

Polderen over het pensioenstelsel

Het debat tussen de sociale partners en de overheid over de oudedagvoorzieningen in Nederland, 1945–2000

Paul Brusse





Paul Brusse

Polderen over het pensioenstelsel

Het debat tussen de sociale partners en de
overheid over de oudedagvoorzieningen in
Nederland, 1945–2000

DESIGN PAPER 75

NETSPAR INDUSTRY PAPER SERIES

Design Papers zijn onderdeel van de **refereed Industry Paper Series**, dat wil zeggen beoordeeld en geaccordeerd door de Netspar Editorial Board. Ze bediscussieren het ontwerp van (een component van) een pensioensysteem of -product, analyseren de doelstelling en bieden mogelijkheden voor het verbeteren van de doeltreffendheid ervan. Dit type paper is toegankelijk geschreven voor specialisten uit de sector, verantwoordelijk voor het ontwerpen van de besproken component. Design Papers bevatten een sectie waarin de auteurs naar aanleiding van de analyse hun eigen mening geven. Design Papers worden ter bespreking gepresenteerd bij Netspar evenementen, waarbij de panelleden bestaan uit vertegenwoordigers van academici en partners uit de sector, samen met internationale wetenschappers. Netspar Design Papers worden beoordeeld door de Netspar Editorial Board alvorens tot publicatie wordt overgegaan.

Colofon

April 2017

Editorial Board

Rob Alessie – Rijksuniversiteit Groningen
Iwan van den Berg – AEGON Nederland
Kees Goudswaard – Universiteit Leiden
Winfried Hallerbach – Robeco Nederland
Ingeborg Hoogendijk – Ministerie van Financiën
Arjen Hussem – PGGM
Koen Vaassen – Achmea
Fieke van der Lecq (voorzitter) – VU Amsterdam
Alwin Oerlemans – APG
Maarten van Rooij – De Nederlandsche Bank
Martin van der Schans – Ortec Finance
Peter Schotman – Universiteit Maastricht
Mieke van Westing – Nationale Nederlanden
Peter Wijn – APG

Ontwerp

B-more Design

Vormgeving

Bladvulling, Tilburg

Drukwerk

Prisma Print, Tilburg University

Redactie

Sander Peters Tekst, Nijmegen
Netspar

Design Papers is een uitgave van Netspar. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).

INHOUD

<i>Inleiding</i>	7
<i>1. Een moeizaam begin van een langdurig debat</i>	13
<i>2. Nieuwe grondslagen voor de ouderdomsvoorziening</i>	19
<i>3. Delen in de welvaart</i>	23
<i>4. De pensioenplicht: een bijzondere en ingrijpende maatregel</i>	26
<i>5. Een nuttig maar onwerkbaar plan</i>	32
<i>6. Pensioenbreuk op de agenda</i>	37
<i>7. Pensioenplicht door de tijd ingehaald</i>	40
<i>8. Conclusies</i>	44
<i>Lessons learned</i>	49

Affiliatie

Paul Brusse – Universiteit Utrecht

POLDEREN OVER HET PENSIOENSTELSEL

Inleiding

Volgens internationaal onderzoek heeft Nederland, samen met Denemarken, het beste pensioenstelsel van de wereld. Dat komt mede door zijn kenmerkende structuur met drie zogeheten pijlers.¹ De eerste pijler omvat een wettelijke basisvoorziening (AOW). De tweede wordt gevormd door de collectieve aanvullende pensioenen, waaraan nu zo'n 90 procent van de werknemers deelneemt. De derde pijler is beperkter in omvang en omvat individuele pensioenregelingen die door particulieren via de markt zijn getroffen.

Hoe goed het stelsel ook is, nog steeds worden aanpassingen nodig geacht, vooral vanwege veranderende behoeften in de samenleving. Omdat grote belangen in het spel zijn, gaan de wijzigingen gepaard met langdurig overleg en debat.² In het verleden ging dat niet anders. Zo was de hervorming van ons pensioenstelsel een van de eerste zaken op sociaal gebied die op de politieke agenda stonden in het in 1945 bevrijde Nederland. Maar ook vóór de Tweede Wereldoorlog waren de pensioenvoorzieningen regelmatig onderwerp van discussie.³ Al met al wordt in Nederland over het pensioenstelsel al ruim een eeuw nagedacht en overleg gepleegd.

1 *Melbourne Mercer Global Pensioen Index 2015*

2 zie bijvoorbeeld <http://denationalepensioendialoog.nl>

3 Zie hierna.

Dit paper analyseert de ontwikkeling van dat debat in relatie tot de veranderingen in ons pensioenstelsel. De vraag dringt zich op hoe bepalend die discussies eigenlijk waren voor die veranderingen, omdat het zeer lang duurde voordat die hoge participatie van werknemers in de collectieve pensioenen werd bereikt.⁴ De vraag is eveneens interessant omdat het overleg over sociaal-economische kwesties, dat volgens velen kenmerkend was voor Nederland – men spreekt wel van ‘overlegcultuur’ – , veel kritiek heeft ondervonden. Deze cultuur wordt ook aangeduid als het ‘poldermodel’, een begrip dat in de jaren negentig van de vorige eeuw in zwang raakte. Het duidt een institutionele structuur aan, gekenmerkt door ‘een geest van vreedzaam overleg gericht op consensus, waarbij alle partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn.’⁵ De twee belangrijkste organisaties binnen deze structuur, die na de Tweede Wereldoorlog tot wasdom kwam, zijn de Stichting van de Arbeid (STAR) en de Sociaal Economische Raad (SER).

De STAR werd in 1945 opgericht op initiatief van werknemers en werkgevers. Deze privaatrechtelijke organisatie werd al snel door de overheid erkend als gezaghebbend adviesorgaan namens het gehele bedrijfsleven. De STAR gaf met name advies aan het College van Rijksbemiddelaars dat bevoegdheden had op het terrein van de regelgeving ten aanzien van de loonontwikkeling (in het kader van de geleide loonpolitiek) en de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao).

De SER kwam in 1950 tot stand. Deze raad bestaat voor een derde uit vertegenwoordigers uit werkgeverskringen, voor een

4 Over de participatie, zie hierna.

5 Henk te Velde, ‘Het poldermodel. Een introductie’, in: Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde (redactie) *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*, Amsterdam 2007, 9–30, aldaar: 10.

derde uit vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties en voor een derde uit onafhankelijke leden (zogenoemde kroonleden, benoemd door de overheid). De SER, die adviestaken overnam van de STAR, was lange tijd het belangrijkste raadgevende lichaam van de overheid op sociaaleconomisch terrein. De STAR bleef het overlegorgaan tussen werkgevers en werknemers.

Een bekend en geroemd resultaat van deze overlegstructuur was het Akkoord van Wassenaar. Deze overeenkomst, die in 1982 gesloten werd tussen vakbonden, werkgevers en de overheid, was van groot belang voor het weer 'gezond maken' van de Nederlandse economie met als resultaat een economische opleving in de jaren daarna. Het poldermodel wordt echter ook verantwoordelijk gehouden voor de onmacht om sociaaleconomische problemen op te lossen. Het werd stroperigheid verweten en de SER en de STAR waren de exponenten daarvan, omdat de adviezen vaak lang op zich lieten wachten en bovendien niet altijd unaniem waren.⁶

Een belangrijk onderwerp van aandacht en discussie binnen de STAR en de SER was het pensioenstelsel. Sterker nog: het Nederlandse pensioenbeleid wordt vooral gezien als een zaak van de sociale partners, zeker wat betreft vormgeving en uitvoering van de collectieve aanvullende pensioenregelingen, oftewel de tweede pijler van dat stelsel.⁷ Maar ook over de wettelijke basisvoorzieningen hebben de STAR en de SER vaak hun licht doen

6 Jan Luiten van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht 1997, 244; Ido de Haan, 'Parlementaire democratie en maatschappelijke organisatie: de politieke context van de Sociaal-Economische Raad', in: Bas van Bavel e.a. *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving*, Amsterdam 2010, 42-47.

7 A. Devreese, *Bovenwettelijke pensioenen in Nederland. Aspecten van de aanvullende collectieve pensioenvoorzieningen voor werknemers in de marktsector*, Tilburg 1989, 210, 211.

schijnen. Sinds 1945 hebben deze organisaties tientallen (vaak lijvige) rapporten, nota's en adviezen over het pensioenstelsel gepubliceerd, nog afgezien van de vele stukken waarin het pensioenstelsel zijdelings aan bod komt.⁸

In dit paper wordt, indachtig de wisselende waardering voor het overlegmodel, onderzocht wat de SER en de STAR feitelijk hebben betekend voor de ontwikkeling en de werking van het pensioenstelsel. Welk belang hechtten de sociale partners in de loop van de tijd aan een pensioen voor werknemers? Hoe moest dat stelsel volgens hen vormgegeven worden? Zaten zij daarbij op één lijn met de overheid? Hoe bereikten zij hun doelen en hoe werd hun gedachtegoed omgezet in wetgeving? In het verlengde daarvan: werd het stelsel steeds aangepast aan de veranderende omstandigheden en zo ja, hoe snel gebeurde dat? Geschiedde dat dankzij of ondanks de inzet van de sociale partners?

De SER, de STAR en de overheid waren niet de enige instituties die zich inlieten met het pensioenstelsel. Ook de uitvoeringsinstanties, dat wil zeggen de door de wet beschermde pensioenfondsen waarin de sociale partners het voor het zeggen hebben, maakten daar werk van. En niet te vergeten de burgers zelf, die op eigen initiatief en voor zichzelf voorzieningen troffen. Belangrijk in dit verband waren de particuliere levensverzekeraars, omdat zij zich op de markt voor individuele oudedagsvoorzieningen begaven (de derde pijler). Daarnaast sloten zij vaak collectieve pensioencontracten af met bedrijven. Van oudsher hebben zij het pensioenstelsel mede vorm gegeven en hebben zij daarbinnen een speciale plaats. De verzekeraars zijn

8 Zie onder publicaties websites STAR en SER.

altijd geduchte concurrenten van de pensioenfondsen geweest.⁹ Bovenstaande vragen kunnen dus niet beantwoord worden zonder enige aandacht te schenken aan de denkbeelden over de plaats van de levensverzekeraars in het stelsel, zowel binnen de tweede als de derde pijler, en aan de rol van de verzekeraars in de bestrijding van de witte vlekken.¹⁰

Dit onderzoek richt zich primair op een analyse van de oorspronkelijke adviezen en rapporten van de SER en STAR, aangevuld met gegevens uit andere gepubliceerde bronnen (zoals kamerstukken en krantenartikelen) en de literatuur. Het onderzoek beperkt zich derhalve tot de naoorlogse periode.

Aan de hand van twee kwesties, die, zo bleek uit de bronnen, het overleg en het debat over de oudedagvoorzieningen tussen de sociale partners en de overheid de afgelopen decennia beheersten, zullen antwoorden worden gezocht op bovenstaande vragen. De eerste is de uitbouw van de basisvoorziening tot 1975. In dat jaar werden de netto AOW-uitkeringen gelijkgetrokken met het netto minimumloon. Het besluit daartoe was overigens al rond 1970 genomen. Uiteraard veranderde daarna nog wel het een en ander aan de AOW-regelingen, zo kregen gehuwde vrouwen in 1985 individueel recht op AOW, maar vanaf halverwege de jaren zeventig vormde deze voorziening een stevig fundament onder het pensioenstelsel. De andere kwestie is de uitbouw van de tweede pijler (in samenhang met de derde pijler). Dat proces dat evenwel al ruim vóór 1970 gaande was, kreeg de volle aandacht nadat de AOW-kwestie goed was geregeld. Dit deel van het onderzoek richt zich op de debatten over de pensioenplicht

9 Ronald Beltzer en Renske Biezeveld, *De pensioenvoorziening als bindmiddel. Sociale cohesie en de organisatie van pensioen in Nederland*, Amsterdam 2004, 58-63, 79-82.

10 Over de witte vlekken, zie hierna.

en -breuk, omdat die het overleg over de pensioenen lange tijd domineerden. Deze discussie verstomde in de jaren negentig door de veranderende sociaaleconomische omstandigheden. In de daaropvolgende jaren verschoof de discussie in de richting van pensioenvoorzieningen voor zzp'ers, maar was het vooral de door demografische verschuivingen noodzakelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd die veel aandacht vroeg. Daarmee kreeg het debat tussen de sociale partners een heel andere invulling.

1. Een moeizaam begin van een langdurig debat

De jaren 1945–1973 staan bekend als een tijdvak van ongekende economische groei en toenemende welvaart. Het was een periode waarin de landbouw, gezien het aandeel in de beroepsbevolking, grotendeels van het economische toneel verdween, de industrie haar hoogtepunt bereikte en de dienstensector oprukte.¹¹ Het was ook een tijdvak waarin de ouderen door de uitbouw van het pensioenstelsel gingen meeprofiteren van de stijgende welvaart.

Net zoals vóór en tijdens de oorlog, stond de pensioenkwestie vanaf mei 1945 hoog op de agenda van de politiek en de sociale partners. Het was zelfs een van de eerste zaken op sociaal gebied die werden aangepakt. De pensioenkwestie kreeg de hoogste prioriteit op het ministerie van Sociale Zaken, mede omdat vanwege de inflatie een groot deel van de ouderen er financieel zeer slecht voor stond.¹² De sociale partners konden met de in diezelfde maand opgerichte STAR rechtstreeks invloed uitoefenen op het sociaaleconomisch beleid van de overheid. Er waren veel lijntjes en die waren kort: de STAR was in die tijd tegenover Sociale Zaken gevestigd.¹³

Onder meer in het kader van de noodzakelijke hervorming van de oudedagvoorziening had Willem Drees, minister van Sociale Zaken, de STAR om commentaar gevraagd op het rapport van de zogeheten Commissie–Van Rhijn, dat in opdracht van de rege-

11 Van Zanden, *Een klein land*, 183–208, 218.

12 Ton Kappelhof, "omdat het historisch gegroeid is" De Londense Commissie van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937–1952)", in: TSEG, 2004, nr. 2, 71–91, aldaar 88.

13 Maarten van Bottenburg, *'Aan den arbeid'*, *In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid 1945–1995*, Amsterdam, 1995, 74, 75.

ring in Londense ballingschap was geschreven.¹⁴ Deze commissie stelde vernieuwing van het sociale stelsel voor op een aantal punten. In de eerste plaats dat de overheid zich aansprakelijk zou stellen voor vrijwaring van gebrek van de ingezetenen, onder het beding dat zij zelf ook hun best zouden doen om armoede te voorkomen. Ten tweede dat de sociale voorzieningen zich in principe zouden uitstrekken over de gehele bevolking en dus niet alleen over de werkenden. De commissie koos voor een gemengd stelsel: werknemersverzekering, sociale verzekering voor iedereen en sociale voorzieningen ten laste van de staat. De uitvoering moest in handen komen van publiekrechtelijke lichamen ('Sociale Raden') met vertegenwoordigers van de sociale partners in de besturen.¹⁵

In de troonrede van november 1945 kondigde de regering aan dat het rapport van Van Rhijn de basis zou vormen voor de sociale verzekering en dat de arbeidsverzekeringen plaats moesten maken voor voorzieningen voor alle Nederlanders. Dit uitgangspunt bepaalde ook de ideeën van Sociale Zaken over het pensioenstelsel. Een rapport over de slechte pensioenvoorziening van de kleine zelfstandigen, dat in december 1945 werd gepubliceerd, had daar eveneens veel invloed op.¹⁶

De STAR kwam in dezelfde maand met een voorlopige visie op de sociale voorzieningen, inclusief enkele gedachten over het pensioenstelsel. Ouderdom, zo schreef het bestuur, mag

14 *De toekomstige organisatie der sociale voorzieningen. Een tweetal nota's door het Bestuur van de Stichting van den Arbeid uitgebracht aan den Minister van Sociale Zaken, 's-Gravenhage, 1945, 1946; Kappelhof, 'Commissie Van Rhijn', 86-89; Bottenburg, Wandelgangen, 93, 94.*

15 Elise van Nederveen Meerkerk en Jan Peet, *Een peertje voor de dorst. Geschiedenis van het Philips Pensioenfonds*, Amsterdam 2002, 155, 156.

16 *Kappelhof, 'Commissie Van Rhijn', 86-89.*

niet als 'een ramp' worden betiteld en is, anders dan in de Invaliditeitswet staat, niet hetzelfde als invaliditeit. Het bedrijfsleven had laten zien, stelde men verder vast, dat het in staat was ouderdomsverzekeringen goed uit te voeren, dus in de toekomst moest het bedrijfsleven op dit terrein, via publiekrechtelijke bedrijfsorganen, een hoofdrol blijven spelen. De STAR voelde dus niets voor sociale raden als uitvoeringsinstanties.

Een paar maanden later, in mei 1946, kwam de STAR met een door een 'meerderheid' van de leden gesteund uitgebreider voorstel inzake het pensioenstelsel, dat net zoals in december 1945 onderdeel was van een groter plan ten aanzien van de sociale voorzieningen. Zij pleitte voor een algemeen wettelijk geregelde vaste basisuitkering voor iedereen beneden een bepaalde loon- of inkomensgrens 'vanwege de Staatsorganen te verstrekken'; voor 'bedrijfstaksgewijze opgebouwde pensioenverzekeringen' en voor een 'eventueel' aanvullende pensioenregeling door de onderneming vrijwillig te verstrekken. Kortom, men wilde een door de overheid gesanctioneerde en per bedrijfstak georganiseerde ouderdomsverzekering. Deze zou, dat bleek verderop in het voorstel explicieter, uitsluitend bestemd zijn voor 'arbeiders', waarmee loontrekkenden werden bedoeld.

Enkele andere leden stelden zich echter op het standpunt dat aan iedereen die 65 was geworden een vaste uitkering zou moeten worden verstrekt. Een tweede minderheidsstandpunt was dat de staat zich pas in uiterste noodzaak moest bemoeien met het pensioenstelsel en dat dit zoveel mogelijk in handen van het bedrijfsleven moest blijven.¹⁷ Deze standpunten vertegenwoordigden verschillende maatschappelijke stromingen, die ook voor de oorlog zichtbaar waren. Er blijkt niet wie tot de meerder- of

17 *De toekomstige organisatie*; Kappelhof, 'Commissie Van Rhijn', 88.

minderheid behoorde, maar aannemelijk is dat degenen die voor een algemene uitkering voor ouderen was uit vakbonds- en/of middenstandskringen kwamen. In katholieke, maar ook in andere confessionele milieus, vond men staatsinmenging in het sociale stelsel pas geoorloofd, als andere (eigen) organisaties in gebreke bleven.¹⁸

Het meerderheidsstandpunt van de STAR werd niet gedeeld door Drees. In november 1946 diende hij de Noodwet Ouderdomsvoorziening bij de Kamer in. Volgens deze regeling kregen alle mannen en ongehuwde vrouwen van 65 en ouder en beneden een bepaalde inkomensgrens een uitkering, zonder dat er premie betaald hoefde te worden. In feite dus een staatspensioen, een gruwel in de ogen van velen, niet de laatste plaats in die van de meerderheid van de STAR. De wet werd aangenomen en eind 1947 van kracht. De wet gold wat de ouderenzorg betreft als aanvulling op de Invaliditeitswet, die in veel te lage uitkeringen voorzag en die niet voor zelfstandigen was bestemd. In haar jaarverslag over 1946/7 constateerde de STAR dat de Minister van Sociale Zaken de 'gedachtengang van het Stichtingsbestuur' niet tot de zijne had gemaakt en dat het wetsontwerp, dat eind 1946 bij de Tweede Kamer aanhangig werd gemaakt, op 'geheel andere leest' was geschoeid.¹⁹

Hadden de sociale partners dan toch niet zoveel invloed? Drees had hen bij het maken van zijn plannen voor de Noodwet niet

18 Mirjam Hertogh, *Het Debat Staatspensioen 1870-1930*, Tilburg, 1992, 53- 61.

19 STAR, *Verslag over de werkzaamheden in de periode juni 1946-dec.1947*, 74.; Hertogh, *Staatspensioen*, 24; Ilona Dorrestijn en Vibeke Kingma, 'De geschiedenis van de AOW en zijn voorgangers' in: Marjolein van Everdingen en Gijbert Vonk (redactie) *De AOW, veel besproken, nu beschreven*, Den Haag, 2006, 16-38, aldaar 25. De Ouderdomswet van 1919 werd niet ingetrokken, maar het aantal verzekerden zal na 1947 afgenomen zijn. In de jaren zeventig kwam een einde aan deze wet. Het duurde tot 1990 voordat alle verplichtingen waren afgewikkeld. Bron: website van de SVB, geraadpleegd maart 2016.

eens geraadpleegd. Niet bepaald een toonbeeld van overleg. In de Memorie van Antwoord van 13 maart 1947 lichtte Drees zijn visie en die van het kabinet toe, hoewel de leden daarvan (een coalitie van KVP en PvdA) niet meteen en niet allemaal (uit volle overtuiging), mede om budgettaire redenen, dezelfde mening waren toegedaan. Het betrof hier, aldus Drees, een tijdelijke voorziening om de ergste nood onder de ouderen te ledigen. Haast was geboden, waarbij het 'verzorgingselement' op korte termijn belangrijker werd gevonden dan de verzekeringsgedachte. Die gedachte hadden de regering en Drees zeker niet losgelaten, maar een goed opgetuigde ouderdomsverzekering kostte meer voorbereidingstijd dan de invoering van de bedoelde Noodwet, waarvan de financiële gevolgen door de staat werden gedragen. Binnen drie jaar, zo was de bedoeling, moest een definitieve regeling komen, maar daar kon niet op gewacht worden. Heel belangrijk voor Drees was dat de kleine zelfstandigen op korte termijn in een regeling werden opgenomen.

Interessant is dat de STAR ook de urgentie inzag van de nieuwe inrichting van het pensioenstelsel en daarom eveneens haast had. Zij wilde echter eerst de situatie van de reeds verzekerden verbeteren via een 'noodregeling' waarmee de uitkeringen in het kader van Invaliditeitswet en Ouderdomswet verhoogd konden worden. Eerst de verzekerden, daarna de niet-verzekerden. De kleine zelfstandigen hadden naar het zich laat aanzien weinig in te brengen in de STAR. Drees koos voor een andere weg dan de STAR, maar hij beloofde de Tweede Kamer de volgende stappen in nauw overleg met de STAR te nemen, al was deze niet eensgezind. Uit het feit dat het nog tien jaar duurde voordat er een definitieve regeling (de AOW) tot stand kwam en de Noodwet dientengevolge verschillende keren verlengd moest worden, kan

geconcludeerd worden dat Drees niet ten onrechte zijn plannen had doorgedrukt.²⁰

20 *Memorie van Antwoord. Noodregeling Ouderdomsvoorziening*, Kamerstuk Tweede Kamer 1946-1947 kamerstuknummer 362 ondernummer 5; <http://www.statengeneraaldigitaal.nl>, geraadpleegd maart 2016; *Verslag*, 73; Dorrestijn en Kingma, 'Geschiedenis', 26; D.P. Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken*, 's-Gravenhage, 223-225.

2. Nieuwe grondslagen voor de ouderdomsvoorziening

Was die tien jaar een teken van stroperigheid? Of kende Nederland pas in de tweede helft van de jaren vijftig een welvaartsniveau dat de financiering van een afdoende ouderdomsvoorziening mogelijk maakte, zoals de literatuur suggereert?²¹ In ieder geval voegde Drees de daad bij het woord en kwam er op zijn initiatief reeds in mei 1947 een gemengde commissie van ambtenaren van Sociale Zaken en vertegenwoordigers van de STAR tot stand onder voorzitterschap van Van Rhijn. Daar was ineens het overlegmodel in optima forma. Die commissie zou zich aanvankelijk uitsluitend buigen over de 'grondslagen waarop een wetsontwerp inzake de verplichte ouderdomsverzekering zal moeten berusten', maar al gauw werd vrijwel het hele sociale stelsel onder de loep genomen, omdat het een nu eenmaal met het andere samenhang, zo werd geredeneerd.

In maart 1948 verscheen het rapport. De commissie was de mening toegedaan dat de verplichte sociale verzekeringen zich niet alleen over de loontrekkenden moesten uitstrekken, maar ook over de zelfstandigen, zodat het 'overgrote' deel van de bevolking verzekerd zou zijn. De nieuwe ouderdomsverzekering moest de Invaliditeitswet vervangen als ook de Noodwet, waar maar liefst zo'n 400.000 mensen gebruik van maakten, voor een groot deel kleine zelfstandigen. Men stond voor een voorziening volgens het verzekeringsprincipe, verplicht en in beginsel voor

21 Van Nederveen Meerkerk en Peet, *Een peertje*, 157.

iedereen, een volksverzekering dus, een begrip dat overigens niet werd gebezigd in het rapport en pas later in zwang raakte.²²

Van belang was volgens de commissie dat er een overgangsregeling zou komen voor degenen die niet in staat waren over het gewenste aantal jaren – men dacht aan een termijn van 40 jaar om in aanmerking te komen voor de maximale uitkering – premie te betalen. Deze mensen moesten meteen een volledig pensioen ontvangen, net zoals degenen die bij een bedrijfstak- of ondernemerspensioenfondsen waren aangesloten. De Noodwet bepaalde namelijk dat de laatsten gekort moesten worden met als gevolg dat men volgens de commissie steeds minder bereid was aan zo'n pensioenfondsen mee te doen, al blijkt dat niet uit de enorme groei (zie hierna). De uitvoering van de nieuwe wet, alsmede die van andere sociale maatregelen moest bedrijfstakgewijs geschieden onder leiding van zogeheten bedrijfsverenigingen. De commissie dacht dat de uitbreiding van deze nieuwe ouderdomsvoorziening naar de zelfstandigen 'aanstonds' gerealiseerd zou kunnen worden.

Opvallend is de eensgezindheid die het rapport uitstraalt.²³ In 1949 gaf de nieuwe minister van Sociale Zaken Joekes (in 1948 was kabinet Drees 1 aangetreden), vanwege het verlopen van de werkingstermijn van de Noodwet in 1950, voorrang aan een nieuwe

22 Het begrip volksverzekering wordt ook wel gehanteerd als synoniem voor de zogeheten 'kleine verzekering': dat wil zeggen verzekeringen waarbij het verzekerd bedrag laag is, zoals bij begrafenisfondsen. Het wordt dan onderscheiden van de 'grote verzekering', zoals lijfrenterekeningen en levensverzekeringen. Sommige verzekeringsmaatschappijen richtten zich op de eerste soort, andere op de tweede. J. Barendregt, en T. Langenhuyzen, *Ondernemend in Risico. Bedrijfsgechiedenis van Nationale Nederlanden 1845-1995*, Amsterdam 1995, 32 e.v..

23 *Rapport inzake de herziening van de sociale verzekering uitgebracht door een Commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de Minister van Sociale Zaken en van de Stichting van de Arbeid*, 's-Gravenhage, 1948, 7, 10, 11, 28, 31, 42; Kappelhof, 'Commissie Van Rhijn', 89; Rigter e.a., *Tussen*, 224, 254-257.

ouderdomswet. In het wetsontwerp werden de adviezen van de gemengde commissie voor een belangrijk deel verwerkt. Het ontwerp ondervond echter veel kritiek, onder meer op de wijze van uitvoering van de verzekering, op de te verwachte kosten en stuitte vooral op het principiële bezwaar bij de katholieke ministers tegen verzekeringen voor iedereen.

Het lukte niet om een nieuwe ouderdomswet tot stand te brengen. Niet zozeer de sociale partners hielden dat tegen, maar vooral krachten in de politiek. In dit verband is het interessant om te zien dat de werkloosheidswet, een werknemersverzekering en ingediend tijdens het kabinet-Beel, al in 1949 werd aangenomen en op veel minder weerstand was gestuit. Wel trad die later in werking dan de bedoeling omdat men nadelige financiële economische effecten vreesde van de Korea-oorlog. De discussie over de nieuwe ouderdomswet werd vermoedelijk vooral langs levensbeschouwelijke lijnen (de zuilen) gevoerd en minder langs sociaal-economische. Om uit de impasse te geraken vroeg men opnieuw advies, nu bij de SER, de nieuwe organisatie die de adviestaak van de STAR had overgenomen. Dat verzoek werd in maart 1952 ingediend.

Het duurde twee jaar voordat het advies werd uitgebracht. Het was een lijvig rapport, waar de nodige debatten (19 bijeenkomsten) aan voorafgingen. De SER adviseerde een verplichte verzekering voor iedereen, bekostigd via een omslagstelsel en uitgevoerd door een centraal orgaan, eventueel met districtsafdelingen. Met name wat betreft de uitvoering, verschilde het SER advies van dat van de STAR zes jaar eerder. Niet iedereen in de SER kon zich echter in het plan vinden, maar anders dan Rigter suggereert, was de 'minderheid' klein. De kritiek kwam bovendien niet (direct) uit de gelederen van de sociale partners, maar het waren drie katholieke kroonleden die bezwaren uitten. Ze waren van mening dat

alleen loontrekkers verzekerd mochten worden; voor een verzekering voor ook zelfstandigen ontbrak de rechtsgrond.

Het leek een formeel-juridisch bezwaar, maar er speelde meer. De minderheid bestond uit drie intellectuelen, hoogleeraren in Tilburg en Nijmegen, waaronder oud-staatssecretaris W.Ch.L. van der Grinten uit het eerste kabinet Drees. Deze kwamen uit de hoek van de zogeheten Groep-Steenberghe, een conservatieve oppositiegroep in de KVP, vernoemd naar M.P.L. Steenberghe, die de samenwerking met de PvdA bij de formatie van 1952 bemoeilijkte. De invloedrijke Steenberghe was voor de oorlog onder andere voorzitter van de katholieke werkgeversorganisatie (ARKVV) en Minister van Economische Zaken. De drie kroonleden voerden echter een achterhoedegevecht, waarschijnlijk ook binnen de eigen katholieke zuil. Het wetsontwerp werd in juni 1955 ingediend en, hoewel er nog steeds verzet was in de Kamer, in 1956 goedgekeurd. Per 1 januari 1957 werd de Algemene Ouderdomswet ingevoerd.²⁴ De eerste volksverzekering was een feit. Het fundament, oftewel de eerste pijler onder het Nederlandse pensioenstelsel was daarmee aanzienlijk verstevigd

Alles overziend, was het niet zozeer een gebrek aan welvaart, maar vooral het ontbreken aan politieke eensgezindheid, waardoor het na 1947 nog tien jaar duurde voordat de AOW tot stand kwam. Niet de meningsverschillen tussen de sociale partners veroorzaakten de stroperigheid, maar de onenigheid in Haagse politiek-bestuurlijke kringen.

24 *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*. Publicaties van de Sociaal Economische Raad 1954 no. 3, 107-112; Rigter e.a., *Tussen*, 254-255; <http://www.dbnl.org>; <http://www.parlement.com>; <https://mystudy.uvt.nl>, geraadpleegd januari 2016; <http://www.thuisinbrabant.nl>, geraadpleegd maart 2016. Rigter spreekt van nóg een minderheid, maar dat blijkt niet duidelijk uit het SER rapport.

3. Delen in de welvaart

Met de invoering van de AOW (en de AWW in 1959) was het fundament nog niet af. De uitkeringen, hoewel beter dan die van de Noodwet, waren laag. De AOW was een bodemvoorziening, waarbij het de bedoeling was dat die aangevuld zou worden met andere pensioenvoorzieningen. Hoewel die sterk groeiden (zie volgende paragraaf), bleven daar toch nog veel mensen buiten vallen. Bovendien waren die regelingen vaak onvoldoende en niet waardevast. Over deze kwestie en over welke rol de overheid zou kunnen spelen bij de verbetering van deze regelingen, diende Staatssecretaris van Sociale Zaken Van Rhijn in 1958 een verzoek om advies in bij de SER. Na drie jaar studie en debat gaf de SER te kennen, dat vooralsnog geen volledig bevredigende oplossing voorhanden was. Er werd een andere oplossing geopperd, overigens niet unaniem gesteund, namelijk om de AOW uitkeringen tot het sociaal minimum te verhogen.

Dat was een prikkelende suggestie die de SER nader mocht onderzoeken en na wederom drie jaar onderzoek en discussie publiceerde de SER in 1964 een rapport, dat geen advies mocht heten want men bleek verdeeld. Er zijn daarbij drie hoofdstromingen te onderscheiden met daarbinnen ook weer afwijkende meningen. Uit het rapport blijkt niet wie welke stroming vertegenwoordigden, maar standpunt 'A' is vrijwel zeker van de werkgevers en misschien een enkel kroonlid. Deze groep was tegen, onder meer omdat 'niet meer' dan een kwart van de ouderen onder het sociaal minimum leefde. Dat probleem zou, gezien de snelle ontwikkelingen bij de ondernemings-, de bedrijfstakpensioenfondsen en de particuliere verzekeraars, snel opgelost worden. Twee andere groepen, mogelijk verdeeld in vertegenwoordigers van de werknemers en kroonleden, waren voor,

maar verschilden van mening over de uitwerking. Zo nam de ene groep het standpunt in dat de verhoging van de uitkeringen tot het sociale minimum niet alleen uit een stijging van de premies gefinancierd zou moeten worden, maar dat ook de overheid zou moeten bijdragen, terwijl de andere groep de mening was toegedaan dat in dat laatste geval 'ten onrechte de band tussen offer en bate wordt doorbroken.' Duidelijk is dat de sociale partners op deze manier de besluitvorming vertraagden.

Het debat werd niet stopgezet, maar resultaten werden evenmin bereikt, totdat de STAR, die sinds 1959 het kantoorpand met de SER deelde, het in 1969 oppikte. De STAR wilde aan invloed winnen na een langdurige crisis vanwege de druk op en het loslaten van de geleide loonpolitiek, haar belangrijkste beleidsterrein sinds de SER was opgericht. De STAR was genoodzaakt haar horizon te verbreden en een van haar (hernieuwde en belangrijkste) aandachtspunten was het pensioenstelsel. De snel stijgende lonen maakten het onderwerp urgent.

In de commissies van de SER en de STAR zaten vaak dezelfde mensen, maar als overlegorgaan had de STAR, vanwege de mogelijkheid om de zaken vertrouwelijk te bespreken, voordelen boven de SER. Nadat binnen de STAR over de 'grondslagen van de verbetering van het pensioenstelsel' alsmede over de structurele verhoging van de AOW nog in 1969 overstemming was bereikt, ging ook de SER overstag. De laatste schreef in 1970: 'Met betrekking tot de verlangens tot uitbreiding van de sociale verzekering is de Raad tot de conclusie gekomen dat aan een verbetering van de pensioenvoorzieningen, en in het bijzonder aan de hiervoren genoemde structurele verhoging van de A.O.W.- en de A.W.W.-uitkeringen, de hoogste prioriteit moet worden gegeven en dat daarmee zo snel mogelijk een aanvang moet worden gemaakt' De overheid nam dit positieve advies over en de uitkeringen

werden gefaseerd aangepast, tot zij in 1975 op het niveau van het minimum loon waren gebracht.²⁵ Het had lang geduurd door onenigheid in de SER, maar vanaf dat moment konden ouderen beter delen in de welvaart, hoewel het economisch tij kort daarvoor was gekeerd. Nu het probleem van de basisvoorziening min of meer was opgelost, kon het debat volledig gericht worden op een andere belangrijke kwestie, namelijk de uitbouw van de aanvullende collectieve pensioenen.

25 *Advies over waarde vaste bedrijfspensioenen*. Uitgave van de SER 1961 no. 11, pp. 5, 28–31; *Advies inzake een verhoging van de A.O.W.-pensioenen tot een sociaal minimum*. Uitgave van de SER 1964, no.1, pp. 23–41 ; *Eerste advies over de programmering van de sociale verzekeringen op middellange termijn*. Uitgave van de SER, 1970 no 5, pp. 9, 17, 21, bijlage VI.; Bottenburg, *Wandelgangen*, 134–159, 214–217.

4. De pensioenplicht: een bijzondere en ingrijpende maatregel

De werkgevers hadden hun standpunt ten aanzien van de hoogte van AOW-uitkeringen drastisch gewijzigd, zo kan geconcludeerd worden. Zij beschouwden deze verhoging evenwel vooral als een onderdeel van de verbetering van het gehele pensioenstelsel: dat wil zeggen een welvaartvaste AOW uitkering op minimumloon-niveau, aangevuld met wat men had opgebouwd bij pensioenfondsen en verzekeraars. Hun streven was dat werknemers bij 40 pensioenverzekeringjaren op 65-jarige leeftijd een ouderdomspensioen van 70 procent van het laatstgenoten bruto arbeidsinkomen ontvingen, inclusief de AOW-uitkering.

De werkgevers hechtten, schreven ze in 1969, grote waarde aan wat in het bedrijfsleven op pensioengebied reeds tot stand was gebracht en 'aan de gezindheid die daaruit spreekt.' De ondernemings-, de bedrijfspensioenfondsen en de particuliere pensioenverzekeringen waren nog volop in ontwikkeling. Op grond daarvan rekenden zij er op, dat zich binnen afzienbare tijd voor veel werknemers geen ernstige problemen meer zouden voordoen. Dit nam evenwel niet weg, erkenden ze ook, dat de bestaande voorzieningen op enkele punten ernstig tekort schoten. Voor een aantal werknemers bestond namelijk nog in het geheel geen aanvullend pensioen en de regelingen vertoonden leemten, zodat pensioenverlies kon ontstaan bij verandering van dienstbetrekking. Dit kon, en dat was voor de werkgevers een belangrijk punt, de arbeidsmobiliteit schaden. Het was niet te verwachten, meenden de werkgevers, dat zonder 'bijzondere maatregelen' een oplossing voor deze problemen kon worden gevonden.

Een bijzondere en ingrijpende maatregel zou men de invoering van de pensioenplicht voor werknemers kunnen noemen.

Reeds in 1961 was dit geopperd door een kleine minderheid van de leden van de STAR die waarschijnlijk uit de hoek van de vakbonden kwam. Eind jaren zestig besloot de STAR deze gedachte nader te onderzoeken en de werkgevers werden er toen snel voor gewonnen. Hier maakten zij dus eveneens een grote stap. Van belang vonden ze wel dat de keus voor de uitvoeringsinstanties vrij moest zijn. Het zou echter nog wel even duren voordat de pensioenplicht ingevoerd kon worden, want de sociaaleconomische gevolgen van zo'n maatregel waren zo groot, zo werd gezegd, dat de inhoud en datum van invoering ruim van te voren bekend gemaakt moesten worden. De werkgevers gingen er daarom van uit dat die plicht dan ook niet eerder dan 1 januari 1972 in werking zou kunnen treden.²⁶

Deze verwachting was bepaald niet realistisch, zoals nog zal blijken, maar die ten aanzien van de ontwikkeling van de participatie in de collectieve aanvullende pensioenen, was minder irreëel. Rond 1970 was de witte vlek, dat wil zeggen het aantal mensen dat geen aanvullende pensioenregeling had, een stuk kleiner dan in 1945, al zijn er tot 1987, wanneer het eerste onderzoek naar de witte vlekken onder werknemers werd gepresenteerd, geen goede cijfers beschikbaar. Een indicatie van die ontwikkeling kan echter verkregen worden door het aantal verzekerden bij bedrijfstak- en ondernemingspensioenfondsen te relateren aan de beroepsbevolking. Volgens gegevens van de verzekeringskamer nam het aantal verzekerden tussen 1955 en 1970 van 1,8 miljoen toe tot 4,4 miljoen, een stijging van ruim 140 procent, terwijl de beroepsbevolking met 20 procent groeide. Ook de verzekeringsmaatschappijen vergrootten hun omzet op

26 *Waardevast bedrijfspensioen*, 25; *Programming*, pp 17, 18, bijlage VI, 2, 3; *Concept Nota in verband met de parlementaire discussie inzake het pensioen-vraagstuk*, STAR, Commissie Pensioenen, 1983, 2-4.

dit gebied aanzienlijk, maar was hun aandeel in het totaal tot de jaren vijftig toegenomen, daarna verloren ze terrein op de pensioenfondsen.²⁷

Van belang voor deze groei was de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Wet Bpf). Opvallend hoe snel deze werd geformuleerd en aangenomen: 10 april 1948, wetsvoorstel, nog geen jaar later zonder hoofdelijke stemming in de Tweede Kamer aangenomen en ingevoerd (maart 1949). De wet werd dan ook een noodvoorziening genoemd, vanwege de haast die er bij was. In de landbouw was een bedrijfs(tak)pensioen-fonds in voorbereiding en dat maakte een wettelijk kader noodzakelijk. De STAR heeft zich hierover, naar het zich laat aanzien, niet in een rapport uitgesproken: iedereen was doordrongen van de noodzaak en er bestonden geen principiële bezwaren, zoals bij het staatspensioen en de volksverzekering. De Wet Bpf gaf de overheid de bevoegdheid ondernemingen in bepaalde bedrijfstakken te verplichten deel te nemen in een pensioenfonds.

Een belangrijke reden voor deze wet was dat in diverse bedrijven of bedrijfstakken in het kader van de cao pensioenafspraken werden gemaakt. Vanwege het tijdelijke karakter van de cao voldeed deze praktijk niet, omdat het bij pensioenen om lange termijn verplichtstellingen ging. De particuliere verzekeraars werden door de Wet Bpf overvallen en wisten nog net op tijd te regelen dat er een dispensatieregeling in de wet werd opgenomen. Vrijstelling was mogelijk als een onderneming al vóór de verplichtstelling een eigen pensioenvoorziening had.

27 CBS Statline; Joost van Genabeek, 'Collectieve pensioenregelingen 1800-2000', in: Jacques van Gerwen en Marco H.D. van Leeuwen (redactie), *Studies over Zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam/Den Haag, 1998, 894; Barendregt en Langenhuyzen, *Ondernemend in Risico*, 114, 274.

Het eerste verzoek om verplichtstelling kwam van de Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Landbouw. Dat was op 26 maart 1949 en op 1 mei dat jaar werd dat pensioen voor de hele bedrijfstak verplicht gesteld. Hoewel de wet in principe ook gold voor zelfstandigen die werkzaam waren in de betrokken bedrijfstakken, bleven die in de landbouw, dat wil zeggen de boeren en tevens de keuters die sociaal gezien met de arbeiders gelijk gesteld kunnen worden, opvallend genoeg buiten deze verplichting. De metaalsector was de tweede waar het pensioen verplicht werd gesteld. Tot 1970 zouden er nog ruim zestig bedrijfstakken volgen.²⁸

Belangrijk in dit verband is het onderscheid tussen de zogeheten 'grote verplichtstelling' en de 'kleine verplichtstelling'. De eerste betreft het algemeen bindend verklaren door de overheid van een pensioenregeling voor een bedrijfstak, zoals hierboven beschreven, de laatste betreft de verplichting van de werknemer om op basis van de cao deel te nemen aan een pensioenvoorziening van het bedrijf waar hij werkt. Het was dus vooral deze verplichtstelling, zowel de grote als de kleine, die de participatie van werknemers aan de collectieve pensioenen zo snel deed toenemen.

Ook belangrijk was de Pensioen- en Spaarfondsenwet van 1952 (de PSW), waarvoor de voorbereiding al in 1935 was begonnen en die na de oorlog in nauw overleg met de sociale partners en de levensverzekeringsmaatschappijen tot stand kwam. Deze

28 Barendregt en Langenhuyzen, *Ondernemend*, 114, 274; S.J. Jonker, 'Een groeiend pensioenbesef', in E.P. de Jong en B. Wessels (redactie), *Pensioen is pensioen, opstellen aangeboden aan mr. J.W. Jansen*, Alphen aan de Rijn, 1987, 40-65; E. Lutjens, *Een halve eeuw solidariteit. 50 jaar Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds*, Amsterdam 1999, 19-21, 56, 57, 81, 185. Genabeek, *Collectieve*, 895, 896. Fieke van der Lecq en Alwin Oerlemans, *Zelfstandigen zonder pensioen*, Netspar paper, 2009, 12.

bood werkgevers verschillende mogelijkheden voor collectieve aanvullende pensioenen. Zij konden, tenzij toetreding tot een ondernemings- of bedrijfstakpensioenfonds verplicht was, kiezen tussen een eigen pensioenfonds of een collectief pensioenregeling onderbrengen bij een particuliere verzekeringsmaatschappij. Essentieel was dat het de werkgevers verboden werd de pensioenaanspraken aan te tasten bij faillissement.²⁹

Ondanks de snelle groei van het aantal pensioenverzekerden dankzij de kleine en grote verplichtstelling, achtten de sociale partners een algemene pensioenplicht voor werknemers noodzakelijk en in ieder geval wilden zij deze mogelijkheid onderzoeken. Bij de STAR werd een speciale Commissie Pensioenen in het leven geroepen, die in 1971 een eerste interim rapport publiceerde. Hoewel men, zoals gezegd, niet over goede gegevens beschikte, behoorden 'grote groepen werknemers' volgens het rapport tot de witte dan wel grijze vlekken. Een ander probleem voor het bestaande stelsel was de toenemende arbeidsmobiliteit, mede als gevolg van de neergang van de landbouw en de ontwikkelingen in de industrie: de Limburgse mijnbouw verdween in een rap tempo en ook de textielnijverheid in Brabant en Twente kreeg rake klappen. Mensen die wilden of moesten overstappen naar een andere baan of die werkloos werden, leden pensioenverlies (pensioenbreuk). Dat betekende onder meer dat iemand die van baan wisselde vaak ook zijn pensioenfonds moest verlaten – hij werd 'slaper' – met doorgaans als gevolg dat zijn pensioenrechten daar werden bevroren, zodat die bij pensionering weinig waard waren. Bovendien werden de uitkeringen van zo'n 'oud' pensioen na pensionering niet gecorrigeerd op de inflatie. De invoering van de pensioenplicht, waarbij uitgegaan werd van het

29 Genabeek, *Collectieve*, 895, 896; Barendregt en Langenhuyzen, *Ondernemend*, 274.

levensjarenprincipe (daarbij is de berekening van het pensioen voor iedereen gebaseerd op 40 jaar ongeacht het werkelijk aantal dienstjaren), moest dit probleem het hoofd kunnen bieden.

Opvallend is dat de levensverzekeraars door de commissie bij het overleg op afstand werden gehouden. Men wilde het eerst onderling eens worden. Deze maatschappijen hadden echter te kennen gegeven, dat zij, gezien hun bijdrage aan het bestaande stelsel in het verleden, ook in de toekomst een rol zouden moeten spelen: zij waren bereid op non-profit basis uitvoering te geven aan de pensioenplicht.³⁰

30 *Interim rapport inzake het pensioenvraagstuk*, STAR, 1971, p 3-8, bijlage 7.

5. Een nuttig maar onwerkbaar plan

Na een intensief en langdurig debat, vooral over de rol van de verzekeringsmaatschappijen, werd in juni 1975 een tweede, slechts elf pagina's tellend, interim rapport vastgesteld. Besloten was om de uitvoering van de pensioenplicht een pluriform karakter te geven, waarbij de verzekeringsmaatschappijen hun 'historische' plek werd gegund, maar ook dat zij op non-profit basis zouden meedoen. Hier hadden zij hard voor gevochten. De industriebond NVV bleef evenwel tegen. Herman Bode, vicevoorzitter van de FNV, beschouwde dit besluit nog in 1987 als een grote fout. Bij linkse groepen bestond een groot wantrouwen tegen met name de verzekeringsmaatschappijen, omdat die volgens hen het meest profiteerden van het fenomeen pensioenbreuk, vanwege de bevroren rechten van de slapers en daarnaast ook nog lucratieve lijfrentecontracten afsloten met die mensen die zich zorgen maakten over hun pensioenverlies bij wisseling van baan.

De bedoeling was, zo zei het rapport uit 1975, naast de bestaande bedrijfstakpensioenfondsen een 'rest-pensioenfonds' op te richten dat bestuurd zou worden door de sociale partners, maar uitgevoerd door de verzekeringsmaatschappijen. Tevens was het besluit genomen een Pensioenkamer op te richten (die kwam er overigens pas begin jaren tachtig), die adviezen moest verstrekken aan de minister over zaken die de pensioenplicht aangingen. De leden hiervan kwamen op paritaire basis uit werkgemers- en werknemerskringen; de verzekeringsmaatschappijen hadden er geen vertegenwoordigers. Ook was het de bedoe-

ling dat de Pensioenkamer toezicht zou gaan houden op de pensioenplicht.³¹

Intussen was in 1973 naar de wens van de sociale partners het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP) door de overheid opgericht. Doel van dit fonds was een buffer op te bouwen ter financiering van de aanvullende pensioenverzekering voor werknemers. Men anticipeerde hiermee op de verwachte hoge kosten van de pensioenplicht. Dit fonds werd gevoed door gelden die vrij kwamen door de bevrozing van de kinderbijslag voor loontrekkenden in de periode 1973–1975 en door een eenmalige bijdrage van de overheid in 1976 van 150 miljoen gulden (samen ruim een miljard gulden). Daarna zou het fonds moeten groeien door opbrengsten uit beleggingen in de sociale woningbouw. De staatssecretaris van SZW was verantwoordelijk voor dit fonds, maar het werd bestuurd door vertegenwoordigers van de sociale partners. De Pensioenkamer zou later uit dit fonds gefinancierd worden. De pensioenplicht was nog slechts een kwestie van tijd, zo leek het.³²

Er kwamen echter al snel barstjes in het vertrouwen in de uitvoerbaarheid van de plannen. Het volgende rapport van de STAR, dat vooral een uitwerking moest worden van de regelingen zelf en helderheid moest verschaffen over de financiering en de premies, werd in 1976 verwacht, maar dat kwam maar niet. Het werd zelfs stil rond de Commissie-Pensioenen. Het land werd ongeduldig. In november 1976 verscheen in *De Telegraaf* een artikel met de kop:

31 Nieuwsblad van het Noorden van 18/02/75; Het Vrije Volk, weekeditie 23/4/87, www.delpher.nl, geraadpleegd maart 2016. Dat laatste geldt ook voor de andere hieronder vermelde krantenberichten; *Tweede interim rapport inzake het pensioenvraagstuk*, STAR, 1975; H. Bode, 'Pensioen: van gunst naar recht', in: *Pensioen is pensioen*, 11, 12.

32 Kamerstukken 12046, 12344, vergaderjaren TK 1971–1973, www.statengeneraal-digitaal.nl, geraadpleegd maart 2016; kamerstuk 25401, ondernummer 2 over opheffing fonds, vergaderjaar TK 1996–97.

'Is er nog wel ruimte voor een algemene pensioenplicht?' Daarin werd aangegeven hoe langzaam het proces vorderde, zo traag dat men zich afvroeg of een pensioenplicht nog wel gefinancierd zou kunnen worden, gezien de verslechterende economische omstandigheden. Benadrukt werd echter dat de pensioensituatie 'in bijna alle gevallen' waarin men van werkkring veranderde zeer ongunstig was en dat maatregelen dringend nodig waren.³³

In april 1977 kwam het verslag eindelijk uit, maar ook dit was slechts een tussenstap ('derde interim') en in december 1979 verscheen het vierde 'concept interim' rapport. Met dit ruim 150 pagina's tellende en zeer complexe verslag meende de commissie haar studie naar een pensioenplicht voor werknemers voor een belangrijk deel te hebben afgerond. Het behandelde met name de werkings sfeer, de inpassingsproblematiek, de keuze en uitwerking van het eindloonsysteem, de verevening, administratieve aspecten en gaf een technische beschrijving van de werkzaamheden van een uitvoeringsorgaan. De nog niet behandelde beleidsvragen dacht men spoedig in een eindrapport te zullen bespreken. Besluitvorming was dichtbij, zo werd door velen verondersteld.³⁴

Dit vierde rapport verscherpte het debat echter en mobiliseerde de tegenstanders van het plan. De kritiek was niet van de lucht. Hoewel van een technisch hoog niveau, had de commissie 'een onpractisch monstrem' geschapen, aldus *De Telegraaf*. Ook de grote pensioenfondsen ABP en PGGM, die op zich niet negatief waren over het idee van een pensioenplicht als oplossing voor problemen als pensioenbreuk, waren van mening dat de commissie een onwerkbaar plan had gemaakt beschreven in een

33 Ed Wisborg in *De Telegraaf* van 4/11/76.

34 *Concept Nota*, 7,8; *Concept vierde interimrapport inzake het pensioenvraagstuk*, STAR, 1979.

onleesbaar rapport. Het kon veel simpeler en goedkoper, door bij de berekeningen uit te gaan van het aantal dienstjaren en niet van het levensjarenbeginsel. Vooral dit levensjarenbeginsel ondervond kritiek. Nationale-Nederlanden stelde in maart 1980 dat het plan van de STAR vanwege de economische recessie, de toenemende werkloosheid en het loonmatigingsbeleid onhaalbaar was: een pensioenplicht zou een te grote lastenverzwaring betekenen.³⁵

Die geluiden werden steeds vaker gehoord. Het economische tij zat dan ook flink tegen. Het ging al sinds 1973, toen de oliecrisis uitbrak, niet zo goed als daarvoor, maar na de tweede oliecrisis van 1979 zakte de wereldeconomie volledig ineen, waarbij Nederland bijzonder hard werd geraakt. De consumptie daalde sterk, de huizenmarkt stortte in, de winstgevendheid van de industrie stond onder druk en het aantal faillissementen was hoog. De overheid moest bezuinigen, waar het nieuwe kabinet-Lubbers in 1982 nog een flinke schep bovenop deed. Dat betekende kortingen op ambtenarensalarissen en op uitkeringen van arbeidsongeschikten en ouderen.³⁶

De STAR was in verwarring door de scherpe kritiek, maar ook door de slechte economische tijden en kon geen definitieve keuze maken. Zij neigde evenwel op den duur te kiezen voor het dienstjarenbeginsel (met indexatie), mede ingegeven door de CNV die al in november 1980 daarvoor had gekozen. Intern moesten de nodige noten worden gekraakt. De discussies vertraagden de definitieve beslissing, zodat staatssecretaris De Graaf in maart 1981 bij de stichting moest aandringen om tot een eindrapportage te komen. Op 1 januari 1982 zou dat gebeuren, zo werd hem beloofd.

35 Ed Wisborg, *De Telegraaf* 21/1/80; *Limburgsch Dagblad* 27/2/80; *Het Vrije Volk*, 6/3/80; *De Telegraaf* 3/9/80,

36 Van Zanden, *Een klein land*, 213–229.

Een nieuw obstakel diende zich echter aan. De Commissie-Pensioenen van de STAR wilde namelijk ook de ambtenaren en trendvolgers onder het dienstjarenbeginsel laten vallen. Voor hen betekende dit echter een achteruitgang. De felle protesten van de ambtenarenbonden wekten ergernis bij de FNV, omdat daar een gebrek aan solidariteit uit zou blijken en die bovendien de besluitvorming nog meer vertraagden. En inderdaad: het rapport was er niet op 1 januari. Uiteindelijk hakte het kabinet de knoop door: bij de pensioenplicht moesten de dienstjaren (met indexatie) het uitgangspunt zijn. Zo kon de STAR in 1983 toch een afsluitend rapport produceren waarmee de weg vrij was voor de pensioenplicht, waar velen, ook een aantal leden binnen het kabinet, nog steeds het nut van inzagen.³⁷

37 Limburgsch Dagblad 3/3/81, 18/2/83; Nieuwsblad van het Noorden, 19/11/81; *Concept Nota*, 7-10; Jonker, 'Pensioenbesef', 56, 57

6. Pensioenbreuk op de agenda

Voor de invoering van een pensioenplicht was het echter geen gunstige tijd, ook al was men op een minder dure variant uitgekomen. Wel was er ruimte voor het aanpakken van de pensioenbreuk, die als het ware werd losgekoppeld van de pensioenplicht. Deze maatregelen zouden als tussenstap gezien kunnen worden op weg naar de realisatie van die plicht. Reeds in 1978 had de STAR over de pensioenbreuk een apart rapport gepubliceerd. Dat was gebeurd op verzoek van de Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, omdat deze voorzag dat de invoering van pensioenplicht toch nog wel een tijdje kon duren. Het probleem van de pensioenbreuk werd vanwege de toenemende arbeidsmobiliteit en werkloosheid, steeds urgenter. Dit rapport, waarin verschillende aanbevelingen werden gedaan, werd dan ook snel door de sociale partners aanvaard.

Dat betekende overigens niet dat de aanbevelingen werden opgevolgd, want een daarvan betrof de 'invoering van het levensjarenbeginsel' en over dat idee was men toen nog in debat met de overheid die dat, zoals al bleek, later definitief afwees. De staat was al in 1972 doordrongen van de noodzaak van een oplossing van het probleem van de pensioenbreuk, maar het was er nog niet van gekomen. Toen men pensioenplicht even liet rusten, konden de sociale partners en de overheid wat betreft de pensioenbreuk samen optrekken. In 1980 vroeg het kabinet een advies aan de STAR over een tussenoplossing onder het beding dat dit advies 'neutraal' moest zijn over het levensjarenbeginsel en het dienstjarensysteem. Aldus geschiedde, maar men kon het niet met elkaar eens worden, onder meer door het zwenkgedrag van het kabinet, mede als gevolg van tussentijdse kabinetswisselingen (kabinetten Van Agt, I, II, III, Lubbers I). De politiek ver-

weet de sociale partners evenwel de besluitvorming te frustreren. Hoewel het Akkoord van Wassenaar uit 1982 als het schoolvoorbeeld van het harmonieuze poldermodel werd gezien, bestonden er dus tegelijkertijd fricties over een belangrijk onderwerp als het pensioenstelsel.

Ondanks de urgentie van het probleem was men dus nog steeds niet veel opgeschoten. In oktober 1985 kwam de SER op verzoek van de minister met nieuwe aanbevelingen. Ook de STAR bemoeide zich nog steeds met de zaak, maar die reageerde vooral op het rapport van de SER. De laatste was weer meer in beeld in deze kwestie, mogelijk omdat de STAR er in de ogen van Den Haag weinig van had gebakken. De SER pleitte voor een aantal maatregelen, te weten een wettelijke bepaling tot het verlenen van een evenredige premievrije aanspraak bij ontslag van een werknemer; voor een wettelijke maatregel tot gelijke behandeling van alle ingegane pensioenen bij het verlenen van toeslagen (dat wil zeggen: aanpassingen als gevolg van stijging kosten van levensonderhoud ook voor de pensioenen van de slapers bij pensionering); voor het versoepelen van de procedures van en het opheffen van de belemmeringen voor waardeoverdracht bij wisseling van pensioenregeling. Wat betreft dit laatste namen de pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen zelf ook belangrijke initiatieven door 'circuits' van uitvoeringsinstanties tot stand te brengen gericht op waardeoverdracht van pensioenaanspraken. Ten slotte pleitte de SER voor een wetswijziging die het mogelijk zou maken dat ten laste van de rentebaten van het FVP middelen beschikbaar werden gesteld ten behoeve van de voortzetting van de pensioenopbouw van werkloze werknemers van 40 jaar en

ouder en ten behoeve van de dekking van het overlijdensrisico voor werkloze werknemers.³⁸

Op basis van het SER-advies werd in 1987 de PSW aangepast. Het waren echter halve maatregelen of zelfs minder dat dat, want ze golden alleen voor nieuwe gevallen. Een paar maanden later bleek de beperking van de werkzaamheid van deze wetshervorming overduidelijk, toen uit onderzoek naar voren kwam dat nog steeds ruim twee miljoen Nederlanders 'de dupe van pensioenbreuk' waren. De aanpassing was dan ook slechts een eerste stap in de verdere oplossing van dit probleem en zo zag de STAR dat ook. In de jaren daarna werden nieuwe maatregelen tegen pensioenbreuk voorgesteld en genomen. In 1992 was de verplichte indexerings van de pensioenrechten van slapers geregeld en in 1994 het wettelijk recht op overdracht van de waarde van opgebouwde pensioenrechten bij verandering van werkkring. Dat gold echter alleen voor dienstverbanden die op of na 8 juli 1994 werden beëindigd.³⁹

38 *Concept Nota*, 6,7; *Advies interimmaatregel pensioenbreuk*, SER, 1985. 82-93; *Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid inzake vrijwillige beperking/voorkoming van pensioenverlies bij verandering of verlies van werkkring*, STAR, 1985.

39 *De Telegraaf* 28/2/86; *De Telegraaf* 1/5/87; *Leeuwardense Courant* 4/1/88; Jonker, 'Pensioenbesef' 58, 59. *Maatregelen tegen de Pensioenbreuk 1985-1988. Evaluatie aanbeveling. Stichting van de Arbeid Onderzoek Pensioenkamer*, 1989, 7; Beltzer en Biezeveld, *Pensioenvoorziening*, 77.

7. Pensioenplicht door de tijd ingehaald

De maatregelen tegen de pensioenbreuk waren bedoeld als tussenstap naar de invoering van de pensioenplicht voor werknemers. Met die pensioenplicht moest ook de witte vlek opgelost worden. Het economische tijt vormde steeds minder een belemmering daarvoor. Maar hoe groot was die vlek in de jaren tachtig en negentig eigenlijk nog? Na de snelle toename tot 1970, ging de stijging van het aantal pensioenverzekerden door, al nam die groei in relatieve zin af. Vanaf begin jaren zeventig konden ook beroepspensioenfondsen (bijvoorbeeld die van artsen) verplicht gesteld worden, maar het aantal personen dat daarbij aangesloten was, bleef beperkt tot enkele tienduizenden. Hiermee werd de kring van zelfstandigen die geen pensioen had evenwel iets kleiner.

In de jaren tachtig zagen de levensverzekeringsmaatschappijen hun aandeel in de pensioenmarkt vermeerderen. De concurrentiestrijd tussen deze en de pensioenfondsen was als gevolg van de stijgende flexibilisering van de arbeidsmarkt en groeiende mobiliteit verhevigd. Doordat de bevolking zich steeds meer bewust werd van het fenomeen pensioenbreuk, mede dankzij de grote aandacht daarvoor in de pers en de daarop inspelende reclamecampagnes van de verzekeringbedrijven, werden er in toenemende mate individuele pensioencontracten afgesloten. Een stimulans daarbij waren de fiscale maatregelen die het voor burgers aantrekkelijk maakten dergelijke pensioenverzekeringen af te sluiten. Ook de pensioenfondsen verkochten een stijgend aantal producten op deze markt, maar dat werd door de verzekeringmaatschappijen als valse concurrentie gezien, omdat de eersten die producten vanwege bepaalde privileges (geen vennootschapsbelasting) goedkoper konden aanbieden. Een ander

bezwaar, maar dat kwam meer van de vakbonden, was dat de pensioenfondsen daarmee, dus door de markt op te gaan en zo risico's namen, het solidaire karakter van het pensioenstelsel ondermijnden. In 2000 werden de werkterreinen van de beide groepen bij wet afgebakend, waarbij het de pensioenfondsen werd verboden producten uit de derde pijler te verkopen. De derde pijler groeide in omvang, al zijn er geen goede gegevens beschikbaar.⁴⁰

In 1987 werd een onderzoek gepresenteerd over de omvang van de witte vlekken onder werknemers. De Pensioenkamer kwam tot de conclusie dat 18 procent van de werknemers in het bedrijfsleven geen collectief aanvullend pensioen had. Dat waren voor een groot deel mensen die werkten bij ondernemingen die geen pensioenvoorzieningen kenden, gehuwde vrouwen en deeltijders, overigens ook vaak vrouwen. Onderzoek uit 1989 en 1996 toonde echter aan dat de witte vlek veranderlijk werd en uit een stijgend aantal mensen ging bestaan die slechts voor korte tijd geen pensioenvoorziening had. Vaak waren dat jonge beginnende ondernemers die nog geen voorziening hadden getroffen voor zichzelf en voor hun dikwijls ook jonge werknemers. Die groep bestond uit een vlottende populatie.⁴¹

Een andere categorie, die overigens buiten de genoemde percentages valt, waren de zelfstandigen. Zij waren sinds 1919, toen de Invaliditeitswet van kracht werd, wat betreft een basis pensioenvoorziening het slechts af. De Noodwet Ouderdomsvoorziening van 1947 kwam er vooral voor hen. Omdat de AOW een volksverzekering is, vallen ze in deze regeling, maar

40 CBS Statline; Van Genabeek, 'Collectieve', 34; Barendregt en Langenhuyzen, *Ondernemend*, 274, 275; Beltzer en Biezeveld, *De pensioenvoorziening*, 79–81.

41 F.W.M. Vloemans, 'Witte vlekken of witte spikkels', in: *Pensioen is pensioen*, 81–88; *Kabinetsnota*, 24, 25; Beltzer en Biezeveld, *De pensioenvoorziening*, 58, 59.

hoe was hun aanvullende pensioenvoorziening? Dankzij het toenemend aantal (verplichte) beroepspensioenfondsen en ook omdat enkele verplichte bedrijfstakpensioenfondsen eveneens voor de ondernemers golden, was een aantal zelfstandigen inmiddels redelijk tot goed verzekerd. Een groot deel van hen viel echter buiten een collectieve aanvullende regeling, al is onzeker hoeveel dat er waren. Deze witte vlek lijkt echter voor de STAR en de SER vooral een blinde vlek te zijn geweest. De overheid hield wel enigszins rekening met de belangen van zelfstandigen die bij hun pensioenopbouw beroep konden doen op fiscale voordelen. Voor een aantal zelfstandigen was het eigen bedrijf de pensioenvoorziening en steeds meer zelfstandigen hadden een lijfrentepolis of een kapitaalverzekering afgesloten bij particuliere verzekeraars. Helaas is hierover weinig bekend.⁴² Sinds de jaren tachtig neemt het aantal zelfstandigen sterk toe en met name de laatste jaren groeit dat aantal snel. De geschiedenis lijkt zich te herhalen of is wat dat betreft eerder een continuüm: voor steeds meer van deze nieuwe zelfstandigen ligt een goede pensioenvoorziening buiten bereik.⁴³

Dat gold niet voor de werknemers, want het aantal onverzekerden daalde ook na 1987 snel met als gevolg dat structurele uitsluiting van vrouwen (en parttimers) in 1996 nauwelijks nog voorkwam. Dit was mede te danken aan het zogeheten Barber-arrest uit 1990, dat gelijke behandeling van mannen en vrouwen in pensioenvoorzieningen eiste. Deze witte vlek was dus, sinds het debat over de pensioenplicht begon eind jaren zestig, sterk afgenomen. Bovendien waren er inmiddels ook belangrijke maatregelen tegen de pensioenbreuk genomen. Dat bracht de over-

42 J.H. Zwarts, 'De zelfstandige ondernemer en zijn pensioen', in: *Pensioen is pensioen*, 107-115.

43 Van der Lecq en Oerlemans, *Zelfstandigen*.

heid, mede gezien de behoefte om te dereguleren en het sociale stelsel te herzien, tot de vraag of zij nog wel in het pensioenstelsel moest ingrijpen via een verregaande maatregel als het instellen van een pensioenplicht.

Het antwoord van de SER op deze vraag in 1990 was niet eensluidend. De FNV leden van de SER, aangevuld met vijf kroonleden voelden nog wel voor een verplichting, maar de werkgevers, de CNV leden en tien kroonleden niet meer. Ook was advies gevraagd aan de Emancipatieraad, maar die was evenmin unaniem in zijn advies. Om die redenen en mede gezien het feit dat de witte vlek geen statisch gegeven meer was, vond Den Haag de pensioenplicht een te zwaar middel. Deze maatregel, waarover ruim twintig jaar intensief was gepolderd, maar waarvoor het idee al in 1961 was gelanceerd, was in 1991 definitief van de baan. Ook besloot het kabinet de Pensioenkamer op te heffen en de FVP een andere bestemming te geven. Uiteindelijk ging de FVP in 1999 over in de Stichting Financiering Voortzetting Pensioenverzekering, en werd het een eindig fonds dat bijdragen levert aan de pensioenopbouw van werklozen.⁴⁴

44 *Advies pensioenproblematiek*, SER, 1990, 136; Beltzer en Biezeveld, *De pensioenvoorziening*, 15, 58–62; *Wat is en wat doet de stichting FVP. Kabinetsnota Aanvullende pensioenen*, pp 25–28, vergaderjaar 1990–1991, nummer 22167, ondernummer 2, <http://www.statengeneraaldigitaal.nl>, geraadpleegd maart 2016; *Advies over de toekomst van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP)*, STAR, publicatie 1/95, pp 6.

8. Conclusies

Nederland heeft, samen met Denemarken, het beste pensioenstelsel van de wereld, zo bleek aan het begin van dit paper. Aan dat stelsel is ruim een eeuw gewerkt en zeker na 1945 was het doorlopend onderwerp van discussie tussen werkgevers, werknemers en de overheid. De belangrijkste vraag waarop in dit paper geprobeerd is een antwoord te vinden is: hoe heeft dit debat de ontwikkeling van het pensioenstelsel bepaald? Is dit stelsel zo goed dankzij of ondanks de inbreng van de sociale partners bij dit overleg? De vragen zijn relevant omdat met name de tweede pijler hun beleidsterrein was en is, maar ook omdat zij zich intensief met de totstandkoming van de wetgeving betreffende de basisvoorziening (de eerste pijler) hebben beziggehouden. Temeer zijn de vragen zinvol, omdat een historische analyse van de bemoeienis van de sociale partners met deze belangrijke sociale voorzieningen inzicht biedt in het functioneren van de voor velen kenmerkende Nederlandse overlegcultuur, waarin de overheid uiteraard ook een hoofdrol had. Is dit pensioenstelsel een triomf van het poldermodel of niet?

De overlegeconomie kreeg in 1945 concreet vorm door de oprichting van de STAR en van de SER in 1950. De STAR werd met betrekking tot de pensioenvoorziening echter prompt gepasseerd bij de totstandkoming van de Noodwet van 1947. Deze wet was vooral aan de doortastendheid van Drees te danken. Hij verschilde fundamenteel van mening met de sociale partners, althans de meerderheid in de STAR, over de te maken keuzes. Drees wilde het algemeen belang, waaronder ook dat van de kleine zelfstandigen, dienen. De sociale partners dachten vooral aan de belangen van hun achterban. Daarna werd de werkverhouding tussen STAR en overheid echter veel beter. Dat leidde tot

een gezamenlijk rapport over hoe de basis pensioenregeling er uit moest gaan zien. Niettemin duurde het nog tot 1957 voordat de AOW tot stand kwam. Dat had niet zozeer met de economische omstandigheden te maken, zoals wel wordt beweerd, als wel met de verbeterde strijd tussen de zuilen over het invoering van een volksverzekering. De confessionelen en met name de katholieken hadden hier moeite mee. De sociale partners, vertegenwoordigd in de SER die zich sinds 1950 in plaats van de STAR met de pensioenvoorziening bemoeiden, waren sneller voor deze gedachte gewonnen. Ze waren echter niet in staat de beslissing te bespoedigen.

Enmaal in werking, was meteen duidelijk dat de AOW een magere voorziening was, temeer daar een groot aantal mensen nog geen aanvullend pensioen had. De SER werd daarom al in 1958 gevraagd voorstellen te doen voor verbeteringen aan het gehele stelsel. Pas drie jaar later antwoorde deze dat het verhogen van de AOW-uitkeringen tot het sociaal minimum mogelijk de beste oplossing was. De werkgevers waren echter tegen, zo bleek uit een SER rapport van weer drie jaar later: het was te duur. Niet eerder dan in 1969, toen de werkgevers in de gaten hadden gekregen dat een slecht functionerend pensioenstelsel ten koste ging van de arbeidsmobiliteit, werd op advies van de STAR, die zich dit beleidsterrein weer had toegeëigend, besloten tot structurele verhoging van de AOW. Het is de vraag of de overheid eerder daartoe bereid was geweest wanneer de SER in een vroeger stadium een unaniem advies had uitgebracht. Het ontbreken van eensgezindheid bij de sociale partners, was in ieder geval een goed argument om niets te doen aan het gebrekkige pensioenstelsel.

Vanaf 1970 ging het debat tussen sociale partners en de overheid vooral over de tweede pijler. Het aantal mensen dat niet

deelnam in een collectieve aanvullende verzekering werd te groot geacht: een goede basis (de AOW) en een afdoende uniforme aanvullende regeling voor werknemers zou niet alleen de positie van veel ouderen sterk verbeteren, maar vooral ook de arbeidsmobiliteit ten goede komen. De consequentie van een regeling voor alle werknemers was de invoering van een pensioenplicht, zo redeneerde de STAR.

De STAR ging direct aan de slag om dat idee te onderzoeken en een ontwerp te maken. Er volgde een tijd van intensief overleg en tussentijdse besluiten. Het duurde tien jaar voor er een conceptplan lag, maar dit werd weggehoond: het was te complex, te veelomvattend, te duur. In dat decennium was de samenleving bovendien sterk veranderd: na de gouden economische jaren tot 1973 was de economie gaan haperen, was de industrie aan het verdwijnen en moest de overheid straf bezuinigen. Het rapport was te laat. De invoering van een pensioenplicht zat er even niet in, zelfs niet toen de STAR instemde met een goedkopere variant.

Toen de economie weer aantrok vanaf circa 1987 en pensioenplicht weer meer in zicht kwam, werd duidelijk dat de witte vlek, ondanks de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen die gediscrimineerd werden in pensioenland, niet meer zo groot was als voorheen en bovendien steeds meer bestond uit een vlot-tende en jonge populatie. De overheid vroeg dat jaar advies over de pensioenplicht aan de SER, mogelijk omdat de STAR zich min of meer had gediskwalificeerd. In 1990 kwam de SER met een verdeeld advies. De FNV was voor een uitbreiding van de verplichtstelling, de werkgevers en de CNV niet. De overheid blies daarop de pensioenplicht af, vooral omdat de witte vlek in haar ogen geen groot probleem meer was. Voor vrouwen werd, afgedwongen door het Europees Hof, wel een maatregel voor gelijke behandeling in het pensioenstelsel getroffen.

In samenhang met de pensioenplicht wilde men ook het probleem van pensioenverlies bij verandering van baan aanpakken. In tegenstelling tot de witte vlek die steeds kleiner leek te worden, werd dat probleem urgenter door de toenemende arbeidsmobiliteit, mede als gevolg van de teloorgang van de industrie na 1965 en de slechter draaiende economie na 1973. Door het gesteggel rond de pensioenplicht bleven maatregelen rond de pensioenbreuk uit, totdat men rond 1980 besloot om dit probleem afzonderlijk aan te pakken. De sociale partners vertoonden meer oog voor de nood dan de overheid. De voorgestelde maatregelen werden in 1987 ten dele uitgevoerd, maar in de jaren negentig volgden nieuwe aanpassingen aan de wet.

Hoe moet de bijdrage van de sociale partners aan het pensioenstelsel nu worden beoordeeld? Geconstateerd kan worden dat het overlegmodel de besluitvorming vertraagde. De sociale partners konden de overheid niet tot spoed aanzetten en hadden weinig oog voor het probleem van de pensioenvoorziening van zelfstandigen. Voor betere voorzieningen voor vrouwen was onder meer Europese regelgeving nodig. Kortom, de regels rond het pensioenstelsel werden onvoldoende of te laat aan de veranderende omstandigheden aangepast en de sociale partners waren hier mede verantwoordelijk voor.

Er zit echter ook een andere kant aan het verhaal. De sociale partners zorgden voor een permanente druk op de ketel en zij hielden de dialoog op gang, waardoor conflicten niet uit de hand liepen. Maar hun grootste verdienste lag bij de praktische kant van de pensioenvoorziening. Op bedrijfs(tak)niveau zorgden de sociale partners, uiteraard gesteund door wetgeving (de kleine en de grote verplichtstelling, Wet Bpf, die overigens zonder veel debat stand was gekomen) voor een sterke en constante uitbreiding van het aantal verzekerden, zodat uiteindelijk een hoge

participatie van werknemers in de collectieve pensioenen werd bereikt. Opvallend is dat men op deze toename lange tijd slecht zicht had, want pas in 1987 waren goede cijfers over de witte vlekken beschikbaar.

Bij die ontwikkeling speelden overigens ook de verzekeringsmaatschappijen een essentiële rol. In dit verband moeten eveneens de ontwikkelingen in de derde pijler genoemd worden: de markt bood een oplossing die op beleidsmatig niveau moeilijk te realiseren was, hoewel de woekerpolis laat zien dat de vakbonden destijds niet zonder reden wantrouwend waren ten aanzien van de verzekeraars. Misschien dat de markt ook een oplossing kan bieden voor het groeiende probleem van de slechte pensioenvoorziening van de zzp'er. Maar wellicht hebben we daarvoor eerder een nieuwe Drees nodig met een radicaal plan.

Lessons learned:

Indachtig de huidige debatten over het pensioenstelsel is het nuttig gebleken te kijken naar de discussies daarover in het verleden. De geschiedenis laat zien dat deze de besluitvorming ernstig vertraagden of zelfs in de weg stonden.

Het debat over de pensioenplicht voor werknemers werd bemoeilijkt doordat het tot 1987 duurde voor men over goede gegevens beschikte betreffende de witte vlekken. Goede data zijn van essentieel belang voor een gefundeerde meningsvorming.

Tijdens de hoogtijdagen van het internationaal geroemde 'poldermodel', dat wil zeggen omstreeks de totstandkoming van het Akkoord van Wassenaar (1982), bleken de verschillen van mening tussen sociale partners en overheid over een belangrijk onderwerp als het pensioenstelsel onoverbrugbaar.

Het feit dat Nederland een van de beste pensioenstelsels ter wereld heeft, is dan ook niet zozeer te danken aan het polderen op hoog niveau, maar veeleer aan de samenwerking tussen de sociale partners binnen bedrijven en bedrijfstakken, daarbij gesteund door de Wet Bpf, die in 1948 zonder (veel) debat in korte tijd was aangenomen.

De verzekeringsmaatschappijen, die al vóór de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol speelden in de ontwikkelingen van het pensioenstelsel, konden hun positie daarna door de lange duur van de discussies verder versterken. De 'markt' bood oplossingen voor de vele particulieren die niet wilden of konden wachten op

de gewenste wetgeving. Zo is de derde pijler uitgegroeid tot een van de fundamenteën van het pensioenstelsel.

Het probleem van de kleine zelfstandige (of zzp'er) zonder goede pensioenvoorziening bestond al voor de Tweede Wereldoorlog, maar is tot begin 2000 vrijwel genegeerd door de sociale partners, omdat ze vooral voor de belangen van hun eigen achterban opkwamen.

Als het aan de sociale partners had gelegen was de Noodwet Ouderdomsvoorziening niet ingevoerd in 1947 en hadden vele kleine zelfstandigen wat betreft een basis pensioenvoorziening nog lang in de kou gestaan.

Dat het na de Noodwet nog tien jaar duurde voordat de AOW tot stand kwam, had niet zozeer met de economische omstandigheden te maken, zoals wel is beweerd, maar meer met de verbetering, principiële strijd tussen de zuilen over de invoering van een volksverzekering.

Pensioenvoorzieningen voor vrouwen waren lange tijd geen of nauwelijks een onderwerp van gesprek voor de sociale partners, ook niet in de twee decennia na 1970 toen vrouwen steeds meer gingen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Europese wetgeving was uiteindelijk noodzakelijk om ook voor velen van hen betere regelingen af te dwingen.

Een belangrijk effect van het overleg was dat de conflicten niet escaleerden en dat de strijd voor betere voorzieningen niet uitmondde in ernstige maatschappelijke onrust. De debatten

zorgden uiteindelijk voor een breed draagvlak voor noodzakelijk veranderingen.

OVERZICHT UITGAVEN IN DE DESIGN PAPER SERIE

- | | |
|---|---|
| <p>1 Naar een nieuw pensioencontract (2011)
Lans Bovenberg en Casper van Ewijk</p> <p>2 Langlevensrisico in collectieve pensioencontracten (2011)
Anja De Waegenaere, Alexander Paulis en Job Stigter</p> <p>3 Bouwstenen voor nieuwe pensioencontracten en uitdagingen voor het toezicht daarop (2011)
Theo Nijman en Lans Bovenberg</p> <p>4 European supervision of pension funds: purpose, scope and design (2011)
Niels Kortleve, Wilfried Mulder and Antoon Pelsser</p> <p>5 Regulating pensions: Why the European Union matters (2011)
Ton van den Brink, Hans van Meerten and Sybe de Vries</p> <p>6 The design of European supervision of pension funds (2012)
Dirk Broeders, Niels Kortleve, Antoon Pelsser and Jan-Willem Wijckmans</p> <p>7 Hoe gevoelig is de uittredeleeftijd voor veranderingen in het pensioenstelsel? (2012)
Didier Fouarge, Andries de Grip en Raymond Montizaan</p> <p>8 De inkomensverdeling en levensverwachting van ouderen (2012)
MARIKE KNOEF, Rob Alessie en Adriaan Kalwij</p> <p>9 Marktconsistente waardering van zachte pensioenrechten (2012)
Theo Nijman en Bas Werker</p> | <p>10 De RAM in het nieuwe pensioenakkoord (2012)
Frank de Jong en Peter Schotman</p> <p>11 The longevity risk of the Dutch Actuarial Association's projection model (2012)
Frederik Peters, Wilma Nusselder and Johan Mackenbach</p> <p>12 Het koppelen van pensioenleeftijd en pensioenaanspraken aan de levensverwachting (2012)
Anja De Waegenaere, Bertrand Melenberg en Tim Boonen</p> <p>13 Impliciete en expliciete leeftijdsdifferentiatie in pensioencontracten (2013)
Roel Mehlkopf, Jan Bonenkamp, Casper van Ewijk, Harry ter Rele en Ed Westerhout</p> <p>14 Hoofdlijnen Pensioenakkoord, juridisch begrepen (2013)
Mark Heemskerk, Bas de Jong en René Maatman</p> <p>15 Different people, different choices: The influence of visual stimuli in communication on pension choice (2013)
Elisabeth Brügggen, Ingrid Rohde and Mijke van den Broeke</p> <p>16 Herverdeling door pensioenregelingen (2013)
Jan Bonenkamp, Wilma Nusselder, Johan Mackenbach, Frederik Peters en Harry ter Rele</p> <p>17 Guarantees and habit formation in pension schemes: A critical analysis of the floor-leverage rule (2013)
Frank de Jong and Yang Zhou</p> |
|---|---|

- 18 The holistic balance sheet as a building block in pension fund supervision (2013)
Erwin Fransen, Niels Kortleve, Hans Schumacher, Hans Staring and Jan-Willem Wijckmans
- 19 Collective pension schemes and individual choice (2013)
Jules van Binsbergen, Dirk Broeders, Myrthe de Jong and Ralph Koijen
- 20 Building a distribution builder: Design considerations for financial investment and pension decisions (2013)
Bas Donkers, Carlos Lourenço, Daniel Goldstein and Benedict Dellaert
- 21 Escalerende garantietoezeggingen: een alternatief voor het StAr RAM-contract (2013)
Servaas van Bilsen, Roger Laeven en Theo Nijman
- 22 A reporting standard for defined contribution pension plans (2013)
Kees de Vaan, Daniele Fano, Heriart Mens and Giovanna Nicodano
- 23 Op naar actieve pensioenconsumenten: Inhoudelijke kenmerken en randvoorwaarden van effectieve pensioencommunicatie (2013)
Niels Kortleve, Guido Verbaal en Charlotte Kuiper
- 24 Naar een nieuw deelnemergericht UPO (2013)
Charlotte Kuiper, Arthur van Soest en Cees Dert
- 25 Measuring retirement savings adequacy; developing a multi-pillar approach in the Netherlands (2013)
MARIKE KNOEF, JIM BEEN, ROB ALESSIE, KOEN CAMINADA, KEES GOUDSWAARD, and ADRIAAN KALWIJ
- 26 Illiquiditeit voor pensioenfondsen en verzekeraars: Rendement versus risico (2014)
Joost Driessen
- 27 De doorsneesystematiek in aanvullende pensioenregelingen: effecten, alternatieven en transitiepaden (2014)
Jan Bonenkamp, RYANNE COX en Marcel Lever
- 28 EIOPA: bevoegdheden en rechtsbescherming (2014)
Ivor Witte
- 29 Een institutionele beleggersblik op de Nederlandse woningmarkt (2013)
Dirk Brounen en Ronald Mahieu
- 30 Verzekeraar en het reële pensioencontract (2014)
Jolanda van den Brink, Erik Lutjens en Ivor Witte
- 31 Pensioen, consumptiebehoeften en ouderenzorg (2014)
MARIKE KNOEF, ARJEN HUSSEM, ARJAN SOEDE en JOCHEM DE BRESSER
- 32 Habit formation: implications for pension plans (2014)
Frank de Jong and Yang Zhou
- 33 Het Algemeen pensioenfonds en de taakafbakening (2014)
Ivor Witte
- 34 Intergenerational Risk Trading (2014)
Jiajia Cui and Eduard Ponds
- 35 Beëindiging van de doorsnee-systematiek: juridisch navigeren naar alternatieven (2015)
Dick Boeijen, Mark Heemskerk en René Maatman
- 36 Purchasing an annuity: now or later? The role of interest rates (2015)
Thijs Markwat, Roderick Molenaar and Juan Carlos Rodriguez
- 37 Entrepreneurs without wealth? An overview of their portfolio using different data sources for the Netherlands (2015)
Mauro Mastrogiacomo, Yue Li and Rik Dillingh

- 38 The psychology and economics of reverse mortgage attitudes. Evidence from the Netherlands (2015)
Rik Dillingh, Henriëtte Prast, Mariacristina Rossi and Cesira Urzi Brancati
- 39 Keuzevrijheid in de uittreedleeftijd (2015)
Arthur van Soest
- 40 Afschaffing doorsneesystematiek: verkenning van varianten (2015)
Jan Bonenkamp en Marcel Lever
- 41 Nederlandse pensioenopbouw in internationaal perspectief (2015)
Marika Knoef, Kees Goudswaard, Jim Been en Koen Caminada
- 42 Intergenerationele risicodeling in collectieve en individuele pensioencontracten (2015)
Jan Bonenkamp, Peter Broer en Ed Westerhout
- 43 Inflation Experiences of Retirees (2015)
Adriaan Kalwij, Rob Alessie, Jonathan Gardner and Ashik Anwar Ali
- 44 Financial fairness and conditional indexation (2015)
Torsten Kleinow and Hans Schumacher
- 45 Lessons from the Swedish occupational pension system (2015)
Lans Bovenberg, Ryanne Cox and Stefan Lundbergh
- 46 Heldere en harde pensioenrechten onder een PPR (2016)
Mark Heemskerk, René Maatman en Bas Werker
- 47 Segmentation of pension plan participants: Identifying dimensions of heterogeneity (2016)
Wiebke Eberhardt, Elisabeth Brügggen, Thomas Post and Chantal Hoet
- 48 How do people spend their time before and after retirement? (2016)
Johannes Binswanger
- 49 Naar een nieuwe aanpak voor risicoprofielmeting voor deelnemers in pensioenregelingen (2016)
Benedict Dellaert, Bas Donkers, Marc Turlings, Tom Steenkamp en Ed Vermeulen
- 50 Individueel defined contribution in de uitkeringsfase (2016)
Tom Steenkamp
- 51 Wat vinden en verwachten Nederlanders van het pensioen? (2016)
Arthur van Soest
- 52 Do life expectancy projections need to account for the impact of smoking? (2016)
Frederik Peters, Johan Mackenbach en Wilma Nusselder
- 53 Effecten van gelaagdheid in pensioendocumenten: een gebruikersstudie (2016)
Louise Nell, Leo Lentz en Henk Pander Maat
- 54 Term Structures with Converging Forward Rates (2016)
Michel Vellekoop and Jan de Kort
- 55 Participation and choice in funded pension plans (2016)
Manuel García-Huítón and Eduard Ponds
- 56 Interest rate models for pension and insurance regulation (2016)
Dirk Broeders, Frank de Jong and Peter Schotman
- 57 An evaluation of the nFTK (2016)
Lei Shu, Bertrand Melenberg and Hans Schumacher
- 58 Pensioenen en inkomensongelijkheid onder ouderen in Europa (2016)
Koen Caminada, Kees Goudswaard, Jim Been en Marika Knoef
- 59 Towards a practical and scientifically sound tool for measuring time and risk preferences in pension savings decisions (2016)
Jan Potters, Arno Riedl and Paul Smeets

- 60 Save more or retire later? Retirement planning heterogeneity and perceptions of savings adequacy and income constraints (2016)
Ron van Schie, Benedict Dellaert and Bas Donkers
- 61 Uitstroom van oudere werknemers bij overheid en onderwijs. Selectie uit de poort (2016)
Frank Cörvers en Janneke Wilschut
- 62 Pension risk preferences. A personalized elicitation method and its impact on asset allocation (2016)
Gosse Alserda, Benedict Dellaert, Laurens Swinkels and Fieke van der Lecq
- 63 Market-consistent valuation of pension liabilities (2016)
Antoon Pelsser, Ahmad Salahnejhad and Ramon van den Akker
- 64 Will we repay our debts before retirement? Or did we already, but nobody noticed? (2016)
Mauro Mastrogiacomo
- 65 Effectieve ondersteuning van zelfmanagement voor de consument (2016)
Peter Lapperre, Alwin Oerlemans en Benedict Dellaert
- 66 Risk sharing rules for longevity risk: impact and wealth transfers (2017)
Anja De Waegenaere, Bertrand Melenberg and Thijs Markwat
- 67 Heterogeniteit in doorsneeproblematiek. Hoe pakt de transitie naar degressieve opbouw uit voor verschillende pensioenfondsen? (2017)
Loes Frehen, Wouter van Wel, Casper van Ewijk, Johan Bonekamp, Joost van Valkengoed en Dick Boeijen
- 68 De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen (2017)
MARIKE Knoef, Jim Been, Koen Caminada, Kees Goudswaard en Jason Rhuggenaath
- 69 De combinatie van betaald en onbetaald werk in de jaren voor pensioen (2017)
Marleen Damman en Hanna van Solinge
- 70 Default life-cycles for retirement savings (2017)
Anna Grebenschikova, Roderick Molenaar, Peter Schotman en Bas Werker
- 71 Welke keuzemogelijkheden zijn wenselijk vanuit het perspectief van de deelnemer? (2017)
Casper van Ewijk, Roel Mehlkopf, Sara van den Bleeken en Chantal Hoet
- 72 Activating pension plan participants: investment and assurance frames (2017)
Wiebke Eberhardt, Elisabeth Brüggem, Thomas Post en Chantal Hoet
- 73 Zerotopia – bounded and unbounded pension adventures (2017)
Samuel Sender
- 74 Keuzemogelijkheden en maatwerk binnen pensioenregelingen (2017)
Saskia Bakels, Agnes Joseph, Niels Kortleve en Theo Nijman
- 75 Polderen over het pensioenstelsel. Het debat tussen de sociale partners en de overheid over de ouderdagvoorzieningen in Nederland, 1945–2000 (2017)
Paul Brusse

Polderen over het pensioenstelsel

Na 1945 was het pensioenstelsel voortdurend onderwerp van overleg en soms van felle debatten tussen sociale partners en overheid. Die deliberaties en ook die over andere sociaal-economische kwesties waren kenmerkend voor de naoorlogse sociale verhoudingen in Nederland. Dit overleg, dat vanwege de soms mooie resultaten, zoals het Akkoord van Wassenaar (1982), internationaal grote waardering oogstte, wordt wel het poldermodel genoemd. De discussies rond de ouderdomsvoorzieningen leidden echter onvoldoende of te laat tot noodzakelijk geachte hervormingen. In dit paper worden deze debatten geanalyseerd, maar het laat ook zien waarom het pensioenstelsel in Nederland toch een van de beste van de wereld is geworden.

Dit is een uitgave van:
Netspar
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoon 013 466 2109
E-mail info@netspar.nl
www.netspar.nl

April 2017