

Het draagvlak voor herziening van het Pensioenstelsel

NETSPAR INDUSTRY **SERIES**

HET DRAAGVLAK VOOR HERZIENING VAN HET PENSIOENSTELSEL

Een verkenning

Deze verkenning is uitgevoerd door een Netspar werkgroep. Leden van deze werkgroep waren: Bart Boon, Lans Bovenberg, Thomas van Galen, Leonne Jansen, Lennart Janssens, Emmie Lewin, Hans van der Meer, Bart Oldenkamp en Romke van der Veen.

HET DRAAGVLAK VOOR HERZIENING VAN HET PENSIOENSTELSEL

Een verkenning

1 Inleiding

Het 'maatschappelijk onbehagen' in Nederland, met name over de (beleids)ontwikkelingen op de terreinen gezondheidszorg en ouderenzorg en over immigratie en integratie is hoog (SCP 2016a: 13). Het onbehagen over de ontwikkelingen in de gezondheidszorg en de ouderenzorg is vooral sinds 2008 gestegen. De pensioenen zijn niet de grootste zorg van de Nederlanders. Immigratie en gezondheidszorg staan respectievelijk op positie 1 en 2, inkomen en economie (waaronder de pensioenen) komen op positie 4. Slechts 10% van de Nederlanders beschouwt inkomen en economie als het belangrijkste maatschappelijk probleem tegenover 26% die immigratie en integratie als belangrijkste maatschappelijke probleem ervaart.¹

Het maatschappelijk onbehagen over beleidsontwikkelingen weerspiegelt zich ook in het vertrouwen dat Nederlandse burgers in de belangrijkste maatschappelijk instituties hebben. Het vertrouwen in regering en Tweede Kamer (in 2016 respectievelijk 41 en 45%) is veel lager dan het vertrouwen in ondernemingen en vakbonden (56% en 62%), maar ook dan dat in kranten en televisie (64%). (SCP 2016a: 7) In het vertrouwen in politieke instituties is sprake van een licht dalende tendens.

Desondanks is Nederland één van de landen in Europa waar de groep die vertrouwen heeft in politieke instituties groter is dan de groep die geen vertrouwen heeft. Met Luxemburg, Zweden, Finland en Denemarken vormt

¹ In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven bevraagt het SCP burgers regelmatig naar hun opvattingen over maatschappelijke problemen. Wat burgers als grootste probleem ervaren fluctueert met de maatschappelijke aandacht voor bepaalde zaken. In *Burgerperspectieven 2017/1* staat 'samenleven en normen en waarden' inmiddels op de eerste plaats.

Nederland een kopgroep van landen met een relatief groot vertrouwen in zowel het parlement als het rechtssysteem (SCP 2016b: 12). In de meeste andere landen is de groep die geen vertrouwen heeft in politieke instituties groter dan de groep die wel vertrouwen heeft.

Deze verkenning handelt over het draagvlak voor herzieningen in het pensioenstelsel. Aanleiding hiervoor zijn een meer algemeen gevoeld maatschappelijk onbehagen en gebrek aan vertrouwen, als ook meer in het bijzonder de maatschappelijk ophef over (aanstaande) veranderingen in het pensioenstelsel. Deze betreffen het (mislukte) pensioenakkoord in 2011, de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2015, de aanpassing van de regels voor premieheffing en indexering (FTK) in 2015, het al geruime tijd uitblijven van indexering van een groot deel van de pensioenen, als ook de voorgenomen herziening van de pensioenregelingen in de tweede pijler met het oog op de verbetering van de lange termijn houdbaarheid van het stelsel. Keer op keer leiden deze aanpassingen in het pensioenstelsel tot veel politieke discussie en tot maatschappelijke onrust.

In deze verkenning stellen we de vraag hoe het is gesteld met het draagvlak voor de herziening van het pensioenstelsel en welke conclusies we hieruit kunnen trekken over de gevolgen van de wijze waarop en de richting waarin herzieningen plaatsvinden voor het draagvlak voor die herzieningen. Het draagvlak voor beleidsherzieningen is nauw gerelateerd aan de legitimiteit van die herzieningen. Legitimiteit van herzieningen heeft betrekking op twee zaken: directe steun voor de gekozen richting van beleidsherziening en steun voor de procedures die worden gevolgd om tot beleidsherziening te komen.

Om de vraag naar het draagvlak voor de herzieningen van het pensioenstelsel te kunnen beantwoorden verdiepen we ons eerst in de vraag wat 'legitimiteit' is en in wat we weten over de legitimiteit van beleidsveranderingen. (paragraaf 2) We gaan op zoek naar mechanismen die van invloed zijn op de legitimiteit van beleidsherzieningen en zullen vervolgens een aantal verschillende herzieningen die in het pensioenstelsel in Nederland hebben plaatsgevonden hiermee confronteren (paragraaf 3). Vervolgens zullen we proberen op grond van deze

analyse van de ontwikkelingen in Nederland lessen te trekken over de legitimiteit van herzieningen in het pensioenstelsel (paragraaf 4 en 5).

2 Draagvlak voor beleidsherzieningen

2.1 Dimensies van het legitimiteitsbegrip

De legitimiteit van beleidsherzieningen hangt af van de mate van acceptatie van deze herzieningen door de bevolking. Acceptatie van herzieningen is niet hetzelfde als steun voor deze herzieningen. Wanneer burgers vertrouwen hebben in de wijze waarop het besluit tot herziening is genomen, omdat het bijvoorbeeld op democratische wijze heeft plaatsgevonden, kunnen zij het accepteren zonder dat zij het eens hoeven te zijn met de inhoud van het besluit.

In het algemeen worden drie dimensies aan het begrip legitimiteit onderkend. De eerste betreft de morele passendheid of *morele juistheid* van een besluit. Een besluit wordt dan als legitiem ervaren omdat men instemt met de inhoud van het besluit. De tweede dimensie betreft het al gememoreerde *vertrouwen* in het besluitvormingssysteem en de vertegenwoordigers van dat systeem. Men accepteert een besluit omdat men de procedure die is gevolgd om een besluit te nemen als juist ervaart. De derde dimensie die een rol speelt in de ervaren legitimiteit van besluiten heeft van doen met de *effecten* van dat besluit. Wanneer de effecten van dat besluit als negatief worden ervaren, kan dat, onafhankelijk van de wijze waarop het besluit is genomen of de beginselen waarop het is gebaseerd, tot een negatieve beoordeling van het besluit leiden (vgl. Fenger e.a. 2011: 19-44).

In dit verband maakt de Duitse socioloog Fritz Scharpf een ander, maar veel gebruikt onderscheid tussen wat hij noemt *input-* en *output legitimiteit* (Scharpf 1997, 1999) Inputlegitimiteit heeft betrekking op de acceptatie van de beginselen, de processen en de vertegenwoordigers waarop een besluit is gebaseerd. Outputlegitimiteit legt de nadruk op de effectiviteit van overheidsoptreden, op de waardering van de resultaten van een besluit. Scharpf

stelt vervolgens dat naarmate de staat een omvangrijkere presterende functie heeft, dat betreft de productie van voorzieningen, diensten en goederen ten behoeve van haar burgers, outputlegitimiteit belangrijker wordt. Anders geformuleerd: naarmate de staat een grotere verantwoordelijkheid heeft voor allerlei publieke voorzieningen zal zij meer en meer worden beoordeeld op de effectiviteit van haar interventies en de kwaliteit van de door haar geleverde voorzieningen. Waar het gaat om het pensioenstelsel is de werkelijkheid echter niet zo zwart-wit als de theorie. Het Nederlandse pensioenstelsel is corporatistisch georganiseerd, hetgeen wil zeggen dat de staat en de sociale partners verantwoordelijkheden delen. Zoals we later zullen zien maakt dat de beoordeling van de legitimiteit van pensioenherzieningen in Nederland ook complexer (vgl. Ebbinghaus 2011).

2.2 *Processen van beleidsherziening*

De Amerikaanse politicoloog Paul Pierson is één van de grondleggers van het onderzoek naar processen van beleidshervorming. In zijn boek *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (1994) maakt hij een onderscheid tussen *old* en *new politics*. *New politics* zijn de *politics of retrenchment*, dat wil zeggen beleid gericht op aanpassing (vermindering, terugtred) van bestaande voorzieningen. Met het begrip *old politics* verwijst hij naar de politiek van het opbouwen van een verzorgingsstaat. *Old politics* kennen burgers nieuwe rechten en nieuwe voorzieningen toe, *new politics* tasten bestaande rechten en voorzieningen aan. *New politics*, de politiek van beleidsherziening dus, is om die reden van een geheel andere orde dan *old politics*. Bij beleidsherzieningen worden -zeker wanneer er sprake is van een vermindering van rechten of voorzieningen- gevestigde belangen aangetast. Dat betreft niet alleen de belangen van de gebruikers van voorzieningen, maar ook van de uitvoerders van deze voorzieningen. Het politieke risico van dergelijke beleidsherzieningen voor degene die dit beleid voorstelt of uitvoert is daarom aanzienlijk. *New politics* worden dan ook vooral gekenmerkt door processen van *blame avoidance*, dat wil zeggen: men wil voorkomen dat men de zwarte piet

krijgt toegespeeld (terwijl *old politics* gekenmerkt worden door *credit claiming*). De grote politieke risico's die samen kunnen gaan met beleidsherzieningen kunnen in Nederland geïllustreerd worden met de zogenaamde Bos-belasting (hogere belastingheffing voor ouderen ter financiering van de AOW) en de recente herzieningen in de zorg (opheffing AWBZ en invoering WLZ, herziening ZVW en WMO). Beide hebben van de voorstellers dan wel invoerders van deze beleidsherzieningen een hoge politieke prijs gevraagd.

De politieke risico's van beleidsherzieningsprocessen, in de termen van deze verkenning: de geringe legitimiteit van dergelijke herzieningen, zijn er mede de oorzaak van dat fundamentele herziening van bestaand beleid vaak bijzonder lastig is. Hierdoor is padafhankelijkheid van beleidsontwikkeling dominant: herzieningen blijven binnen de grenzen van het bestaande systeem ('volgen het bestaande pad') (Pierson 2000). Dat wil echter niet zeggen dat verandering onmogelijk is. Peter Hall (1986, 1993) heeft gewezen op de grote rol van crises bij beleidsverandering: onder grote externe druk wordt verandering mogelijk. Paul Pierson (1994) heeft gewezen op subtielere mechanismen van beleidsverandering. Omdat programmatische verandering (verandering van rechten of voorzieningen) vaak lastig is wordt vaak teruggevallen op wat hij systemische herziening noemt (aanpassing van de financiering of de besturing van programma's). Systemische veranderingen roepen minder politieke weerstand op, maar kunnen op termijn ook ingrijpende gevolgen hebben. Streeck en Thelen (2005) hebben ten slotte diverse mechanismen van *geleidelijke* beleidsverandering beschreven. Bij geleidelijke beleidsverandering gaat het om de inzet van methoden die (vaak op termijn) wel tot ingrijpende beleidsverandering leiden, zonder dat ze aanvankelijk grote wijzigingen in de rechten van burgers bewerkstelligen. Eén van die methoden is bijvoorbeeld *layering*: het plaatsen van een nieuw systeem naast een reeds bestaand systeem dat op termijn de functies van het oude systeem overneemt. Door middel van layering kan geleidelijke beleidsverandering toch tot grote, fundamentele herzieningen leiden.

2.3 *De legitimiteit van beleidsherzieningen*

De hierboven beschreven politicologische benadering van beleidsveranderingen gaat vooral over de risico's van een politiek gericht op het veranderen van bestaande instituties. In deze verkenning vertalen wij deze benadering naar de bredere legitimiteitsgevolgen van een dergelijke politiek. Hierbij spelen dezelfde mechanismen een rol. Deze benadering voorspelt dan dat beleidsherzieningen omstreden en de legitimiteit laag zal zijn vanwege de aantasting van bestaande rechten en voorzieningen waarmee dergelijke herzieningen vaak gepaard gaan. Dat betreft vooral de eerder omschreven outputlegitimiteit. Diverse auteurs, waaronder de Duitse politicologe Ellen Immergut (2014), hebben er op gewezen dat dit type problemen zeker in het geval van herzieningen van een pensioenstelsel belangrijk is. In corporatistische stelsels, als bijvoorbeeld het Nederlandse, zijn dergelijke problemen volgens Immergut ook nog groter dan in pluralistische² stelsels, met name omdat in de eerste vakbonden electorale onrust beter kunnen gebruiken om voorgenomen herzieningen te blokkeren of bij te sturen.

Een andere benadering van de legitimiteit van beleidsherzieningen legt meer de nadruk op vertrouwen van burgers in het systeem en de morele beoordeling van burgers van het voorgenomen beleid. In Nederland wordt deze benadering van de legitimiteit van beleidsherzieningen onder andere gebruikt door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Meermaals heeft het SCP gewezen op de discrepantie die bestaat tussen de opvattingen van burgers en de richting die het beleid kiest. De vergroting van keuzevrijheid, eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid die op veel beleidsterreinen kan worden waargenomen botst met opvattingen van burgers hierover. Over het algemeen is de burger

² In corporatistische stelsels hebben de sociale partners een belangrijke rol in de beleidsvorming en vooral de uitvoering. Met de staat delen zij de verantwoordelijkheid voor het beleid en de staat neemt daarnaast verantwoordelijkheid voor toezicht en wettelijk afdwingbare regelingen. Pluralistische stelsels zijn stelsels waarin verschillende belangengroepen (sociale partners en politieke partijen) een grote invloed hebben op de regering, maar geen beleid- en uitvoeringsmacht delen met de staat.

'behoudend' in de zin dat men het bestaande niveau (en de aard van) voorzieningen in stand wil houden. (Becker, SCP, 2005; SCP 2017)

Meer specifiek met betrekking tot de pensioenherziening neemt het SCP echter een zekere tweedeling waar in de beoordeling van de herzieningen door burgers. (SCP 2015, 2017) Mensen met hogere inkomens, hoger geschoolden, en jongeren waarderen meer keuzevrijheid hoger dan mensen met lagere inkomens. Voor de laatsten ligt de nadruk meer op de zekerheid en de hoogte van de pensioenuitkering. Beide groepen waarderen solidariteit in het stelsel. (SCP 2017: 75) Het SCP noemt het onwaarschijnlijk dat de probleemdefinitie van en de verkende oplossingsrichtingen in het beleid in Nederland volledig worden onderschreven door burgers, omdat burgers toch vooral gericht zijn op uitkomsten: de hoogte en zekerheid van de uitkering. De focus in het beleid ligt volgens het SCP echter vooral op transparantie, eigenaarschap, keuzevrijheid, heldere communicatie en beperking van subsidiërende solidariteit. Deze beleidsmatige focus op de werking van het stelsel, de meer 'procedurele aspecten' wordt voor een deel door de hoger verdienden, hoger geschoolden en jongeren gevolgd, maar niet door burgers met lagere inkomens en een lager opleidingsniveau (SCP 2017:80).

Het SCP neemt een legitimiteitsprobleem rondom de pensioenen waar (SCP 2017: 72). Herstel van vertrouwen en legitimiteit van het stelsel kan volgens het SCP bereikt worden door zowel de procedurele als de distributieve rechtvaardigheid van het stelsel te verbeteren. Het beleid legt de nadruk echter vooral op het laatste, aldus het SCP. " Als een toekomstig kabinet ervoor kiest de legitimiteit van en het vertrouwen in het pensioenstelsel op de agenda te zetten, doet het er goed aan beide oplossingsrichtingen serieus te verkennen." (SCP 2017: 80-81)

2.4 De grote rol van perceptie en framing voor de legitimiteit van beleidsherzieningen

De legitimiteit van beleidshervorming berust op subjectieve waarderingen van processen en resultaten. Barbara Vis heeft, gebruik makend van de

prospecttheorie van Kahneman en Tversky, er op gewezen dat in geval van beleidsherzieningen -zij spreekt over '*risky politics*'- dit subjectieve karakter van de beoordeling specifieke gevolgen heeft (Vis 2014). De prospecttheorie voorspelt namelijk dat verlies anders wordt gewogen dan winst. Verlies telt zwaarder in de beoordelingen van actoren dan winst, en verlies op korte termijn weegt zwaarder dan een mogelijke winst op lange termijn. Wanneer een beleidsherziening op korte termijn verlies met zich meebrengt, maar op lange termijn meer zekerheid geeft -zoals het geval kan zijn bij herzieningen die beogen de duurzaamheid van een pensioenstelsel te verbeteren- zal het eerste veel zwaarder worden gewogen dan het tweede. Dit beïnvloedt de legitimiteit van beleidsherzieningen negatief.³

Er is ook sprake van een wisselwerking tussen vertrouwen en de waardering van beleidsherzieningen. Naarmate het vertrouwen in het proces en de betrokken instituties en actoren geringer is neemt het geloof in de door deze instituties en actoren naar voren gebrachte (technische) probleemdefinities en oplossingen af. Dit maakt dat processen van *framing* een grote rol spelen. *Framing* betreft het zodanig beschrijven van een probleem en oplossingen dat daarmee een impliciete beoordeling van het beleid plaatsvindt. Denk bijvoorbeeld aan het casino-pensioen of de 'aanrechtssubsidie'. Een gering vertrouwen kan dus via processen van negatieve *framing* tot een versterking van de negatieve beoordeling leiden. De Belgische socioloog Elchardus heeft er in zijn *Raad voor het Openbaar Bestuur-lezing* in 2009 op gewezen dat in een ideologisch geïndividualiseerd klimaat, waarin volgens hem politiek vooral een mobilisatie van onvrede is, het risico van negatieve *framing* steeds groter wordt. Ook dit mechanisme beïnvloedt de legitimiteit van beleidsherzieningen negatief.

De Nederlandsche Bank heeft er ten slotte op gewezen dat de beoordeling van beleidsherzieningen niet constant is in de tijd. Er kan zich een proces van

³ Nadrukkelijk zij vermeld dat Vis deze benadering toepast op de afwegingen van politici. Wij passen de benadering hier toe op burgers, in de verwachting dat zij met politici vergelijkbare afwegingen maken, waarin dan niet de electorale gevolgen van keuzes centraal staan, maar de afweging van de gevolgen voor de eigen belangen. Dit sluit aan bij de wijze waarop Kahneman en Tversky de prospect-theorie hebben ontwikkeld.

gewenning en aanvaarding voltrekken, waardoor een in eerste instantie negatieve beoordeling op termijn minder negatief wordt. Zij stelt dat in de beoordeling van de pensioenherzieningen in Nederland een dergelijke geleidelijke acceptatie waarneembaar is (Parlevliet 2015).

2.5 Tot slot: mechanismen die een rol spelen bij de legitimiteit van beleidsproblemen

Samenvattend onderscheiden we in het voorgaande drie dimensies aan het begrip legitimiteit: juistheid, vertrouwen en effecten en hebben we er op gewezen dat legitimiteit subjectief is, dat *framing* een grote rol speelt en dat legitimiteit geen momentopname is en dat daarom ook het tijdsverloop in ogenschouw genomen moet worden: er kan een zekere gewenning optreden na een aanvankelijke onvrede met doorgevoerde beleidsherzieningen.

Wanneer beleidsontwikkelingen aansluiten bij de preferenties van burgers zal de legitimiteit van beleidsherzieningen hoog zijn. In het voorgaande is er echter op gewezen dat dat vooral bij herzieningen van bestaand beleid vaak niet het geval is, vanwege de mogelijke negatieve effecten van beleidsherzieningen. Wanneer het vertrouwen van burgers in processen, actoren en instituties gering is, is de kans op een geringe legitimiteit van herzieningen groter. Dit mechanisme wordt verder versterkt door het technocratische en vaak complexe karakter van beleidsherzieningen. Dit speelt extra wanneer het gaat om herzieningen van het toch al ingewikkelde pensioenstelsel. Het feit dat de waardering van de effecten van beleidsherzieningen vaak negatief uitpakt voor de legitimiteit van die herzieningen, speelt sterker naarmate de negatieve gevolgen sterker op korte termijn en de mogelijke positieve gevolgen van herzieningsprocessen meer op langere termijn worden ervaren.

Bij al deze mechanismen spelen ten slotte subjectieve waarderingsprocessen een belangrijke rol. Hierbij geldt ten slotte dat hoe omstredener een beleidsherziening is, hoe belangrijker processen van *framing* worden.

3 De herziening van het Nederlands pensioenstelsel

In deze paragraaf behandelen we de in onze ogen zes belangrijkste hervormingen in pensioenregelingen in chronologische volgorde. Dat zijn achtereenvolgens: 1. de reparatie van ongelijke behandeling; 2. het vervangen van eindloonregelingen door middelloonregelingen; 3. het vervangen van VUT door prepensioen; 4. de afschaffing van VUT en prepensioen; 5. het verhogen van de pensioenleeftijd, en het inperken van de jaarlijks beschikbare fiscale ruimte (het zg. Witteveenkader) en 6. wijzigingen in het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen.⁴

3.1 *Reparatie van ongelijke behandeling in pensioenregelingen*

Rond 1990 deed de Europese rechter verschillende uitspraken waarin zij stelde dat ongelijke behandeling van mannen en vrouwen in pensioenregelingen niet was toegestaan en dat pensioenfondsen verplicht waren om eventuele ongelijke behandeling met (beperkte) terugwerkende kracht te repareren. Ook ongelijke behandeling op grond van al dan niet deeltijd- of voltijdwerken moest worden gerepareerd (Stichting van de Arbeid 1992). Pensioenfondsen hebben toen de pensioenregelingen voor de toekomst aangepast en hebben na veel vijven en zessen ook aanspraken over het verleden gerepareerd. Vanuit pensioenfondsen bestond aanvankelijk weerstand tegen deze reparatie vanuit kosten oogpunt. Uiteindelijk bleken de kosten mee te vallen en zijn deze betaald uit de (toen nog aanwezige) algemene reserves van de fondsen. Overigens werd van de deelnemers die aanspraken kregen toegekend doorgaans ook een eigen bijdrage gevraagd, als compensatie van niet betaalde premies.

Deze eerste herziening is met weinig problemen gepaard gegaan. Voor de beoordeling van deze herziening is het van belang dat het beginsel van gelijke behandeling breed werd gedragen. De weerstand tegen de reparatie was

⁴ Deze paragraaf is vooral gebaseerd op een collectieve evaluatie door de auteurs en (nog) niet op een gedetailleerde historische bronnenanalyse.

gebaseerd op de kosten, niet op de reparatie zelf. Die werd als juist en terecht ervaren. Verder was het zo dat de aanpassing door de rechter werd opgelegd, er was geen beleidsruimte voor sociale partners. Ook was het een weinig complexe reparatie. Gewezen werkneemsters werden aanspraken toegekend alsof zij in de gewerkte perioden hadden deelgenomen in de pensioenregeling. Er was geen sprake van een overgangsregeling om de reparatie te financieren, de kosten zijn in één keer genomen. Hierbij speelde mee dat de pensioenfondsen toen nog hoge dekkingsgraden hadden. De kosten van de reparatie hadden geen directe gevolgen voor de aanspraken. Het had ook geen directe implicaties voor de indexatie.

3.2 Vervangen van eindloonregelingen door middelloonregelingen

In 1997 ondertekenden het kabinet en de sociale partners een convenant (Stichting van de Arbeid 1997) over de vormgeving van pensioenregelingen. Aanleiding was dat de overheid had geconstateerd dat bij ongewijzigd beleid de kosten van pensioenregelingen fors zouden oplopen (Tweede Kamer 1996/97) en het voornemen had geuit daar maatregelen tegen te nemen. In het convenant zegt de overheid toe af te zien van het voornemen om de pensioenfondsen te dwingen over te stappen op een middelloonregeling en het pensioengevend loon te beperken. Sociale partners zegden toe de pensioenregelingen te moderniseren en de kosten te beheersen. Doel was betaalbare flexibele pensioenregelingen waarin meer werknemers pensioen opbouwen. In de periode daarna zijn veel eindloonregelingen omgezet in middelloonregelingen. Steeds op eigen initiatief van decentrale sociale partners.

Ook deze, toch wel ingrijpende pensioenherziening, is nog met weinig politieke problemen gepaard gegaan. De pensioenherziening werd overgelaten aan de decentrale sociale partners. Wel werden zij aangemoedigd door een convenant met de overheid, dat ook was opgesteld onder druk van die overheid. Het resultaat van de vrijheid voor decentrale sociale partners was dat het moment van overgang van eindloon naar middelloon sterk verschilde per pensioenregeling. In een tijdsbestek van ongeveer tien jaar heeft deze overgang grotendeels plaatsgevonden. De overgang vond alleen plaats als ook de

vakbonden instemden en werd als 'eerlijk' ervaren omdat het overdracht verminderde tussen werknemers met een steil carrièreverloop en werknemers met een vlakke carrière. Een ander element waardoor de overgang als “eerlijk” werd ervaren, was dat deze ervoor zorgde dat eventuele korting op indexering bij zwaar weer niet alleen door pensioengerechtigden en slapers gedragen zou worden, maar ook door alle actieve deelnemers. Verder was de inschatting dat de persoonlijke consequenties, voor werknemers met een gebruikelijk carrièrepatroon, beperkt zouden zijn. De overgang ging slechts zeer beperkt gepaard met overgangsregelingen (garantieregelingen), opgebouwde aanspraken werden niet aangetast en slapers en gepensioneerden werden niet geraakt.

3.3 Vervangen van VUT door prepensioen

Een deels gelijktijdig met de voorgaande pensioenherziening lopende aanpassing van het stelsel betrof het omzetten van VUT-regelingen in prepensioenregelingen vanaf ongeveer 1995. De financiering van vroegpensioen op omslagbasis werd daarmee vervangen door financiering op kapitaalbasis. Dit gebeurde doorgaans op initiatief van de vakbeweging en ging niet gepaard met grote politieke problemen. De aanleiding tot deze pensioenherziening was tweeledig. Enerzijds was er sprake van een daling van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. De Stichting van de Arbeid had in dat kader al in 1993 opgeroepen om de VUT-regelingen in ondernemingen en bedrijfstakken te herijken (Stichting van de Arbeid 1993). Daarnaast was een overweging dat VUT-regelingen te onzeker waren voor jonge werknemers en dat daarom overgang naar kapitaalgedekte vroegpensioenregelingen wenselijk was. Deze omzetting ging altijd gepaard met een overgangsregeling. Er was dus sprake van dubbele kosten: aanspraken van jonge werknemers moesten worden ingekocht, maar ook moest de overgangsregeling voor oudere werknemers worden gefinancierd.

Net als de vorige herziening werd ook deze herziening overgelaten aan de sociale partners. De overgang werd als 'eerlijk' ervaren, vanwege het belang ervan voor de jongeren. In veel gevallen ging de uittredingsleeftijd omhoog, vanwege de financierbaarheid, maar ook om de arbeidsparticipatie van ouderen omhoog te

krijgen. Deze gevolgen werden verzacht doordat er langjarige overgangsregelingen werden gemaakt. Echter, uiteindelijk werden deze overgangsregelingen op korte termijn alweer aangepast, omdat niet lang daarna de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen werd afgeschaft.

3.4 Afschaffen VUT en prepensioen

Geleidelijk komen we in een periode waarin de pensioenherzieningen meer en meer weerstand oproepen. Het tweede kabinet Balkenende heeft per 1 januari 2006 de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenregelingen afgeschaft. Het belangrijkste doel hiervan was de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te vergroten en de kosten van vergrijzing tegen te gaan. Dit voornemen was al opgenomen in het regeerakkoord van 2003 en leidde tot massaal protest, bijvoorbeeld op het Museumplein in Amsterdam (2-10-2004). Het protest heeft de maatregel niet tegen kunnen houden maar er zijn wel ruimere voorwaarden geschapen om overgangsregelingen te treffen. Prepensioen en VUT werd alleen nog mogelijk voor werknemers die vóór 1 januari 2005 de 55-jarige leeftijd hadden bereikt. Voor jongere werknemers kon een in omslag gefinancierde overgangsregeling worden getroffen. Dit leidde in veel gevallen tot een splitsing van pensioenregelingen. Werknemers boven de 55 bleven deelnemen in de oude regeling, voor werknemers onder de 55 werd een nieuwe pensioenregeling gemaakt, met daarbovenop een gecompliceerde overgangsregeling.

Voor de beoordeling van deze herziening is het van belang dat de stelselwijziging door de overheid werd opgelegd. Ook nu weer leidde de herziening tot een verhoging van de uittreedingsleeftijd. De noodzaak van de herziening werd beargumenteerd met de slechte economische omstandigheden. De wijziging leidde onvermijdelijk tot verschillende resultaten voor verschillende generaties. Er kwamen langjarige, in omslag gefinancierde, overgangsregelingen voor de tussengeneratie en er werden ook voor jongeren maatregelen getroffen om er voor te zorgen dat zij toch nog voldoende pensioen konden opbouwen om eventueel eerder uit te treden. Desalniettemin ontstond er op den duur onvrede bij jongeren.

3.5 *Verhoging van de pensioenleeftijd en inperken van fiscale ruimte*

Met de vorige herziening kwam het pensioenstelsel in roerig vaarwater en is dat af en aan gebleven. Naar aanleiding van de financiële crisis in 2008-2009 kwam de toekomst van het pensioenstelsel opnieuw ter discussie te staan. Op basis van de rapporten van de commissies Goudswaard (2009) en Frijns (2010) concludeerde het kabinet Rutte I in 2010 dat het pensioenstelsel niet voldoende toekomstbestendig meer was. De Stichting van de Arbeid onderschreef deze conclusie en sloot in 2011 een pensioenakkoord⁵ met de overheid waarin op meerdere punten aanpassingen in pensioenregelingen werden voorgesteld. Het betrof niet alleen meer de aanvullende tweede pijlerpensioenen, zoals in de voorgaande herzieningen, maar ook de eerste pijler, de AOW. In het akkoord werd vastgelegd dat de ingangsleeftijd van de AOW werd verhoogd en op langere termijn afhankelijk werd gemaakt van de stijging van de levensverwachting. Onderdeel van het akkoord was ook een verhoging van de AOW en verder werd overeengekomen de AOW-leeftijd flexibel te maken (om zo tegemoet te komen aan mensen met 'zware beroepen'). Ook voor het aanvullend pensioen werd de ingangsdatum afhankelijk gemaakt van de levensverwachting. Dit leidt tot een inperking van de jaarlijks beschikbare fiscale facilitatie van aanvullend pensioen. Een nieuw toetsingskader voor aanvullend pensioen moest meer duidelijkheid geven over de risico's die in het contract zitten. Sociale partners willen meer stabiliteit, maar ook meer indexatiekwaliteit. Tot slot werd afgesproken dat het voor oudere werknemers gemakkelijker werd gemaakt om door te werken.

Het pensioenakkoord van 2011 leidde tot stevige protesten bij de vakbonden en binnen de FNV tot heftig verzet van de leden tegen de eigen onderhandelaars. Hiermee kwam een interne verandering in de vakbond op gang die op termijn tot

⁵ Akkoord van 10 juni 2011 tussen kabinet en Stichting van de Arbeid over de toekomst van het pensioenstelsel en het langer gezond kunnen doorwerken. De afspraken zijn een uitwerking van de AOW- en pensioenafspraken die werkgeversorganisaties en vakbonden op 4 juni 2010 hebben gemaakt. Kamerstuk TK 30413 nr. 157.

een ingrijpende reorganisatie leidde waarin de leden meer zeggenschap kregen en de bestuurders aan onderhandelingsvrijheid inboetten.

Niet alleen de vakbond verkeerde in roerig vaarwater, het algehele politieke klimaat was onrustig. Het kabinet Rutte I kwam al snel ten val en na de val van het kabinet Rutte I zijn door een tijdelijke coalitie van VVD, CDA, D66, GroenLinks en CU nieuwe afspraken gemaakt waarbij het pensioenakkoord deels terzijde is gelegd (in het begrotingsakkoord in 2012). Overweging daarbij was dat de bestaande economische crisis het noodzakelijk maakte hardere maatregelen te nemen. De verhoging van de AOW en de flexibilisering gingen niet meer door en de AOW-leeftijd werd sneller verhoogd (al per 2019 naar 66 jaar). De methode waarop de pensioenrichtleeftijd nu automatisch wordt verhoogd met het stijgen van de levensverwachting rust op deze afspraken.

Later zijn nog verdergaande afspraken gemaakt inzake inperking van het Witteveenkader in het regeerakkoord Rutte II en in een daaropvolgend akkoord tussen het kabinet Rutte II en CU, D66 en de SGP in december 2013⁶. Het maximale opbouw percentage ging per 1 januari 2015 naar 1,875% per jaar (middelloon) en het pensioengevend salaris voor de fiscale faciëring werd afgetopt op € 100.000. In dit akkoord zijn ook waarborgen opgenomen om zeker te stellen dat de pensioenpremie daadwerkelijk zou gaan dalen.

Bij de beoordeling van deze roerige fase in de pensioenherziening is het het van belang de politieke en economische omstandigheden in ogenschouw te nemen. Na een eerste poging om onder druk van de economische omstandigheden een pensioenakkoord te sluiten, dat zowel in politiek den Haag als bij de FNV sneuvelde, zijn bovenstaande wijzigingen verder door de overheid opgelegd. De noodzakelijkheid werd beargumenteerd op basis van de toen heftige economische crisis en directe budgettaire aspecten voor de overheid speelden een doorslaggevende rol. De oorspronkelijke argumentatie op basis van demografische ontwikkelingen en toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel raakte daarbij ondergesneeuwd.

⁶ Brief Weekers en Klijnsma aan Tweede Kamer. Kamerstuk TK 32043 nr 188.

Er was verder sprake van een bundeling van diverse maatregelen en wijzigingen (verhoging van de pensioenleeftijd, een fiscale inperking van het Witteveen kader en herziening van het financieel toezicht), van een verstrengeling van wijzigingen in de tweede pijler met wijzigingen in de eerste pijler (de wijziging in de pensioenleeftijd van aanvullende pensioenregelingen is gekoppeld aan de wijziging van de AOW-leeftijd) en van flankerend beleid dat werd afgeblazen (de verhoging en de flexibilisering van de AOW gingen niet door en ook het flankerend beleid om langer doorwerken van ouderen te vergemakkelijken kwam maar moeilijk van de grond). Deze gang van zaken heeft zeker verder bijgedragen aan de onvrede over de pensioenherzieningen. Die onvrede wordt momenteel verder versterkt door het feit dat het mechanisme waarmee de pensioenrichtleeftijd afhankelijk van een stijging van de levensverwachting wordt verhoogd, op termijn tot een snellere verhoging van de pensioenleeftijd leidt, dan eerder beseft werd. De aftopping tot € 100.000 leidde echter niet tot veel weerstand, waarschijnlijk mede vanwege de beperkte groep die geraakt werd, en is vrij snel geaccepteerd. En eigenlijk geldt deze snelle acceptatie ook voor de versoering van de pensioenopbouw.

3.6 Discussie over invoering reële ambitieovereenkomst en invoering gewijzigd FTK per 1-1-2015

De wens tot aanpassing van het pensioencontract was al opgenomen in het pensioenakkoord van 2011. Achtereenvolgende kabinetten hebben steeds deze wens onderschreven. Het liep echter anders dan oorspronkelijk de bedoeling was van sociale partners. Het pensioenakkoord beschrijft de wens om te komen tot reëel ambitiecontract dat beter in staat is om financiële schokken en schokken in de levensverwachting op te vangen, maar dat ook een betere indexatiekwaliteit heeft. Uitgangspunt was een reële uitkeringsambitie, die echter voorwaardelijk was wat betreft beleggingsresultaten. Belangrijk aspect van de discussie over de herziening van het pensioencontract was het aanpassen van bestaande aanspraken van deelnemers en van gepensioneerden, het zogenaamde “invaren” van oude rechten in het nieuwe contract. Mede daardoor kwam de discussie over belangentegenstellingen tussen generaties centraal te

staan. Ook speelden de intergenerationele herverdelingseffecten van aanpassingen in de rekenrente in de reële ambitieovereenkomst een rol bij de aandacht voor deze belangentegenstellingen. Dat alles heeft bijgedragen aan een steeds grotere roep om meer transparantie in het pensioencontract. Na veel discussie in het parlement maar ook binnen het pensioenveld, heeft dit uiteindelijk alleen geleid tot een aanpassing van het FTK per 1 januari. Daarmee is het pensioencontract wel stabiel geworden, maar de indexatiekwaliteit is niet verbeterd en de transparantie ook niet.

Deze laatste pensioenherziening betrof een gezamenlijke wens van overheid en sociale partners. Het waren belangentegenstellingen tussen generaties en een ontbrekend draagvlak die vergaande wijzigingen hebben verhinderd. De uiteindelijke gevolgen voor de belanghebbenden zijn op korte termijn beperkt gebleven. Deelnemers kregen meer zekerheid, voor lopende uitkeringen werd de kans op korten kleiner, maar ook de kans op indexeren. Gegeven de ontwikkelingen rondom de dekkingsgraden en de toenemende kans op verlaging is het zeer de vraag of belanghebbenden dit ook zo hebben ervaren.

3.7 Tot slot: naar een nieuw contract?

De roerige geschiedenis van de pensioenherzieningen na het pensioenakkoord van 2011 heeft er waarschijnlijk voor gezorgd dat nadat de wijzigingen in het FTK per 1 januari 2015 zijn doorgevoerd, de discussie opnieuw is gestart, maar nu fundamenteeler. In een brede maatschappelijke dialoog is gesproken over de toekomst van het pensioenstelsel. Specifieke onderwerpen zijn de mate van collectiviteit, de verplichtstelling, de behoefte aan maatwerk en keuzevrijheid, de doorsneesystematiek en de combinatie van pensioenen, zorg en de eigen woning. Binnen de Sociaal Economische Raad (SER) wordt overlegd over de vormgeving van een nieuw pensioencontract. Dat lijkt te resulteren in een contract met het karakter van een premieovereenkomst waarin meer de nadruk wordt gelegd op transparantie en maatwerk voor deelnemers. De uitdaging is om in het contract ook voldoende ruimte voor risicodeling tussen mogelijk te maken, alleen dan kan de verplichtstelling intact blijven. De doorsneesystematiek lijkt echter zijn

langste tijd te hebben gehad. Ook nu weer zijn belangrijke aspecten de transitie naar het nieuwe contract, de gevolgen van het nieuwe contract voor oude aanspraken en lopende uitkeringen, en de generatie-effecten die daarmee gepaard gaan. Deze discussie is nog gaande, maar vooralsnog lijkt de pensioenherziening in een iets kalmer vaarwater te komen. De sociale partners en het pensioenveld zijn met elkaar in gesprek en de regering geeft hiertoe de ruimte. Deze ruimte is waarschijnlijk mede mogelijk gemaakt door de gevolgen van de eerder -onder dwang van de overheid- doorgevoerde herzieningen en door de veranderende economische omstandigheden.

4 De werking van de verschillende mechanismen van legitimiteit in de herzieningen van het Nedelandse pensioenstelsel

4.1 Drie processen van pensioenherziening: van old naar new politics

De hiervoor beschreven stappen in de geleidelijke en voortdurende aanpassing van het Nederlandse pensioenstelsel kunnen onder drie verschillende noemers worden gebracht. De eerste herzieningen, gericht op het tegengaan van ongelijke behandeling, hadden vooral tot gevolg dat meer mensen, met name vrouwen, onder de werking van het pensioenstelsel werden gebracht. Anders geformuleerd werd het pensioenstelsel zo universeler: de kring van rechthebbenden werd vergroot. De andere herzieningen kunnen onder de noemer van langer doorwerken of onder de noemer van een geleidelijke omslag van *defined benefit* (DB: een vaste pensioenuitkering) naar *defined contribution* (DC: een vaste pensioenpremie, maar een onzekere -uitkering) worden gerangschikt. Langer doorwerken kreeg vorm in het eerst vervangen van de VUT door het prepensioen en de latere afschaffing van beide regelingen en in de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd en in de inperking van de fiscale ruimte voor het pensioen, de aanpassing van het zogenaamde Witteveenkader. De omslag van DB naar DC vond plaats in het vervangen van de eindloonregeling door middenloonregelingen, het nieuwe toetsingskader voor aanvullende

pensioenen en staat centraal in de huidige brede maatschappelijke dialoog en de SER-discussie.

We onderscheiden deze drie processen omdat ze het veld van de te bespreken beleidsherzieningen iets overzichtelijker maken. De eerste beweging, universalisering van de pensioenen, kan getypeerd worden als een vorm van *old politics*. Een beleidsherziening waarin primair rechten worden uitgebreid en waarvan verwacht mag worden dat de legitimiteit hoog is. De andere twee zijn verschillende vormen van *new politics* waarin rechten worden ingeperkt (of als ingeperkt worden ervaren) en we dus aanzienlijke legitimiteitsproblemen kunnen verwachten. De volgtijdelijkheid van deze drie processen is een eerste verklaring voor de toename van legitimiteitsproblemen rondom de verschillende rondes van pensioenherziening.

De verschuiving van *old* naar *new politics* is slechts een eerste aanzet tot begrip van de legitimiteitsproblemen die rondom de pensioenherzieningen spelen. Wanneer we meer gedetailleerd naar de verschillende herzieningen en naar het politieke en bestuurlijke debat over die herzieningen kijken, dan zien we in de verschillende eerder onderscheiden herzieningsprocessen diverse elementen die de legitimiteit aantasten, maar ook elementen die de steun voor herzieningen lijken te stimuleren.

4.2 Elementen in de pensioenherzieningen die de legitimiteit van de herzieningen aantasten.

- aantasting van (gepercipieerde) rechten

Een belangrijk onderdeel van herzieningen dat keer op keer voor problemen zorgt is de aantasting van (gepercipieerde) bestaande rechten.⁷ Hierin komen

⁷ Bij het 'recht op' pensioen is het zinvol onderscheid te maken tussen de korte en de lange termijn. Er is sprake van een wisselwerking tussen de rechten op korte termijn en die op langere termijn. Het kan nodig zijn de rechten op korte

problemen met input- en outputlegitimiteit samen. De bestaande rechten van burgers worden aangetast en dan ligt de verklaring van legitimiteitsproblemen in de effecten van de herzieningen, maar wanneer men niet overtuigd is van de noodzaak en juistheid van de herzieningen, is er ook sprake van inputlegitimiteitsproblemen: de juistheid van de beslissing en het vertrouwen in de gevolgde procedures staan dan onder druk. We hebben het hier nadrukkelijk over een aantasting van *gepercipieerde* rechten. Het pensioencontract kent beperkingen in de zekerheid die het biedt en het Witteveenkader geeft mede vorm aan deze beperkingen. Wanneer burgers deze beperkingen niet (of onvoldoende) kennen, versterkt dat de gevoelde (on)juistheid van de herziening en vooral het gebrek aan vertrouwen in de gevolgde procedures.

Hoewel problemen die te herleiden zijn tot de negatieve effecten van herzieningen wellicht niet significant verminderen, kan goede communicatie over de rechten van burgers en de aard en achtergrond van de beperkingen van die rechten waarschijnlijk wel bijdragen aan het handhaven van het vertrouwen in het stelsel.

- onder druk afgedwongen herzieningen

In een belangrijk deel van de herzieningsprocessen lijkt sprake van een zekere externe economische of politieke druk. Herziening van het Witteveenkader bijvoorbeeld vindt plaats met als argument de onvermijdelijke, economische noodzaak van dergelijke herzieningen om de houdbaarheid van het stelsel in stand te houden. Ook het afschaffen van de VUT en prepensioenregelingen vond plaats onder grote politieke druk. De gedeelde verantwoordelijkheid van sociale partners en kabinet voor het pensioenstelsel maakt deze politieke druk 'vanuit Den Haag' mogelijk.

termijn aan te tasten (bv. geen indexatie) om de rechten op langere termijn te waarborgen. Het eerste kan (en wordt) ervaren en geframed als een aantasting van rechten die niet gecompenseerd wordt het tweede (wat nadrukkelijk wel de bedoeling is).

Hoewel beide herzieningen verdedigd werden op grond van de lange termijn houdbaarheid van het stelsel en op grond van de solidariteit tussen generaties botsen hier de eerder beschreven korte en langtermijn gevolgen van herzieningen. De korte termijn gevolgen wegen dan waarschijnlijk zwaarder.

- stapeling van herzieningen

Het Nederlandse pensioenstelsel heeft een aantal belangrijke veranderingen ondergaan die geleidelijk het *defined contribution* karakter versterken en de effectieve pensioenleeftijd stap voor stap hebben opgehoogd. Hoewel een geleidelijke aanpassing burgers kan doen wennen aan de noodzaak en gevolgen van ingrepen, kan de stapeling van ingrepen het vertrouwen in het stelsel ook ondermijnen. Wanneer burgers het stelsel vooral benaderen vanuit de zekerheid van de uitkering die ze ontvangen -en dat is volgens het SCP (2017), zeker voor de oudere generaties, het geval- draagt een stapeling aan herzieningen sterker bij aan legitimiteitsproblemen dan dat ze de weg effenen, door gewenning, voor de onvermijdelijk geachte herziening van het stelsel.

4.3 Elementen in de pensioenherzieningen die de legitimiteit van de herzieningen versterken

- evenwichtige omgang met verschillende belangen

De belangen van de diverse deelnemers bij het pensioenstelsel zijn verschillend. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van leeftijdsverschillen. Wanneer met deze verschillende belangen rekening wordt gehouden, lijkt dat de legitimiteit van herzieningen te bevorderen. Zowel de beheersing van de effecten van de maatregelen voor verschillende groepen als het vertrouwen in het besluitvormingsproces wordt hiermee versterkt. Voorbeelden hiervan vinden we in de invoering van de middelloon regeling en de vervanging van VUT door prepensioen, waarvan de gevolgen sterk verschillen voor diverse

pensioendeelnemers. De evenwichtige omgang met deelbelangen resulteerde voor degenen die sterker met de negatieve gevolgen werden geconfronteerd in een geleidelijke invoering en overgangsafspraken.

Wanneer het gevoel overheerst dat niet evenwichtig met belangen wordt omgegaan kan dat uiteraard tot belangrijke legitimiteitsproblemen leiden. Dit speelt waarschijnlijk in de discussie over de rechten van lager geschoolden en mensen met zware beroepen. Een universele verhoging van de pensioenleeftijd wordt als extra negatief voor deze groepen ervaren omdat het voor hen moeilijker is de pensioenleeftijd gezond te halen en omdat hun levensverwachting -de *stijging* van de levensverwachting was overigens het argument voor verhoging van de pensioenleeftijd, niet de leeftijdsverwachting *an sich*- significant korter is.

- maatvoering bij de invoering van de herzieningen

Zoals gezegd, een evenwichtige omgang met verschillende deelbelangen kan tot uiting komen in geleidelijkheid en maatvoering. Zowel in de omslag van DB naar DC als in de verhoging van de pensioenleeftijd zijn bij de verschillende stappen in dit proces overgangsregelingen getroffen en is maatwerk voor sectoren en verschillende pensioenregelingen mogelijk gemaakt. Dat lijkt legitimiteitsproblemen te verminderen, wat vooral blijkt als dergelijke maatregelen niet worden getroffen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de afschaffing van de VUT en de prepensioenregelingen. Er was massaal protest op het Museumplein nodig om in dit geval tot overgangsregelingen te komen.

- betrokkenheid van de sociale partners bij de herziening

Het Nederlandse stelsel is corporatistisch georganiseerd. Dat wil zeggen dat de sociale partners een belangrijke rol spelen in het bestuur en de uitvoering van de pensioenregelingen en dat de verantwoordelijkheid van het pensioenstelsel gedeeld wordt met de staat, die de algemene belangen bewaakt en de noodzakelijke verplichtingen en het toezicht effectueert. Hoewel Immergut

(2014) er op gewezen heeft dat in corporatistisch georganiseerde stelsels vakbonden beter in staat zijn electorale onrust te mobiliseren om herzieningen te blokkeren, blijkt betrokkenheid van de sociale partners bij de besluitvorming over en uitvoering van pensioenherzieningen ook positief uit te kunnen werken. Voorbeelden daarvan vinden we vooral in de invoering van het middelloon en de vervanging van VUT door het prepensioen. Deze herzieningen werden weliswaar politiek (sterk) gestimuleerd, maar de sociale partners hadden een belangrijke stem in de aanzet tot beleidsverandering en in de uitvoering ervan. Het feit dat de sociale partners bij de aanzet tot beleidsverandering waren betrokken kan verklaard worden uit het feit dat een deel van hun achterban voordeel had van deze veranderingen en hun betrokkenheid bij de uitvoering geeft hen de ruimte om rekening te houden met verschillen tussen sectoren, pensioenregelingen en rechthebbenden.

5. Ter afsluiting

- het draagvlak voor pensioenherziening

Het voorgaande illustreert dat de legitimiteit van pensioenherzieningen een lastig onderwerp is. Deze wordt door meerdere mechanismen beïnvloed: de juistheid van de herziening, het vertrouwen in het stelsel en de gevolgen van de herziening. De drie mechanismen spelen gelijktijdig een rol en hoeven ook niet dezelfde kant op te wijzen. Zo kan er in zijn algemeenheid wel steun zijn voor bepaalde maatregelen, terwijl de gevolgen van de maatregelen toch veel verzet oproepen. Dat kan bij verschillende groepen (voor- en tegenstanders van een maatregel) het geval zijn, maar soms ook bij één en dezelfde groep (men is wel voor verhoging van de pensioenleeftijd, maar niet voor de groep waar men zelf deel van uitmaakt). Ook in de praktijk van pensioenherziening zien we complexe en soms tegenstrijdige ontwikkelingen. Geleidelijkheid van herzieningen kan positief zijn, maar kan ook tot een gevoel van stapeling leiden dat het vertrouwen in het stelsel kan ondermijnen. Externe druk kan nodig zijn om een gevoel van urgentie te doen ontstaan, maar kan ook leiden tot het gevoel niet of

onvoldoende betrokken te zijn bij het proces van herziening. Kortom: er zijn geen eenvoudige en eenduidige antwoorden op de vraag wat legitimiteitsproblemen veroorzaakt en hoe deze zijn te voorkomen.

Verwachtingen, waarderingen en percepties spelen een belangrijke rol in de politiek van beleidsherziening. Ook wanneer deze in de ogen van de 'experts' onjuist zijn, vormen ze desalniettemin een politieke werkelijkheid die meespeelt. Zoals de Amerikaanse socioloog William Thomas het ooit formuleerde: "If men define situations as real, they are real in their consequences" (Thomas 1928: 527). Een politiek van beleidsherziening moet dus niet alleen aandacht hebben voor de beleidsproblemen die zij op wil lossen, maar ook voor de wijze waarop dit beleid gewaardeerd en ontvangen wordt.

In een (empirische) studie door de OECD naar de voorwaarden van 'effectieve beleidsherziening' komt ook deze dimensie aan bod.⁸ De OECD benadrukt het belang van electoraal mandaat (stel herzieningen voor voor verkiezingen en implementeer ze erna), van goede communicatie en van leiderschap. Daarnaast vond de OECD -net als wij- dat het betrekken van tegenstanders bij het beleidsproces, het compenseren van 'verliezers' en de tijd nemen voor transities bijdragen aan effectieve beleidsherzieningen. Ten slotte pleit de OECD voor een goede onderbouwing met cijfers en onderzoek en voor effectieve instituties voor onderzoek, monitoring en uitvoering.

Deze voorwaarden komen deels overeen met onze observaties over de werking van de verschillende mechanismen van legitimiteit, maar geven geen antwoord op de vraag hoe legitimiteitsproblemen te voorkomen. Dat heeft te maken met de complexiteit van het pensioenvraagstuk, dat betreft vooral de overgang van DB naar DC, maar ook met het feit dat in de mechanismen van legitimiteit verschillende dimensies een rol spelen die niet altijd dezelfde kant op wijzen. Dit

⁸ *The political economy of reform: lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries.* http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-political-economy-of-reform_9789264073111-en

wordt verder versterkt door het feit dat bij pensioenherzieningen vaak tamelijk fundamentele dilemma's meespelen: de effecten op de korte versus de effecten op de lange termijn; paternalisme versus vrije keuze; transparantie versus vertrouwen. Bij deze dilemma's hebben beide uitersten van het dilemma een zekere aantrekkelijkheid, maar ze zijn slecht met elkaar te verzoenen. Dat dwingt tot lastige keuzes.

Voor het omgaan met complexe keuzedilemma's, waarin -zoals bij de bovenstaande dilemma's- een spanning tussen de individuele belangen van burgers en de belangen van de collectiviteit een grote rol spelen, zijn methoden van collectieve belangenafweging onmisbaar. Het Nederlandse corporatistisch ingerichte (pensioen)stelsel, gebouwd op gedeelde verantwoordelijkheden, is een methode om daar inhoud aan te geven. Een dergelijke systeem steunt op vertrouwen en de bereidheid om keuzes en beslissingen te delegeren. Een afnemend vertrouwen in instituties en ideologische individualisering ondermijnen een dergelijk systeem. Wanneer collectiviteit en solidariteit binnen een pensioenstelsel een belangrijke plaats innemen, is het belangrijk dat het vertrouwen van burgers in deze instituties in stand blijft. Het Nederlandse stelsel is gebouwd op en blijft ook in de recente hervormingsvoorstellen steunen op collectiviteit en solidariteit. Dit maakt de opdracht bij herziening van een pensioenstelsel gericht op lange termijn houdbaarheid van dat stelsel daarom tweeledig: naast technische aanpassingen is ook voldoende aandacht nodig voor de legitimiteit van de herziening.

- onderwerpen voor verder onderzoek

Dit essay over het draagvlak voor herziening van het pensioenstelsel is nadrukkelijk een verkenning. We hebben bestaand onderzoek naar legitimiteit, het theoretische concept dat ten grondslag aan draagvlak, in kaart gebracht en toegepast op de verschillende te onderscheiden processen van pensioenherziening die in de afgelopen decennia in Nederland hebben plaatsgevonden. Deze verkenning levert geen direct toepasbare instrumenten op om draagvlak te vergroten. Dat was ook niet de bedoeling. We wilden vooral

begrijpen welke mechanismen de legitimiteit van herzieningen beïnvloeden. Deze verkenning had ook tot doel onderwerpen voor verder onderzoek aan te dragen. We noemen er, tot slot, vier:

1. *Institutioneel vertrouwen* Uit het voorgaande komt de centrale rol van vertrouwen sterk naar voren. Dat vertrouwen heeft betrekking op het systeem en op de actoren in dat systeem. Juist bij beleidsherzieningen is vertrouwen belangrijk. Vaak leiden herzieningen er immers toe dat rechten van burgers worden veranderd en aangetast. Dit zal verzet oproepen. Juist dan is vertrouwen in het systeem en de actoren -institutioneel vertrouwen- belangrijk voor een zeker draagvlak voor herzieningen. De vraag is wat institutioneel vertrouwen bepaalt en hoe dit het draagvlak voor beleidsherzieningen beïnvloedt.

2. *Meervoudige onzekerheid* Beleidsherziening, zeker wanneer er sprake is van een brede aanpassing van bestaande systemen van sociale bescherming (de zg. *politics of retrenchment*), strekt zich vaak over meerdere beleidsterreinen uit. Herziening van het pensioenstelsel staat daarom niet los van de herziening van (bijvoorbeeld) het belastingstelsel of van andere regelingen van sociale zekerheid. Deze meervoudigheid van beleidsherziening kan de onzekerheid van burgers over -in dit geval- de waarde van hun pensioen vergroten en zo de beoordeling van de beleidsherziening negatief beïnvloeden. De vraag is hoe deze wisselwerking tussen herzieningen op verschillende beleidsterreinen werkt en wat daarvan de invloed is op de beoordeling van herzieningen op een specifiek domein.

3. *Nieuwe vormen van betrokkenheid* Het Nederlandse pensioenstelsel is van oudsher corporatistisch georganiseerd. Werkgevers- en werknemersorganisaties spelen een belangrijke rol in het bestuur van de sector en hebben daarom ook een belangrijke rol in het vertalen van beleid en beleidsherzieningen naar de deelnemers. Hiervoor bestaan verschillende organisatievormen. De vraag is echter, zeker in geval van een afnemende organisatiegraad van werknemers, maar ook in geval van een steeds minder sectoraal gedefinieerde ontwikkeling van de economie en in geval van een steeds minder duurzame band tussen werkgever en werknemer, of deze organisatievormen nog volstaan en in staat

zijn een goede communicatie tussen bestuur en deelnemer te organiseren en of er andere, betere vormen denkbaar zijn om betrokkenheid tussen bestuur en deelnemers te organiseren.

4. *Complexe communicatie* In de voorgaande verkenning is duidelijk geworden hoe belangrijk perceptie en *framing* van beleidsherziening zijn voor het draagvlak voor die herzieningen. Communicatie over het hoe en waarom van die herzieningen is daarom van groot belang. Het betreft, zeker in het geval van herzieningen in het pensioenstelsel, echter complexe onderwerpen hetgeen het risico van *framing* wellicht alleen maar groter maakt. De vraag is hoe over deze complexe onderwerpen te communiceren en hoe om te gaan met processen van framing.

aangehaalde literatuur:

Ebbinghaus, B. ed. (2011) *The Varieties of Pension Governance*. Oxford (Oxford U.P.)

Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (2009) (Commissie Goudswaard) *Een sterke tweede pijler*. Den Haag, 31 december 2009

Commissie beleggingsbeleid en risicobeheer (2010) (Commissie Frijns) *Pensioen: "Onzekere zekerheid"*. 's Gravenhage, 19 januari 2010

Elchardus, M. (2009) *Hollandse burger of Romein*. Zevende Raad voor het Openbaar Bestuur lezing. Den Haag (ROB)

Fenger, M. e.a. (2011) *Sociaal beleid en legitimiteit*. Nijmegen (VOC uitgevers)

Hall, P. (1986) *Governing the Economy*. New York (Oxford U.P.)

Hall, P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning and the State. *Comparative Politics*, 25-3: 275-296

Immergut, E.M. and T. Abou-Chadi (2014) How electoral vulnerability affects pension politics. *European Journal of Political Research*, 53: 269-287

Parlevliet, J. (2015) *What drives public acceptance of reforms*, UvA, DNB

Pierson, P. (1994) *Dismantling the welfare state. Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. New York (Cambridge U.P.)

Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence and the study of Politics. *American Political Science Review*, 94-2: 251-267

Scharpf, F. (1997) Economic integration, democracy and the welfare state, in: *Journal of European Public Policy*, 4-1: 18-36

Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford (Oxford U.P.)

SCP (2005) *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie*. Den Haag

SCP (2015) *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid*. Den Haag

SCP (2016a) *Burgerperspectieven 2016-2*. Den Haag

SCP (2016b) *Burgerperspectieven 2016-3*. Den Haag

SCP 2017 *Kwesties voor het Kiezen*. Den Haag

Stichting van de Arbeid (1992) *Inhaalpensioen voor in het verleden uitgesloten vrouwen*. Den Haag, publicatienr. 9/92

Stichting van de Arbeid (1997) *Convenant inzake arbeidspensioenen, Overeengekomen tussen het Kabinet en de Stichting van de Arbeid op 9 december 1997*. Den Haag, publicatienr. 12/97

Stichting van de Arbeid (1993) *Werkend ouder worden. Overwegingen bij en aanbevelingen over een arbeidsparticipatie-bevorderend ouderenbeleid*. Den Haag, publicatienr. 5/93

Streeck, W. and K. Thelen (2005) *Beyond Continuity*. Oxford (Oxford U.P.)

Thomas, W. (1928) *The child in America. Behavior problems and programs*.

Tweede Kamer (1996/1997) *Werken aan zekerheid*, Kamerstukken TK – 1996/97 25 010 nr. 2

Vis, B. (2014) *Riskante politiek*. Amsterdam. Oratie Vrije Universiteit