

Risico's in het nieuwe nabestaandenpensioen

Inbreng internetconsultatie;

dr.ir. S. (Sander) Muns

prof.dr. Th. E. (Theo) Nijman

prof.mr.dr. B. (Bastiaan) Starink

Als onderdeel van de Wet toekomst pensioenen wordt een forse aanpassing voorgesteld van het nabestaandenpensioen (NP). Er is aanleiding tot een forse aanpassing, omdat de bestaande situatie wordt gekenmerkt door een grote versnippering van het nabestaandenpensioen. De vraag welke dekking bestaat bij overlijden van partner of ouder is daarmee vaak onoverzichtelijk voor deelnemers en kan leiden tot schrijnende situaties (zie b.v. Starink en Visser (2017)).

In het wetsvoorstel wordt de heterogeniteit in financieringsvormen, conform het advies van de Stichting van de Arbeid (StvdA 2020a), teruggebracht tot risicodekking bij overlijden voor pensionering en kapitaaldekking bij overlijden daarna, en komt er meer uniformiteit in de voorwaarden van het wezenpensioen. Dit zal leiden tot meer transparantie. Ook wordt een oplossing aangedragen voor de grote en verwarrende verscheidenheid in definities van het partnerbegrip.

In het wetsvoorstel wordt een stelsel voorgesteld dat eenvoudig en generiek is. Dat levert grotere transparantie en voorkomt allerlei kosten en kans op fouten in de uitvoering. Een nadeel van deze keuze is evenwel dat er nogal wat situaties zich kunnen voordoen waarin geen adequate dekking wordt geboden of waarin wellicht hogere dekking wordt geboden dan gewenst b.v. voor het maatschappelijk draagvlak.

Terecht wijst het wetsvoorstel op het lage pensioenbewustzijn van veel Nederlanders. Maar toch wordt een stelsel voorgesteld waarin wellicht zelfs nog meer dan nu het geval is deelnemers in bepaalde situaties zelf zullen moeten handelen om een adequaat nabestaandenpensioen bij overlijden voor pensioendatum te verzekeren doordat geen sprake meer is van een daarvoor opgebouwd kapitaal. Een analyse van het handelingsperspectief van de deelnemer ("Hoe kan ik de risico's verkleinen en tegen welke kosten") zodat die waar nodig inderdaad in actie komt ontbreekt evenwel. Een default (standaardinstelling als de deelnemer niet expliciet anders kiest) waarin na uitdiensttreding nabestaandenpensioen verzekerd blijft via bekostiging uit het voor uitkering gereserveerde vermogen voor ouderdomspensioen lijkt ons aantrekkelijk. Het gaat immers veelal om een groot risico met een kleine kans, dat tegen beperkte kosten kan worden verzekerd.

Wij maken ons zorgen of er voldoende zicht is op de risico's voor nabestaanden ook in de nieuwe wetgeving en op de vraag hoe vaak deze risico's zich zullen voordoen. Hetzelfde geldt voor het zicht op het draagvlak bij andere deelnemers en breder in de samenleving voor soms hoge en dubbele dekking en voor de kosten van de verzekeringen. Daarnaast ontbreekt een onderbouwing voor de bewering dat de aanpassingen budgetneutraal zouden zijn.

We bepleiten daarom een nadere analyse van

1. Situaties waarin een grote inkomensval zich voordoet
2. Situaties met dubbele of hoge dekking
3. Premie-effecten en daarmee effecten op de fiscale facilitatie

Indien deze vragen onderzocht zijn in achterliggende stukken en actuariële berekeningen, dan bepleiten we publicatie van die stukken.

Onze notitie is opgebouwd aan de hand van de genoemde drie punten. In paragraaf 4 benoemen we ten slotte een aantal andere punten.

1. Inkomensrisico's in het nieuwe nabestaandenpensioen

Een belangrijke aanpassing in de wet is dat het nabestaandenpensioen bij overlijden voor de pensioendatum voortaan gerelateerd wordt aan de hoogte van het pensioengevend salaris waarin de franchise geen rol meer speelt. Deze aanpassing reduceert de inkomensrisico's voor lagere inkomens sterk. Ook de inkomensrisico's als gevolg van overlijden na een baanwisseling worden gereduceerd doordat de dekking diensttijdafhankelijk wordt. Er blijven evenwel situaties bestaan waarin een grote inkomensval zich kan voordoen. We noemen er enkele.

1.1. Uit dienst getreden

Ook het nieuwe nabestaandenpensioen betreft in principe alleen werkenden die onder een pensioenregeling vallen. De (grote) risico's voor vrijwel alle zelfstandigen en de witte vlek blijven grotendeels zoals ze zijn.¹ Het wetsvoorstel reduceert wel enigszins de risico's bij einde dienstverband van een werknemer door een verplichte uitlooperperiode voor de verzekering op risicobasis van ten minste drie maanden. Daarna zal men zelf een dekking van het risico op overlijden moeten afsluiten. Een van de mogelijkheden daartoe is om vrijwillig voort te zetten via bekostiging uit het pensioenvermogen. Deze mogelijkheid wordt echter weer beperkt tot een periode van maximaal drie jaar. Het kernargument daarvoor lijkt te zijn dat deze risicodekking anders het ouderdompensioen (OP) te veel uitholt maar deze bewering wordt niet cijfermatig onderbouwd.

Op twee momenten (drie maanden en maximaal drie jaar na uitdiensttreding) is het dus cruciaal dat men handelt. Dit vraagt een grote financiële zelfredzaamheid die dikwijls bij deelnemers ontbreekt.² Voor de keuzemomenten na drie maanden en drie jaar lijkt voortzetting van dekking per default (als men niet handelt) een zinvolle beleidsoptie waarvan kosten en risico's beter in beeld gebracht zouden moeten worden.

Als men afhankelijk is van een vrijwillige private overlijdensrisicoverzekering leidt dit bij een beperkte financiële zelfredzaamheid tot het risico van niet verzekeren of onderverzekeren. Voor gewezen werknemers resteert zodoende, ook als eerst voor voortzetting is gekozen, het risico dat er drie jaar na einde dienstverband geen NP-dekking meer is waar in een

¹ In 2019 werkte 16,5 procent van de werkenden als zelfstandige (CBS Statline, [link](#)). In 2016 viel 9 á 10 procent van de werknemers onder de witte vlek. Dit is zo'n 8 procent van alle werkenden (StvdA 2020b)

² Zie bijvoorbeeld Lusardi & Mitchell (2014) en Prast & Van Soest (2016).

stelsel op kapitaalbasis wel een NP zou zijn opgebouwd. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij overlijden voor pensioering van (ex-)WW'ers en mensen die ruim voor de AOW-leeftijd stoppen met werken maar nog geen tweedepijlerpensioen opnemen.³ Vrijwilligheid van deelname leidt bovendien tot antiselectie en kan daardoor leiden tot een premiestuwend effect voor de gewezen deelnemers, tenzij afspraken over drempelvrije toegang worden gemaakt (vgl. het zogenaamde van Leeuwen convenant⁴ bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen).

1.2. Risico bij overlijden kort voor pensioendatum⁵

Aan de Stichting van de Arbeid is onder andere gevraagd om een oplossing te vinden voor 'een betere aansluiting van het partnerpensioen voor en na pensioeningangsdatum' (StvdA 2020a, p.3). In lijn hiermee noemt de initiatiefnota van Omtzigt en Bruins (TK 2017/2018; p.5/6) een verschil in NP-uitkering bij overlijden rond de pensioeningangsdatum van overledene onwenselijk.

Het wetsvoorstel kan grote verschillen voor en na pensioendatum niet voorkomen, en vergroot deze verschillen juist (in positieve of negatieve zin). De NP-uitkering bij overlijden voor pensioendatum gaat namelijk van andere factoren afhangen dan de NP-uitkering bij overlijden na pensioendatum. We lichten dit nader toe.

Bij overlijden na de pensioendatum blijft de dekking op opbouwbasis als percentage van het opgebouwde ouderdompensioen dan wel de opgebouwde aanspraak. Bij overlijden voor de pensioendatum wordt de NP-dekking op risicobasis als percentage van het pensioengevend inkomen, ongeacht de diensttijd. Nu is deze dekking bij de meeste fondsen op opbouwbasis als percentage van het bereikbaar pensioen (Starink en Visser 2017).

De NP-uitkering voor pensioendatum gaat dus afhangen van het laatstverdiende loon, en niet van (i) diensttijd, (ii) historische premie-inleg en (iii) beleggingsresultaten tijdens het werkzame leven. Daarentegen blijft de NP-uitkering na pensioendatum niet (of nauwelijks) afhangen van het laatstverdiende loon, en wel van diensttijd, historische premie-inleg en beleggingsresultaten. Dit verschil kan ertoe leiden dat er grote verschillen in dekking ontstaan bij overlijden kort voor of kort na pensioendatum.

Bijvoorbeeld heeft iemand die altijd fulltime heeft gewerkt, maar kort voor pensioendatum minder gaat werken (zonder pensioen vervroegd op te nemen) een veel lager op risicobasis gedekt nabestaandenpensioen dan het nabestaandenpensioen op opbouwbasis dat geldt bij overlijden na pensioendatum. En andersom kan iemand die nog geen lange diensttijdhistorie heeft (bijvoorbeeld herintreders, immigranten, voormalig ondernemers) en daardoor een relatief laag ouderdompensioen en opgebouwd nabestaandenpensioen bij overlijden na de pensioendatum heeft, bij overlijden voor pensioendatum in de nieuwe situatie een veel hoger nabestaandenpensioen ontvangen dan bij overlijden na de pensioendatum.

Niet alleen in bijzondere situaties is er een groot verschil in NP-uitkering rond pensioendatum. Ook het nabestaandenpensioen van de gemiddelde werknemer kan

³ Denk hierbij ook aan de tijdelijke versoepeling van de RVU-drempelheffing vanaf maximaal drie jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd die per 1 januari 2021 in cao's mogelijk gemaakt mag worden (EK 2020/2021).

⁴ Zie b.v. <https://www.pensioenfederatie.nl/paginas/nl/openbaar/themas/tweede-pijler-pensioen/convenant-arbeidsongeschiktheidspensioen>

⁵ Met 'pensioendatum' wordt steeds de pensioeningangsdatum van de overledene bedoeld. Dit is de datum waarop het pensioenfonds de eerste pensioenuitkering uitkeert.

aanzienlijk verschillen voor en na pensioendatum. We nemen ons voor dit in nader onderzoek kwantitatief te illustreren.

Het kan dus veel uitmaken of een terminaal zieke voordat hij overlijdt wel of niet besluit de pensioendatum nog naar voren te halen (of eventueel naar achteren, zie hierna).⁶ Wie niets doet, loopt het risico dat zijn overlijdensdatum ongelukkig blijkt uit te pakken. Het vereist echter een flinke dosis financiële zelfredzaamheid om te bepalen welke pensioendatum financieel het aantrekkelijkst is. Bij mensen met een lage levensverwachting is nog sterker de vraag of zij deze redzaamheid hebben, terwijl juist deze groep vaker overlijdt rond hun pensioendatum.⁷ Wij merken op dat de uitkering bij overlijden voor de pensioendatum lager maar dus ook hoger kan uitpakken dan op grond van de huidige situatie. In het wetsvoorstel ontbreekt helaas een kwantificering van deze verschillen.

Door het verschil in NP-uitkering voor en na pensioendatum kunnen perverse prikkels ontstaan met het wetsvoorstel, ongeacht of de NP-uitkering hoger is bij overlijden (i) voor of (ii) na pensioendatum:

- i. Stel dat het NP bij overlijden voor pensioendatum hoger is dan bij overlijden erna. Dit zal vaker bij lage inkomens gelden, want de voorgestelde NP-uitkering bij overlijden voor de pensioendatum is zonder franchise en diensttijdafhankelijk (MinSZW 2020; p.130). Daarnaast is de NP-opbouw lager bij latere toetreding tot de arbeidsmarkt (bijv. immigranten), en bij een lager reëel rendement. Gevolgen in dit geval:
 - o Een terminaal zieke heeft een prikkel om waar mogelijk zijn pensioen later in te laten gaan.
 - o Zonder nadere regelgeving heeft een werkgever de mogelijkheid om het loon van een terminaal zieke vlak voor overlijden sterk te verhogen als een geste naar de nabestaanden en zo het pensioeninkomen te verhogen (vrijwel geheel) op kosten van de deelnemers van het pensioenfonds. Een anti-misbruikbepaling vergelijkbaar met artikel 10b Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 (beperking doorwerking loonsverhoging laatste vijf jaren bij eindloonregeling) kan dit voorkomen.
- ii. Andersom kan het NP bij overlijden voor pensioendatum lager zijn dan bij overlijden erna, bijvoorbeeld na een periode van werkloosheid of minder gewerkte uren per week. Voor hoge inkomens zal dit vaker gelden, want het weglaten van de franchise levert hen minder voordeel. In dit geval kan een terminale zieke zich gedwongen voelen om
 - o het ouderdomspensioen te vervroegen en dit deels uit te ruilen voor nabestaandenpensioen.
 - o tegen elke prijs de eerst mogelijke (vervroegde) pensioendatum te bereiken om zo de hogere NP-uitkering veilig te stellen.
 - o door een echtscheiding vlak voor overlijden het opgebouwde pensioenkapitaal te splitsen. De nabestaande ontvangt dan als ouderdomspensioenvoorziening

⁶ De meeste (actieve) deelnemers hebben een regeling waarin de deelnemer vrijwillig het pensioen voor of na de AOW-datum kan laten ingaan (SEO 2017; Tabel 3.1, 3.2). Wel mag de pensioendatum maximaal een vastgesteld aantal jaar voor of na de AOW-datum zijn.

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/33/verschil-levensverwachting-hoog-en-laagopgeleid-groeit>

de waarde van het gezamenlijk opgebouwde pensioen.^{8 9 10} Deze echtscheidingsroute speelt in het bijzonder indien de terminaal zieke de eerst mogelijke pensioeningangsdatum sowieso niet bereikt.

Beide hiervoor genoemde risico's kunnen desgewenst worden verkleind door bij de bepaling van het laatstgenoten inkomen voor de risicodekking van het nabestaandenpensioen bij overlijden voor pensionering, het in aanmerking te nemen inkomen te middelen over bijvoorbeeld de laatste vijf jaar. Nagegaan zou dienen te worden in welke mate het probleem hierdoor wordt verkleind. Het wetsvoorstel kan de aansluiting van het partnerpensioen bij overlijden voor en na de pensioeningangsdatum dus verminderen. De financiële gevolgen van een andere pensioendatum kunnen ook nu al groot zijn (Muns 2018) maar worden wellicht nog groter. Financiële zelfredzaamheid en/of gedegen financieel advies worden dan nog belangrijker. Bovendien contrasteert het wetsvoorstel als de aansluiting inderdaad wordt vermindert met de breed gedeelde wens voor meer flexibele uitredingspatronen waarin een strikte pensioenleeftijd een minder prominente rol speelt.

1.3 Echtscheiding en nieuwe partner

*Echtscheiding*¹¹

Na een echtscheiding kan men kiezen voor verevening of conversie van de opgebouwde pensioenen. Verevening is de huidige standaardverdeling na een echtscheiding (Wet verevening pensioenrechten bij scheiding),¹² conversie wordt als standaardverdeling per 2022 voorgesteld in het daartoe ingediende wetsvoorstel (EK 2019/2020).

In het geval van verevening kan er een onwenselijke situatie voor de ex-partner ontstaan:

- Bij verevening van pensioenen blijven de partners op pensioenvlak met elkaar verbonden. Beiden hebben recht op de helft van iedere toekomstige OP-uitkering. Na het eerste overlijden van een van de partners verliest de nog levende partner de halve OP-uitkering die was opgebouwd door de overleden partner, maar ontvangt vanaf dan wel (i) de gehele zelf opgebouwde OP-uitkering en (ii) een zgn. bijzonder partnerpensioen.

In het wetsvoorstel voor het nieuwe pensioenstelsel ontstaat er alleen een bijzonder partnerpensioen bij overlijden na pensioendatum (MinSZW 2020; p.129). Overlijden kort voor of kort na pensioendatum maakt daardoor voor de (verevende) ex-partner

⁸ In Zwitserland is sinds 1997 bij een echtscheiding een splitsing van het gezamenlijk opgebouwde pensioenvermogen verplicht. In Duitsland is dit sinds 2002 optioneel, maar is er tot nu toe niet veel gebruik van gemaakt (OESO 2018a; p.238/239).

⁹ Deze zogenaamde conversie is als standaard voorgesteld in de *Wet pensioenverdeling bij scheiding 2022* met beoogde ingangsdatum 1 januari 2022 (EK 2019/2020). De standaard is om te verdelen in een 50/50-verhouding. Om te voorkomen dat de nabestaande eigen pensioenrechten verliest door de conversie, ligt het voor de hand dat de nabestaande (veel) meer krijgt dan de standaardverhouding.

¹⁰ Ook is het zelfs denkbaar om na de echtscheiding weer te hertrouwen om – In geval van aanwezig vermogen – de erfbelasting te ontlopen, zie initiatiefnota Omtzigt en Bruins (TK 2017/2018; p.8).

¹¹ Met echtscheiding wordt hier bedoeld het beëindigen van een partnerschap bij het pensioenfonds door twee nog levende partners. Deze partners kunnen een gehuwd paar zijn, maar dat hoeft niet per se.

¹² Uit de evaluatie van de 'Wet verevening pensioenrechten na scheiding' volgt dat bij naar schatting 30 tot 50 procent van de echtscheidingen de pensioenrechten worden verevend. In vrijwel alle overige gevallen vindt er geen verdeling van pensioenrechten plaats, doordat ofwel de pensioenen van beide partners weinig van elkaar verschillen of door gebrek aan kennis. Conversie komt momenteel zelden voor (MinSZW/MinJV 2018).

een groot verschil, vooral na een lang huwelijk.¹³

- Bij conversie van pensioenen wordt op het moment van scheiding ‘afgerekend’, waarmee de pensioenband tussen de ex-partners wordt verbroken. Er is geen financiële afhankelijkheid meer van de levensloop van de ex-partner. Beide partners krijgen standaard de helft van de waarde van het opgebouwde ouderdoms- en nabestaandenpensioen.¹⁴ Na de conversie ontstaat er geen recht op bijzonder partnerpensioen na overlijden. De ex-partner weet dus waar hij of zij aan toe is. Dit blijft ook het geval in het wetsvoorstel voor het nieuwe pensioenstelsel.

Nieuwe partner

Bij zowel verevening als conversie kan in het wetsvoorstel een eventuele nieuwe partner een (zeer) groot inkomensrisico hebben als gevolg van overlijden rond pensioendatum. Bij overlijden voor de pensioendatum is er een volledige NP-risicodekking voor de nieuwe partner; de ex-partner(s) heeft daar geen recht op. Bij overlijden na de pensioendatum is echter alleen NP opgebouwd tijdens het partnerschap met de nieuwe partner. De eerdere NP-opbouw is immers naar de ex-partner bij zowel verevening als conversie.

1.4 Emigratie

Er zijn ook aandachtspunten voor mensen die pensioen opbouwen of hebben opgebouwd in een buitenlandse pensioenregeling, zoals emigranten en mensen die bij een werkgever werken die valt onder buitenlands pensioentoezicht (bijv. grensarbeiders). Ten eerste hebben nabestaanden van emigranten vaak een lagere AOW-opbouw, omdat de AOW-opbouw alleen geldt voor personen die in Nederland sociaal verzekerd zijn. Ten tweede is net als in Nederland ook in het buitenland het nabestaandenpensioen niet altijd even goed geregeld, en verschilt het aanzienlijk tussen landen (OESO 2018a,b):

1. Zover ons bekend zijn er geen andere landen waarin men standaard gedekt is door een nabestaandenpensioen op risicobasis. Het wetsvoorstel kan dus in de toekomst voor problemen zorgen bij overlijden na een korte diensttijd in het buitenland (en voor de pensioendatum) terwijl men geen dekking heeft voor het nabestaandenpensioen op risicobasis. Volgens het wetsvoorstel is er dan geen recht meer op nabestaandenpensioen op opbouwbasis vanuit Nederland, en in het buitenland is er dan nog nauwelijks een NP opgebouwd.
2. Bij overlijden na pensioendatum ontbreekt net als nu een stuk nabestaandenpensioen als dit na de emigratie niet of nauwelijks is opgebouwd. Bijvoorbeeld in landen als Noorwegen en Zweden zijn de nabestaandenpensioenen laag.

Punt 1 wordt urgenter bij de voorgestelde overstap in Nederland op NP op risicobasis bij overlijden voor de pensioendatum. Het wordt dus belangrijker om zelf in actie te komen om het overlijdensrisico af te dekken. Niet iedere emigrant zal zich bewust zijn van deze punten en rond de emigratie een passende private overlijdensrisicoverzekering afsluiten.

¹³ In het huidige stelsel opgebouwd nabestaandenpensioen – waaronder opgebouwd bijzonder partnerpensioen dat tot uitkering komt bij overlijden voor pensioendatum – zal wel worden geëerbiedigd (MinSZW 2020; p.135).

¹⁴ In het wetsvoorstel voor het nieuwe pensioenstelsel is alleen bij overlijden na pensioendatum sprake van uitkering uit opgebouwd nabestaandenpensioen. De waarde van deze NP-opbouw wordt ook verdeeld bij de conversie.

2. Dubbele en hoge dekking

Het wetsvoorstel introduceert dubbele dekking in de vorm van hoge uitkeringen in een aantal specifieke situaties. Daarnaast wordt er verschillend gedacht over de vraag of het nabestaandenpensioen levenslang zou moeten zijn, of direct na indiensttreding al een volledig nabestaandenpensioen beschikbaar zou moeten zijn etc. Men zou hiervoor kunnen kiezen, bijvoorbeeld in het belang van eenvoud, transparantie en het voorkomen van complexe uitvoering. Als men er evenwel voor zou kiezen om dit soort situaties tegen te gaan valt bijvoorbeeld te denken aan:

- i. een inkomenstoets, zoals in veel landen waar bijvoorbeeld ander pensioeninkomen wordt verminderd op het nabestaandenpensioen (OESO 2018a; Tabel 7.2).
- ii. een minimale partnerduur, zoals in sommige landen en sommige Nederlandse pensioenfondsen
- iii. een tijdelijk nabestaandenpensioen voor jonge nabestaanden, zoals in sommige landen (OESO 2018a; p.246).

In het wetsvoorstel is niet voor deze instrumenten gekozen. Hierdoor kan een aantal situaties ontstaan van wat sommigen zullen aanduiden als “hoge dekking”. Een hoge NP-dekking leidt tot een hogere NP-premie dan strikt noodzakelijk kan worden geacht, en kan soms tot perverse prikkels leiden. Afgewogen dient te worden of een dergelijke dubbele of hoge dekking het draagvlak voor de nieuwe vormgeving van het nabestaandenpensioen kan aantasten.

We illustreren dit in deze paragraaf met enkele situaties van hoge dekking en perverse prikkels.

2.1. Nabestaandenpensioen en de Anw

Er is een belangrijk verschil tussen het conceptwetsvoorstel (MinSZW 2020) en het advies van de Stichting van de Arbeid (Stvda 2020a) waar het mede op gebaseerd is. De regering kiest er niet voor om de toegang tot de eerste pijler voorziening voor nabestaandenpensioen (Anw-uitkering) uit te breiden door de Anw voor alle nabestaanden beschikbaar te maken. Dit is in de kabinetsbrief naar aanleiding van de uitwerking van het pensioenakkoord van juli 2020 ook al benoemd (TK 2019/2020). Daarom betreft het nabestaandenpensioen in het wetsvoorstel een percentage van het pensioengevend inkomen. De consequentie is dat arbeidsongeschikten en mensen die zorgen voor een thuiswonend kind jonger dan 18 jaar zowel Anw als het hogere nabestaandenpensioen (partner- en wezenpensioen) ontvangen. Dit kan leiden tot een hoger inkomen voor de nabestaanden na overlijden van de partner dan daarvoor. Indien gewenst zou dit kunnen worden voorkomen door inkomen uit het nabestaandenpensioen uit de tweede pijler voortaan mee te nemen bij de bepaling van de hoogte van de Anw-uitkering, of andersom. Er is dan sprake van een verschuiving tussen pensioenpijlers. In veel andere landen is al een vergelijkbare inkomenstoets (OESO 2018a; Tabel 7.2). De uitvoering wordt dan uiteraard complexer.

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van de Anw is er geen franchise meer voor NP op risicobasis. Zolang de nabestaande geen Anw en geen AOW ontvangt valt daar iets voor te zeggen. De NP-uitkering is echter levenslang, zodat nabestaanden ook na hun AOW-datum een NP-uitkering ontvangen die geen rekening houdt met een eerste pijler inkomen.

2.2. Eerbiedigen van bestaande NP-opbouw

Het wetsvoorstel benadrukt dat bestaande aanspraken op nabestaandenpensioenen via overgangsrecht geëerbiedigd zullen worden en dat deze uiterlijk per 2026 in lijn dienen te zijn met het nieuwe kader voor nabestaandenpensioenen. Onduidelijk is nog hoe dat precies gerealiseerd gaat worden. Gevolg is wel, zoals de MvT ook aangeeft, dat een nabestaande in ieder geval in de overgangsjaren een extra hoge uitkering kan krijgen als een (gewezen) deelnemer voor de pensioendatum overlijdt.

De Stichting van de Arbeid geeft in overweging om een inkomenstoets toe te passen, waarbij het nieuwe partnerpensioen als bovengrens fungeert indien het huidige opgebouwde partnerpensioen lager is dan 50% van het inkomen van de overledene (StvdA 2020; p.4).

2.3. Korte diensttijd

Het voorgestelde partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum is diensttijdonafhankelijk (p.130). Het is belangrijk naast de evidente voordelen daarvan bij het aanvaarden van een nieuwe baan ook de mogelijke bezwaren onder ogen te zien. De partner en eventuele kinderen van een overledene die buiten de NP-risicodekking valt (door werkloosheid, zzp'er, etc.) ontvangt geen NP bij overlijden voor de pensioendatum van de overledene. Er ontstaat echter wel een volledige NP-uitkering als een terminaal zieke kort voor overlijden een baan met NP-risicodekking vindt, ook als de terminaal zieke al gauw in de WIA belandt.

In de huidige standaard van NP-opbouwbasis speelt deze perverse prikkel minder. Er wordt een franchise afgetrokken en voor het bereikbare pensioen alleen een fictieve inleg aangenomen voor de toekomstige premie-inleg tot AOW-leeftijd (en niet voor de historische premie-inleg).

2.4. Partnerpensioenen op jonge leeftijd

In Nederland zijn de Anw en het wezenpensioen in principe tijdelijk, terwijl het partnerpensioen in de tweede pijler ook in het wetsvoorstel levenslang blijft. Wel wordt in het wetsvoorstel nog overwogen om extra maatwerk mogelijk te maken waarbij bijvoorbeeld een jaarsalaris in een beperkte periode actuariael neutraal kan worden opgenomen. Jonge nabestaanden ontvangen cumulatief over het leven dus een veel groter bedrag dan oudere nabestaanden met hetzelfde laatste partnerinkomen.^{15 16}

Een levenslang partnerpensioen reduceert voor zeer lange tijd de arbeidsprikkel van jonge nabestaanden, ongeacht de partnerduur. De vraag is in hoeverre daar maatschappelijk draagvlak voor is. Na verloop van tijd zou de partner in staat moeten zijn om zich aan te passen aan de nieuwe financiële situatie. Dit is ook gerelateerd aan de vraag in hoeverre men partnerpensioenen dient te ontvangen als men hertrouwt, veel financieel vermogen heeft, een eigen arbeids- of pensioeninkomen ontvangt, of al een NP-uitkering ontvangt uit een eerdere relatie.

¹⁵ Dit wordt versterkt doordat de franchise in het wetsvoorstel wordt afgeschaft. Omdat jongeren gemiddeld een lager loon hebben, maakt dit vooral voor hen veel uit.

¹⁶ BpfBOUW kort nabestaanden met 2,5% voor ieder jaar dat zij meer dan 10 jaar jonger zijn dan de overledene, zie art. 7 lid 7 Pensioenreglement sector Bouwnijverheid. [link](#)

De OESO adviseert om voor de pensioendatum van de nabestaande (nog) geen levenslange uitkering toe te zeggen (OESO 2018a; p.246, 2018b). Bijvoorbeeld is in Frankrijk de NP-uitkering in eerste instantie twee jaar als de nabestaande jonger is dan 55 jaar. Vanaf 55-jarige leeftijd gaat alsnog een levenslang partnerpensioen in.

2.5. Nieuwe partner en stapeling

Het is van belang onder welke voorwaarden er een pensioenrecht ontstaat voor een nieuwe partner. Een alleenstaande heeft, als hij alleen op economisch gewin uit is, een prikkel om een partnerschap aan te gaan met (eventueel zelfs achtereenvolgens meerdere) mensen met een korte resterende levensverwachting om zo levenslange NP-uitkeringen te krijgen (of zelfs te stapelen). Om misbruik tegen te gaan zou een misbruikbepaling overwogen kunnen worden, dan wel regels t.a.v.:

- i. minimale partnerduur (of een geleidelijke ingroei) na partnerverbindingen voordat er recht is op een NP-uitkering. Dit bestaat al in veel andere landen (OESO 2018a, p.226) en ook sommige fondsen in Nederland, zoals BpfBouw¹⁷.
- ii. inkomenstoets. In onder andere Canada, Finland en Zwitserland is een inkomenstoets waarbij het (publieke) nabestaandenpensioen lager wordt als er ook ander pensioeninkomen is (OESO, 2018a; Tabel 7.2).¹⁸
- iii. tijdelijk partnerpensioen op jonge leeftijd, zie paragraaf 2.4.

3. Premie-effecten en fiscale facilitering

3.1. Partnerpensioen

Op dit moment is het fiscaal toegestane maximum voor het partnerpensioen (PP) gebaseerd op 70% van het bereikbaar ouderdompensioen.¹⁹ In het wetsvoorstel wordt dit fiscaal maximum gebaseerd op een PP-uitkering gelijk aan 50% van het pensioengevend loon (zonder aftrek franchise, en dienstdaaronafhankelijk). In de MvT wordt (net als de Kamerbrief van juli 2020) gesteld dat hiermee noch een beperking noch een uitbreiding van de fiscale ruimte voor het PP wordt beoogd (p.129). De onderbouwing dat aan deze conditie is voldaan ontbreekt evenwel. Wij zien enerzijds factoren die suggereren dat de voorstellen alleen kunnen passen als er fiscale verruiming geboden wordt. Dit zijn b.v.

1. De uitbreiding van het partnerbegrip, zowel bij overlijden voor als na pensioendatum. (p.127/128).
2. De uitlooperperiode na verlaten van pensioenfonds als er geen aansluiting is bij een ander pensioenfonds (p.131/132).
3. De wijziging in financieringsmethodiek (omslagelement) waardoor voor dezelfde PP-uitkering een hogere PP-premie nodig zal zijn.²⁰

¹⁷ Art. 7 lid 6 pensioenreglement sector Bouwnijverheid van BpfBOUW. [link](#)

¹⁸ Voor het (publieke) nabestaandenpensioen in bijvoorbeeld België, Duitsland en Oostenrijk is er een inkomenstoets waarin ook andere inkomsten worden meegenomen. Bij het meenemen van arbeidsinkomen is een afweging in hoeverre dit de arbeidsprikkel van de nabestaande vermindert.

¹⁹ [Art 18a lid 7b Wet op de LB 1964](#)

²⁰ Dit verschil tussen omslag- en kapitaal financiering is kleiner in de huidige lage renteomgeving. Dit heeft gelijkenissen met het effect van een doorsneepremiesystematiek.

Daar staat tegenover dat NP op kapitaalbasis uitruikbaar is. Bij alleenstaanden leidt dit tot fiscale ruimte voor hogere ouderdomspensioenen. Als NP voor pensioendatum geheel op risicobasis is valt premieruimte vrij. Merk daarbij op dat als alleenstaanden dezelfde OP-opbouw krijgen bij dezelfde OP/NP-pensioenpremie er sprake is van kruissubsidie. OESO (2018a; p.241/242) noemt kruissubsidies van alleenstaanden naar koppels via het partnerpensioen onwenselijk, omdat het de solidariteit onder druk kan zetten.²¹

Nadere analyse van de vereiste fiscale ruimte en de voorgestelde verschuiving tussen groepen achten wij gewenst waarbij ook de effecten van het afschaffen van de franchise en afhankelijkheid van diensttijd aan de orde zouden moeten komen.

3.2. Wezenpensioen

Voor het halfwezenpensioen wordt de fiscale ruimte verruimd van maximaal 14% van het ouderdomspensioen naar maximaal 20% van het pensioengevend salaris (p.134). Bij een pensioengevend loon van 29.000 verruimt dit het fiscale kader voor het wezenpensioen met ongeveer een factor drie (idem voor volle wezen).²² Dit komt overeen met een premieverhoging van het maximaal gefaciliteerde wezenpensioen van ongeveer een half procentpunt (van ca ¼ procent naar ¾ procent, MinSZW 2020; voetnoot 170). Dat leidt tot de volgende vragen:

- i. Zijn werkgevers en werknemers bereid tot een extra premiestijging van deze omvang, naast de andere pensioenpremiestijgingen en/of opbouwverlagingen?
- ii. Wordt deze NP-premieverhoging alleen gedragen door deelnemers met verzekeren voor het wezenpensioen (dus door personen met een of meer kinderen tot 25 jaar), of ook de overige groep deelnemers?²³

4. Overige punten

- Onduidelijk is welke contractvorm – of algemener welke indexatieambitie – voor het nabestaandenpensioen zal gelden bij overlijden voor pensioendatum en of b.v. een vormgeving als variabel pensioen binnen NPC of WVP is toegestaan.
- De bepaling van de hoogte van een NP-uitkering bij overlijden voor de pensioendatum is in het wetsvoorstel niet nader gespecificeerd. De NP-uitkering van personen met een sterk fluctuerend inkomen, zoals oproep- en uitzendkrachten, zal gevoelig voor die keuze zijn.
- Het NP-risico van personen in de Ziektewet (ZW) verdient nadere aandacht. Deze personen zijn afkomstig uit diverse type dienstverbanden (bv. uitzendkracht of afgelopen tijdelijk dienstverband) en uit diverse uitkeringsregelingen (bv. WW, WIA, Wajong). Deze herkomst lijkt de latere NP-risicodekking in de ZW te bepalen.

²¹ Denk daarbij ook aan de in Nederland toegenomen fiscale subsidiëring van tweeverdieners die alleenstaanden (en alleenverdieners) mislopen (CPB 2018).

²² Met de wettelijke franchise van 14.544 euro per jaar geldt $(20\% \times 29.000) / (14\% \times (29.000 - 14.544)) \approx 2,9$.

²³ Een premieverhoging van het wezenpensioen kan ook worden doorgevoerd door een een-op-een verlaging van de OP-premie en daarmee de OP-opbouw van deelnemers met kinderen tot 25 jaar.

- Het voorgestelde wezenpensioen is op risicobasis (p.134). Bij uitdiensttreding, waaronder pensionering, gaat dan het recht op wezenpensioen verloren. In 2019 was bij 19% van alle geboortes in Nederland de vader 45 jaar of ouder, en dit percentage is stijgende.²⁴ Bestaat er recht op een wezenpensioen als deze vaders een paar jaar na pensionering overlijden? Zo ja, hoe wordt de hoogte van dit (tijdelijke) wezenpensioen bepaald?

Referentielijst

- Commissie Parameters (2019). Advies Commissie Parameters. 6 juni 2019. Commissie Parameters. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/11/advies-commissie-parameters>
- CPB (2018). Eenverdieners onder druk. *CPB Policy Brief* 2018/03. Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/publicatie/eenverdieners-onder-druk>
- De Grip, A., D. Fouarge & R. Montizaan (2020). Redistribution of individual pension wealth to survivor pensions: Evidence from a stated preferences analysis. *Journal of Economic Behavior & Organization* 173: 402-421. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.09.013>
- EK (2019/2020). *Wet pensioenverdeling bij scheiding 2022*, 35 287. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35287_wet_pensioenverdeling_bij.
- EK (2020/2021). *Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen*, 35 555. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35555_wet_bedrag_ineens_rvu_en
- Lusardi, A. & O.S. Mitchell (2014). The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature* 52 (1): 5-44. <https://doi.org/10.1257/jel.52.1.5>
- MinSZW/MinJV (2018). *Evaluatie Wet verevening pensioenrechten bij scheiding*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/03/09/aanbiedingsbrief-evaluatie-pensioenverevening/Bijlage+1+Rapport+SZW+en+J%26V+Evaluatie+Wvps.pdf>
- MinSZW (2020). *Memorie van Toelichting Wet toekomst pensioenen*. Internetconsultatie. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen>
- Muns, S. (2018). Deeltijdpensioen kan fiscaal ongunstig zijn. *Economisch Statistische Berichten* 103(4767): 514–517. <https://www.esb.nu/esb/20046095/deeltijdpensioen-kan-fiscaal-ongunstig-zijn>
- OESO (2018a). *Are survivor pensions still needed?* Chapter 7 in *OECD Pensions Outlook 2018*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en.
- OESO (2018b). *Are survivor pensions still needed?* OECD Policy Brief on Pensions. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd.org/els/public-pensions/OECD-Policy-Brief-Survivor-Pensions-2018.pdf>

²⁴ CBS Statline [link](#)

- Prast, H.M. & A. van Soest, (2016). Financial literacy and preparation for retirement. *Intereconomics* 51, 113–118. <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0588-9>
- SEO (2017). *Gevolgen flexibele AOW-leeftijd*. SEO Economisch Onderzoek. <https://www.seo.nl/publicaties/gevolgen-flexibele-aow-leeftijd/>
- Starink, B. en M. Visser (2017). *Nabestaandenpensioen niet verzekerd*, Netspar Brief 11, oktober 2017. Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement. <https://www.netspar.nl/publicatie/nabestaandenpensioen-niet-verzekerd/>
- StvdA (2020a). *Advies nabestaandenpensioen*, 17 juni 2020. Stichting van de Arbeid. <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/nabestaandenpensioen>
- StvdA (2020b). *Aanvalsplan witte vlek: voorstellen om het gemis aan pensioenopbouw onder werknemers tegen te gaan*, 17 juni 2020. Stichting van de Arbeid. <https://www.stvda.nl/-/media/stvda/downloads/publicaties/2020/aanvalsplan-witte-vlek-pensioenen-2020.pdf>
- TK (2017/2018). *Initiatiefnota van de leden Omtzigt en Bruins over het nabestaandenpensioen*, 34 996, nr. 2. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z14109&did=2018D39704>
- TK (2019/2020). *Uitwerking pensioenakkoord*, 32 043, nr. 520. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13557&did=2020D28688