34 jaar en 3 maanden aan dienstjaren tot pensioenleeftijd zou hebben kunnen bereiken: 34,25 jaar x 1,313% = 45%. Het partnerpensioen in de basisvarianten 1 en 2 bedraagt dan: 45% x (45.000 – 14.000) = 13.950 euro.

Voorbeeld 3: Dennis (29) en Bianca (23), geen kinderen

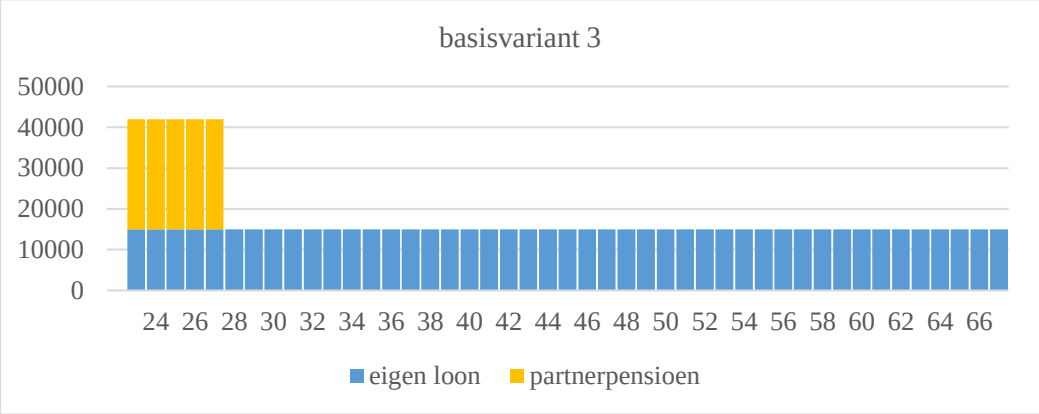
Dennis is 29 jaar en chauffeur. Hij verdient 27.000 euro. Zijn vriendin Bianca waarmee hij een samenlevingscontract heeft, is 23 jaar en medewerkster in een winkel waarmee ze 15.000 euro verdient. Ze hebben geen kinderen. Door een verkeersongeval overlijdt Dennis al op vroege leeftijd.

Basisvarianten 1 en 2
Omdat er geen kinderen zijn, heeft Bianca geen recht op een Anw-uitkering. Naast haar eigen loon, ontvangt ze nog een levenslang partnerpensioen van 7.150 euro [1.] Het totale inkomen van 22.150 euro is iets meer dan de helft van het gezamenlijke inkomen voordat Dennis overleed.

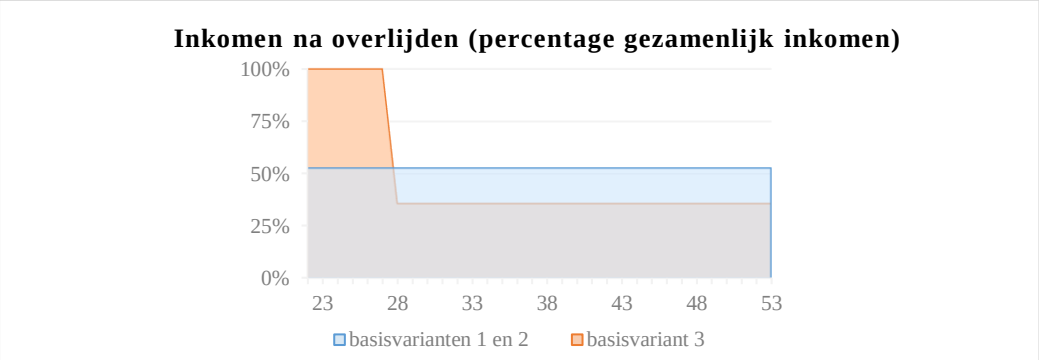


Basisvariant 3

Dennis en Bianca hadden net een huis gekocht met slechts een gedeeltelijke overlijdensrisicoverzekering. Bianca wil voorlopig in het huis blijven wonen en kiest er daarom voor om het nabestaandenkapitaal van vijf jaarsalarissen te benutten om voorlopig het gezamenlijke inkomen van 42.000 euro in stand te houden.



Het totale inkomen in dit voorbeeld voor de drie varianten is als volgt in beeld te brengen.

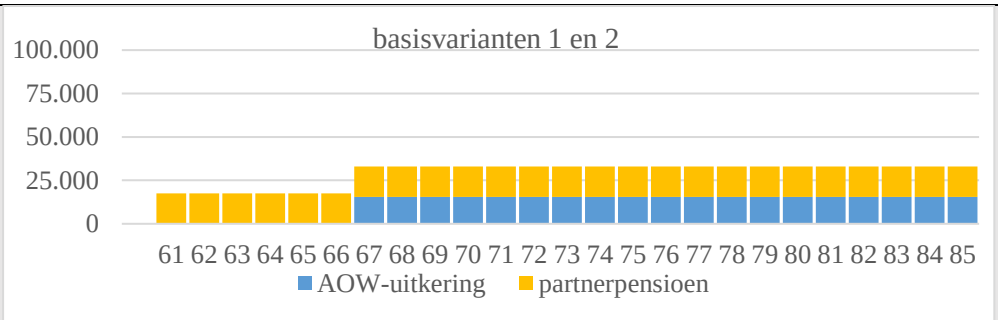


1. Het levenslang partnerpensioen bedraagt in dit voorbeeld 55% van de pensioengrondslag: 55% x (27.000 – 14.000) = 7.150 euro.

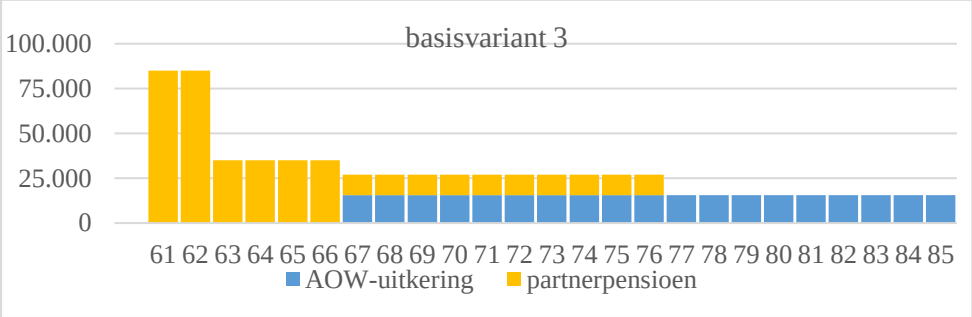
Voorbeeld 4: Paul (65) en Simone (61), eerder gescheiden

Paul 65 jaar en financieel directeur waarmee hij 85.000 euro verdient. Paul is ruim tien jaar geleden gescheiden en woont al enige jaren samen met zijn nieuwe partner Simone (61 jaar) die niet meer werkt. Paul heeft twee kinderen uit zijn eerdere huwelijk maar die zijn beiden al lange tijd uit huis. Paul overlijdt aan een ernstige ziekte. Simone heeft zelf geen pensioen opgebouwd omdat ze altijd als zelfstandige heeft gewerkt.

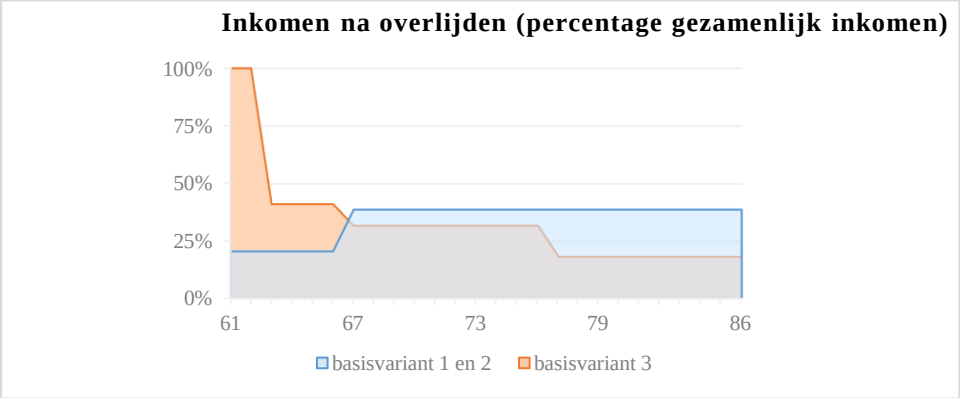
Basisvarianten 1 en 2
Simone ontvangt een levenslang partnerpensioen dat net niet 25% van de pensioengrondslag bedraagt (17.700 euro) [1]. Omdat zij verder geen inkomen heeft, houdt zij tot haar AOW-gerechtigde leeftijd 21% van het inkomen van Paul over. Later krijgt ze daar een AOW van ongeveer 15.500 euro bij, waarmee het inkomen uitkomt op bijna 40%.



Basisvariant 3
In variant 3 komen voor Simone vijf jaarsalarissen beschikbaar (425.000 euro). Simone wil graag 100% van het laatste inkomen (85.000 euro) in de eerste twee jaren behouden zodat ze de tijd heeft om het dure huis te verkopen en kleiner te gaan wonen. Vervolgens wil ze tot haar AOW-leeftijd ongeveer 40% (34.000 euro) van het inkomen behouden en het restant in de tien jaren daarna opnemen (11.900 euro).



De vergelijking van de basisvarianten ziet er grafisch als volgt uit.



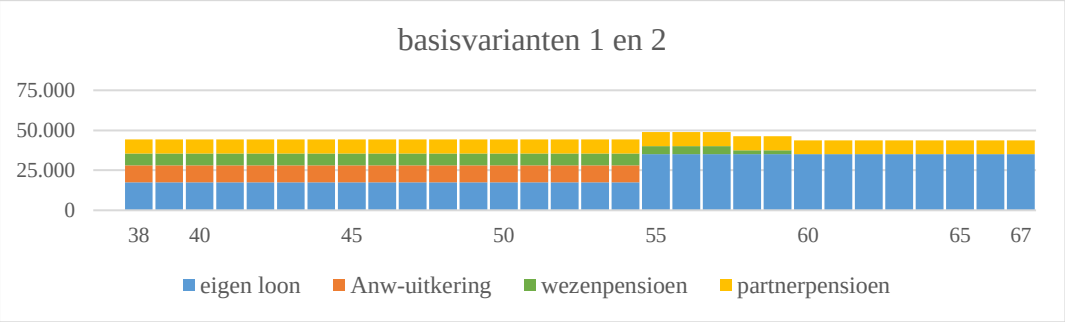
[1] Omdat bij scheiding het pensioen over de huwelijkse periode verdeeld wordt over beide (ex-)partners, tellen voor de nieuwe partner niet alle dienstjaren (volledig) mee. In dit voorbeeld is uitgegaan van negentien dienstjaren: 19 jaar x 1,313% (85.000 – 14.000) = 17.700 euro.

Voorbeeld 5: Joost (38) en Deborah (33) met drie jonge kinderen

Joost (38) is metaalarbeider en verdient 35.000 euro per jaar. Zijn partner Deborah (33) werkt in de zorg en verdient 30.000 euro per jaar. Samen hebben ze drie jonge kinderen van 1, 3 en 6 jaar. Deborah komt te overlijden.

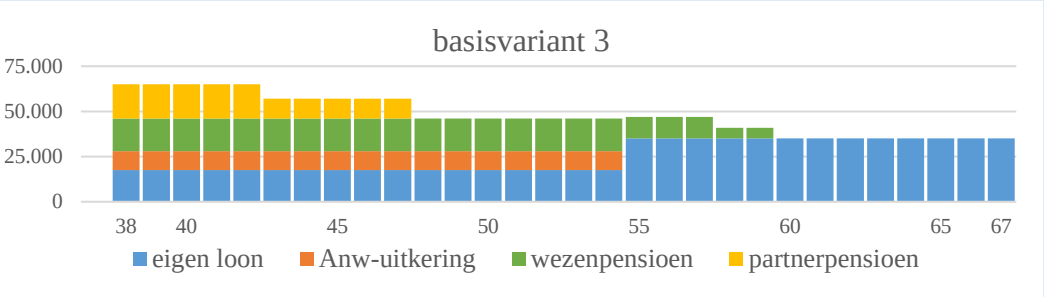
Basisvarianten 1 en 2

Uitgegaan wordt van een partnerpensioen van 55% en een wezenpensioen van 20% van het te bereiken ouderdomspensioen. Het partnerpensioen bedraagt levenslang 8.800 euro [1]. Het wezenpensioen bedraagt 2.520 euro per kind tot de leeftijd van 23 jaar wordt bereikt [2]. Joost wil de komende jaren tot het jongste kind 18 jaar is minder gaan werken. Zijn eigen loon valt daardoor terug naar 17.500 euro. Daarna wil hij weer volledig gaan werken waarmee hij weer 35.000 euro per jaar kan gaan verdienen. Tot het jongste kind 18 jaar wordt, ontstaat een recht op een Anw-uitkering van ongeveer 10.500 euro.

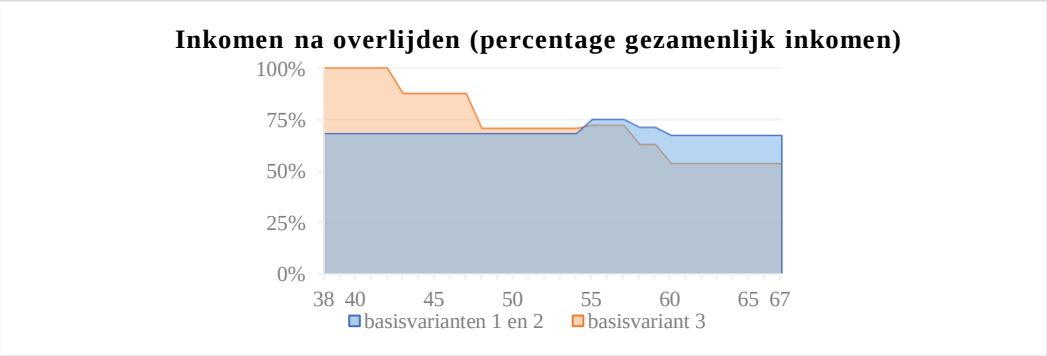


Basisvariant 3

Omdat Joost de komende jaren in deeltijd wil gaan werken, wil hij de eerste vijf jaren het kapitaal van het partnerpensioen (in totaal 150.000 euro) benutten om het inkomen tot 100% aan te vullen. Het resterend deel van het kapitaal (55.000 euro) wil hij in de vijf jaar daaropvolgend gebruiken.



In basisvariant 1 en 2 bedraagt het inkomen van Joost levenslang ongeveer 70% van het gezamenlijke inkomen toen Deborah nog leefde. In basis variant 3 kiest hij ervoor om het inkomen langzaam af te bouwen tot zijn eigen inkomen (54% van het gezamenlijk inkomen). Dit om de kosten voor de zorg van de kinderen op te kunnen vangen.



[1] Fiscaal is maximaal een opbouwpercentage van 1,313% per dienstjaar over de pensioengrondslag toegestaan. Bij 42 dienstjaren kan dus maximaal zo'n 55% partnerpensioen worden opgebouwd (55% x (30.000 – 14.000) = 8.800 euro.

[2] Het wezenpensioen is maximaal 20% van het te bereiken ouderdomspensioen: (20% x (30.000 – 14.000) x 42 jaar x 1,875%) = 2.520 euro.

8. Doorrekening basisvarianten

Om zicht te krijgen op het niveau van de uitkeringen en de premies, heeft de werkgroep een drietal pensioenuitvoerders bereid gevonden de drie basisvarianten voor een twintigtal maatmensen door te rekenen. Om deze onderling te kunnen vergelijken, is gevraagd om ook voor de derde basisvariant uit te gaan van een levenslange uitkering. Aanvullend is gevraagd wat op dit moment het gemiddelde niveau is van het partnerpensioen.

Vanwege het feit dat de berekeningen gevoelig kunnen liggen en om die reden ook vertrouwelijk zijn gedeeld, zijn de exacte uitkomsten hiervan niet in dit advies opgenomen. De uitkomsten van de doorrekeningen van de drie pensioenuitvoerders leverden een overeenkomstig beeld op. Hierbij dient opgemerkt dat het om algemene doorrekeningen gaat die betrekking hebben op de structurele situatie (dus afgezien van eventuele transitiekosten). In de praktijk zullen de exacte uitkomsten mede afhangen van de specifieke situatie zoals bijvoorbeeld het carrièreverloop.

Uitkomsten

Uitkeringen partnerpensioen:

- De drie basisvarianten hebben dezelfde levenslange uitkeringen voor het partnerpensioen ingeval de deelnemer overlijdt na pensioendatum. De hoogte is afhankelijk van het gemiddeld verdiende loon en het aantal deelnemingsjaren en is samen met de AOW-uitkering ongeveer maximaal 70% van het gemiddeld verdiende loon.
- De eerste twee varianten leiden tot dezelfde levenslange uitkeringen voor het partnerpensioen ingeval de deelnemer voor pensioendatum overlijdt. Gemiddeld komt dit levenslang partnerpensioen op ongeveer 30% van het loon uit, terwijl de levenslange uitkering in de derde variant ongeveer op 20% van het wegvallende loon uitkomt. Daar staat tegenover dat de premie van de laatste variant iets lager is.
- De hoogte van de levenslange uitkering bij overlijden voor pensioendatum is afhankelijk van de specifieke situatie en vertoont daardoor een grote spreiding. De uitkeringshoogte varieert tussen 10% en 45% van het loon.
- De uitkering in de eerste twee varianten en die in de derde variant liggen dicht bij elkaar voor oudere werknemers met een kort dienstverband. Voor jongere deelnemers en deelnemers met lang dienst verband loopt de levenslange uitkering meer uiteen. Dit is te verklaren omdat in die situaties het aantal te bereiken deelnemingsjaren hoger is en de hoogte van uitkering in de eerste twee varianten hiervan afhankelijk is.
- In de eerste twee varianten is de uitkering lager naarmate het inkomen lager is. Dit is te verklaren doordat in deze varianten een AOW-franchise wordt gehanteerd. In de derde variant is er geen sprake van een AOW-franchise en is de uitkering rechtsreeks gerelateerd aan het loon.
- Ook als het aantal te bereiken deelnemingsjaren lager is, is de uitkering in de eerste twee varianten lager. Dit is het geval als pas op latere leeftijd wordt deelgenomen aan een pensioenregeling. In de derde variant is de hoogte van de uitkering onafhankelijk van het aantal deelnemingsjaren.
- In de derde variant is de levenslange uitkering lager naarmate men jonger is. Er moet in deze variant dan met een vast bedrag een langere periode worden overbrugd.

Premies partnerpensioen:
- De premies van de eerste twee varianten komen gemiddeld op 4% tot 5% van het loon uit[21]. Die van variant twee is gemiddeld iets lager (ongeveer 5%), maar dit is vooral afhankelijk van de leeftijd van de deelnemer. Het omslagpunt ligt ongeveer op 58 jaar waarboven de premie van de tweede variant juist net iets hoger is dan die van de eerste variant.
- De premie van derde variant valt gemiddeld 15% tot 20% lager uit dan die van de andere twee varianten. Dit betekent ongeveer 3,5% tot 4% van het loon[22].

Premies wezenpensioen:
- In alle drie varianten is de premie voor het wezenpensioen relatief laag ten opzichte van die voor het partnerpensioen. Dit komt doordat het om kortlopende uitkeringen gaat en mensen onder de 60 jaar een lage sterftekans hebben.
- In het algemeen zal de premie bij een vaste leeftijdsgrens van 21 jaar iets dalen ten opzichte van wat nu gebruikelijk is en de premie bij een leeftijdsgrens van 25 jaar iets stijgen. Maar dit is afhankelijk van de specifieke huidige regeling.
- De premie zal ongeveer uitkomen op 0,1% tot 0,2% van het loon. Dit is een fractie van de totale pensioenpremie of van de premie voor het nabestaandenpensioen.

Belangrijkste conclusies

Bij overlijden voor pensioendatum is het voor veel achtergebleven partners van belang om met het partnerpensioen gedurende de eerste jaren niet direct financiële zorgen te hebben en voorlopig de levensstandaard te kunnen voortzetten waarbij er een overbruggingsperiode is om zich aan de nieuw ontstane situatie te kunnen aanpassen. Het is daarbij tegelijkertijd wenselijk dat degenen die (nog) voldoende arbeidsmarktperspectief hebben, gestimuleerd worden om actief deel te (blijven) nemen aan het arbeidsproces (na een periode waarin financiële zorgen zijn weggenomen). Verder wordt ernaar gestreefd dat de (totale) uitkering bij overlijden vlak voor en vlak na pensioendatum redelijk aansluiten. De partner van de overleden deelnemer is in het algemeen dan ook al wat ouder (bij niet te groot leeftijdsverschil) en heeft dan minder mogelijkheden om nog adequate voorzieningen te treffen.

Geen van de drie varianten levert tegelijkertijd een sluitende oplossing voor de aansluiting voor en na pensioendatum én een overbruggingsperiode zonder financiële zorgen direct na het overlijden van de deelnemer. De kernproblemen van de drie onderzochte basisvarianten zijn als volgt samen te vatten:
- In alle drie varianten is het uitkeringsniveau bij overlijden vlak voor de pensioendatum (alleen partnerpensioen) relatief laag ten opzichte van de situatie bij overlijden vlak na pensioendatum (partnerpensioen plus AOW). In de eerste twee varianten wordt dit vooral veroorzaakt door het ontbreken van een ‘basispensioen’ bij overlijden voor pensioendatum, dus door het hanteren van een franchise (het zogenoemde ‘Anw-hiaat’). In de derde variant komt dit vooral omdat de waarde van vijf jaarsalarissen ontoereikend is voor een levenslang partnerpensioen zoals dat ook na pensioendatum geldt.
- Dit effect van voor en na pensioendatum wordt in de eerste twee varianten versterkt als men op latere leeftijd is toegetreden tot de arbeidsmarkt of niet als een aparte aanspraak blijft staan (vooral bij financiering op risicobasis).

---
[21] Dit komt ongeveer overeen met 7% tot 8% van de pensioengrondslag.
[22] Ofwel 5% tot 6% van de pensioengrondslag.

- De derde variant komt tegemoet aan de behoefte om de eerste jaren financieel te overbruggen, terwijl de eerste twee varianten uitgaan van een levenslange uitkering en hierdoor niet in de eerste jaren het wegvallende inkomen adequaat kunnen opvangen.

Denkbare modaliteiten

In feite is het gewenst om naar een gemengd systeem te komen waarbij vooral op latere leeftijd een levenslange uitkering mogelijk en toereikend is en waarbij aan degenen met voldoende handelingsperspectief een aantal jaarsalarissen wordt verstrekt dat flexibel kan worden opgenomen. Geen van drie basisvarianten voldoet hieraan. De derde variant biedt geen passende oplossing voor de aansluiting bij overlijden voor en na pensioendatum, terwijl de eerste en tweede variant in feite aan geen van beide uitgangspunten kunnen voldoen (zolang er geen basispensioen voor de pensioendatum van toepassing is).

Om dit wel te bereiken zijn er meerdere modaliteiten bekeken die weliswaar nooit een honderd procent sluitende oplossing zullen bieden, maar wel enigszins tegemoet kunnen komen aan genoemde knelpunten.

A. In variant een of twee kan de mogelijkheid worden ingebouwd om bij overlijden voor pensioendatum de contante waarde van de levenslange uitkering flexibel op te nemen. Ook kan gedacht worden aan de mogelijkheid die aansluit bij het voorstel om 10% van de contante waarde van het opgebouwde ouderdomspensioen op pensioendatum als een lumpsum (een bedrag in een keer) te laten uitkeren. Bij het partnerpensioen zou dan 10% van de contante waarde op het moment van overlijden kunnen worden opgenomen. In deze modaliteit zit echter een ongewenst neveneffect omdat bij overlijden op jongere leeftijd de contante waarde een meervoud is van de contante waarde bij overlijden op latere leeftijd[23]. De partners van jongere deelnemers hebben dan voldoende kapitaal ter beschikking om een langere periode financieel ontzorgd te worden. Deze periode zal aanzienlijk langer zijn dan in de derde basisvariant, waardoor een financiële prikkel ontbreekt om na een bepaalde periode van ontzorging deel te (blijven) nemen aan het arbeidsproces.
Deze modaliteit levert overigens geen verbetering op voor de levenslange uitkering, waardoor mensen met minder handelingsperspectief een probleem blijven houden als de partner voor pensioenleeftijd overlijdt. Partners van oudere werknemers zullen vanwege een lagere contante waarde dan nauwelijks een adequate levenslange uitkering kunnen ontvangen. Bovendien is dit systeem moeilijk uitlegbaar aan deelnemers en complex in de uitvoering.

B. In de derde variant kan het aantal jaarsalarissen gebaseerd worden op een staffel met verschillende leeftijdscategorieën in plaats van uit te gaan van een vast aantal van vijf jaarsalarissen. Het aantal jaarsalarissen loopt hierbij op, bijvoorbeeld van drie op jonge leeftijd naar zeven of acht jaarsalarissen vlak voor pensioendatum. Dit kan overigens nog steeds verschillen opleveren tussen een uitkering vlak voor en vlak na pensioendatum en in specifieke situaties in de periode bij overlijden voor pensioendatum, maar de effecten worden wel gemitigeerd. Deze variant leidt mogelijk wel tot problemen in verband met wetgeving ter voorkoming van leeftijdsdiscriminatie. Bovendien zal de regeling aanzienlijk complexer worden in de uitvoering en moeilijker uit te leggen zijn aan deelnemers.

---

[23] De contante waarde van het partnerpensioen op het moment van overlijden van een deelnemer is gelijk aan de som van alle toekomstige uitkeringen aan de partner, uitgedrukt in euro's op dat moment. Omdat bij overlijden op jongere leeftijd de uitkeringsduur langer zal zijn, zal de contante waarde hoger zijn dan bij overlijden op latere leeftijd.

C. Er is een combinatie van de tweede en derde basisvariant denkbaar. Hierbij worden tot pensioenleeftijd standaard vijf jaarsalarissen verstrekt en wordt vanaf pensioenleeftijd 70% van het te bereiken ouderdomspensioen uitgekeerd, ongeacht het moment van overlijden. Hiermee zou het geen verschil uitmaken of een deelnemer voor of na pensioenleeftijd overlijdt. Echter, deze regeling zou kostenverhogend werken (voor alle partners van vroeg overleden deelnemers blijft een kapitaal staan in plaats van dat dit vervalt aan het collectief) en de uitvoering zou complex worden omdat er ook vanaf een bepaalde leeftijd een afbouw van het kapitaal van vijf jaarsalarissen zou moeten worden ingebouwd om dubbele uitkeringen te voorkomen op het moment dat de pensioenleeftijd wordt bereikt. Bovendien zou voor partners van deelnemers die al op zeer jonge leeftijd zijn overleden, jaren nadat de uitkeringsperiode van vijf jaarsalarissen is afgelopen, opnieuw een partnerpensioen gaan lopen als de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt.

D. In de derde basisvariant kan een aanvullende mogelijkheid worden gecreëerd om op vrijwillige of op collectieve basis een verzekering voor een aantal extra jaarsalarissen af te sluiten. Voor iedereen blijft ongeacht de leeftijd de basis een vaste uitkering van vijf jaarsalarissen bij overlijden voor pensioendatum. Hierover kunnen cao-partijen afspraken maken om dit collectief te regelen bijvoorbeeld met een opting-out-mogelijkheid als default. Er kunnen bij deze modaliteit afwijkingen ontstaan ten opzichte van de basisregeling waardoor regelingen onderling weer gaan verschillen. Wel heeft iedereen bij overlijden voor pensioendatum minimaal recht op vijf jaarsalarissen. Uitvoeringstechnisch zal deze modaliteit complexer worden dan de basisregeling, maar het biedt wel de mogelijkheid aan mensen met minder handelingsperspectief om zich aanvullend te verzekeren voor een hogere levenslange uitkering.

9. Toetsing basisvarianten aan doelen en randvoorwaarden

Doelen

Adequate dekking en aansluiten op behoeftes nabestaanden	*Huidige situatie* Onder meer door gewijzigde arbeidspatronen en toegenomen diversiteit in relatievormen, zijn de behoeftes onder nabestaanden sterker uiteen gaan lopen. Het aantal alleenverdieners is sterk afgenomen en de participatie van vrouwen is in de loop der jaren verder gestegen. Dat wil echter niet zeggen dat er sprake is van volledig economische zelfstandigheid van individuen binnen een huishouden[24]. Vaste lasten zijn vaak afgestemd op twee inkomens omdat bijvoorbeeld de huur of de hypotheek voor een eigen woning anders moeilijk is op te brengen. De standaard van een levenslange partneruitkering (die in de regel lager is dan het wegvallende inkomen) voldoet vooral in situaties waarin mensen nog weinig handelingsperspectief hebben (zoals vlak voor of na pensioendatum). Andere nabestaanden daarentegen zijn gebaat bij een tijdelijke hogere uitkering gedurende een bepaalde overbruggingsperiode waarbinnen de nabestaande in staat wordt gesteld zich aan te passen aan de nieuwe situatie. *Basisvarianten 1 en 2* De basisvarianten 1 en 2 met een levenslange uitkering op respectievelijk opbouwbasis en risicobasis zijn al veelvoorkomende vormen van het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum. Deze varianten komen niet tegemoet aan degenen die behoefte hebben aan een tijdelijke maar hogere uitkering om zich aan de nieuwe situatie te kunnen aanpassen. Het flexibel opnemen van de contante waarde van de toekomstige uitkeringen zou hier een oplossing kunnen bieden maar brengt andere problemen met zich mee (zie hierboven). Op pensioendatum is er een kapitaal opgebouwd waaruit een levenslang partnerpensioen gefinancierd kan worden. Er kan voor worden gekozen (bijvoorbeeld in geval van alleenstaanden) hiermee het ouderdomspensioen te verhogen. *Basisvariant 3* Het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum bedraagt in totaal vijf jaarsalarissen en kan flexibel worden opgenomen (met een maximum van een jaarsalaris per jaar). Deze flexibiliteit zorgt ervoor dat de achtergebleven partner kan kiezen uit varianten tussen de twee uitersten van vijfmaal een jaarsalaris en een levenslange (lagere) uitkering liggen. Op pensioendatum is er een kapitaal opgebouwd waaruit een levenslang partnerpensioen gefinancierd kan worden. Er kan voor worden gekozen (bijvoorbeeld in geval van alleenstaanden) hiermee het ouderdomspensioen te verhogen. Een sluitende overgang van een partnerpensioen bij overlijden voor en na pensioendatum is moeilijk te realiseren omdat er bij overlijden na pensioendatum wel (lees: AOW) en bij overlijden voor pensioendatum geen basispensioen is. Om die aansluiting in voorkomende situaties

[24] In de CPB-analyse 'Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen' (september 2019) wordt bijvoorbeeld gewezen op de achterblijvende economische zelfstandigheid onder vrouwen omdat veel van hen in deeltijd werken.

	toch te realiseren zou er - al of niet via collectieve afspraken – vrijwillig een aanvullende risicoverzekering afgesloten worden van een of enkele jaarsalarissen bovenop het vaste pensioenkapitaal van vijf jaarsalarissen. Dit zou echter de gedachte van een uniform partnerpensioen weer enigszins tenietdoen.
Verbeteren situatie kinderen	*Huidige situatie* Een wezenpensioen is in fiscale zin gemaximeerd op 14% van het ouderdomspensioen. Omdat er sprake is van een franchise, is het wezenpensioen vooral voor de lagere inkomens ontoereikend om de kosten van opgroeiende kinderen op te vangen bij het wegvallen van het inkomen van de partner[25]. *Basisvarianten 1 en 2* In deze varianten wordt het wezenpensioen verbeterd door het wezenpensioen te verhogen naar 20% van het ouderdomspensioen voor halfwezen en 40% voor wezen van wie beide ouders zijn overleden. Dit betekent een aanzienlijke verbetering. Het probleem voor de lagere inkomens wordt hier niet mee opgelost omdat er – gelet op de samenhang met het partnerpensioen – nog steeds sprake is van een franchise. *Basisvariant 3* Naast een grotere flexibiliteit in de opname van het partnerpensioen leidt een versteviging van het wezenpensioen (20% van het loon en voor wezen van wie beide ouders zijn overleden 40%) tot een verbetering van de inkomenspositie van de achterblijvende weduwe of weduwnaar met opgroeiende kinderen en volle wezen. Omdat er in fiscale zin geen franchise meer geldt, betekent dit vooral voor de lagere inkomens een aanzienlijke verbetering.
Samenhang eerste pijler	*Huidige situatie* Vooral voor de lagere en middeninkomens kan het ontbreken van een basisvoorziening in het huidige stelsel grote gevolgen hebben voor de hoogte van het partnerpensioen indien de deelnemer voor pensioendatum overlijdt. Als de achtergebleven partner opgroeiende kinderen tot 18 jaar heeft en mogelijk in aanmerking komt voor een Anw-uitkering, wordt deze uitkering gekort zodra er een inkomen uit arbeid is waarmee meer dan de helft van het minimumloon wordt verdiend. De meeste nabestaanden met kinderen komen hierdoor niet in aanmerking voor een Anw-uitkering. De fiscale regels voor de pensioenregeling zelf houden echter wel rekening met een franchise omdat het nabestaandenpensioen (zowel voor het partnerpensioen als het wezenpensioen) een afgeleide is van het ouderdomspensioen. Eventueel kan aanvullend een Anw-hiaatverzekering worden afgesloten, maar dit is niet altijd het geval. *Basisvarianten 1 en 2* Zolang de Anw geen algemene basisvoorziening vormt, blijft in deze varianten het probleem van het 'Anw-hiaat' in stand. Dit kan dan alleen worden opgelost als alle pensioenregelingen een Anw-hiaatverzekering bevatten. Aangezien dit nu niet het geval is, zal dit voor veel

[25] Er is wel sprake van een algemene inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de vorm van de zogenoemde 'alleenstaande-ouderkop' in het kindgebonden budget (voor kinderen tot 18 jaar).

	regelingen (die geen Anw-hiaatverzekering hebben) een opdrijvend effect op de pensioenpremies hebben. *Basisvariant 3* Omdat voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum standaard uitgegaan wordt van het verdiende loon van de overleden deelnemer, is het niet meer van belang of sprake is van een Anw-uitkering of een Anw-hiaatpensioen. Standaard krijgt iedereen een kapitaal van vijf jaarsalarissen dat naar behoefte kan worden gespreid in de tijd. Voor wezen is dit standaard 20% of 40% van het loon tot een vaste leeftijd tussen 21 en 25 jaar.

Life events

Onder andere de grote verscheidenheid aan regelingen maken het voor deelnemers niet makkelijk om de consequenties van bepaalde keuzes en gebeurtenissen in het leven voor het nabestaandenpensioen te overzien. In het algemeen geldt dat deze complexiteit voor een belangrijk deel kan worden weggenomen bij meer eenduidigheid.

Wisseling van baan	*Huidige situatie* In de nieuwe pensioenregeling, gaat de pensioenuitvoerder bij het bepalen van de hoogte van het partnerpensioen op risicobasis uit van de bereikbare deelnemingsjaren in de pensioenregeling. De oude diensttijd bij de eerdere werkgever wordt in de regel niet meegenomen in de berekening. Het totale partnerpensioen zal lager zijn als er geen uitruil van ouderdomspensioen naar partnerpensioen heeft plaatsgevonden bij de oude regeling. Opgebouwd partnerpensioen op kapitaalbasis blijft behouden. Als de nieuwe pensioenregeling ook een partnerpensioen op kapitaalbasis kent, gaat de pensioenuitvoerder bij het bepalen van de hoogte van het partnerpensioen uit van de bereikbare deelnemingsjaren in de nieuwe pensioenregeling. Het totale partnerpensioen blijft hierdoor in beginsel gelijk. *Basisvariant 1* Opgebouwd partnerpensioen op kapitaalbasis blijft behouden. Als de nieuwe pensioenregeling ook een partnerpensioen op kapitaalbasis kent, gaat de pensioenuitvoerder bij het bepalen van de hoogte van het partnerpensioen uit van de bereikbare deelnemingsjaren in de nieuwe pensioenregeling. Het totale partnerpensioen blijft hierdoor in beginsel gelijk. *Basisvariant 2* In de nieuwe pensioenregeling, gaat de pensioenuitvoerder bij het bepalen van de hoogte van het partnerpensioen op risicobasis uit van de bereikbare deelnemingsjaren in de pensioenregeling. De oude diensttijd bij de eerdere werkgever(s) wordt in de regel niet meegenomen in de berekening (onder meer omdat deze voor de pensioenuitvoerder moeilijk te achterhalen en te controleren is en omdat dit hogere premielasten met zich meebrengt). Het totale partnerpensioen zal lager zijn als er geen uitruil van ouderdomspensioen naar partnerpensioen heeft plaatsgevonden bij de oude regeling.

	Basisvariant 3 In de nieuwe regeling is er aansluitend een overeenkomstige dekking van een nabestaandenpensioen van vijf jaarsalarissen bij overlijden voor pensioendatum. Het aantal deelnemingsjaren in de pensioenregeling speelt geen rol. De nabestaandenpensioen blijft daardoor gelijk bij overlijden voor pensioendatum. Daarbij wordt bovendien voorgesteld om de dekking van het nabestaandenpensioen bij de oude werkgever standaard drie maanden te laten doorlopen. Dit om schrijnende gevallen tussen twee opvolgende banen te voorkomen.
Werkloosheid	*Huidige situatie* Bij kapitaalopbouw blijft het opgebouwde partnerpensioen behouden. Bij een kort dienstverband is dit kapitaal gering. Bij een partnerpensioen op risicobasis blijft gedurende de WW-periode de verzekering doorlopen. De hoogte van het partnerpensioen wordt vastgesteld alsof het partnerpensioen op kapitaalbasis is opgebouwd tot het moment van uitdiensttreding (en is dus eveneens bij een kort dienstverband gering). Na de WW-periode is er geen dekking meer voor het parnerpensioen. Wel kan een deel van het ouderdomspensioen bij uitdiensttreding worden uitgeruild voor een levenslang partnerpensioen. *Basisvariant 1* Bij kapitaalopbouw blijft het opgebouwde partnerpensioen behouden. Bij een kort dienstverband is dit kapitaal gering. Na de WW-periode is er geen opbouw meer voor het partnerpensioen. Onderzocht kan worden of het nog niet opgebouwde partnerpensioen tijdens werkloosheid vrijwillig op risicobasis voort kan worden gezet bij de pensioenuitvoerder. *Basisvariant 2* Bij een partnerpensioen op risicobasis blijft gedurende de WW-periode de verzekering doorlopen. De hoogte van het partnerpensioen wordt vastgesteld alsof het partnerpensioen op kapitaalbasis is opgebouwd tot het moment van uitdiensttreding (en is dus eveneens bij een kort dienstverband gering). Na de WW-periode is er geen dekking meer voor het partnerpensioen. Onderzocht kan worden of het nog niet opgebouwde partnerpensioen tijdens werkloosheid vrijwillig op risicobasis kan worden voortgezet bij de pensioenuitvoerder. Een deel van het ouderdomspensioen kan bij uitdiensttreding (eventueel als default) worden uitgeruild voor een levenslang partnerpensioen. *Basisvariant 3* Gedurende de WW-periode blijft de dekking van vijf jaarsalarissen voor het partnerpensioen doorlopen. Na de WW-periode is er geen dekking meer voor het partnerpensioen. Onderzocht kan worden of deze verzekering vrijwillig kan worden voortgezet bij de pensioenuitvoerder. Een deel van het ouderdomspensioen kan bij uitdiensttreding worden uitgeruild voor partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum.
Arbeidsongeschiktheid	*Huidige situatie* In een pensioenregeling kan zijn geregeld dat de werkgever de regeling (inclusief het nabestaandenpensioen) voortzet indien er sprake is van

	arbeidsongeschiktheid. Er kan voor worden gekozen de dekking gedurende een WIA-uitkering standaard voort te zetten. Bij een kapitaalgedekt partnerpensioen gaat het alleen om het gedeelte van de nog niet bereikte dienstjaren. Het eventueel opgebouwde kapitaal blijft beschikbaar. *Basisvarianten 1, 2 en 3* Er kan in de regeling voor worden gekozen de dekking gedurende een WIA-uitkering standaard voort te zetten. De dekking van een nabestaandenpensioen zal bij arbeidsongeschiktheid worden voortgezet als de pensioenregeling daarin voorziet. Onderzocht kan worden of de regeling op vrijwillige basis kan worden voortgezet bij de pensioenuitvoerder[26]. De voortzetting van de opbouw van partnerpensioen (in alle drie de varianten, vooral voor het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum) zal bij arbeidsongeschiktheid alleen worden gecontinueerd als de pensioenregeling daarin voorziet. Onderzocht kan worden of dit op vrijwillige basis bij de betreffende uitvoerder kan worden voortgezet.
Zelfstandige	*Huidige situatie* Voor een werknemer die besluit als zelfstandige verder te gaan, blijft het tot dan toe opgebouwde partnerpensioen op kapitaalbasis behouden. Het partnerpensioen op risicobasis is niet meer verzekerd. Wel kan een deel van het ouderdomspensioen bij uitdiensttreding worden uitgeruild voor een levenslang partnerpensioen. Ook kan de zelfstandige ervoor kiezen de gehele pensioenregeling maximaal tien jaar voort te zetten indien de pensioenregeling deze mogelijkheid heeft. *Basisvariant 1* Voor een werknemer die besluit als zelfstandige verder te gaan, blijft het dan toe opgebouwde partnerpensioen op kapitaalbasis behouden. Onderzocht kan worden of de zelfstandige bij de pensioenuitvoerder de regeling voor het nabestaandenpensioen kan voortzetten. *Basisvariant 2 en 3* In beginsel vervalt de dekking van het partnerpensioen (vijf jaarsalarissen) bij overlijden voor pensioendatum. Het reeds opgebouwde kapitaal bij overlijden na pensioendatum blijft behouden. Onderzocht kan worden of de dekking van het nabestaandenpensioen op vrijwillige basis kan worden voortgezet bij de pensioenuitvoerder.
Onbetaald verlof	*Huidige situatie* Het tijdens de deelneming opnemen van onbetaald verlof tot een maximum van 18 maanden heeft geen invloed op het partnerpensioen. *Basisvarianten 1, 2 en 3* Ook in de drie basisvarianten zal de deelneming tijdens de opname van onbetaald verlof tot een maximum van 18 maanden doorlopen.

[26] Dit is bijvoorbeeld van groot belang voor de partner van een werknemer met een terminale ziekte die na twee jaar loondoorbetaling in de IVA terecht komt en daarna overlijdt. Onderzocht moet dan worden of vrijwillige voortzetting van de nabestaandenverzekering zonder medische keuring tot de mogelijkheden behoort.

Scheiden	*Huidige situatie* Volgens het nieuwe wetsvoorstel wordt conversie de standaard waarbij zowel het ouderdomspensioen als het partnerpensioen (alleen in geval van opbouwbasis) over de huwelijkse periode wordt verdeeld en geconverteerd naar een nieuwe ouderdomspensioen-aanspraak voor de partner. Er komt alleen een bijzonder partnerpensioen tot stand indien daarvoor wordt gekozen. De deelnemer behoudt – naast het deel van het ouderdomspensioen - het voorhuwelijkse partnerpensioen op opbouwbasis plus de helft van het tijdens het huwelijk opgebouwde partnerpensioen. Dit komt ten goede aan een nieuwe partner of leidt middels uitruil tot een hoger ouderdomspensioen op pensioendatum. Het partnerpensioen bedoeld voor overlijden na pensioendatum (opbouwbasis) wordt wel afgesplitst en meegenomen in de verdeling van het pensioen. Het wezenpensioen blijft overigens wel gecontinueerd. Voor een nieuwe partner na pensioendatum is er geen partnerpensioen, noch bij opbouwbasis noch bij risicobasis. *Basisvariant 1* Het partnerpensioen dat is opgebouwd voor overlijden na pensioendatum wordt betrokken in de verdeling bij scheiding, voor zover dit betrekking heeft op de huwelijkse periode. De deelnemer behoudt het voorhuwelijkse partnerpensioen plus de helft van het tijdens het huwelijk opgebouwde partnerpensioen na pensioendatum. Dit komt ten goede aan een eventuele nieuwe partner of leidt middels uitruil tot een hoger ouderdomspensioen op pensioendatum. Het wezenpensioen wordt gecontinueerd. Voor een nieuwe partner na pensioendatum is er geen partnerpensioen omdat op pensioendatum de partner bekend moet zijn. *Basisvarianten 2 en 3* Er is alleen een bijzonder partnerpensioen voor de ex-partner bij overlijden van de deelnemer na de pensioendatum. Het partnerpensioen vóór pensioendatum heeft geen waarde, waardoor het niet in aanmerking komt voor verdeling. Het partnerpensioen op risicobasis blijft wel verzekerd voor een eventuele nieuwe partner. Het verbeterde wezenpensioen blijft wel gecontinueerd. Voor een nieuwe partner na pensioendatum is er geen partnerpensioen omdat op pensioendatum de partner bekend moet zijn.

Randvoorwaarden

Communicatie	*Huidige situatie* Door de grote verscheidenheid aan nabestaandenregelingen (verschillende percentages, afhankelijk van de diensttijd bij huidige en eventueel vorige werkgever, opbouw- en risicobasis, al of niet Anw-hiaatverzekering etc.) is de nabestaandendekking moeilijk te begrijpen voor deelnemers en hun partners. De uitlegbaarheid richting deelnemers is niet eenvoudig te meer omdat deelnemers een andere beleving hebben over de hoogte van het nabestaandenpensioen.

	Basisvariant 1 Door meer eenduidigheid van de nabestaandenregeling wordt de communicatie vereenvoudigd omdat de nabestaandenregelingen beter op elkaar aansluiten. Het partnerpensioen bedraagt 70% van het (te bereiken) ouderdomspensioen en het wezenpensioen 20% (halfwees) of 40% (volle wees). Wel zal het lastig uit te leggen blijven dat de hoogte van het nabestaandenpensioen bijvoorbeeld afhankelijk is van het te bereiken ouderdomspensioen en dat er mogelijk sprake is van een franchise (Anw-hiaat). Het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum, het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum en het wezenpensioen kunnen iets eenvoudiger worden weergegeven op het Uniform Pensioenoverzicht (UPO) en mijnpensioenoverzicht.nl. *Basisvariant 2* Hoewel er meer eenduidigheid bewerkstelligd wordt, zal de communicatie bij variant 2 vrij intensief blijven. De communicatie over uitruil is van groot belang om een aantal mogelijk problemen rondom het partnerpensioen te reduceren. Zonder uitruil zullen problemen in deze variant blijven voortduren en zal de communicatie – los van de standaardisering – niet veel eenvoudiger worden. *Basisvariant 3* De communicatie wordt aan de ene kant aanzienlijk vereenvoudigd. Bij overlijden na pensioendatum bedraagt het partnerpensioen 70% van het ouderdomspensioen. Bij overlijden voor pensioendatum bedraagt het aan te wenden kapitaal voor de achterblijvende partners standaard vijf jaarsalarissen (flexibel op te nemen en te spreiden over minimaal vijf jaar). Het partnerpensioen is dus niet meer afhankelijk van de diensttijd, de franchise neemt geen hap meer uit het inkomen en het is niet meer nodig om aan te geven of er wel of niet een partnerpensioen is opgebouwd bij de vorige werkgever. Het wezenpensioen is standaard 20% van het loon tot een vaste leeftijd voor een halfwees en 40% voor een volle wees. Het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum, het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum en het wezenpensioen kunnen relatief eenvoudig worden weergegeven op het Uniform Pensioenoverzicht (UPO) en mijnpensioenoverzicht.nl. Aan de andere kant heeft de deelnemer meer keuzemogelijkheden met betrekking tot de duur (en de daarbij gekoppelde hoogte van de) uitkering van een partnerpensioen. Dit vergt een extra inspanning van de pensioenuitvoerders om nabestaanden te ondersteunen bij hun keuze. Het werken met een default kan hierbij voor een deel behulpzaam zijn.
Uitvoerbaarheid	*Huidige situatie* De regelingen voor het nabestaandenpensioen lopen onderling uiteen en ook zijn er binnen een pensioenregeling nog een of meerdere overgangsregelingen getroffen. De uitvoerbaarheid wordt vooral complex als er sprake is van waardeoverdracht. *Basisvarianten 1, 2 en 3* In beginsel komt er een meer eenduidige regeling waardoor waardeoverdracht tussen verschillende pensioenregelingen wordt versoepeld en ook de uitlegbaarheid van de regeling eenvoudiger wordt. Een overstap naar een uniforme regeling biedt ook de gelegenheid om be-

	staande overgangsregelingen ‘op te ruimen’. Cao-partijen zullen samen met de pensioenuitvoerders hiertoe de mogelijkheden en de financiële gevolgen moeten bezien. Meer eenduidigheid biedt de mogelijkheid om de beleving over de hoogte van de uitkering beter te laten aansluiten bij de realiteit. In basisvariant 3 zullen de keuzemogelijkheden met betrekking tot de uitkering(sduur) van het partnerpensioen, extra inspanningen van de pensioenuitvoerder vragen.
Betaalbaarheid	*Huidige situatie* Omdat de dekking en de financieringswijze van het partnerpensioen vooral bij overlijden voor pensioendatum een grote diversiteit vertonen, lopen de kosten van het nabestaandenpensioen uiteen tussen de verschillende pensioenregelingen. Ook speelt de samenstelling van het deelnemersbestand hier een rol. *Basisvariant 1* Afhankelijk van de vraag of in de huidige regeling het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum op opbouwbasis of risicobasis wordt gefinancierd kunnen de lasten toe- of afnemen. De premielasten zullen nauwelijks afwijken als er al sprake is van een regeling op opbouwbasis. Voor de huidige DB-regelingen[27] met een partnerpensioen op risicobasis zullen de premielasten waarschijnlijk toenemen. In de laatste situatie zal overwogen moeten worden om over de achterliggende jaren nog een kapitaal te vormen hetgeen een groot financieel beslag met zich mee zal brengen (mits het arbeidsverleden te achterhalen is en voor zover dit fiscaal mogelijk is). De meeste regelingen gaan nu al uit van een kapitaalgedekt partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum waardoor de kosten voor deze regelingen nauwelijks zullen afwijken van de huidige situatie. De verbetering van het wezenpensioen van 14% naar 20% (en van 28% naar 40%) van het ouderdomspensioen, zal een geringe stijging van de premielasten betekenen omdat de premie voor het wezenpensioen slechts een klein deel uitmaakt van die van het partnerpensioen. *Basisvariant 2* Afhankelijk van de vraag of in de huidige regeling het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum op opbouwbasis of risicobasis wordt gefinancierd kunnen de lasten dalen of gelijk blijven. De premielasten zullen nauwelijks afwijken als er al sprake is van een regeling op risicobasis. Voor de huidige regelingen op opbouwbasis zullen de premielasten iets afnemen. In de laatste situatie zal het reeds opgebouwde kapitaal gehandhaafd kunnen worden zodat alleen de toekomstige te bereiken deelnemingsjaren op risicobasis gefinancierd hoeven te worden. Verreweg de meeste regelingen gaan nu al uit van een kapitaalgedekt partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum waardoor de kosten voor dit gedeelte nauwelijks zullen afwijken van de huidige situatie. De verbetering van het wezenpensioen van 14% naar 20% (en van 28% naar 40%) van het ouderdomspensioen, zal een geringe stijging van de premielasten betekenen omdat de premie voor het wezenpensioen slechts een klein deel uitmaakt van die van het partnerpensioen.

[27] Voor zuivere DC-regelingen is deze variant niet goed combineerbaar.

	Basisvariant 3 Omdat de meeste pensioenregelingen momenteel uitgaan van een levenslang partnerpensioen (bij overlijden voor en na pensioendatum) zal een nabestaandenpensioen van vijf jaarsalarissen bij overlijden voor pensioendatum iets goedkoper zijn. Verreweg de meeste regelingen gaan nu al uit van een kapitaalgedekt partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum waardoor de kosten voor dit gedeelte nauwelijks zullen afwijken van de huidige situatie. De verbetering van het wezenpensioen van 14% naar 20% (en van 28% naar 40%) van het pensioengevend loon, zal een geringe stijging van de premielasten betekenen omdat de premie voor het wezenpensioen slechts een klein deel uitmaakt van die van het partnerpensioen. *Nota bene:* Afhankelijk van de huidige regeling, kan bij de overgang naar basisvariant 2 of 3 een beperkte premieruimte ontstaan. Het is aan cao-partijen om afspraken te maken over de besteding hiervan. Het kan bijvoorbeeld worden benut om het ouderdomspensioen of het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum te verbeteren voor zover de fiscale grenzen dit toestaan.[28]
Behoud fiscale kader	*Huidige situatie* Het fiscale maximum voor het partnerpensioen is gebaseerd op 70% van het (gemaximeerde) ouderdomspensioen en het wezenpensioen op 14% van het ouderdomspensioen. Voor wezen van wie beide ouders zijn overleden is dit 28%. *Basisvarianten 1 en 2* Het fiscale maximum voor het partnerpensioen zowel bij overlijden voor als bij overlijden na pensioendatum blijft in beginsel hetzelfde. Het kader voor het wezenpensioen zal verruimd moeten worden om de financiële positie bij opgroeiende kinderen te verbeteren. *Basisvariant 3* Het fiscale maximum voor het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum blijft in beginsel hetzelfde. Het fiscale kader voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum zal echter anders vormgegeven moeten worden omdat de opzet een andere is (vijf jaarsalarissen plus eventueel op vrijwillige basis een aanvulling). Het kader voor het wezenpensioen zal enigszins verruimd moeten worden om de financiële positie bij opgroeiende kinderen te verbeteren.
Solidariteit alleenstaanden	*Huidige situatie* Voor de verzekering van partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum betalen alleenstaanden mee voor het gedeelte dat op risicobasis is verzekerd (volledig bij een verzekering op risicobasis, bij opbouwbasis voor de nog niet bereikte deelnemingsjaren). *Basisvariant 1* Omdat het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum gedeeltelijk op opbouwbasis wordt gefinancierd, betalen alleenstaanden mee

[28] Wel kunnen er zich specifieke situaties voordoen waarbij een deel van het ouderdomspensioen uitgeruild wordt ten behoeve van een partnerpensioen.

	voor het gedeelte van de nog niet bereikte deelnemingsjaren. Op pensioendatum kan het opgebouwde kapitaal dat bedoeld is voor het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum uitgeruild worden voor ouderdomspensioen. *Basisvariant 2 en 3* Omdat het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum volledig op risicobasis wordt gefinancierd, betalen alleenstaanden hieraan mee. Op pensioendatum kan het opgebouwde kapitaal dat bedoeld is voor het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum uitgeruild worden voor ouderdomspensioen.
Arbeidsparticipatie	*Huidige situatie* Nabestaanden die niet of deels betaalde arbeid verrichten maar hier (nog) wel mogelijkheden toe hebben (en nog niet AOW-gerechtigd zijn), worden bij een levenslang partnerpensioen niet altijd gestimuleerd om volledig in een eigen inkomen te voorzien. Aangezien de gemiddelde uitkering bij overlijden voor de pensioendatum relatief laag is ten opzichte van het wegvallende inkomen, zal dit effect in het algemeen gering zijn. Naarmate weduwen en weduwnaars ouder zijn, zullen de mogelijkheden om in een eigen inkomen te voorzien geringer zijn. Dat geldt ook voor nabestaanden die voor het overlijden al een voltijdbaan hadden of voor nabestaanden die de zorg voor opgroeiende kinderen hebben. *Basisvariant 1 en 2* Het benutten van het arbeidsmarktperspectief wijzigt niet wezenlijk ten opzichte van de huidige situatie omdat in deze basisvarianten levenslange uitkeringen verstrekt blijven worden. Modaliteiten op de basisvarianten 1 en 2 die bijvoorbeeld het Anw-hiaat (levenslang) verzekeren of waarbij de contante waarde van toekomstige uitkeringen flexibel kunnen worden opgenomen, zullen minder stimulans betekenen om in een eigen inkomen te voorzien. *Basisvariant 3* De keuze voor een hoger partnerpensioen gaat gepaard met een kortere uitkeringsduur. Een dergelijke keuze geeft de achtergebleven partner de tijd om zich aan te passen aan de nieuw ontstane situatie. Na deze periode vervalt het partnerpensioen en zal de nabestaande financieel gestimuleerd worden in een eigen inkomen te voorzien. Er kan echter ook gekozen worden voor een levenslang partnerpensioen. In dat geval verandert er ook weinig in de financiële prikkels tot arbeidsparticipatie ten opzichte van de huidige situatie.

10. Beantwoording adviesaanvraag

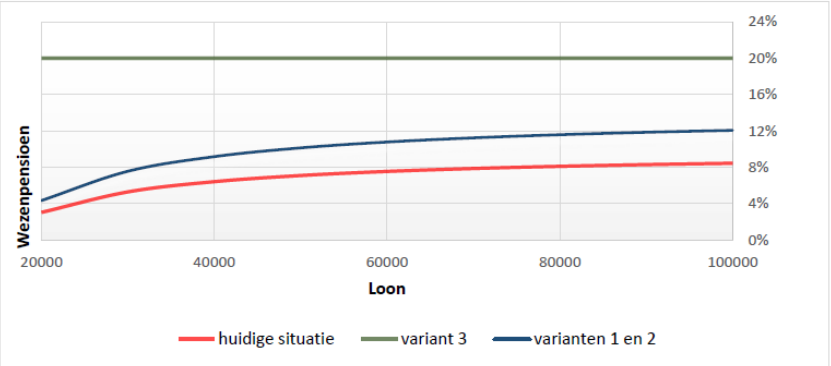
In de adviesaanvraag van de minister van SZW van 14 januari 2019 zijn er vier concrete verzoeken gedaan aan de Stichting van de Arbeid om hierop in te gaan en om op hoofdlijnen te adviseren. Deze vier vraagstellingen worden hieronder behandeld. Bovendien wordt op verzoek van het ministerie van SZW ingegaan op een door de Tweede Kamer aangenomen motie over de samenhang met een nieuw pensioencontract.

Nabestaandenpensioen op hoofdlijnen

De minister verzoekt om op hoofdlijnen te adviseren over de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen en de verdeling tussen publiek en privaat, waarbij specifiek ingegaan wordt op de dekking en vormgeving van de tweede pijler. Extra aandacht is gewenst voor het (half)wezenpensioen en de definitie van het 'kindbegrip'.

Wezenpensioen
Bij overlijden van een partner blijken veel nabestaanden met opgroeiende kinderen het in financieel opzicht extra moeilijk te hebben omdat de uitgaven voor kinderen gewoon doorlopen en omdat die uitgaven in de regel op twee inkomens zijn afgestemd. Dit is de reden dat de werkgroep ervoor pleit het wezenpensioen aanzienlijk te verbeteren.

Het huidige wezenpensioen bedraagt maximaal 14% van het te bereiken ouderdomspensioen[29]. Dit is vooral voor de lagere en middeninkomens een aanzienlijk lager percentage van het wegvallende inkomen. Bij bijvoorbeeld een jaarsalaris van € 40.000 komt 14% van het ouderdomspensioen neer op nog geen 7% van het jaarsalaris. De werkgroep stelt voor om de hoogte van het wezenpensioen aanzienlijk te verbeteren door voor een halfwees het wezenpensioen op jaarbasis te verhogen naar 20% en voor wezen van wie beide ouders overleden zijn naar 40%. In de eerste twee hoofdvarianten zou dit neerkomen op 20% respectievelijk 40% van het te bereiken ouderdomspensioen en in de hoofdvariant 3 op 20% respectievelijk 40% van het loon[30]. Grafisch ziet de verbetering van het wezenpensioen (van een halfwees) er als volgt uit, waarbij het wezenpensioen bij uiteenlopende inkomens is uitgedrukt als percentage van het (wegvallende) salaris[31].



[29] Voor halfwezen geldt dat maximaal 20% van het partnerpensioen, ofwel 14% van het ouderdomspensioen fiscaal is toegestaan, voor wezen van wie beide ouders zijn overleden is dit laatste percentage 28%.
[30] Het ligt in de reden om in de verschillende varianten voor het wezenpensioen dezelfde uitkeringsgrondslag te hanteren als voor het partnerpensioen.
[31] Er is hier voor de huidige situatie (blauwe lijn) van uitgegaan dat het ouderdomspensioen 70% van laatstverdiende loon is.

De huidige fiscale leeftijdsgrens van 30 jaar kan volgens de werkgroep daarbij vervangen worden door een vaste leeftijd op of tussen 21 en 25 jaar omdat jongvolwassenen ook een beroep kunnen doen op andere voorzieningen en de meeste pensioenregelingen deze leeftijdsgrenzen momenteel ook hanteren. Een leeftijdsgrens van 21 jaar zal gemiddeld tot iets lagere, een leeftijdsgrens van 25 jaar tot iets hogere premielasten. Dit is echter afhankelijk van de leeftijdsgrens die nu in een specifieke pensioenregeling wordt gehanteerd.

Wezenuitkering Anw
Een van de voorzieningen waarop wezen een beroep kunnen doen is de Anw. Indien beide ouders zijn overleden kan het achtergebleven kind – afhankelijk van de leeftijd – tot 21 jaar een uitkering van 32%, 48% of 64% van het sociaal minimum ontvangen tot maximaal 21 jaar. Het voorstel is om – gelet op de in andere regelingen gehanteerde leeftijdsgrenzen – uit te gaan van een uitkering tot 18 jaar met de mogelijkheid deze te verlengen naar maximaal 30 jaar zolang er nog sprake is van een studie. Deze leeftijden sluiten beter aan op bijvoorbeeld de Wet studiefinanciering.

Partnerpensioen
De werkgroep stelt vast dat door diverse omstandigheden, onder meer door veelvuldige wijzigingen in aanpalende wettelijke regelingen, de regelingen voor het partnerpensioen een grote diversiteit zijn gaan vertonen. Hierdoor sluiten de regelingen onderling vaak niet goed op elkaar aan en kunnen bij verschillende life events problemen ontstaan, vooral als de deelnemer voor de pensioenleeftijd overlijdt. Een uniforme basisregeling voor het partnerpensioen binnen de pensioenreglementen kan deze problemen voor een groot deel wegnemen, maar zal nooit helemaal sluitend zijn. De werkgroep ziet drie mogelijke basisvarianten voor het uniforme partnerpensioen en in het verlengde hiervan voor het wezenpensioen (zie hierboven).

In alle drie de basisvarianten wordt een kapitaal opgebouwd voor de situatie dat de deelnemer *na* pensioendatum overlijdt en daarbij wordt rekening gehouden met een uitkering op grond van de AOW. Met andere woorden, er wordt net als bij het ouderdomspensioen alleen pensioen opgebouwd over het inkomensgedeelte dat meer is dan het bedrag van de AOW-franchise. Het te bereiken partnerpensioen bedraagt 70% van het ouderdomspensioen.

Voor de situatie dat de deelnemer *voor* pensioendatum overlijdt verschillen de basisvarianten onderling. De eerste twee basisvarianten sluiten aan op regelingen die nu al voorkomen in pensioenregelingen. Beide gaan uit van een levenslang partnerpensioen (maximaal 70% van het te bereiken ouderdomspensioen). In de eerste basisvariant is sprake van financiering op opbouwbasis gecombineerd met een financiering op grond van risicodekking. In elk jaar dat de deelnemer werkt wordt een stukje kapitaal opgebouwd en voor de toekomstige jaren tot pensioenleeftijd wordt de rest van het partnerpensioen verzekerd (risicodekking). In de tweede variant wordt het gehele partnerpensioen (uitgangspunt is ook hier maximaal 70% van het ouderdomspensioen) gefinancierd op basis van risicodekking.

De derde basisvariant betreft een nieuwe vorm voor het partnerpensioen. Hierin komt er in geval van overlijden voor pensioendatum een standaard dekking van een som van vijf jaarsalarissen, die bij uitkering flexibel opgenomen kan worden over een periode van minimaal vijf jaar (in een jaar maximaal een jaarsalaris). Het gaat om een verzekering op risicobasis.

Het onderscheid tussen het partnerpensioen bij overlijden voor en na pensioendatum is vooral ingegeven door het ontbreken van een algemeen basispensioen bij overlijden voor pensioenda-

tum: de Anw komt slechts in specifieke gevallen tot uitkering terwijl de AOW vanaf pensioendatum een basispensioen voor iedereen vormt. De werkgroep kan zich voorstellen dat de Anw wordt verbeterd in de zin dat de Anw aan meer weduwen en weduwnaars een uitkering verstrekt. De leden van de werkgroep realiseren zich echter dat dit een budgettair beslag op de overheidsfinanciën met zich meebrengt hetgeen een politieke afweging vergt. In de eerste twee basisvarianten zal het standaard inbouwen van een Anw-hiaatverzekering oplossing kunnen bieden maar dit zal voor veel pensioenregelingen een stijging van de premielasten betekenen. Juist vanwege het ontbreken van een adequaat basispensioen bij overlijden voor pensioendatum voor het overgrote deel van de nabestaanden, heeft de werkgroep ook gezocht naar een nieuwe variant voor het partnerpensioen die onafhankelijk is van de Anw.

Geen van de drie basisvarianten kunnen alle voorkomende problemen en schrijnende situaties oplossen. Er zijn aanvullende aanpassingen denkbaar in de varianten, maar deze brengen weer nieuwe nadelen met zich mee. Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende varianten. Voor meer details wordt verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.

Basisvariant 1
Het voordeel van deze variant is dat er bij overlijden voor pensioendatum altijd sprake is van een partnerpensioen. Tijdens een dienstverband zal het partnerpensioen, waarvoor nog geen kapitaal is opgebouwd (nog te bereiken dienstjaren), gedekt zijn door een risicoverzekering. Voor weduwen en weduwnaars die geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt of die hun inkomen niet verder kunnen verhogen, zorgt deze variant ervoor dat ze gedurende de rest van hun leven een uitkering ontvangen. Deze is bij overlijden voor pensioendatum echter aanzienlijk lager dan 70% van het wegvallende inkomen.
In geval er geen sprake meer is van een dienstverband (bijvoorbeeld zelfstandigen en bij werkloosheid) bestaat het partnerpensioen alleen uit het opgebouwde kapitaal (op basis van het aantal bereikte dienstjaren). Door het hanteren van een franchise is 70% van het ouderdomspensioen vaak een veel lager percentage van het wegvallende inkomen. In de huidige situatie is de schatting dat een partnerpensioen gemiddeld 20% tot 30% van het wegvallende inkomen bedraagt waardoor veel weduwen en weduwnaars direct na overlijden van hun partner in financiele problemen terecht kunnen komen. Dit geldt vooral voor de lagere en middeninkomens die geen Anw-uitkering ontvangen. Dit kan worden opgevangen door een Anw-hiaatverzekering in de regeling in te bouwen. Dit zal voor de partnerpensioenregelingen die momenteel geen Anw-hiaatverzekering hebben echter kostenverhogend werken [32]. Voor de overgang naar basisvariant 1 kunnen bovendien deelnemers met een partnerpensioenregeling die momenteel geen kapitaaldekking kent, geconfronteerd worden met een verlaging van hun ouderdomspensioen. Om te bewerkstelligen dat deelnemers ook over de achterliggende dienstjaren een partnerpensioen op opbouwbasis hebben, zal immers een deel van het ouderdomspensioen moeten worden uitgeruild ten behoeve van dat ontbrekende deel over de achterliggende dienstjaren. Dit zal in één keer gefinancierd moeten worden. Een andere mogelijkheid is dat er een aanzienlijk beslag wordt gelegd op de loonruimte om deze overgang te financieren. Het zal complex zijn om dit aan de betreffende werknemers uit te leggen.

Basisvariant 2
Tijdens een dienstverband zal het volledige partnerpensioen (zowel over de reeds bereikte alsnog te bereiken dienstjaren) gedekt zijn door een risicoverzekering. In geval er geen sprake is

[32] Volgens het CBS bedroeg in 2016 het gemiddeld te bereiken ouderdomspensioen per persoon 10.800 euro. Een partnerpensioen van 70% zou dan iets meer dan 7.500 euro betekenen. De Anw-uitkering bedroeg in 2016 ongeveer 15.000 euro. Het te dekken bedrag zou hierdoor ongeveer verdrievoudigen.

meer is van een dienstverband (bijvoorbeeld voor zelfstandigen en bij werkloosheid) komt het partnerpensioen echter te vervallen (tenzij er gekozen is voor uitruil van het ouderdomspensioen in partnerpensioen). Ten opzichte van de eerste basisvariant kent een volledige financiering op basis van risicodekking eveneens het nadeel dat bij wisseling van baan, de dienstjaren over de achterliggende jaren niet meetellen. Hier zou dan op het moment van baanwisseling standaard gekozen moeten worden voor uitruil van het ouderdomspensioen[33].
Evenals in de eerste basisvariant, doet zich hier het probleem voor als gevolg van het hanteren van een franchise. Een standaard Anw-hiaatverzekering zal voor meerdere regelingen een stijging van de premie betekenen.

Basisvariant 3
Een partnerpensioen van vijf jaarsalarissen met flexibele opname heeft het voordeel dat dit beter aansluit op de uiteenlopende behoeftes onder nabestaanden en een forse inkomensterugval direct na het overlijden van een partner kan opvangen In deze variant voor het partnerpensioen wordt bereikt dat nabestaanden gedurende de eerste jaren een overbruggingsperiode hebben om zich aan de nieuw ontstane situatie te kunnen aanpassen zonder dat er direct financiële zorgen zijn. Degenen die nog voldoende handelingsperspectief hebben, worden na deze financiële overbruggingsperiode gestimuleerd om actief deel te (blijven) nemen aan het arbeidsproces. De achtergebleven partner die nauwelijks of geen handelingsperspectief heeft (bijvoorbeeld hoge leeftijd of arbeidsongeschikt) kan blijven kiezen voor een levenslange uitkering, die dan wel op een lager niveau uitkomt in vergelijking met de keuze voor een uitkering over een kortere periode.
Nadeel van deze variant is vooral dat bij overlijden vlak voor de pensioendatum, de levenslange uitkering lager zal uitvallen dan wanneer de deelnemer overlijdt na pensioendatum. Dit zou kunnen worden opgevangen door bovenop de basisregeling de mogelijkheid te creëren om op vrijwillige of collectieve basis een, twee of drie jaarsalarissen aanvullend te verzekeren. In de pensioenregeling kan eventueel de aanvulling als default worden opgenomen. Dit zal echter wel kostenverhogend werken en moeilijker uitvoerbaar zijn voor pensioenuitvoerders.

Uitloopperiode en vrijwillige voortzetting
Bij baanwisseling wordt de verzekering voor het nabestaandenpensioen uit hoofde van de oude pensioenregeling stopgezet maar in beginsel direct weer voortgezet via de nieuwe pensioenregeling. Met andere woorden, baanwisseling hoeft geen gevolgen te hebben voor het nabestaandenpensioen. Wel zal in de tweede basisvariant een default moeten worden opgenomen dat bij baanwisseling standaard een deel van het ouderdomspensioen wordt uitgeruild ten behoeve van het partnerpensioen anders zouden de achterliggende dienstjaren niet gedekt zijn.
Bij beëindiging van een dienstverband zonder dat direct een ander dienstverband volgt, ingeval van vrijwillige werkloosheid of het verder gaan als zelfstandige, stopt – net als in de huidige situatie - in beginsel de dekking voor het nabestaandenpensioen. De werkgroep stelt daarom voor om - ongeacht de keuze voor een bepaalde basisvariant - voor het nabestaandenpensioen een standaard (minimum) uitloopperiode van drie maanden te hanteren. Dit kan schrijnende gevallen ‘in between jobs’ voorkomen en geeft aan degenen die niet een daaropvolgende dienstbetrekking hebben de gelegenheid om andere voorzieningen te treffen. In de laatste situatie is het denkbaar om een vrijwillige voortzetting van alleen het nabestaandenpensioen bij de pensioenuitvoerder mogelijk te maken zonder dat de hele pensioenregeling hoeft te worden voortgezet.

---

[33] Een ander denkbaar alternatief zou zijn om in de regeling ook de achterliggende dienstjaren uit vorige banen mee te nemen. Dit is echter zeer complex voor pensioenuitvoerders om op een juiste wijze uit te voeren. Uitruil als default is daarentegen relatief eenvoudig uit te voeren.

Aandachtspunten voor verdere uitwerking
Bij de eventuele uitwerking van een standaardregeling voor het nabestaandenpensioen zullen ook aspecten als de uitlegbaarheid aan deelnemers, premielasten en de consequenties voor de uitvoering meer in detail aan de orde moeten komen. De werkgroep stelt daarom voor dat de Stichting van de Arbeid deze verkenning op hoofdlijnen samen met het ministerie van SZW, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars verder uitwerkt waarbij ook de benodigde aanpassingen van het fiscale kader aan de orde komt.

Wat betreft de uitlegbaarheid is de werkgroep van mening dat meer eenduidigheid van het nabestaandenpensioen een eerste stap kan zijn om de aanspraak op een nabestaandenpensioen beter te begrijpen. Daardoor kunnen deelnemers en hun partners de financiële consequenties van overlijden beter overzien. Het is echter de vraag op welke wijze deelnemers en hun partners gestimuleerd kunnen worden om hier beter bij stil te staan zeker in geval ze voor bepaalde keuzes in hun leven staan. Hiervoor zijn ook andere partijen nodig (zie hieronder).

Uit eerste doorrekeningen en toetsing door enkele pensioenuitvoerders is een indicatie gekregen van de gemiddelde kosten van de drie basisvarianten (zie paragraaf 8), maar breder en dieper onderzoek hiernaar is wel gewenst. De financiële druk die pensioenregelingen op de loonruimte leggen, kan hier niet helemaal los van worden gezien. Zowel het ouderdomspensioen als het nabestaandenpensioen worden immers uit de loonruimte gefinancierd. In deze technische verkenning op hoofdlijnen is de werkgroep in alle drie de varianten uitgegaan van een verbetering van het nabestaandenpensioen maar het is ook voor de regelingen van het ouderdomspensioen van groot belang een goed beeld te krijgen over de exacte premielasten.

Op zich zal meer eenduidigheid ook de uitvoerbaarheid ten goede komen. Hoewel de leden van de Stichting van de Arbeid een vrijwillige voortzetting van een nabestaandenpensioen van belang acht voor bijvoorbeeld zelfstandigen en werklozen, hebben de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars aangegeven dat dit uitvoeringstechnisch complex is en hogere uitvoeringskosten met zich mee kan brengen. Bovendien geldt voor vrijwillig voortzetting zonder medische waarborgen dat extra reserveringen nodig zijn om het mogelijke selectierisico op te vangen. Voorgesteld wordt deze uitvoeringsaspecten van vrijwillige aansluiting mee te nemen in het op 5 juni jl. aangekondigde onderzoek. Daarbij wordt gekeken hoe zelfstandigen vrijwillig kunnen aansluiten bij de pensioenregeling in de sector of de onderneming waar zij werken, ook als zij voordien niet als werknemer hebben deelgenomen. Ook een vrijwillige aanvulling in bijvoorbeeld basisvariant 3 zal de uitvoering enigszins kunnen compliceren, maar dit kan gerechtvaardigd zijn om de aansluiting van een uitkering bij overlijden voor en na pensioendatum beter mogelijk te maken. Verder heeft de gewenste standaard uitloopperiode voor een extra dekking van het nabestaandenpensioen met drie maanden om knelpunten tussen twee banen te voorkomen, het nadeel dat een pensioenuitvoerder niet kan controleren of er nog een ander nabestaandenpensioen (bijvoorbeeld bij de nieuwe werkgever) loopt. Bekeken zal moeten worden of hier een oplossing voor te vinden is.

Een verbetering van het wezenpensioen in alle drie de basisvarianten vereist een aanpassing van het fiscale kader. Voor het partnerpensioen volstaat in beginsel het huidige fiscale kader voor het partnerpensioen in de eerste en tweede basisvariant omdat beide varianten uitgaan van bestaande regelingen. De derde basisvariant vereist echter een nieuw fiscaal kader. Mede met het oog op fiscale wetgeving zal eventueel ook nog gekeken moeten worden naar de samenloop van het partnerpensioen en het hogere wezenpensioen voor kinderen. De werkgroep kan zich voorstellen dat het aantal kinderen dat in aanmerking komt voor een wezenpensioen in enig jaar

wordt beperkt tot een maximum. Een andere mogelijkheid is om het totaal van het wezen- en partnerpensioen jaarlijks te maximeren op 100% van het (pensioengevend) loon.

De werkgroep wijst tenslotte nog op het volgende. Op dit moment kennen veel pensioenregelingen nog overgangsregelingen omdat de dekking en de financieringswijze van vooral het partnerpensioen in het verleden een of meerdere keren is aangepast. De werkgroep is van mening dat een eventuele overgang naar een standaardregeling een goed moment vormt om nog eens kritisch naar deze overgangsregelingen te kijken en om deze op te schonen. Reeds ingegane pensioenuitkeringen zullen daarbij geen negatieve gevolgen ondervinden en reeds opgebouwde aanspraken kunnen wettelijk niet worden afgenomen. De overheid zal dit bovendien kunnen stimuleren met tijdelijke maatregelen. Daar waar bijvoorbeeld voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum een kapitaal is opgebouwd, kan de werkgroep zich voorstellen dat bij de keuze voor de tweede of derde variant het bestaande kapitaal eenmalig wordt aangewend voor een verhoging van het ouderdomspensioen en/of het partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum en dat dit fiscaal wordt toegestaan. Op deze wijze kunnen bestaande overgangsregelingen worden gereduceerd en wordt de uniformiteit van het partnerpensioen bevorderd omdat er niet allerlei oude opgebouwde rechten uit het verleden afzonderlijk blijven bestaan.

Vergroten bewustzijn

De minister vraagt de Stichting van de Arbeid tevens haar zienswijze te geven over hoe het bewustzijn onder deelnemers vergroot kan worden ten aanzien van de financiële consequenties voor de partner en de kinderen als gevolg van overlijden van de deelnemer. Volgens de werkgroep is deze vraag in twee delen op te splitsen.

Ten eerste kan standaardisering en vereenvoudiging van het nabestaandenpensioen een belangrijke bijdrage leveren aan het bewustzijn. Voor deelnemers is een standaardregeling makkelijker te begrijpen. Dit zal vooral voor de derde basisvariant het geval zijn omdat het niveau van partnerpensioen en wezenpensioen bij overlijden voor pensioendatum los staat van het aantal gerealiseerde of het aantal nog te realiseren dienstjaren. De uitkering is dan niet meer afhankelijk van de lengte van het dienstverband en er is geen franchise meer ingebouwd.

Het andere deel van de vraagstelling betreft de communicatie richting de deelnemer en de partner om hen meer bewust te maken van de financiële consequenties bij overlijden. Via Pensioen 1-2-3, het Uniform Pensioenoverzicht (UPO) en mijnpensioenoverzicht.nl worden deelnemers niet alleen over het ouderdomspensioen maar ook over het nabestaandenpensioen geïnformeerd. Indien een eenduidiger nabestaandenpensioen geïntroduceerd wordt, zal het voor deelnemers makkelijker worden de informatie over het nabestaandenpensioen te begrijpen. Bekeken kan worden of de communicatie met betrekking tot life events verder verbeterd kan worden zonder de deelnemer te confronteren met te veel informatie.

Voor de totale financiële planning – ook in geval van life events – vormt het nabestaandenpensioen slechts een onderdeel van een groter geheel. Het zou daarom gewenst zijn dat derde partijen die een rol spelen bij de financiële planning voor (toekomstig) nabestaanden meer aandacht besteden aan het nabestaandenpensioen, zoals notarissen, gemeenten, UWV en financieel adviseurs. Notarissen kunnen bijvoorbeeld bij samenlevingscontracten wijzen op eventuele consequenties. UWV en gemeenten kunnen wijzen op de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting bij bijvoorbeeld werkloosheid. Financieel adviseurs zouden het nabestaandenpensioen in de bredere context van de financiële planning mee kunnen nemen.

De werkgroep pleit er verder voor om meer eenduidigheid in de terminologie aan te brengen. Ook hierdoor zal het voor deelnemers makkelijker te begrijpen zijn. In de Anw wordt bijvoorbeeld onder 'wezen' alleen nog kinderen van wie beide ouders zijn overleden, verstaan. Bij het nabestaandenpensioen (ook in de fiscale wetgeving) vallen onder wezen ook kinderen van wie een van de ouders is overleden (zogenaamde 'halfwezen'). Een ander voorbeeld is dat in de Anw met de term 'nabestaandenuitkering' een uitkering aan de achterblijvende partner verstaan, te onderscheiden van een wezenuitkering. Het 'nabestaandenpensioen' is daarentegen een verzamelnaam voor het 'partnerpensioen' en het 'wezenpensioen'. Uit recent onderzoek blijkt ook dat het begrip 'partnerpensioen' veel verwarring oproept en dat het vaak wordt gezien als een pensioen dat de partner ontvangt zodra de deelnemer de pensioendatum bereikt. Hoewel de werkgroep de juiste termen niet voor handen heeft, zou wel verder onderzocht kunnen worden welke terminologie het meest aansluit bij de beleving van deelnemers. In ieder geval pleit de werkgroep ervoor om terminologie in verschillende wetten en regelingen beter op elkaar te laten aansluiten.

Bescherming risicoverzekering

De minister verzoekt in de adviesaanvraag in te gaan op actiepunt 4 uit de initiatiefnota van de Kamerleden Omtzigt en Bruins. Hierin wordt verzocht een nabestaandenpensioen op risicobasis expliciet de bescherming van een risicoverzekering te geven (conform artikel 7:977, eerste lid Burgerlijk Wetboek) zodat deze niet eenzijdig kan worden opgezegd.
De werkgroep wijst erop dat een regeling voor het nabestaandenpensioen onderdeel uitmaakt van een tussen cao-partijen of tussen een werkgever en werknemers overeengekomen pensioenregeling en onderdeel uitmaakt van het arbeidsvoorwaardelijk pakket. De dekking van het nabestaandenpensioen wordt ondergebracht bij een pensioenfonds of een verzekeraar. Deze uitvoerders kunnen de regeling niet opzeggen of wijzigen, maar alleen de opdrachtgevers, te weten werkgevers en werknemers. Een wijziging van de arbeidsvoorwaarde pensioen zal dus de instemming van twee partijen vergen en kan niet eenzijdig worden opgezegd. Dat geldt voor de beëindiging van elke arbeidsvoorwaarde. Als het actiepunt gelezen moet worden alsof een onderlinge afspraak zoals een arbeidsvoorwaarde nooit beëindigd zou mogen worden door cao-partijen, zou het primaat voor de arbeidsvoorwaardenvorming van sociale partners worden afgenomen. De werkgroep wijst dit ten principale af.

Wegnemen belemmeringen risicoverzekering

De laatste vraag van de minister van SZW is om in te gaan op actiepunt 5 uit de initiatiefnota te weten het wegnemen van belemmeringen in regelgeving om een nabestaandenpensioen op risicobasis aan te bieden, dat bijvoorbeeld maximaal 50% is van het huidige inkomen. De werkgroep ziet in het huidige stelsel voor het nabestaandenpensioen niet direct fiscale belemmeringen. Wel zal een verbetering van het wezenpensioen en de keuze voor de derde basisvariant zoals hierboven is verwoord, een ander fiscaal kader vragen. De werkgroep gaat ervan uit dat de aanpassing van het fiscaal kader onderdeel zal uitmaken van de verdere uitwerking.

Relatie met nieuwe pensioencontract

Na de adviesaanvraag is de Stichting van de Arbeid ook verzocht in te gaan op een aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Slootweg. Hierin wordt verzocht om bij de vormgeving van

het nieuwe pensioencontract[34] ervoor te zorgen dat er een adequaat nabestaandenpensioen geborgd wordt. De werkgroep realiseert zich terdege dat de definitieve keuze voor een gestandaardiseerd nabestaandenpensioen mede zal afhangen van de uitwerking van een nieuw pensioencontract voor het ouderdomspensioen. De variant van verzekering van vijf jaarsalarissen als voorziening voor het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum kan in beginsel ongeacht het type contract worden ingevoerd. De levenslange uitkering bij overlijden voor pensioendatum op basis van de eerste twee basisvarianten en het partnerpensioen als voorziening bij overlijden na pensioendatum (70% van het ouderdomspensioen) zullen echter mogelijk gewijzigd moeten worden op het moment dat het pensioencontract wijzigt. De werkgroep stelt zich voor dat in dat geval het uitgangspunt dat het partnerpensioen '70% van het ouderdomspensioen' bedraagt, wel blijft gehandhaafd. Wat de oude rechten betreft, is hierboven reeds gemeld dat de werkgroep er voorstander van is overgangsregelingen te beperken en daar waar mogelijk terug te dringen en dit ook fiscaal te ondersteunen.

[34] Het gaat hier om het pensioencontract zoals geadviseerd is door de Sociaal-Economische Raad in het advies 'Naar een nieuw pensioenstelsel' en dat onderdeel uitmaakt van het zogenaamde 'Pensioenakkoord van 5 juni 2019'.

BIJLAGE 1: Adviesaanvraag van minister van SZW d.d. 14 januari 2019

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Stichting van de Arbeid
Postbus 90405
2509 LK S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

T

Onze referentie
2018-0000167652

Datum 14 JAN 2019
Betreft Adviesaanvraag partnerpensioen

Geachte dames en heren,

Zoals u bekend zal zijn heeft de Tweede Kamer op 13 september 2018 mij om een reactie gevraagd op de initiatiefnota van de leden Omtzigt (CDA) en Bruins (CU)[1], waarin zij vijf acties in relatie tot het nabestaandenpensioen hebben benoemd (zie bijlage).

Zoals in de Verzamelbrief Pensioenonderwerpen van 12 juni 2018[2] aan de Tweede Kamer toegelicht, zit de onbekendheid en onduidelijkheid over het financiële risico bij nabestaandenpensioen enerzijds in de informatieverstrekking over het nabestaandenpensioen en anderzijds in de diversiteit en complexiteit die er bestaat in de vormgeving van het nabestaandenpensioen. Bij bepaalde life events, zoals wisseling van werkgever, ZZP-schap, werkloosheid of scheiding, bestaat de kans dat er (tijdelijk) geen dekking is voor nabestaandenpensioen of minder dekking omdat bij baanwisseling de oude diensttijd verloren kan gaan. Hetgeen tot schrijnende situaties kan leiden wanneer mensen zich hier onvoldoende van bewust zijn. Mochten mensen zich wel bewust zijn van het probleem, is hun handelingsperspectief beperkt. Vaak hebben mensen ook geen inzicht in de inhoud van de pensioenregeling en dus ook geen inzicht in waar zij recht op hebben. Dit is een probleem, dat naar mijn mening, aandacht behoeft.

Een van die acties is het verzoek over de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen inclusief de verdeling tussen publiek en privaat. Ik zou het op prijs stellen uw advies hierover te vernemen.

Ik teken daarbij aan dat op dit moment een beleidsdoorlichting van de Algemene nabestaandenwet plaatsvindt[3]. Om samenloop tussen beide onderwerpen te voorkomen stel ik het op prijs als u in uw advies de aandacht primair richt op de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen in de 2e pijler. Ik wil u dan ook vragen om in uw advies in te gaan op de mate van dekking en vormgeving van

[1] Kamerstukken II 2017/18, 34996, nr.2.
[2] Kamerstukken II 2017/18, bijlage bij Kamerstuk 33182 nr.L.
[3] Kamerstukken II 2017/18, 30982, nr.38.

Datum
14 JAN 2019
Onze referentie
2018-0000167652

het nabestaandenpensioen in de 2e pijler. Dat sluit niet uit dat ik in uw advies graag verneem hoe volgens u de samenhang tussen de 1e en 2e pijler beter geregeld kan worden. Daarnaast lijkt het ook goed om aandacht te besteden aan het wezenpensioen, omdat de financiële situatie voor achterblijvende partners met en zonder opgroeiende kinderen verschillend kan zijn.

Verder zou ik het op prijs stellen als u in uw advisering tevens de acties 4 en 5 van deze initiatiefnota betrekt. Daarbij gaat het in actiepunt 4 om de vraag of een nabestaandenpensioen op risicobasis (inclusief bijvoorbeeld een ANW-hiaat verzekering) de expliciete bescherming van een risicoverzekering kan krijgen, zodat hij niet zomaar opgezegd kan worden. Bij actiepunt 5 wordt gevraagd of belemmeringen in de regelgeving om een nabestaandenpensioen op risicobasis aan te bieden, dat een percentage is van het huidige inkomen, weggenomen zouden moeten worden.

De problematiek die aan de orde is in actiepunt 3 van de initiatiefnota, te weten dat mensen op mijnpensioenoverzicht.nl kunnen zien wat hun recht op nabestaandenpensioen is, zal bij de evaluatie van de Wet pensioencommunicatie, die in de eerste helft van 2019 wordt uitgevoerd, aandacht aan worden besteed.

Tenslotte deed de heer Omtzigt in het algemeen overleg op 20 juni 2018 de dringende oproep om opnieuw aan tafel te gaan zitten om te kijken of er afspraken gemaakt kunnen worden over converteren van een stukje van het ouderdomspensioen naar het nabestaandenpensioen, zodat er geen gaten hoeven te ontstaan. In het algemeen overleg op 20 juni 2018 zegde ik toe daarop terug te komen. Ik wil u vragen om dit onderwerp ook in uw advisering te betrekken.

Ik vraag een advies op hoofdlijnen. Een nadere uitwerking samen met de Stichting van de Arbeid kan in een later stadium aan de orde zijn. Bij de nadere uitwerking zullen ook de uitkomsten van de genoemde beleidsdoorlichting worden betrokken. Vanwege de betrokkenheid en consequenties voor pensioenuitvoerders doe ik u hierbij de suggestie om de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars bij uw advisering te betrekken.

Uw advies ontvang ik graag uiterlijk in het tweede kwartaal van 2019.

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

BIJLAGE 2: Motie Slootweg over relatie met nieuwe pensioencontract

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2018–2019

34 996 **Initiatiefnota van de leden Omtzigt en Bruins over het nabestaandenpensioen**

Nr. 10

NADER GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID SLOOTWEG TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 9
Voorgesteld 4 juni 2019

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het nieuwe pensioencontract gevolgen zal hebben voor oude opgebouwde pensioenaanspraken voor nabestaanden,

overwegende dat wanneer de oude nabestaandenpensioenaanspraken op basis van het huidig pensioencontract ingevaren worden in een nieuw stelsel er gevolgen kunnen zijn voor de dekking van het nabestaanden-pensioen,

verzoekt de regering een specifiek advies te vragen aan de Sociaal Economische Raad of de Stichting van de Arbeid hoe er na het invaren van de oude rechten in het nieuwe stelsel een adequate dekking zal zijn voor het nabestaandenpensioen,

en verzoekt ervoor te zorgen dat er bij het invaren de mogelijkheid is voor deelnemers om rechten zo uit te ruilen dat een adequaat nabestaanden-pensioen, het liefst op opbouwbasis, na invaren voor een ieder beschikbaar is,

en gaat over tot de orde van de dag.

Slootweg

BIJLAGE 3: Brief aan minister van SZW d.d. 17 mei 2019

STICHTING
VAN DE ARBEID

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG
T 070 -3 499 577
E info@stvda.nl
www.stvda.nl

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Den Haag : 17 mei 2019
Ons kenmerk : S.A.19.45991 JM/EH
Betreft : Advisering nabestaandenpensioen

Geachte heer Koolmees,

In uw brief van 14 januari jl. heeft u de Stichting van de Arbeid verzocht in samenspraak met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars te adviseren over de gewenste vormgeving van het nabestaandenpensioen in de tweede pijler. Tevens heeft u verzocht in te gaan op een tweetal specifieke actiepunten uit de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Omtzigt en Bruins.

Een gezamenlijke werkgroep van de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars, waarin tevens waarnemend leden van uw ministerie zitting hebben, is voortvarend met uw verzoek aan de slag gegaan en heeft inmiddels veel werk verzet. Het goed doorgronden van de vele bestaande, vaak complexe regelingen heeft de werkgroep de nodige tijd gekost. Hierbij is ook gekeken naar de relatie met de Anw en de verdeling tussen publiek en privaat nabestaandenpensioen en is specifiek aandacht besteed aan het wezenpensioen. Gelet op de meerdere doelen die tegelijkertijd met het nabestaandenpensioen worden nagestreefd, acht de werkgroep het essentieel om inzicht te bieden in de onderliggende principes en hun samenhang. Om verschillende oplossingsvarianten te kunnen beoordelen op hun waarde zijn kwalitatieve en kwantitatieve analyses nodig. Ondanks de hiermee gepaard gaande tijd heeft de werkgroep al de nodige vorderingen gemaakt.

Tegen bovenstaande achtergrond en mede met het oog op een zorgvuldige raadpleging van de achterbannen van sociale partners, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars, lukt het niet voor het zomerreces een advies op hoofdlijnen uit te brengen. Het streven blijft er op gericht om u in het vroege najaar van een advies te voorzien.

Hoogachtend,
STICHTING VAN DE ARBEID

drs. J.M.A. Mooren
secretaris

De Stichting van de Arbeid is het overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers:
Vereniging VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, FNV, CNV en VCP

BIJLAGE 4: Historisch overzicht eerste pijler

Ongevallenwet 1901

De eerste wettelijke regeling waarbij een wettelijke voorziening voor weduwen en wezen werd getroffen, was de Ongevallenwet 1901. Deze wet voorzag in een 'rente' voor weduwen en wezen indien een werknemer als gevolg van een bedrijfsongeval was overleden in aangewezen industriële bedrijven. Het niveau van deze 'rente' was echter onvoldoende om in het noodzakelijk levensonderhoud te voorzien en de kring van verzekerden was beperkt tot loontrekkenden. De wens om tot een adequate regeling te komen die bovendien niet beperkt zou worden tot werknemers heeft uiteindelijk geleid tot de totstandkoming van de AWW.

Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)

Bij de totstandkoming van de AWW in 1959 werd verondersteld dat weduwen van 50 jaar en ouder een geringe kans hadden om aan een baan te komen. In geval van jonge kinderen (tot 18 jaar) werd de zorg voor die kinderen als belangrijkste taak gezien waardoor een betaalde baan niet tot de mogelijkheden behoorde. Ook was er een weduwenuitkering indien er sprake was van een 'invaliditeit'. Met betrekking tot de voorwaarden van zowel de aanwezigheid van jonge kinderen als de invaliditeit van de weduwe verviel het recht op een uitkering als niet meer aan de voorwaarden werd voldaan, tenzij de weduwe op dat tijdstip inmiddels de leeftijd van tenminste 45 jaar had bereikt. Ook was er een tijdelijke (gewennings-)uitkering voor jonge en kinderloze weduwen met een leeftijdsafhankelijke duur van 6 tot 19 maanden. De AWW kende geen inkomenstoets of inkomensverrekening.

De AWW is sinds de totstandkoming in 1959 in essentie nauwelijks gewijzigd. Wel is in 1962 de leeftijdsgrens voor een blijvende uitkering aan weduwen verlaagd naar 40 jaar, omdat ook veel weduwen in de leeftijdscategorie 40 tot 50 jaar moeilijk op de arbeidsmarkt konden herintreden. De AWW was ingericht op de samenleving van de jaren vijftig en zestig, die werd gekenmerkt door het huwelijk en het kostwinnersmodel. Verder is in 1988 de AWW als gevolg van een gerechtelijke uitspraak ook van toepassing verklaard op weduwnaars.

Algemene nabestaandenwet (Anw)

In 1996 is de AWW vervangen door de Anw. Met de Anw werd vooral de kring van rechthebbenden beperkt. Nabestaanden kwamen alleen nog in aanmerking voor een uitkering als zij:

- een of meer kinderen onder de 18 jaar verzorgen, of;
- voor minstens 45% arbeidsongeschikt zijn.

Ook werd een overgangsregeling getroffen voor nabestaanden die voor 1950 zijn geboren en nabestaanden die voor 1996 al een AWW-uitkering hadden. Zij kunnen wel aanspraak maken op een Anw-uitkering, ook al was niet voldaan aan een van bovenstaande voorwaarden.

De nabestaandenuitkering bedraagt maximaal 70 procent van het netto wettelijk minimumloon en komt, evenals in andere volksverzekeringen, overeen met het sociaal minimum.

Wezen en halfwezen

In 1996 werden geen wezenlijke wijzigingen doorgevoerd in de uitkering voor wezen en halfwezen. Na 1996 zijn in de Anw wel aanpassingen doorgevoerd.

Tot 2013 bestond een inkomensonafhankelijke halfwezenuitkering van 20% van het netto wettelijk minimumloon. Per 1 januari 2013 is deze halfwezenuitkering geïntegreerd in de nabestaandenuitkering voor nabestaanden met kinderen. De uitkering ging toen van maximaal 70% naar maximaal 90% van het netto wettelijk minimumloon. Belangrijkste reden hiervoor was om complexe regelgeving terug te dringen.

In 2015 werd door de Wet hervorming kindregelingen de hoogte van deze uitkering voor alleenstaande weduwen met kinderen weer terug gebracht naar maximaal 70 procent van het minimumloon. In de plaats hiervan kwam er een alleenstaande oudertoeslag op het kindgebonden budget. Deze wijziging was het gevolg van een wet die ten doel had het aantal kindregelingen te vereenvoudigen en de beschikbare middelen effectiever in te zetten voor inkomensondersteuning.

Momenteel ontvangen alleen nog kinderen van wie beide ouders zijn overleden een wezenuitkering. De uitkering loopt in beginsel tot de wees 16 jaar wordt. Wezen van 16 tot 21 jaar krijgen alleen een wezenuitkering als aan extra voorwaarden wordt voldaan. Wezen van 16 of 17 jaar moeten bezig zijn met het behalen van een startkwalificatie of hiervan zijn vrijgesteld of na het behalen van een startkwalificatie nog volledig dagonderwijs volgen. Wezen van 18 tot 21 jaar moeten volledig dagonderwijs volgen. Verder kan een uitkering worden verstrekt aan ongehuwde en niet-samenwonende wezen van 16 tot 21 jaar die zorgen voor een huishouden waarvan een ander kind met een wezenuitkering deel uitmaakt.

De hoogte van de wezenuitkering varieert naar leeftijd. Tot 10 jaar bedraagt de uitkering 32%, van 10 tot 16 jaar 48% en van 16 tot 21 jaar 64% van de maximale nabestaandenuitkering.

Inkomensverrekening

De hoogte van de nabestaandenuitkering is afhankelijk van de hoogte en het soort inkomen dat iemand heeft. Dit inkomen wordt al dan niet, gedeeltelijk of geheel van de uitkering afgetrokken. De overweging hierbij is dat het onwenselijk is dat uitkeringsgelden op grond van de Anw terecht komt bij mensen die al inkomen uit of in verband met arbeid hebben.

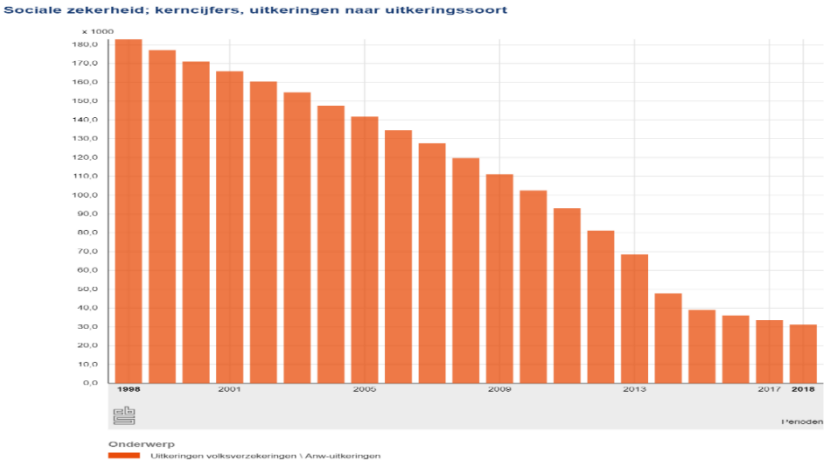
Voor inkomen uit arbeid kent de Anw-uitkering wel een vrijlating. De vrijlating is bedoeld om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Om die reden wordt alleen het inkomen uit arbeid bij de vrijlating betrokken. Inkomen in verband met arbeid (bijvoorbeeld een WIA- of WW-uitkering) wordt geheel gekort. De vrijlating bedraagt 50% van het brutominimumloon, plus een derde deel van het meerdere inkomen. Indien het inkomen te hoog is voor een uitkering, blijft het recht op de uitkering wel bestaan, zodat bij daling van het inkomen uit arbeid de uitkering weer tot uitbetaling kan komen.

Inkomsten uit vermogen, het vermogen zelf en particuliere of collectief gefinancierde aanvullende nabestaandenpensioenen of (periodieke) uitkeringen worden niet gekort op de nabestaandenuitkering. De reden voor dit laatste volgens de memorie van toelichting bij de Anw is dat de nabestaandenuitkering de bodem kan zijn voor het aanvullende nabestaandenpensioen. Daarnaast is een particulier nabestaandenpensioen tot op zekere hoogte te vergelijken met een voorziening in de vorm van spaartegoeden of andere vermogensvormen.

Voor wezen is de hoogte van de uitkering niet afhankelijk van het inkomen.

Aantal uitkeringen Anw

In twintig jaar tijd is het aantal uitkeringen fors gedaald. In 1998 waren er nog 182.000 Anw-uitkeringen, in 2018 verstrekte de Sociale Verzekeringsbank nog aan 31.000 personen een uitkering op grond van de Anw. Naar verwachting zal dit aantal in de komende jaren nog verder dalen.



Overwegingen bij totstandkoming Anw

Belangrijke overwegingen bij de totstandkoming van de Anw waren de volgende:

- De maatschappelijke situatie in de jaren negentig week sterk af van die in de jaren vijftig. Meer vrouwen hebben werk en zijn financieel niet of minder afhankelijk van de partner.
- Er zijn meer mogelijkheden in de particuliere sfeer om zich al dan niet collectief te verzekeren voor het overlijdensrisico.
- Door de ontwikkelingen in de samenleving is het financiële risico van overlijden van de partner in eerste instantie voor een belangrijk deel de eigen verantwoordelijkheid van individuele burgers. Ieder kan voor zichzelf afwegen en besluiten of hij of zij zich voor dit risico wil verzekeren, en zo ja op welke wijze en op welk niveau. Een wettelijke voorziening voor alle ingezetenen ligt dan minder voor de hand.
- Te verwachten is dat bepaalde groepen zoals partners die beiden betaalde arbeid verrichten, geen behoefte hebben aan dekking van het overlijdensrisico in de vorm van een periodieke uitkering. Daarentegen zullen andere groepen zoals ouders van kinderen die verzorging behoeven wel behoefte hebben aan een (aanvullende) uitkering.
- Voor de korte termijn is de situatie dat mensen zelf beslissen of zij zich willen verzekeren voor het overlijdensrisico, niet voor iedereen reëel. Voor bepaalde groepen zullen de kosten hoog uitvallen (namelijk die groepen waarbij een ongunstige sterftekans gekoppeld is aan een relatief lange potentiële uitkeringsduur).

Om bovenstaande reden is in 1996 ervoor gekozen om de volksverzekering niet geheel op te heffen maar een nieuwe volksverzekering met een beperktere kring van verzekerden in te stellen. Het recht op een inkomensafhankelijke uitkering werd beperkt tot nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar, gehandicapte nabestaanden en nabestaanden die geboren waren voor 1945.

Daarbij werd opgemerkt dat als in de toekomst de arbeidssituatie van vrouwen en mannen, en van mensen met en mensen zonder kinderen niet verschilt, de noodzaak voor een volksverzekering voor het overlijdensrisico vervalt. Iedereen zou dan in staat moeten zijn voor het eigen inkomen te zorgen en zich te verzekeren voor het overlijdensrisico van de partner.

Beleidsdoorlichting 2013

In 2013 is het nabestaandenbeleid doorgelicht. Uitkomst was dat het beleid van de Anw niet doelmatig is en niet goed aansluit bij het sociale stelsel. De uitkeringsvoorwaarden van de Anw zijn ruimer dan die van andere sociale zekerheidsuitkeringen zoals de bijstand. Opgemerkt werd dat vooral voor nabestaanden met een minderjarig kind de stimulans tot arbeidsintegratie ontbreekt. Daarmee drong de conclusie zich op dat er aanleiding bestond om de Anw meer in lijn te brengen met het sociale stelsel. Een aangepaste Anw zou beter moeten aansluiten bij het maatschappelijke uitgangspunt dat werk mensen perspectief, zelfrespect en zelfstandigheid biedt. In alle gevallen was het wel aan te bevelen personen die nabestaande geworden zijn, de eerste periode na het overlijden te ontzien. Een voorstel in het regeerakkoord van Rutte II om het recht op een uitkering voor nieuwe gevallen te beperken tot een jaar, heeft het destijds niet gehaald.

Beleidsdoorlichting 2019

In de recent verschenen beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat het aantal nabestaanden die recht heeft op een Anw-uitkering verder is afgenomen en dat de samenstelling van de populatie wijzigt omdat het aandeel arbeidsongeschikte nabestaanden toeneemt. Omdat meer nabestaanden met jonge kinderen arbeid verrichten, neemt het aandeel van deze categorie nabestaanden af vanwege de inkomensverrekening in de Anw. Waar de Anw primair inkomensbescherming als element kent, zijn zelfredzaamheid en (arbeids)participatie in het huidige sociale zekerheidstelsel belangrijke uitgangspunten. De doelmatigheid zou kunnen worden vergroot door bijvoorbeeld de regeling kortdurend en/of activerend te maken of nog meer te richten op die nabestaanden die geen andere inkomensbronnen hebben.

BIJLAGE 5: Leeftijdsgrenzen jongeren in wet- en regelgeving

15 jaar	- minimumjeugdloon
16 jaar	- zelf aansprakelijk - leerplicht - wezenuitkering - opbouw AOW
18 jaar	- voor ouder(s): nabestaandenuitkering, kinderalimentatie, kinderbijslag, kindgebonden budget - meerderjarig - studiefinanciering - kwalificatieplicht - bijstand - Wajong - verzekeringsplicht Zvw - recht op toeslagen
21 jaar	- minimumloon (per 1/7/2019) - opbouw OP - verlengde wezenuitkering - alimentatie
22 jaar	- minimumloon (tot 1/7/2019)
30 jaar	- maximum leeftijd studiefinanciering - laatste ingangsdatum Wajong - wezenpensioen (fiscaal)

BIJLAGE 6: Schematisch overzicht drie basisvarianten nabestaandenpensioen

Varianten[35]	**'Levenslange uitkering (kapitaaldekking)'**	**'Levenslange uitkering (risicodekking)'**	**'Vijf jaarsalarissen (risicodekking)'**
		Overlijden voor pensioendatum	
Dekking	Vaste levenslange uitkering (70% van het te bereiken ouderdomspensioen).	Vaste levenslange uitkering (70% van het te bereiken ouderdomspensioen[36]).	Vijf jaarsalarissen ongeacht (te bereiken) diensttijd. Keuze om verzekerd bedrag in te zetten voor tijdelijke (per jaar nooit meer dan een jaarsalaris) of levenslange uitkering (met als default een levenslange uitkering).
Opties	Cao-partijen kunnen ook kiezen voor 50% of 60% van het te bereiken OP. De basis (waarvoor een franchise geldt) kan worden gevormd door ofwel een Anw-hiaatverzekering (tweede pijler) ofwel de Anw (die dan voor iedereen in de eerste pijler moet gelden).	Cao-partijen kunnen ook kiezen voor 50% of 60% van het te bereiken OP. De basis (waarvoor een franchise geldt) kan worden gevormd door ofwel een Anw-hiaatverzekering (tweede pijler) ofwel de nw (die dan voor iedereen in de eerste pijler moet gelden).[37]	Het aantal jaarsalarissen kan ook gekoppeld worden aan een leeftijdsafhankelijke staffel.
Financiering	Opbouwbasis en risicobasis voor het nog niet opgebouwde te bereiken partnerpensioen[38]	Volledig risicobasis.	Volledig risicobasis

[35] De termen 'risicodekking' en 'kapitaaldekking' in de drie varianten betreffen hier slechts termen om de varianten te kunnen onderscheiden en sluiten ook aan bij de in de praktijk gebezigde terminologie. In werkelijkheid hebben alle drie de varianten elementen van risicodekking èn kapitaaldekking, zoals nu ook al het geval is.

[36] Het te 'bereiken ouderdomspensioen' komt overeen met het ouderdomspensioen gebaseerd op het aantal dienstjaren tot aan pensioendatum als de deelnemer niet was overleden (dus hierin zijn geen carrièrestappen meegenomen die de werknemer nog eventueel had kunnen maken).

[37] Gelet op de kosten van een Anw als volksverzekering voor iedereen, lijkt dit politiek moeilijk haalbaar.

[38] Het gaat hier om de tweede premiestaffel.

Varianten[35]	**'Levenslange uitkering (kapitaaldekking)'**	**'Levenslange uitkering (risicodekking)'**	**'Vijf jaarsalarissen (risicodekking)'**
Fiscale ruimte	Fiscale ruimte gebaseerd op 70% ouderdomspensioen. Verplichte inbouw franchise. Fiscale ruimte voor Anw-hiaatverzekering.	Fiscale ruimte gebaseerd op 70% ouderdomspensioen. Verplichte inbouw franchise. Fiscale ruimte voor Anw-hiaatverzekering.	Fiscale ruimte voor risicodekking ter grootte van vijf keer jaarsalaris. ***Bekeken moet worden of er een maximale fiscale grens aan het jaarsalaris wordt gesteld.***
Overlijden na pensioendatum			
Dekking	Vaste levenslange uitkering (70% van het opgebouwd ouderdomspensioen) eventueel verhoogd met een uitruil van een deel van het ouderdomspensioen.	Vaste levenslange uitkering (70% van het opgebouwd ouderdomspensioen) eventueel verhoogd met een uitruil van een deel van het ouderdomspensioen.	Vaste levenslange uitkering (70% van het opgebouwd ouderdomspensioen) eventueel verhoogd met een uitruil van een deel van het ouderdomspensioen.
Financiering	Kapitaaldekking	Kapitaaldekking	Kapitaaldekking
Fiscale ruimte	Fiscale ruimte gebaseerd op 70% van het ouderdomspensioen. Verplichte inbouw franchise.	Fiscale ruimte gebaseerd op 70% van het ouderdomspensioen. Verplichte inbouw franchise.	Fiscale ruimte gebaseerd op 70% van het ouderdomspensioen. Verplichte inbouw franchise.
Wezenpensioen[39]			
Dekking	Tijdelijk wezenpensioen: 20% van te bereiken ouderdomspensioen voor een wees en 40% van het te bereiken ouderdomspensioen voor een volle wees (= respectievelijk 14%	Tijdelijk wezenpensioen: 20% van te bereiken ouderdomspensioen voor een wees en 40% van het te bereiken ouderdomspensioen voor een volle wees (= respectievelijk	Tijdelijk wezenpensioen: 20% van het jaarsalaris voor een wees en 40% van het jaarsalaris voor een volle wees.

[39] Huidige situatie: tijdelijk wezenpensioen (maximaal tot 30 jaar indien studerend of arbeidsongeschikt). Fiscaal maximum: 14% van het te bereiken ouderdomspensioen (ofwel 20% van het partnerpensioen) of verdubbeling naar 28% van te bereiken ouderdomspensioen in geval van een volle wees.

Varianten[35]	**'Levenslange uitkering (kapitaaldekking)'**	**'Levenslange uitkering (risicodekking)'**	**'Vijf jaarsalarissen (risicodekking)'**
	en 28% van gemaximeerd jaarsalaris minus franchise).	14% en 28% van gemaximeerd jaarsalaris minus franchise).	
Eindleeftijd	Vaste eindleeftijd op of tussen 21 en 25 jaar.	Vaste eindleeftijd op of tussen 21 en 25 jaar.	Vaste eindleeftijd op of tussen 21 en 25 jaar.
Fiscale ruimte	Fiscale ruimte voor 20% van te bereiken ouderdomspensioen voor een wees en 40% van het te bereiken ouderdomspensioen voor een volle wees.	Fiscale ruimte voor 20% van te bereiken ouderdomspensioen voor een wees en 40% van het te bereiken ouderdomspensioen voor een volle wees.	Fiscale ruimte voor 20% van het jaarsalaris voor een wees en 40% van het jaarsalaris voor een volle wees

BIJLAGE 7: Begrippen en afkortingen

Anw	Algemene nabestaandenwet
Anw-uitkering	Een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet kan bestaan uit een uitkering aan de achterblijvende partner (nabestaandenuitkering) of uit een uitkering aan een wees van wie beide ouders zijn overleden (wezenuitkering).
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet. Deze wet is per 1 juli 1996 vervangen door de Algemene Nabestaandenwet.
Defined benefit	Defined benefit-regelingen worden ook wel ‘salaris-diensttijdregelingen’ of uitkeringsregelingen genoemd. De hoogte van het pensioen afhankelijk van het aantal jaren dat is deelgenomen is in de regeling en het (gemiddelde) salaris.
Defined contribution	Defined-contribution regelingen worden ook wel ‘beschikbare premieregelingen’ genoemd. De hoogte van het pensioen is afhankelijk is van de tijdens de opbouwfase betaalde premies en het rendement dat daar op is behaald.
Kapitaalbasis	Zie opbouwbasis
LCR	Landelijke Cliëntenraad
Nabestaande	Onder een nabestaande kan zowel een partner van de overledene als een kind van de overledene worden verstaan.
Nabestaandenpensioen	Een pensioenuitkering op grond van een pensioenregeling aan een partner of een kind van de overleden deelnemer in de pensioenregeling.
Nabestaandenuitkering	Een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet kan bestaan uit een uitkering aan de partner van de overledene.
NP	Nabestaandenpensioen (bestaande uit wezenpensioen en partnerpensioen)
OP	Ouderdomspensioen
Opbouwbasis (kapitaal-gefinancierd)	Bij een pensioen op opbouwbasis wordt er daadwerkelijk een kapitaal (pot met geld) opgebouwd. Een andere wijze van financiering ‘risicobasis’.
Partnerpensioen	Een pensioenuitkering op grond van een pensioenregeling aan een partner van de overleden deelnemer in de pensioenregeling.
PPI	Premiepensioeninstelling

Risicobasis	Bij een pensioen op risicobasis wordt er geen kapitaal (pot met geld) opgebouwd maar is men verzekerd zolang er premie wordt betaald. Een andere wijze van financiering is ‘opbouwbasis’.
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wees	In de Algemene nabestaandenwet wordt onder een wees verstaan een kind van wie beide ouders zijn overleden. Voor het nabestaandenpensioen kan het zowel om een kind gaan van wie een van de ouders is overleden (halfwees) of beide ouders zijn overleden.
Wezenpensioen	Een pensioenuitkering op grond van een pensioenregeling aan een kind van de overleden deelnemer in de pensioenregeling.
Wezenuitkering	Uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet aan een wees van wie beide ouders zijn overleden.
WSF	Wet studiefinanciering
WW	Werkloosheidswet
Zvw	Zorgverzekeringswet

BIJLAGE 8: Advies over uniformering partnerbegrip

STICHTING VAN DE ARBEID

PENSIOEN FEDERATIE

VERBOND VAN VERZEKERAAR

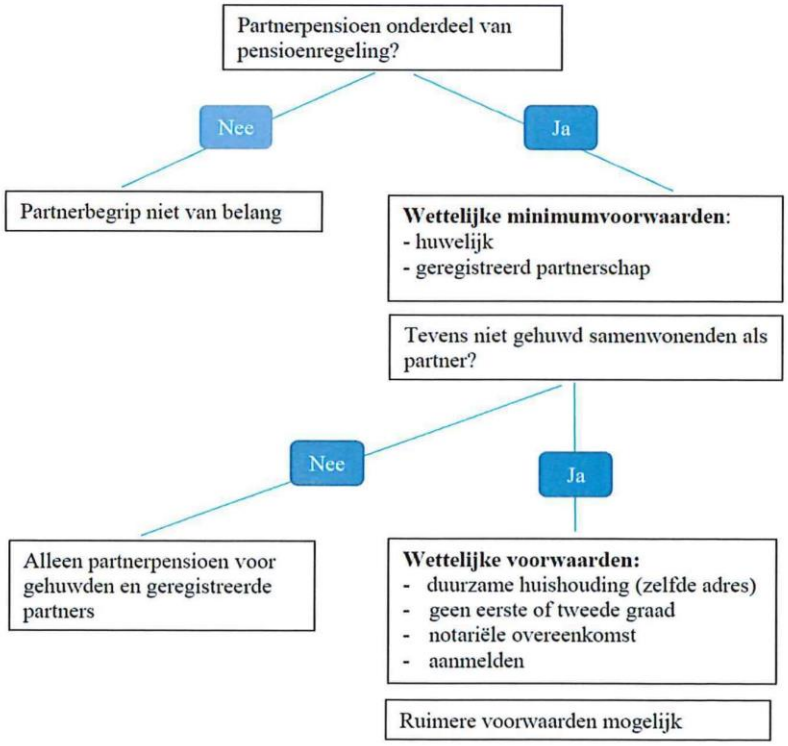
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees, minister
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Den Haag : 17 januari 2019
Ons kenmerk : S.A.19.41001
Betreft : Uniformering partnerbegrip

Geachte heer Koolmees,

De Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars bieden u een voorstel aan om meer uniformering in de definitie van het partnerbegrip in pensioenregelingen te bewerkstelligen (zie bijlage). Dit mede naar aanleiding van het bestuurlijk overleg dat de drie organisaties met u hebben gehad op 30 mei 2018.

Het voorstel voor meer uniformering komt samengevat op het volgende neer:



Dit voorstel voorziet in een wettelijk minimum uniform partnerbegrip. Daarbij gelden er enkele wettelijke voorschriften ten aanzien van de voorwaarden zonder te tornen aan de contractvrijheid van cao-partijen. Belangrijk voordeel van dit voorstel is dat de algemene bewustwording kan worden vergroot doordat gezamenlijke communicatie makkelijker wordt.

Met dit voorstel is bewust een balans gezocht tussen enerzijds de contractvrijheid voor cao-partijen en anderzijds de wens om meer uniformering te bewerkstelligen. Bij een volledig wettelijke uniformering zou spanning ontstaan met de contractvrijheid. Ook zouden er ongewenste verschuivingen kunnen optreden. Zo worden bij een beperkte wettelijke definitie van het partnerbegrip veel regelingen versoberd ten nadele van de deelnemers en hun partners. Een ruime wettelijke definitie van het partnerbegrip leidt anderzijds tot een stijging van kosten en premies.

De Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars willen dit voorstel op hooflijnen graag verder uitwerken met uw ministerie en toetsen op haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Het eventuele overgangsrecht is daarbij een belangrijk onderdeel.

Overigens zij opgemerkt dat de hier behandelde problematiek alleen over het partnerbegrip gaat. Het ministerie van SZW heeft op 14 januari jl. een adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid gestuurd met het verzoek om breder en meer ten principale over het nabestaandenpensioen te adviseren.

Met vriendelijke groet,

Jannie Mooren
secretaris Stichting van de Arbeid

Gerard Riemen
algemeen directeur Pensioenfederatie

Harold Herbert
directeur Verbond van Verzekeraars

Bijlage.

Een afschrift van deze brief is gestuurd aan de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer.

STICHTING VAN DE ARBEID | PENSIOEN FEDERATIE | VERBOND VAN VERZEKERAARS

Verkenning uniformering partnerbegrip

Inleiding

Vanuit de Tweede Kamer is al meerdere keren aandacht gevraagd voor het feit dat niet iedere pensioenregeling dezelfde partnerdefinitie hanteert, waardoor men in de ene pensioenregeling als ongehuwd samenwonende wel als partner wordt beschouwd en in de andere pensioenregeling niet. Dit leidt tot onduidelijkheid bij deelnemers en (daardoor) tot ongewenste situaties. De politieke druk om iets te veranderen aan deze situatie neemt toe.

Achtergrond verschillen

In de Wet op de loonbelasting 1964 is bepaald welke partners in aanmerking mogen komen voor een partnerpensioen. Dat zijn (gewezen) echtgenoten, (gewezen) geregistreerde partners, dan wel degene met wie de deelnemer duurzaam een gezamenlijke huishouding voert of heeft gevoerd en met wie geen bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat.

Het begrip 'duurzaam' is niet nader ingevuld in de wet. Het is aan de pensioenuitvoerders om desgevraagd aan de fiscus aan te tonen dat de partner aan wie een partnerpensioen wordt uitgekeerd inderdaad een duurzame partner was. Daarom stellen pensioenuitvoerders in hun pensioenreglementen aanvullende voorwaarden aan de samenwonende partners, zoals eisen ten aanzien van de duur van samenwonen op hetzelfde adres (een half jaar, een jaar, vijf jaar) en/of een (notariële) samenlevingsovereenkomst dan wel een verklaring samenleving.

Werkgroep Stichting van de Arbeid

In een werkgroep van de Stichting van de Arbeid, waarin ook de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars vertegenwoordigd waren, zijn de eventuele mogelijkheden voor (meer) uniformering van het partnerbegrip verkend. Dit heeft geleid tot voorstellen op hoofdlijnen die in deze notitie zijn neergelegd.

In deze notitie wordt op de volgende punten ingegaan:

1. Wettelijke verankering versus contractvrijheid sociale partners.
2. Voordelen wettelijke verankering ten opzichte van een aanbeveling.
3. Voorstel voor een uniform partnerbegrip.
4. Gevolgen van het toepassen van een uniform partnerbegrip.
5. Overgangsrecht.

1. Wettelijke verankering versus contractvrijheid sociale partners

Uitgangspunten
Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om te tornen aan de contractvrijheid van sociale partners als het gaat om de volgende punten:

- De vraag of partnerpensioen een onderdeel moet zijn van de pensioenregeling. Dit blijft een vrije keuze voor sociale partners, net als de beslissing of het partnerpensioen op opbouwbasis wordt toegezegd of op risicobasis; en
- Als sociale partners ervoor hebben gekozen een partnerpensioen onderdeel te laten zijn van de pensioenregeling, is er geen sprake van een verplichting om dan ook een partnerpensioen toe te zeggen aan samenwonende partners. De vrijheid die de Pensioenwet kent om alleen aan gehuwde en geregistreerde partners een partnerpensioen toe te zeggen, staat niet ter discussie. (Daarbij moet worden opgemerkt dat de Stichting van de Arbeid het volledig uitsluiten van samenwonenden voor partnerpensioen ongewenst acht[1].)

Het doel van uniformering is vooral te bewerkstelligen dat als samenwonende partners in aanmerking komen voor een partnerpensioen, de minimumvoorwaarden die aan de samenleving worden gesteld bij alle pensioenuitvoerders gelijk zijn. Samenwonende partners weten dan aan welke minimumvoorwaarden ze moeten voldoen om in ieder geval in aanmerking te komen voor het partnerpensioen.

Soepeler mag
Het staat sociale partners vrij om soepelere voorwaarden te stellen dan de minimumvoorwaarden. De minimumvoorwaarden hebben ten doel rechtszekerheid te verschaffen aan samenwonende partners. Ze kunnen weten wat ervoor nodig is om in ieder geval in aanmerking te komen voor een partnerpensioen (als de pensioenregeling daarin voorziet). Dat laat onverlet dat sociale partners de vrijheid behouden om soepelere voorwaarden te stellen dan de minimumvoorwaarden. De minimumvoorwaarden zijn de ondergrens.

2. Voordelen wettelijke verankering ten opzichte van een aanbeveling

Het voorstel is om het uniforme partnerbegrip wettelijk te verankeren in de Pensioenwet. Eerder is door de Stichting van de Arbeid een aanbeveling gedaan om met een meer uniform partnerbegrip te gaan werken.[2] Gebleken is dat deze aanbeveling niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Belangrijk voordeel van wettelijke verankering is dat er gezamenlijke communicatiecampagnes opgezet kunnen worden. Daarmee kan bewustwording worden gecreëerd bij samenwonenden dat er voorwaarden gelden om in aanmerking te komen voor een partnerpensioen, welke voorwaarden dat zijn en wat zij zelf moeten ondernemen om er zeker van te zijn dat zij aan deze voorwaarden voldoen. Deze campagne zou door de overheid gevoerd kunnen worden, maar ook de pensioensector kan op een uniforme en herkenbare wijze communiceren over de minimumvoorwaarden.

---

[1] Zie ook de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid van 22 juli 2015.
[2] In de aanbeveling van 22 juli 2015 heeft de Stichting van de Arbeid bij cao-partijen gepleit voor uniformiteit in het begrip partnerpensioen.

Uniformiteit en heldere communicatie stelt de pensioensector in staat om het vertrouwen van deelnemers in aanvullende pensioenregelingen te vergroten.

3. Voorstel voor een uniform partnerbegrip

Hierna is een voorstel opgenomen voor een mogelijke uniforme definitie van partner.

Definitie
Indien een pensioenovereenkomst voorziet in een partnerpensioen ten behoeve van een partner met wie de deelnemer niet gehuwd is noch een geregistreerd partnerschap heeft, komt deze partner in ieder geval voor een partnerpensioen in aanmerking indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a. er is sprake van een duurzame gezamenlijke huishouding op eenzelfde adres tussen twee ongehuwde personen die geen van beiden een geregistreerd partnerschap of een andere gemeenschappelijke huishouding hebben,
b. de partner is geen bloed- of aanverwant in de eerste of tweede graad,
c. de gezamenlijke huishouding is notarieel vastgelegd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd, waarin degene met wie het samenlevingsverband is aangegaan met het oog op pensioen als partner is aangewezen, en
d. de deelnemer heeft de partner aangemeld bij de pensioenuitvoerder.

Nota bene:
In het pensioenreglement kan een voorwaarde worden gesteld die regelt dat alleen partners die vóór de pensioeningangsdatum aan de definitie van partner voldoen, in aanmerking komen voor een partnerpensioen. Ook kunnen daar aanvullende voorwaarden worden gesteld om sterfbedrelaties te voorkomen. Een pensioenuitvoerder kan volgens bestaande afspraken in bepaalde gevallen de Toetsingscommissie Gezondheidsgegevens inschakelen bij overlijden van de verzekerde om te toetsen of sprake is van antiselectie of misbruik. PM: dit geldt al voor pensioenverzekeraars en binnenkort wordt duidelijk of ook pensioenfondsen deze toetsingscommissie kunnen inschakelen.

Optionele ruimere voorwaarden
Het staat sociale partners vrij om van bovengenoemde voorwaarden af te wijken, voor zover de afwijking leidt tot een verruiming van het partnerbegrip en er dus meer partners in aanmerking kunnen komen voor een partnerpensioen. Voorbeelden van ruimere voorwaarden zijn:

- In plaats van de eis van een notariële overeenkomst kan genoegen worden genomen met een door de partners gezamenlijk ondertekende verklaring.
- In plaats van de eis van een notariële samenlevingsovereenkomst kan gekozen worden voor een eis van minimaal zes maanden (of langer) op eenzelfde adres wonen.
- Partners die bloed- of aanverwant zijn in de tweede graad kunnen wel toegelaten worden.
- De eis van aanmelden van de partner kan achterwege blijven.

Niet toegestaan is het om aanvullende voorwaarden te stellen waardoor er minder partners in aanmerking kunnen komen voor een partnerpensioen.

4. Gevolgen van het toepassen van een uniform partnerbegrip

Aanvang samenleving
Het uitgangspunt is dat (gewezen) deelnemers hun partner moeten aanmelden (voorzien van de relevante bewijsstukken) als ook bij beëindiging van de samenleving moeten afmelden. Het staat pensioenuitvoerders evenwel vrij om geen aan- en afmelding te eisen als dit niet noodzakelijk is voor uitvoering van de betreffende pensioenregeling.

Bij baanwisseling
Een uniform partnerbegrip zou deelnemers bewust moeten maken van de minimale voorwaarden die gelden om een partner in aanmerking te laten komen voor een partnerpensioen. Als zij eenmaal aan deze minimumvoorwaarden voldoen, zal dit ook het geval zijn bij iedere nieuwe deelneming in een andere pensioenregeling. Er bestaat dan niet het risico dat men zich niet realiseert dat er ineens andere voorwaarden gelden.

Vanzelfsprekend lost dit niet het probleem op dat er na baanwisseling ineens geen of een mindere dekking kan zijn voor het partnerpensioen.

Bij scheiding (einde samenleving)
De gevolgen voor scheiding hebben samenhang met de modernisering van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding en de regels voor bijzonder partnerpensioen. Het conceptwetsvoorstel Pensioenverdeling bij scheiding is op 10 december 2018 ter consultatie gepubliceerd. Een van de voorstellen is om de periode waarover het bijzonder partnerpensioen wordt bepaald te beperken tot de periode van de duur van de relatie. Dit betekent dat pensioenuitvoerders voor samenwonende partners afhankelijk zijn van een melding door de partners, wil men de periode van samenleven kunnen vaststellen. Het is daarom van belang dat in het wetsvoorstel geregeld wordt dat samenwonende partners zich binnen een bepaalde periode na de beëindiging van de samenleving bij de pensioenuitvoerder moeten melden, wil men in aanmerking komen voor een bijzonder partnerpensioen. Ook is het wenselijk dat er alleen recht op bijzonder partnerpensioen ontstaat als beide partners daar uitdrukkelijk samen voor hebben gekozen (in de samenlevingsovereenkomst dan wel in een overeenkomst bij de beëindiging van de samenleving). Deze nadere voorwaarden maken nu nog geen onderdeel uit van het conceptwetsvoorstel Pensioenverdeling bij scheiding, maar zullen door de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars worden ingebracht in hun reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel.

Als het ministerie van SZW deze voorgestelde systematiek overneemt, dan heeft het introduceren van een wettelijk uniform partnerbegrip geen automatische gevolgen bij scheiding.

Bij overlijden
Bij overlijden kan een samenwonende partner die aan de uniforme definitie voldoet de uitkering van een partnerpensioen aanvragen. Als de partner al is aangemeld bij de pensioenuitvoerder, dan kan deze actief worden benaderd door de pensioenuitvoerder. Als er geen aanmelding hoefde plaats te vinden, dan zal de partner zich alsnog kenbaar moeten maken bij de pensioenuitvoerder, wil hij in aanmerking komen voor een partnerpensioen. Op dat moment kan alsnog worden aangetoond dat aan de wettelijke (of reglementaire) voorwaarden wordt voldaan.

5. Overgangsrecht

Vraag is wat de impact is van een uniforme wettelijke definitie voor reeds opgebouwde partnerpensioenen en voor gewezen deelnemers/gepensioneerden. Wordt de uniforme wettelijke definitie met terugwerkende kracht van toepassing, en zo ja, is er overgangsrecht noodzakelijk?

Gewezen deelnemers / gepensioneerden
In pensioenreglementen is veelal bepaald dat ook de partner van een gewezen deelnemer (en de gepensioneerde, mits al voor pensioendatum partner) in aanmerking komt voor een partnerpensioen. Dit zou kunnen betekenen dat ook een partner die pas na beëindiging van de deelneming aan de wettelijke definitie voldoet in aanmerking zou kunnen komen voor een partnerpensioen. Alleen als het eerder opgebouwde partnerpensioen door een eerdere scheiding al volledig is afgesplitst ten behoeve van een ex-partner ontstaat deze situatie niet.

Als er geen overgangsrecht wordt gecreëerd dan zou de wettelijke definitie ook kunnen gaan gelden voor gewezen deelnemers / gepensioneerden. Dat lijkt ongewenst. Zeker in de situatie dat er in het verleden een scheiding heeft plaatsgevonden. De ex-partner zou dan alsnog recht op het bijzonder partnerpensioen krijgen.

Overgangsrecht
Als de uniforme wettelijke definitie beperkter is dan de huidige reglementaire definitie, dan staat het sociale partners vrij om de ruimere definitie te blijven gebruiken. De introductie van de wettelijke definitie heeft dan geen gevolgen.

Als de uniforme wettelijke definitie ruimer is dan de huidige reglementaire definitie, dan betekent dit een verruiming van het (potentiële) aantal aanspraakgerechtigden. Uiteraard heeft een pensioenuitvoerder de bevoegdheid om de verruimde definitie ook van toepassing te laten zijn op partnerpensioenaanspraken van gewezen deelnemers. Wat de gevolgen hiervan zijn voor de premie en/of de voorziening van de pensioenuitvoerder moet nader worden uitgezocht. Als de impact zeer beperkt is, dan kan dit pleiten voor het achterwege laten van overgangsrecht.

De uitwerking van het overgangsrecht kan op een later moment in overleg met het ministerie van SZW plaatsvinden.

Tot slot

Dit voorstel voor een wettelijk minimum uniform partnerbegrip is in onderlinge afstemming tussen de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars tot stand gekomen.

BIJLAGE 9: Samenstelling werkgroep

Voorzitter:
Jurre de Haan (VNO-NCW / MKB-Nederland) – vanaf 1 september 2019
Hedda Renooij (VNO-NCW / MKB-Nederland) – tot 1 september 2019

Leden:
Frits Bart (VNO-NCW / MKB-Nederland)
Klaartje de Boer (VCP)
Marco Brouwer (CNV) – vanaf 1 juni 2019
Sandra van Dijkhuizen (Verbond van Verzekeraars)
Anika Kattemölle (Pensioenfederatie)
Hans Koehorst (LTO-Nederland)
Leonne Jansen (FNV)
Nico Passchier (CNV) – van 1 mei 2019 tot 1 juni 2019
René Sterk (CNV) – tot 1 mei 2019
Frans van de Veen (CNV) – van 1 mei 2019 tot 1 juni 2019
Esther Vijverberg (Pensioenfederatie) – tot 1 juni 2019

Waarnemend leden:
Berend Groot (SZW) – tot 1 juni 2019
Susan Stehouwer
Gerben Kerkhof (SZW) – vanaf 1 juni 2019
Dorna Tanori (SZW)

Secretariaat:
Eddy Haket (StvdA)