



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Zet het pensioenakkoord de arbeidsverhoudingen op scherp?

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2011). Zet het pensioenakkoord de arbeidsverhoudingen op scherp? *Tijdschrift Conflicthantering*, 6(8), 12-16. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18288>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18288>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Zet het pensioenakkoord de arbeidsverhoudingen op scherp?

Kees Goudswaard

Het is regelmatig in het nieuws: het recente pensioenakkoord en de strijdende partijen. Hoe is dit pensioenakkoord tot stand gekomen en welke gevolgen kan het akkoord hebben voor de arbeidsverhoudingen in de toekomst? Kees Goudswaard heeft het proces van dichtbij gevolgd en laat het in dit artikel allemaal aan bod komen: de overwegingen om de pensioenen te hervormen, de discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd en het conflict dat daarover ontstond tussen sociale partners, de hoofdpunten van het pensioenakkoord en het conflict dat hierover binnen de FNV is ontstaan. Hij sluit af met een analyse van mogelijke consequenties voor de arbeidsverhoudingen.

Inleiding

Het overgrote deel van de werknemers in Nederland heeft niet alleen recht op een basispensioen in de vorm van de AOW, maar ook op een aanvullend pensioen. Dit aanvullend pensioen vormt gemiddeld genomen bijna de helft van het totale pensioeninkomen van werknemers. Werkgevers- en werknemersorganisaties (sociale partners) spelen traditioneel een zeer belangrijke rol als het gaat om inrichting en uitvoering van de aanvullende pensioenregelingen. Dat is ook niet zo vreemd, want het aanvullend pensioen vormt een arbeidsvoorwaarde, waarover door werkgevers en werknemers onderhandeld kan worden. Tot enige jaren terug verliep het overleg over de pensioenen in redelijke harmonie. Werkgevers- en werknemersorganisaties zagen het als een gemeenschappelijk belang om de pensioenen goed te regelen. Ook over de AOW bestonden geen grote verschillen van mening tussen sociale partners.

Maar nu staat het pensioenstelsel sterk onder druk. Dat geldt zowel voor de AOW als voor de aanvullende pensioenen. De vergrijzing, het afnemend aantal werkenden en financiële schokken veroorzaken een sterke afname van het financiële draagvlak van het pensioenstelsel. De kosten van de AOW lopen fors op en de pensioenfondsen, waarin het geld voor de aanvullende pensioenen is ondergebracht, zijn in aanzienlijke financiële problemen geraakt. De noodzaak tot hervormen wordt steeds breder onderkend. In 2009 kwam het kabinet-Balkenende IV met het voornemen om de AOW-leeftijd te verhogen. Dat leidde aanvankelijk tot een sterk verzet van de kant van de vakbeweging en vervolgens ook tot een conflict tussen de sociale partners. Het overleg tussen sociale partners werd echter voortgezet, omdat de druk om de aanvullende pensioenen te hervormen ook toenam. Uiteindelijk is er een pensioenakkoord tussen sociale partners en kabinet tot stand gekomen dat belangrijke hervormingen op het punt van AOW en pensioenen bevat. Het conflict tussen werkgevers- en werknemersorganisaties was daarmee opgelost. Maar nu is er naar aanleiding van het pensioenakkoord een conflict ontstaan binnen de vakbeweging, doordat de twee grootste FNV-bonden zich niet achter het pensioenakkoord hebben geschaard.

Waarom hervormen?

De belangrijkste aanleiding voor de pensioenhervormingen is, zoals alom bekend, de vergrijzing. Vooral de AOW is erg gevoelig voor de vergrijzing, vanwege de financiering op omslagbasis. Dat wil zeggen dat de kosten van alle AOW-uitkeringen jaarlijks worden omgeslagen over de premieplichtigen, bijna allemaal werkenden. Het aantal 65-plussers zal tussen nu en 2040 bijna verdubbelen, terwijl de omvang van de bevolking tussen 20 en 64 jaar

(de potentiële beroepsbevolking) flink zal afnemen, met ongeveer 750.000 mensen. Dat betekent dat steeds meer AOW-uitkeringen door een juist krimpende groep moeten worden gefinancierd. Verder neemt de levensverwachting veel sneller toe dan tot voor kort werd verwacht. Volgens de laatste bevolkingsprognose van het CBS is de levensverwachting bij geboorte nu 79 jaar voor mannen en 83 jaar voor vrouwen.¹ In 2050 is dat opgelopen naar 84 respectievelijk 87 jaar. Relevantier voor de pensioenen is de levensverwachting vanaf 65 jaar. Die bedraagt nu 18 jaar voor mannen en 21 jaar voor vrouwen. In 2050 zal dat 21 respectievelijk 24 jaar zijn.

Op zichzelf is de vergrijzing een bijzonder positieve ontwikkeling. De hogere welvaart en de betere gezondheidszorg leiden tot een oplopende levensverwachting. Maar het is duidelijk dat de vergrijzing flink hogere kosten van de AOW met zich meebrengt. Schattingen van het Centraal Planbureau laten zien dat de jaarlijkse kosten van de AOW bij ongewijzigd beleid in 2040 ruim 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) hoger zullen liggen dan op dit moment.² In euro's van nu zou het gaan om een bedrag van circa 18 miljard euro.

Aanvullende pensioenen

De financiële problemen bij de aanvullende pensioenen zijn complexer, vanwege de systematiek van kapitaaldekking. De door werkgever en werknemer ingelegde premies worden gestort in een fonds en het geld in het fonds wordt belegd. Het fonds moet voldoende vermogen hebben om de lopende pensioenuitkeringen te betalen en de opgebouwde rechten gestand te doen. De verhouding tussen het vermogen en de verplichtingen wordt de dekkingsgraad genoemd. Die moet van de toezichthouder ten minste 105 procent bedragen. Het feit dat in Nederland op deze wijze een enorm pensioenvermogen is opgebouwd (op dit moment rond 800 miljard euro) wordt algemeen gezien als bijzonder waardevol. Maar de pensioenfondsen kampen de laatste jaren met een combinatie van problemen, waardoor het stelsel zeer kwetsbaar is geworden. De hiervoor besproken snel oplopende levensverwachting leidt tot fors oplopende pensioenkosten. Verder hebben de schokken op de financiële markten de vermogens van de pensioenfondsen sterk onder druk gezet, terwijl het lage niveau van de rente de toekomstige verplichtingen juist zwaarder doet drukken. De dekkingsgraden zijn daardoor fors gedaald. Omdat het premiedraagvlak kleiner wordt (relatief minder werkenden) wordt het steeds lastiger om dergelijke problemen op te vangen met premiestijgingen. Overigens liggen de pensioenpremies al op een dermate hoog niveau, dat een verdere stijging de Nederlandse concurrentiepositie zou kunnen schaden. De financiële risico's komen daarmee meer bij de deelnemers te liggen. Die deelnemers waren daar echter niet op voorbereid: het gat tussen de zekerheid die mensen dachten te krijgen en wat werkelijk aan zekerheid kan worden geboden is groot volgens recent onderzoek.³ Pensioenfondsen zijn tekort geschoten in de communicatie en dat heeft bijgedragen aan een sterke daling van het vertrouwen in het stelsel.

Perikelen rond verhoging pensioenleeftijd

Een voor de hand liggende beleidsoptie om in te spelen op de vergrijzing is het verhogen van de pensioenleeftijd. Veel landen hebben de pensioenleeftijd al verhoogd, dan wel een verhoging in de toekomst aangekondigd. De sterk stijgende levensverwachting vormt hiervoor een goed argument. Een verhoging van de pensioenleeftijd levert een substantiële bijdrage aan de geschatte problemen voor de overheidsfinanciën. Als de AOW- en de pensioenleeftijd naar 67 gaan levert dat een verbetering van de overheidsfinanciën op van 0,7 procent van het bbp. Een verhoging naar 68 jaar levert een bezuiniging op van 1,0 procent van het bbp.⁴ Daarnaast heeft een verhoging van de pensioenleeftijd ook een flink positief effect op de arbeidsdeelname.

SER-overleg

Op verhoging van de pensioenleeftijd rustte echter tot voor kort nog een stevig politiek taboe. Maar onder invloed van de kredietcrisis begon het taboe te verdampen. Het kabinet Balkenende IV stelde in maart 2009 een pakket aan maatregelen samen om in te spelen op de crisis. Onderdeel daarvan was een voornemen om de pensioenleeftijd in twee stappen te verhogen: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Het kabinet voerde overleg hierover met de voorzitters van FNV (Jongerius) en VNO-NCW (Wientjes). Jongerius toonde zich bij deze gelegenheid een faliekant tegenstander van verhoging van de pensioenleeftijd ('dit maken wij niet mee'). Omdat het kabinet wilde voorkomen dat er sociale onrust zou ontstaan was de uitkomst van het overleg met de sociale partners dat de SER in de gelegenheid zou worden gesteld om met een alternatief te komen voor de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd. Maar dit alternatief zou wel dezelfde budgettaire opbrengst moeten hebben (de hiervoor genoemde 0,7 procent van het bbp, ofwel circa 4 miljard euro). In de SER is hier uitgebreid overleg over gevoerd, maar uiteindelijk heeft dat geen resultaat opgeleverd. Dat had twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats was de vakbeweging met een te stellig nee het proces ingegaan om op het punt van leeftijdsverhoging zonder gezichtsverlies compromissen te sluiten. Aan de andere kant maakten de werkgeversorganisaties er geen geheim van dat ze eigenlijk weinig behoefte hadden aan een alternatief voor een verhoging van de AOW-leeftijd. In de tweede plaats vond de vakbeweging het principieel onjuist dat in het voorstel van het kabinet ook de leeftijd voor de aanvullende pensioenen zou moeten worden aangepast. Dat zou de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij sociale partners primair verantwoordelijk zijn voor de aanvullende pensioenen, doorbreken. De werkgeversorganisaties deelden wel die opvatting over de verantwoordelijkheidsverdeling, maar wilden toch ook, net als het kabinet, de aanvullende pensioenen aanpassen. Men was bang dat een verhoging van de AOW-leeftijd anders via het arbeidsvoorwaardenoverleg gecompenseerd zou worden in de vorm van een hoger aanvullend pensioen, met een kostenstijging voor de werkgevers als gevolg (werkgevers betalen gemiddeld ongeveer twee derde van de premie voor de aanvullende pensioenen). Het mislukken van het SER-overleg op 30 september 2009 leidde tot een openlijk conflict en een aanzienlijke verkillung tussen werknemers- en werkgeversorganisaties.

Verdere stappen

De toenmalige minister van Sociale Zaken Donner zette echter zijn plannen door en kwam met een wetsontwerp om de AOW-leeftijd te verhogen. Dit voorstel bleek door een royale parlementaire meerderheid te worden ondersteund. Het kabinet viel echter en het onderwerp AOW en pensioenen werd controversieel verklaard, waarmee het wetsontwerp van tafel was. Maar het denken over hervorming van de aanvullende pensioenen liep volop door, mede naar aanleiding van op verzoek van minister Donner opgestelde adviezen over de toekomst van de pensioenen. De Commissie Goudswaard concludeerde begin 2010 dat het pensioenstelsel, vanwege de hiervoor genoemde structurele problemen, onvoldoende toekomstbestendig is en kwam met aanbevelingen om het stelsel te hervormen.⁵ De commissie pleitte voor een nieuw evenwicht tussen de ambitie, de zekerheid en de kosten van het pensioen. De pensioenleeftijd zou automatisch gekoppeld moeten worden aan de stijgende levensverwachting en de pensioenrechten zouden meer voorwaardelijk moeten worden. Minister Donner onderschreef deze conclusies.

Het pensioenakkoord

Inmiddels hadden sociale partners toch weer hun overleg over de pensioenen hervat, ondanks het eerdere conflict rondom de AOW. Naast het besef dat er toch wat moest gebeuren speelde ook een rol dat sociale partners de regie dreigden te verliezen op het voor hen zo belangrijke

terrein van de pensioenen. Het kabinet begon het pensioendossier steeds meer naar zich toe te trekken en het vermoeden bestond dat het met een nieuw kabinet niet veel anders zou zijn. Relatief snel leidde dit overleg tot succes: sociale partners sloten in juni 2010 een pensioenakkoord op hoofdlijnen, dat in juni 2011 werd gevolgd door een uitwerkingsmemorandum.⁶ Het kabinet-Rutte heeft zich achter het pensioenakkoord geschaard en dat heeft, weliswaar met enige moeite, een meerderheid in de Tweede Kamer ook gedaan.

Het pensioenakkoord bevat drie hoofdpunten. Het eerste betreft de hiervoor reeds besproken koppeling van de pensioenleeftijd aan de gemiddelde ontwikkeling van de levensverwachting. De pensioenleeftijd zal in 2020 op 66 komen, in 2025 op 67 en waarschijnlijk over enige decennia minstens op 68 jaar komen te liggen. Dat is opmerkelijk, omdat sociale partners hier verder gaan dan het regeerakkoord van het huidige kabinet (dat niet verder ging dan een verhoging tot 66 jaar) en ook verder dan het eerdere wetsontwerp van minister Donner. Dit terwijl de vakbeweging (met name de FNV) een jaar daarvoor nog mordicus tegen iedere verhoging van de pensioenleeftijd was. Om het effect van de hogere pensioenleeftijd te verzachten heeft minister Kamp zich bereid verklaard om de AOW ieder jaar met 0,6 procent extra te verhogen (de zogeheten koppeling-plus). Verder wordt een flexibilisering van de AOW-leeftijd voorgesteld: eerdere opname (vanaf 65 jaar), dan wel latere opname van de AOW wordt mogelijk, tegen een korting dan wel een verhoging van de uitkering met 6,5 procent.

Een tweede hoofdpunt is dat bij de aanvullende pensioenen de opgebouwde rechten en de pensioenuitkeringen meer expliciet zullen gaan meebewegen met de financiële positie van het pensioenfonds en dus met de ontwikkelingen op de financiële markten. De garanties die nu nog in het systeem zitten worden vanwege de hoge kosten niet meer haalbaar geacht. Bovendien zijn de huidige garanties in euro's uitgedrukt, zonder aanpassing aan de inflatie. De waarde van vaste bedragen in euro's wordt echter in de loop van de tijd fors uitgehold door inflatie. Daarmee geven deze nominale garanties in feite een schijnzekerheid. Beter is het om bij pensioenen in reële termen, ofwel in koopkracht te denken.

In de derde plaats wordt in het pensioenakkoord afgesproken dat voorkomen moet worden dat de pensioenpremies automatisch verder stijgen, vanwege de schadelijke economische effecten die daarvan het gevolg zouden zijn.

Conflict binnen de FNV

Op centraal niveau is dus overeenstemming bereikt over de pensioenhervormingen. Maar de grootste FNV-bonden, Bondgenoten en Abvakabo, hebben scherp afstand genomen van het akkoord. Hierdoor is een fors conflict ontstaan binnen de FNV. De dissidente bonden hebben drie punten van kritiek.⁷

Ten eerste zou het pensioen te onzeker worden. In de media sprak de top van met name FNV Bondgenoten systematisch over 'het casinopensioen'. Het beeld dat het pensioen zeker was en onzeker wordt klopt echter niet. De oude garanties zijn onbetaalbaar geworden en de indexatie van de pensioenen (aanpassing aan loon- of prijsstijgingen) was al onzeker.

Overigens kunnen pensioenfondsen in de nieuwe situatie nog steeds kiezen voor wat meer of wat minder zekerheid door de keuze van de beleggingsmix (meer of minder risicovol).

Daarbij moet wel bedacht worden dat risicoloze beleggingen doorgaans onvoldoende opleveren om de pensioenen aan te kunnen passen aan de loon- of prijsstijging.

Een tweede, met het voorgaande samenhangend, kritiekpunt is dat werkgevers te weinig delen in de risico's als de pensioenpremie zou worden bevroren. Daardoor komen de risico's te veel bij de deelnemers te liggen. Ook dit kritiekpunt houdt bij nadere analyse niet goed stand. De afspraak in het pensioenakkoord betekent op zichzelf niet dat er nooit meer een premie zou kunnen worden verhoogd of dat werkgevers nooit meer extra zouden kunnen bijdragen. Maar

de gedachte dat werkgevers in een snel vergrijzende samenleving in belangrijke mate de pensioenrisico's kunnen opvangen is niet realistisch. Zoals hiervoor betoogd wordt het premie-instrument steeds minder effectief om financiële schokken op te vangen. Een laatste punt dat vanuit de kritische vakbonden naar voren is gebracht is dat werknemers met een laag inkomen en een zwaar beroep vanaf 2020 nog steeds zonder koopkrachtverlies met 65 jaar met pensioen zouden moeten kunnen. Op zichzelf is het begrijpelijk dat getracht wordt om de groepen waarvoor een verhoging van de pensioenleeftijd het hardst aankomt enige compensatie te bieden. Minister Kamp heeft in het Kamerdebat naar aanleiding van het pensioenakkoord nog wat extra compensatie geboden voor de lagere inkomens. Maar de eis van volledig koopkrachtbehoud gaat wel heel erg ver. Dan verandert er voor deze groepen namelijk niets en is er geen sprake meer van een effectieve hervorming.

Maatschappelijk debat

Opmerkelijk is dat het maatschappelijke debat zich niet in het bijzonder toespitst op de kritiek van Bondgenoten en Abvakabo. Een belangrijk thema in het debat is of het pensioenakkoord slecht zou kunnen uitpakken voor jongere generaties. Reden daarvoor zou kunnen zijn dat in het pensioenakkoord een te hoge rekenrente (namelijk het verwachte rendement) voor de waardering van de toekomstige verplichtingen wordt voorgesteld. Een hogere rekenrente betekent dat de verplichtingen van de pensioenfondsen afnemen en de dekkingsgraden toenemen. Daardoor zouden pensioenfondsen de pensioenen weer sneller kunnen aanpassen aan de loon- of prijsstijging, maar zou de pot voor de jongere generaties leger raken. Het is inderdaad van groot belang dat pensioencontracten fair zijn voor de verschillende generaties die deelnemen. Anders vervalt vroeg of laat het draagvlak voor het stelsel. Maar het is niet op voorhand duidelijk wat de lusten en lasten van het pensioenakkoord voor de verschillende generaties zijn, omdat vele factoren daar invloed op hebben. Het akkoord bevat zowel veranderingen die relatief gunstig uitpakken voor ouderen, als veranderingen die relatief gunstig uitpakken voor jongeren.⁸ Het Centraal Planbureau gaat nog nader onderzoek doen naar de generatiebestendigheid van de voorgestelde hervormingen.

Consequenties voor de arbeidsverhoudingen

Het eerdere conflict tussen werknemers- en werkgeversorganisaties is dus, onder druk van de omstandigheden, opgelost. Maar daarvoor is een conflict binnen de vakbeweging in de plaats gekomen. Het een heeft wel te maken met het ander. De aanvankelijk geharnaste opstelling van de FNV in het debat over de AOW heeft het voor het meer radicale deel van de achterban van de FNV veel moeilijker gemaakt om pijnlijke hervormingen – hoe noodzakelijk ook – alsnog te slikken. En als er vervolgens een karikatuur wordt gemaakt van deze hervormingen (het casinopensioen) wordt dat nog lastiger. De uitkomst van een referendum onder de leden van deze bonden kan dan geen verrassing meer zijn.

De opstelling van beide bonden op het punt van de pensioenhervormingen getuigt mijns inziens van onvoldoende realisme. Maar de consequenties voor de arbeidsverhoudingen kunnen wel aanzienlijk zijn. Zo lang er een interne machtsstrijd binnen de FNV woedt kunnen werkgevers en werknemers op centraal niveau ook over andere beleidsthema's minder afspraken maken. Het mandaat van de vakcentrale om dergelijke afspraken te maken is immers sterk afgenomen (de twee bonden vertegenwoordigen iets meer dan de helft van de leden van de FNV). Op decentraal niveau valt te vrezen dat een verharding van de arbeidsverhoudingen zal plaatsvinden. FNV Bondgenoten en Abvakabo FNV hebben laten weten dat ze via het cao-overleg reparaties zullen gaan eisen van de veranderingen die zullen worden doorgevoerd als gevolg van het pensioenakkoord. Het is onwaarschijnlijk dat ze er op die manier in zullen slagen om de pensioenhervormingen tegen te houden, maar het kan wel

een opwaartse druk op de lonen tot gevolg hebben. Ook dat is problematisch in een zo kwetsbare economische situatie als de huidige.

Waar werkgevers en werknemers lange tijd in redelijke harmonie de pensioenen hebben geregeld en onlangs zelfs een als gedurfd te kwalificeren pensioenakkoord sloten, dreigen de pensioenhervormingen nu toch tot een verharding in de arbeidsverhoudingen te leiden. Dat kan een bredere uitstraling hebben dan alleen op het terrein van de pensioenen. Aan de andere kant lopen Bondgenoten en Abvakabo in geval van een sterkere radicalisering het risico om steeds meer buitenspel te komen staan in het sociaaleconomisch overleg. Het is ongetwijfeld een maatschappelijk belang dat dit conflict tot een oplossing komt. Maar hoe dan ook, de pensioenhervormingen zullen doorgang vinden, er is immers een parlementaire meerderheid voor.

Noten

- 1 CBS Statline, www.cbs.nl.
- 2 Centraal Planbureau, 'Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën', *CPB Bijzondere Publicatie 86*, Den Haag, 2010, p. 45-46.
- 3 Autoriteit Financiële Markten, *Geef Nederlanders pensioeninzicht, werken aan vertrouwen door dichten van de verwachtingskloof*, Den Haag, 2010.
- 4 CPB, op. cit., 2010, p.109-110.
- 5 Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (Commissie Goudswaard), *Een sterke tweede pijler; naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Den Haag, 2010.
- 6 Stichting van de Arbeid, *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag, 2010 en Stichting van de Arbeid, *Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord van 4 juni 2010*, Den Haag, 2011.
- 7 Zie 'FNV Bondgenoten en Abvakabo FNV wijzen pensioendeal af', www.fnvbondgenoten.nl, nieuwsarchief, 13 september 2011.
- 8 Zie L. Bovenberg, J. Frijns, K. Goudswaard en Th. Nijman, 'Sociale partners zetten grote stappen op weg naar een robuust pensioenstelsel', *Me Judice*, jrg. 4, 24 juni 2011.

Over de auteur

Kees Goudswaard is hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden. De auteur was lid van de SER-commissie die moest adviseren over het kabinetsvoornemen om de AOW-leeftijd te verhogen en voorzitter van de commissie die op verzoek van minister Donner een advies heeft opgesteld over de toekomstbestendigheid van de aanvullende pensioenen.