

Inhoud

Voorwoord	7
Afkortingen	11
Inleiding	13
1 Van armoede tot pensioenparadijs	21
2 Nederland pensioenparadijs	41
3 Het pensioen als belofte	65
4 Het geld achter de belofte	95
5 De verdrijving uit het paradijs	121
6 Afschaffing van de vut	143
7 De tijdbom ontploft: de kredietcrisis 2008	169
8 Het pensioen van de toekomst	213
Noten	223
Dankwoord	235
Literatuur	237
Personenregister	239

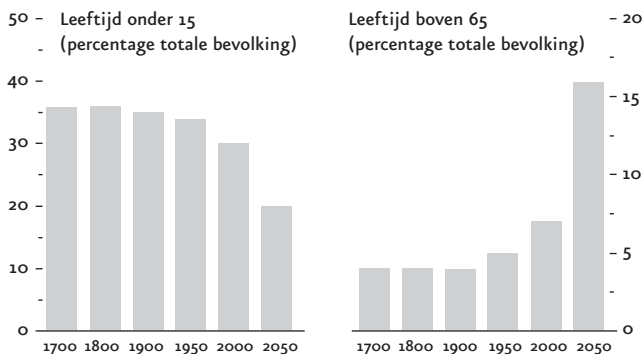
Van armoede tot pensioenparadijs

In den beginne

De zorg voor de oudedagvoorziening is grotendeels een twintigste-eeuws fenomeen. De reden is eenvoudig dat mensen voorheen niet oud genoeg werden om daar behoefte aan te hebben: mensen werkten door tot ze erbij neervielen. De gemiddelde levensverwachting ligt rond 1900 wereldwijd op 30 jaar. In Nederland is dat halverwege de negentiende eeuw ongeveer 35 jaar. Nu wordt dit cijfer sterk gekleurd door de hoge kindersterfte: de levensverwachting was een stuk hoger als je de kindertijd voorbij was.

Volgens een oude volkswijsheid vormen kinderen je oudedagsvoorziening. Als je te oud bent om te werken, zorgen je kinderen ervoor dat je niet omkomt van de honger. Hoe meer kinderen, hoe groter de kans dat je niet verkommert. Deze elementaire pensioenvoorziening, het kindertal, is hoog halverwege de twintigste eeuw. Maar ook de kindersterfte is hoog. Die daalt pas in de twintigste eeuw, door de sterk verbeterde hygiëne en geneeskunde, en daardoor stijgt de gemiddelde levensverwachting. Wanneer de kindersterfte op een zeer laag niveau is beland en nauwelijks meer afneemt, blijft de levensverwachting

stijgen. Tegelijkertijd daalt het geboortecijfer sterk, na de uitvinding van de pil in de jaren zestig.



Figuur 1 Cijfers populaties onder 15 en boven 65¹

De zorg voor de oude dag in Nederland bestaat tot 1900, voor zover aanwezig, voornamelijk uit liefdadigheid, in de vorm van kerkelijke of burgerlijke armenzorg voor diegenen die niet meer kunnen werken². De enige vorm van bewust georganiseerde oudedagsvoorziening komt van de gilden. Enkele gilden organiseren zogeheten ‘kassen’ waar hun leden bijdragen in storten voor het levensonderhoud van oudere gildeleden, weduwen en wezen. De bijdragen zijn laag en de uitkeringen dus ook. De gilden worden in 1798 door de Franse bezetter verboden, waarna ook deze prille vorm van georganiseerde oudedagsvoorziening verdwijnt.

Het in 1811 in Nederland ingevoerde Franse Wetboek van Strafrecht houdt een organisatieverbod voor werknemers (en werkgevers) in, dat overigens pas in 1872 weer wordt ingetrokken. De zelforganisatie zoals bij de gilden is daarmee onmogelijk geworden. Dat verhindert echter niet dat militairen al vanaf 1814 een pensioenregeling krijgen, en civiele ambtenaren vanaf 1836. De Lageronderwijswet van 1857 kent ook onderwijzers een pensioen toe. Dit zijn echter incidentele maatregelen voor bepaalde categorieën ambtenaren, vaak met het karakter van administratieve richtlijnen. Dat wil zeggen dat de werkgever alleen vastlegt

wie in welke gevallen recht heeft op een bepaalde uitkering. Die uitkering wordt als het zover is betaald door de werkgever zonder dat voorafgaand een financiële onderbouwing is opgesteld, laat staan dat er voor gespaard wordt. Het is dan 'uitgesteld loon' in de letterlijke zin van het woord: de werkgever betaalt door na pensionering.

In 1846 regelt de rijksoverheid het ouderdoms- en invaliditeitspensioen op een uniforme manier bij wet voor alle rijksambtenaren. Daarnaast kennen sommige gemeenten pensioenregelingen voor hun eigen ambtenaren, die in 1913 met de Pensioenwet voor gemeenteambtenaren worden gelijkgetrokken. In de Pensioenwet van 1922 wordt de verplichte pensioenregeling uitgestrekt tot alle ambtenaren met een aanstelling in vaste dienst, niet alleen die van Rijk en gemeente, maar ook van provincies, waterschappen enzovoort. Tijdelijke aanstellingen en arbeidscontracten (gebruikelijk in de private sector, waar de overheid aanstellingen kende) worden uitgesloten van de pensioenregeling om de kosten te drukken. Deze uitsluiting leidt er direct toe dat werkgevers aanstellingen omzetten in arbeidscontracten om op die manier onder de pensioenregeling en de kosten daarvan uit te komen. Pas in 1954 worden ook deze flexwerkers *avant la lettre* toegelaten tot de pensioenregeling.

Ontwikkelingen tot de Tweede Wereldoorlog

Vanaf eind negentiende eeuw beginnen arbeiders zich te verenigen om hun arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te verbeteren, via de werkgever of via wetgeving. In 1886 doet zich iets voor wat een grote impact zou hebben op de sociale wetgeving in Nederland. In dat jaar doet namelijk een parlementaire enquêtecommissie onderzoek naar de arbeidsomstandigheden in Nederland. De resultaten zijn schokkend en geven aanleiding tot de instelling van een nieuwe commissie. Deze bevestigt in 1892 de resultaten van haar voorganger en adviseert een regeling voor invaliditeit ten gevolge van ouderdom in te stellen. Heftige dis-

cussies vinden vervolgens plaats tussen volksvertegenwoordigers over de vorm en inhoud van de oudedagsvoorziening, en wie ervoor verantwoordelijk zou moeten zijn.

Voor arbeidsovereenkomsten is dan nauwelijks iets geregeld in de wet. Tot 1907 is het hele arbeidsrecht geregeld onder 'Huur van dienstboden en werklieden', in drie artikelen: 1637-1639 van het Burgerlijk Wetboek uit 1838. Wat betreft de opzegging door dienst- en werkboden bepaalt artikel 1639 dat zij zonder wettige redenen 'hunnen dienst' niet mogen verlaten. 'De meester is bevoegd om hen te allen tijde, zonder het aanvoeren van redenen, weg te zenden', waarna hij het verschuldigde loon plus een schadeloosstelling van zes weken moest betalen. De wet bepaalt daarbij dat de 'meester' op zijn woord werd geloofd. In 1894 wordt de eerste officiële collectieve arbeidsovereenkomst (cao) gesloten, door de diamantbewerkers in Amsterdam. In 1907 worden met de Wet op de arbeidsovereenkomst bepalingen gesteld die de positie van de werknemer beschermen.

Werkgevers beginnen eind negentiende eeuw met de instelling van pensioenfondsen voor hun werknemers. Vermoedelijk de eerste is Van Marken, die voor de werknemers van zijn gistfabriek in Delft al in 1880 een pensioenfonds sticht.

Rond 1900 worden de eerste bedrijfstakpensioenfondsen opgericht. Regels voor de pensioenen zijn er dan nog niet. Tijdens de crisis in de jaren dertig blijkt dat veel pensioengeld door pensioenfondsen in de eigen moederonderneming is gestoken en dus verdampt is. Berucht is het faillissement van de Koninklijke Hollandse Lloyd in 1935, waarbij de werknemers zowel hun baan als hun pensioen kwijtraken. Dit faillissement is een van de redenen om in de latere Pensioen- en spaarfondsenwet strikte eisen op te nemen voor het veiligstellen van pensioengeld.

De eerste wettelijk afgedwongen algemene oudedagsvoorziening komt tot stand in de Invaliditeitswet, die in 1913 wordt aangenomen maar pas in 1919 wordt ingevoerd, waarin een (premie-vrij) minimuminkomen voor loonarbeiders vanaf 70-jarige leeftijd is opgenomen. In de jaren erna wordt gediscussieerd over opname van zelfstandigen in de regeling, tot de crisis van de ja-

ren dertig die discussie smooit. In 1919 wordt nog wel de Ouderdomswet voor vrijwillige ouderdomsverzekering aangenomen, die als vroege voorloper van de AOW gezien kan worden.

Na de Eerste Wereldoorlog wordt in de voorstellen ook steeds een plaats ingeruimd voor de groeiende arbeidersbeweging. De reden hiervoor is in de eerste plaats angst voor eenzelfde soort revolutionair socialisme als in Rusland (1917) en in Duitsland (1918): men wil de arbeiders de wind uit de zeilen nemen door ze te betrekken in het zelfbestuur voor het bedrijfsleven.

In het interbellum komt een ware stortvloed van sociale wetgeving tot stand, waarmee sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties) de touwtjes in handen krijgen. Hiertoe moet eerst (1922) de Grondwet gewijzigd worden, waarna de Bedrijfsradenwet in 1933 tot stand kan komen. Deze voorziet in de instelling van paritaire bedrijfsraden (dat wil zeggen met de sociale partners in het bestuur). Enkele jaren later worden de adviesbevoegdheden van deze raden uitgebreid met bestuurlijke taken. In 1927 komt de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO) tot stand, die in essentie nog in ongewijzigde vorm van kracht is. Deze wet, die de strekking en de gevolgen van de cao regelt, is een van de pijlers van ons poldermodel en een belangrijk machtsmiddel van werkgevers en bonden. Werkgevers worden verplicht de afgesloten cao toe te passen op al hun werknemers, vakbondslid of niet. Werknemers worden verplicht de cao te accepteren, vakbondslid of niet.

In 1930 worden werknemers wettelijk beschermd tegen loonderving en ziekte. Bovendien kunnen in een cao sommige wettelijke bepalingen buiten spel worden gezet en vervangen door andere. Enkele jaren later, in 1937, wordt een andere pijler onder de polder aangenomen, de Wet AVV, voluit Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Met deze wet kunnen werkgevers en vakbonden de cao's – en dus ook de pensioenregeling – die ze afspreken, opleggen aan alle werkgevers in een bepaalde sector. De intentie van de wet is om concurrentie op arbeidsvoor-

waarden te voorkomen en daarmee de rust in de polder te bevorderen.

Na de Tweede Wereldoorlog: sociale partners aan zet

Na de Tweede Wereldoorlog wil de overheid weer een grotere sociaal-economische vinger in de pap en vormt zij het bipartiete model (met werkgevers en vakbonden) om tot een tripartiet model (met ook de overheid als overlegpartner). In brede kring bestaat er eensgezindheid over dat de overheid zich meer moet gaan bemoeien met economische groei, werkgelegenheid en sociale zekerheid.

Om de loonstijging binnen de perken te houden en zodoende de economische groei niet af te remmen, stelt de overheid eenzijdig de marges vast waarbinnen de lonen mogen groeien. Werkgevers en vakbonden moeten binnen deze marges tot overeenstemming zien te komen. Op de terreinen werkgelegenheid en sociale zekerheid wordt het bedrijfsleven nauwer bij het oplossen van sociaal-economische vraagstukken betrokken.

Deze grotere betrokkenheid van ondernemers en werknemers bij het sociaal-economisch beleid wordt in 1950 vastgelegd in de Wet op de bedrijfsorganisatie. Met deze wet wordt tegelijkertijd de Sociaal-Economische Raad (SER) opgericht. In de SER krijgt het bedrijfsleven (ondernemers en werknemers) zowel een adviserende taak als bestuurlijke bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om product- en bedrijfsschappen (PBO's) op te richten. In deze schappen kunnen sociale partners gemeenschappelijke zaken regelen die zij belangrijk vinden voor hun eigen sector.

In 1945, dus enige jaren voor de oprichting van de SER, richten de sociale partners de Stichting van den Arbeid (STAR) op om invloed uit te kunnen oefenen op de overheid. De regering erkent de STAR ook al snel als adviesorgaan. In de preambule³ bij de oprichting van de STAR wordt gesteld: 'Ervan uitgaande, dat medezeggenschap van de arbeiders in het beheer van de onderneming niet gevraagd wordt, werd eenheid van inzicht gekregen

over de wenselijkheid van een ruime vertegenwoordiging van de arbeidersvakbeweging in het hoogste economische college, dat de Regering terzijde zal staan.' In het tienpuntenurgentieprogramma dat de STAR bij oprichting aan de regering meegeeft, luidt punt 8: 'Directe verbetering van de uitkeringen aan ouden van dagen.' Punt 8 is gerealiseerd ook, en hoe – niet alleen voor ouden van dagen, maar ook voor nog-niet-zo-ouden van dagen.

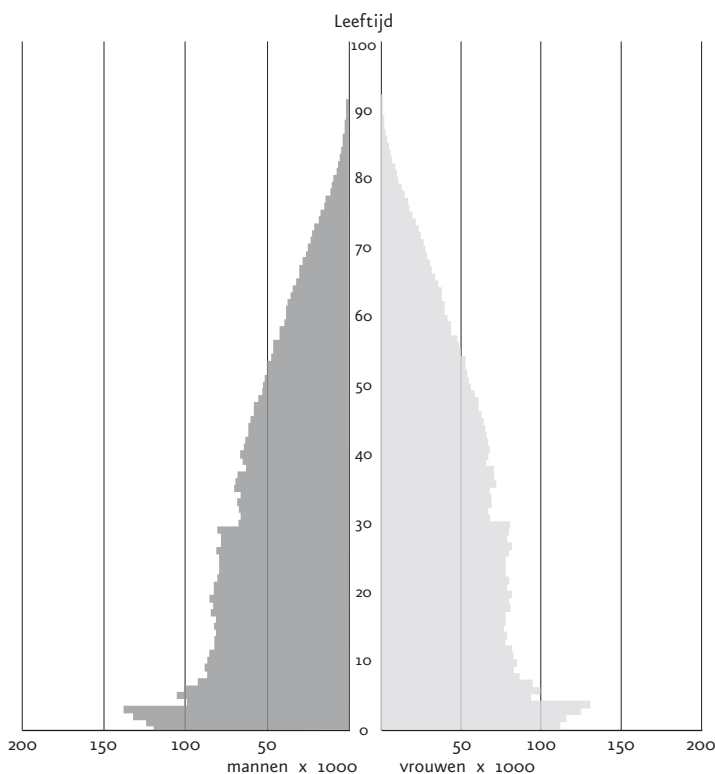
Het in de Tweede Wereldoorlog uitgebrachte rapport-Beveridge geeft het denken over sociale zekerheid een nieuwe richting⁴. Voor de oorlog zijn veel regelingen gericht op werknemers en is de uitkering gerelateerd aan de hoogte van het inkomen. Het plan-Beveridge introduceert regelingen die alleen een minimuminkomen bieden, maar wel aan alle burgers, niet alleen aan werknemers.

Dit vindt ook in Nederland bijval. Een aantal wetten (allemaal beginnend met de term algemeen, dat wil zeggen voor alle burgers) van na de oorlog volgt dit stramien: de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1957, de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) in 1959, de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) in 1963, de Algemene bijstandswet (ABW) in 1965, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in 1967 en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) in 1975.

In 1953 wordt de nieuwe Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) van kracht. Voor die tijd kon een werkgever het pensioengeld van zijn werknemers gebruiken om te investeren in de onderneming. Als de onderneming failliet gaat, is er een klein probleempje: arbeiders werkloos en pensioen verdwenen. Dit gebeurde met Koninklijke Hollandse Lloyd in 1935. De PSW verbiedt deze constructie en verschaft de deelnemer dus meer zekerheden over zijn pensioen. Kort ervoor, in 1949, had de Wet verplichte deelneming bedrijfspensioenfonds, een broertje van de Wet avv, het licht gezien. Hiermee krijgen sociale partners de macht om alle werkgevers in een bepaalde bedrijfstak te dwingen mee te doen aan de bedrijfstakpensioenregeling. Deze wet wordt in 2000 vervangen door de uitgebreidere Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet BPF). Door deze wet zijn werknemers

verplicht aangesloten bij het bedrijfstakpensioenfonds in de sector waar ze werkzaam zijn. Dit is een juridisch verschil met een ondernemingspensioenfonds; daarvan is de pensioenregeling niet wettelijk verplicht, maar in de cao geregeld of via een convenant met de ondernemingsraad.

In 1952 wordt de macht van de sociale partners verder versterkt met de invoering van de Organisatiewet sociale verzekeringen (osv). Deze wet regelt dat de sociale partners zelf de sociale verzekeringen mogen uitvoeren. Toezichthouder op de uitvoering is de Sociale Verzekeringsraad, waar dezelfde sociale partners twee derde van de bestuurszetels bekleden. Een comfortabele positie: zelf de regelingen bedenken, zelf uitvoeren en zelf

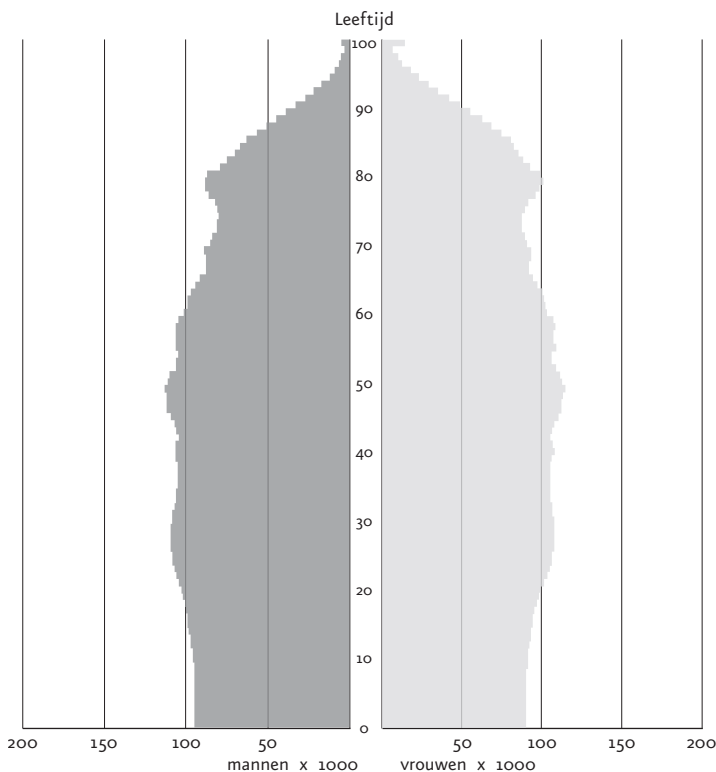


Figuur 2 Bevolkingsopbouw 1950

toezicht houden. Een blinde kan zien dat dit op termijn fout moet gaan, en dat doet het dan ook. Deze machtspositie wordt natuurlijk met hand en tand verdedigd door de sociale partners: elke poging van de overheid om de macht in te perken, stuit op grote weerstand.

Jaren vijftig: de AOW

In 1957 wordt na veel discussie de Algemene Ouderdomswet aangenomen. Een van de grote discussiepunten betreft het onderliggende principe: moet er gespaard worden of gaan de werkenden



Figuur 3 Verwachte bevolkingsopbouw in 2050

rechtstreeks de gepensioneerden betalen (een zogeheten omslagstelsel). Uiteindelijk wint het omslagstelsel met glans. De werkenden betalen een inkomensafhankelijke premie (tot een bepaald maximum), en vanaf 65 ontvangt elke kostwinner een niet-inkomensafhankelijke uitkering. De AOW is daarmee gebouwd op solidariteit: werkenden betalen premies die direct als AOW-uitkering worden uitbetaald aan gepensioneerden. De uitkering is de eerste jaren karig, maar wordt al snel opgetrokken tot 70% van het minimumloon.

In figuur 2 zien we de bevolkingspiramide uit 1950, met de bekende karakteristieken van toen: veel premiebetalers en weinig ontvangers. De verhouding 65-plussers ten opzichte van de beroepsbevolking (20-65) is 1 op 7. In figuur 3 zien we de verwachte bevolkingsopbouw uit 2050: de term piramide is niet meer van toepassing, het is meer een bevolkingspakhuis geworden. De verhouding 65-plussers ten opzichte van de beroepsbevolking (20-65) is 1 op 2. Daarmee worden de kosten van de AOW drieënhalf keer zo hoog⁵.

Oorspronkelijk komen alleen kostwinners in aanmerking voor een AOW-uitkering.

Al met al lijkt in 1977 met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) de sociale zekerheid voltooid. De klassieke risico's zijn allemaal afgedekt: ziekte, ongevallen, invaliditeit, werkloosheid, ouderdom, overlijden, ziektekosten en kinderen.

Na de eerste oliecrisis (1973-1974) loopt de werkloosheid snel op. Daarvoor telde Nederland 55.000 werklozen, kort daarna zo'n 200.000. (Anno 2009 ligt de werkloosheid op circa 377.000.) In de jaren 1974-1975 bedraagt de inflatie ruim 20% bij een brutoloonstijging van 26%, en de werkloosheid stijgt in rap tempo.

Politiek en sociale partners zoeken naar maatregelen die de werkloosheid tegen moeten gaan. Werkgevers en vakbonden hebben allang een sluiproute ontdekt in de vorm van het wegsluiten van oudere werknemers naar de WAO, de Wet op de arbeidsongeschiktheid. Voor werkgevers is dit een aantrekkelijke optie, omdat ze op kosten van de premiebetaler hun oudere werkne-

mers kunnen lozen. Voor werknemers pakt het eveneens gunstig uit, omdat de uitkering hoger is – en vooral blijft – dan de werkloosheidsuitkering. Vakbonden raden hun leden dan ook aan om zich arbeidsongeschikt te laten verklaren, omdat ze daarmee een uitkering krijgen die langer op een hoog niveau blijft dan de werkloosheidsuitkering, vaak zelfs tot aan het pensioen. Werkgevers en bedrijfsartsen werken onbekommerd mee aan deze grootschalige fraude. Naar schatting belandt ongeveer 50% van de werknemers van 57 jaar en ouder in de wao. Het zou nog tot het kabinet-Lubbers III (1989-1994) duren voordat deze problematiek wordt aangepakt. De constatering dat er circa een miljoen mensen in de wao zit, verleidt premier Lubbers tot de opmerking ‘Nederland is ziek’, hetgeen de versobering van de sociale zekerheid inluidd.

Kosten van de AOW

Bij de invoering van de AOW is al direct duidelijk dat de grens van 65 niet ongewijzigd kan blijven bij een stijgende levensverwachting. De AOW zou dan te duur worden. In 1950 is de gemiddelde levensverwachting van een pasgeborene nog ruim 74 jaar, in 2010 is dat opgelopen tot 80. Dit betekent dat een pasgeborene uit 2010 bij ongewijzigde AOW-leeftijd vijftien jaar AOW gaat ontvangen in plaats van negen jaar – een verhoging van de toekomstige kosten met 60%.

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de hoogte van de AOW-uitkering gekoppeld zou zijn aan de inflatie⁶. In de jaren 1982-1995 wordt deze koppeling echter vaak achterwege gelaten, zodat de koopkracht van de AOW is uitgehold, naar schatting zo'n 10%.

De vraag of de AOW betaalbaar blijft bij vergrijzing en ontgroening was al bij de instelling ervan een heikele kwestie en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijgende levensverwachting werd toen al genoemd. In 1987 komt de onafhankelijke Commissie Financiering Oudedagsvoorziening onder leiding van Drees jr. tot de conclusie dat de AOW betaalbaar zou blijven onder bepaal-

de voorwaarden, zoals een verlaging van de alleenstaanden-AOW, premiebetaling door werkenden én AOW'ers, en een verhoging van de AOW-leeftijd naar 66.

De koppeling van de AOW-uitkering aan de loonstijging betekent dat de loonstijging extra inhakt op de rijksbegroting. Hierdoor is het voor de regering des te aantrekkelijker de loonstijging met de Loonwet binnen de perken te houden. Tussen 1968 en 1982 hanteert de overheid dit wapen vier keer en dreigt zij er enkele malen mee om de loon-prijsspiraal te doorbreken. In 1982 nemen werkgevers en vakbonden weer het heft in handen met het Akkoord van Wassenaar. Vakbonden stemmen in met loonmatiging en krijgen daar arbeidstijdverkorting voor terug.

In de oorspronkelijke AOW zijn gehuwde vrouwen uitgesloten van het ontvangen van een AOW-uitkering. Pas als de Europese Unie in 1985 de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen aanneemt, moet de overheid ook een uitkering verstrekken aan gehuwde vrouwen. Zij doet dit door de uitkeringen aan gehuwden te halveren en beide echtgenoten de helft toe te kennen vanaf hun 65ste. Omdat het kostwinnersprincipe nog voor veel gezinnen opgaat, en mannen bovendien gemiddeld een paar jaar ouder zijn dan hun vrouw, betekent dit een sterke achteruitgang van het inkomen op het moment dat de man met pensioen gaat. Om dit te repareren krijgen dergelijke gehuwden met een jongere vrouw een toeslag. Die toeslag gaat echter verdwijnen in 2015.

In 1983 brengt het rapport *De toekomst van de AOW: verdubbeling van premies of halvering van de uitkeringen?* de consequenties die de vergrijzing heeft voor de AOW duidelijk onder de aandacht. De premie zal van 12% moeten stijgen tot 23% als de uitkeringen en de uittreedleeftijd onveranderd blijven. In 1993 verschijnt een rapport van de WRR met de titel *Ouderen voor ouderen*, waarin politici worden gemaand actie te ondernemen tegen het vergrijzingsspoek.

Als CDA-lijsttrekker van de Tweede Kamerverkiezingen in 1994 Elco Brinkman zich laat ontvallen dat ook de AOW niet aan bezuinigingen mag ontkomen, verliest het CDA twintig zetels en moet Brinkman opstappen. De AOW wordt prompt een heet hangijzer

waar geen politicus zijn vingers aan wil branden. In de jaren die erop volgen, blijven politici om de hete brij heen draaien en de problemen traditiegetrouw naar de SER schuiven. Het blijft bij voorzichtige voorstellen met de kaasschaaf. Zo passeren allerlei voorstellen de revue, van het instellen van een AOW-spaarfonds, via de oprekking van de eerste belastingschijf waarover AOW-premie wordt gerekend, tot de flexibilisering van de AOW-leeftijd. De voorstellen zijn technisch en ondoorzichtig van aard om te voorkomen dat er weer onrust onder de bevolking ontstaat. Het AOW-spaarfonds gaat een eigen leven leiden in de politieke arena, hoewel er nooit een euro in terecht is gekomen⁷. In 1995 wordt de AOW-uitkering opnieuw bevroren, maar tegelijkertijd wordt een ouderenkorting in de inkomstenbelasting ingevoerd, bedoeld om ouderen te beschermen tegen inkomstendaling.

In de nota *Werken aan zekerheid* uit 1996 kondigt het kabinet-Kok aan dat de AOW-premie gemaximeerd gaat worden, om te voorkomen dat deze bij ongewijzigd beleid zal stijgen tot 30% in 2035. In 1999 wordt de AOW-premie vastgesteld én bevroren op 17,9%. De premie is daarmee niet meer kostendekkend*. De rest moet dan uit de schatkist komen, dat wil zeggen dat ook gepensioneerden zelf er iets aan meebetalen.

Invoering van de VUT

De instroom in de WAO is relatief eenvoudig en veel werknemers maken er dan ook tot aan hun pensioen gebruik van. De WAO fungeert daarmee in wezen als een soort prepensioen, hoewel die natuurlijk niet zo bedoeld is.

Omdat het aantal WAO-pensionado's blijft oplopen, is duidelijk dat er een andere oplossing moet komen. Toon van Riemen, bestuurslid van het Nederlands Katholiek Vakverbond, lanceert in 1975 het plan 'Jong voor Oud'. Het plan houdt in dat oudere werk-

* Door de fiscale heffingskortingen in de Belastingdienst effectief minder AOW-premie dan de 17,9 procent. Zie 'Fiscalering niet door vergrijzing', *ESB* 25 januari 2008.

nemers massaal afvloeien en dat er voor elke oudere een jongere wordt aangenomen. Minister van Sociale Zaken in de kabinetten Biesheuvel I en II Jaap Boersma stelt een commissie in om dit plan te onderzoeken, de commissie-Van Tets. Deze commissie oordeelt negatief over het plan: het zou niets doen aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Desondanks krijgen de sociale partners van minister Boersma groen licht: sociale partners in de sectoren bouw en onderwijs krijgen de gelegenheid om in cao's gesloten voor 1 april 1977 respectievelijk 1 december 1976 afspraken te maken om werknemers vanaf 63-jarige leeftijd te laten stoppen met werken. Deze Vervroegde uittreed-(VUT-)regelingen worden al snel populair bij zowel werkgever als werknemer, in essentie om dezelfde redenen als de WAO dat was: fiscaal gunstig en dus lage kosten voor de werkgever en hoge uitkeringen voor de werknemer. Het aantal sectoren waarin deze VUT-regelingen worden toegestaan groeit dan ook als kool. De uittreedleeftijd van 63 wordt losgelaten, men mag er ook eerder uit. De uitkeringen liggen in het begin tussen de 80 en 90% van het loon. Omdat er echter geen sociale premies meer worden ingehouden voor de ww, de WAO en de ZW, terwijl de pensioenopbouw in veel gevallen gewoon doorgaat, ligt de netto-uitkering rond de 100%. Je gaat er dus niets op achteruit als je stopt met werken. Het percentage werkende mannen in de leeftijdscategorie tussen 60 en 65, in 1971 (voor de VUT) nog 72%, neemt af tot 24% in 1989. Boersma's opvolger, minister van Sociale Zaken in het kabinet-Van Agt I Willem Albeda, zet de tijdelijke maatregel in 1980 om in een structurele. Hierdoor zakt de gemiddelde uittreedleeftijd binnen korte tijd tot onder de 60, met uitschieters naar 56-57. Bij pensioenfonds ABP is de *replacement rate*⁸ (het deel van het salaris dat men als uitkering ontvangt) bij uittreden op 55-jarige leeftijd al 53%, oplopend tot 70% bij later uittreden. Oorspronkelijk vervalt in de meeste regelingen het recht op VUT als men doorwerkt na de VUT-gerechtigde leeftijd; men is dan een dief van de eigen portemonnee. In de jaren negentig worden veel regelingen aangepast zodat het recht op VUT blijft bestaan. Bij ABP gebeurt dit in 1997. De hoogte van de uitkering stijgt echter niet bij langer

doorwerken, zodat er geen stimulans is om door te werken. Er zijn maar weinig werknemers die niet gebruikmaken van de vut. Inderdaad wijst onderzoek uit dat de impliciete belasting op doorwerken na je 60ste bijna 100% is. Nederland is hiermee wereldkampioen achter-de-geraniums-kruipen⁹.

Al in 1986 wijzen D66-Kamerleden Hans van Mierlo en Erwin Nypels op de noodzaak tot ingrijpen, omdat de kosten van de inmiddels tot verworven recht verworven noodmaatregel de pan uit rijzen. Hun oproep is echter aan dovemansoren gericht: de vakbonden zijn maar al te blij met de vut. Van Mierlo en Nypels krijgen bijval van vier medewerkers van het Centraal Planbureau, die in 1987 een artikel publiceren met de titel 'De vut met pensioen'. Hierin vragen ze zich af of de vut wel betaalbaar zal blijven met de aankomende vergrijzing.

vut-gerechtigden ervaren de vut als iets waar zij recht op hebben, en dat dus maar gewoon opgehoest moet worden door anderen. Zelfs in 2010, als er in de media al hevige discussie woedt over de onbetaalbaarheid van ons pensioensysteem en de vraag of de AOW-leeftijd naar 67 moet of nog hoger, klagen gepensioneerden¹⁰ dat hun vut-uitkering niet wordt geïndexeerd.

Versobering van het wao-pensioen

Eind jaren tachtig groeit langzaam het besef dat de welvaartsstaat tot een aantal uitwassen heeft geleid. Zo is Nederland in de jaren tachtig en negentig jarenlang internationaal koploper ziekteverzuim, evenals internationaal koploper arbeidsongeschiktheid, met 6% arbeidsongeschikten, meer dan twee keer zoveel als de nummer twee op de lijst. Onderzoekers spreken over de wao, de ww en de vut als communicerende vaten, aangezien ze alle drie gebruikt worden als vroegpensioenregeling. Toenmalig premier Lubbers schrikt in 1990 het land wakker met de befaamde uitspraak 'Nederland is ziek'. Lubbers ziet het dan ook als onontkoombaar om de wao te versoberen, in het bijzonder de hoogte en de duur van de uitkeringen. Eindeloze Kamerdebatten volgen

over deze ingreep, die de vakbonden ervaren als een uitkleding van 'hun' welvaartsstaat.

In 1992-1993 wordt er, naar aanleiding van een kritisch rapport van de Verzekeringskamer, een parlementaire enquête gevoerd naar de werking van de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen zoals de WAO, waar sociale partners de scepter zwaaien. De parlementaire enquête onder leiding van Flip Buurmeijer brengt aan het licht dat de uitvoering niet effectief en doelmatig is, en te weinig gericht op kostenbeheersing. Het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad, waar de sociale partners ook zitting in hebben, schiet ernstig tekort. Het stelsel is dringend aan herziening toe, concludeert de commissie. De impact van het rapport-Buurmeijer in de polder is nauwelijks te overschatten. De sociale partners hebben opzichtig gefaald bij het efficiënt vormgeven van hun paradepaardje, de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit vormt het begin van een inperking van hun machtspositie.

Naar aanleiding van de bevindingen van de commissie-Buurmeijer start een langdurig traject waarbij de uitvoering van de sociale zekerheid helemaal op de schop gaat. Allereerst wordt het toezicht onafhankelijk van de uitvoering. Daarnaast mogen de sociale partners niet langer zelf beslissen wie er in aanmerking komt voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. In 1997 krijgt de nieuwe uitvoering vorm met de instelling van een nieuwe organisatiewet. In 2002 wordt een verdere uniformisering doorgevoerd, waarbij verschillende organen als Cadans, GAK, GUO, USZO enzovoort opgaan in het nieuw opgerichte UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen).

Als de stofwolken zijn opgetrokken, ligt er een poldercompromis op tafel: de WAO-uitkering wordt verlaagd van 80 naar 70%, voor nieuwe instromers worden de keuringen strenger en bovendien worden er herkeuringen ingevoerd (waarvoor de oudere WAO'ers behoed blijven).

In het kielzog van de WAO-versoberingen wordt er in de jaren negentig begonnen met het omzetten van VUT-regelingen naar kapitaalgedekte prepensioenregelingen. Dat wil zeggen dat het doel hetzelfde blijft, namelijk vervroegde uittreding, maar de fi-

nanciering wordt gewijzigd. Veel pensioenfondsen stappen over van omslagfinanciering van de VUT naar kapitaaldekking. Daarbij worden doorgaans langlopende overgangsregelingen geïntroduceerd – bij ABP zelfs tot 2023 – om te voorkomen dat de kosten te hoog oplopen. Er wordt immers een generatie met dubbele kosten opgezadeld: de premie voor de vutters ouder dan zichzelf en een premie voor de kapitaalopbouw van het eigen prepensioen.

Een andere ingrijpende wijziging van de sociale zekerheid in de jaren negentig is de flexibilisering van de arbeidsverhouding. Zowel vanuit werkgevers als vanuit werknemers bestaat de behoefte aan flexibeler arbeidscontracten. Werkgevers hebben te maken met grotere concurrentie door internationalisering, outsourcing, kortere cycli van producten en technologische ontwikkelingen. Werknemers hebben behoefte aan zelfstandigheid en het combineren van zorg en werk, onder meer door de toegenomen deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt. In 1999 culmineert deze discussie in de Wet flexibiliteit en zekerheid, eigenlijk een aantal bepalingen in verschillende wetten. Ook in de pensioenwereld speelt de discussie over individualisering en flexibilisering. Verderop in dit boek zullen we zien welke aanpassingen in de pensioenen getroffen worden.

Na ons de zondvloed

De kosten van de verzorgingsstaat zijn niet alleen betaald uit werkgevers- en werknemerspremies. In 1959 wordt bij Slochteren een gasveld¹¹ ontdekt, dat uiteindelijk een vijfde van de totale Europese gasvoorraad blijkt te bevatten. Van de 211 miljard euro aardgasbaten uit de periode 1959 tot 2009 zijn er maar 32,5 gebruikt voor infrastructuur, terwijl het een gouden regel van fatsoenlijk bestuur is dat grondrijksdommen worden benut voor investeringen in infrastructuur. De overige 180 miljard is gebruikt voor eenmalige zaken, waarvan het grootste deel (ruim 50 miljard) om de sociale zekerheid mee te bekostigen. De gasmiljarden

hebben geleid tot een ontbreken van discipline en tot te genereuze regelingen. Niet voor niets noemt oud-premier Lubbers de gasbaten achteraf 'geen zegen, maar een vloek'. Weliswaar is de wao iets versoberd, maar door de vergrijzing lopen de zorgkosten en de kosten van AOW, pensioen en VUT nog steeds op. Het solidariteitsprincipe – jongeren dragen de oplopende kosten – komt steeds meer onder druk, omdat juist voor jongeren de regelingen versoberd worden. De prijs van solidariteit loopt bovendien op vanwege de vergrijzing.

Het is duidelijk dat dit niet houdbaar is, veel economen waarschuwen hiervoor. In 1995 schrijven de economen De Kam en Nypels in hun beruchte boek *Tijdbom*: 'Het economisch en maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat raakt overbelast. Die trend is al jaren zichtbaar, en niets wijst erop dat die zal worden omgebogen. Daarmee is de komende burgeroorlog tussen groen en grijs om het nationaal inkomen een gegeven.'

Ook in de pensioensector, die zich vaak laat voorstaan op de lange termijn, wordt de grijze druk voelbaar. Ondanks dat de vergrijzing die de solidariteit onder steeds hogere druk zet al decennialang bekend is, worden maatregelen uitgesteld. Voormalig cfo ABP Jan van de Poel schrijft: 'De diverse generaties hebben concurrerende claims op het vermogen en op kasstromen. Het is een ernstig conflict: als het niet beheerst wordt, kan de solidariteit bijgezet worden in het museum voor afgedankte folklore.'¹²

De Rekenkamer merkt in het rapport over de privatisering van ABP¹³ op: 'De totale premie voor 1994 werd in het convenant op 15,85% gesteld. De Rekenkamer acht het een belangrijke omis-sie in het convenant dat niet is aangegeven hoe premiestijgingen in de toekomst zouden moeten worden gefinancierd, terwijl de Commissie ABP-complex¹⁴ voor het jaar 2010 een kostendekkend premiepercentage van 22 had berekend. (...) De verwachte premiestijgingen waren mede het gevolg van laag gehouden aanvangspremies.'

De Rekenkamer is bovendien van mening dat iets meer lange-termijndenken de problemen had kunnen voorkomen: 'De Rekenkamer merkt op dat deze gang van zaken wellicht voorkomen

had kunnen worden als de Commissie ABP-complex meer aandacht had geschonken aan flexibele pensionering, zoals oorspronkelijk ook de bedoeling was. Op dit punt hadden zich immers ten opzichte van het ABP-complex geen nieuwe feiten voorgedaan: de vergrijzing en de daarmee gepaard gaande kostenstijging was reeds lang voorzienbaar.’

Het rapport vermeldt verder dat ook de Verzekeringskamer vindt dat de genomen maatregelen ‘in samenhang onvoldoende waarborgen boden om de pensioenverplichtingen op elk moment te dekken’.

Hieruit blijkt dat al in 1994 duidelijk was dat de ABP-premie binnen twee decennia zou oplopen tot 22%, een stijging met bijna 50%. Duidelijk is ook dat noch overheid, noch vakbond, noch ABP erover nadacht hoe dat gefinancierd zou moeten worden. Werkgevers en bonden vertegenwoordigd in ABP, die zichzelf er vaak zo op voor laten staan dat ze ‘aan de lange termijn denken’, blijken het kortetermijnbelang te laten prevaleren. Illustratief voor de mate van zelfoverschatting van met name ABP is dat het pensioenfonds daar zelf heel anders over denkt. Zo publiceert ABP een boekje over pensioenen¹⁵ en schrijft daarin: ‘Pensioenfonds hebben inmiddels ook tot taak om, soms zwaaiend met de karwats, booswichten tot staan te brengen voordat ze onherstelbaar kwaad aanrichten. Het gaat om korte termijndenkers (...) maar nog het meest om onwetenden. Ook voor hen dit boekje.’