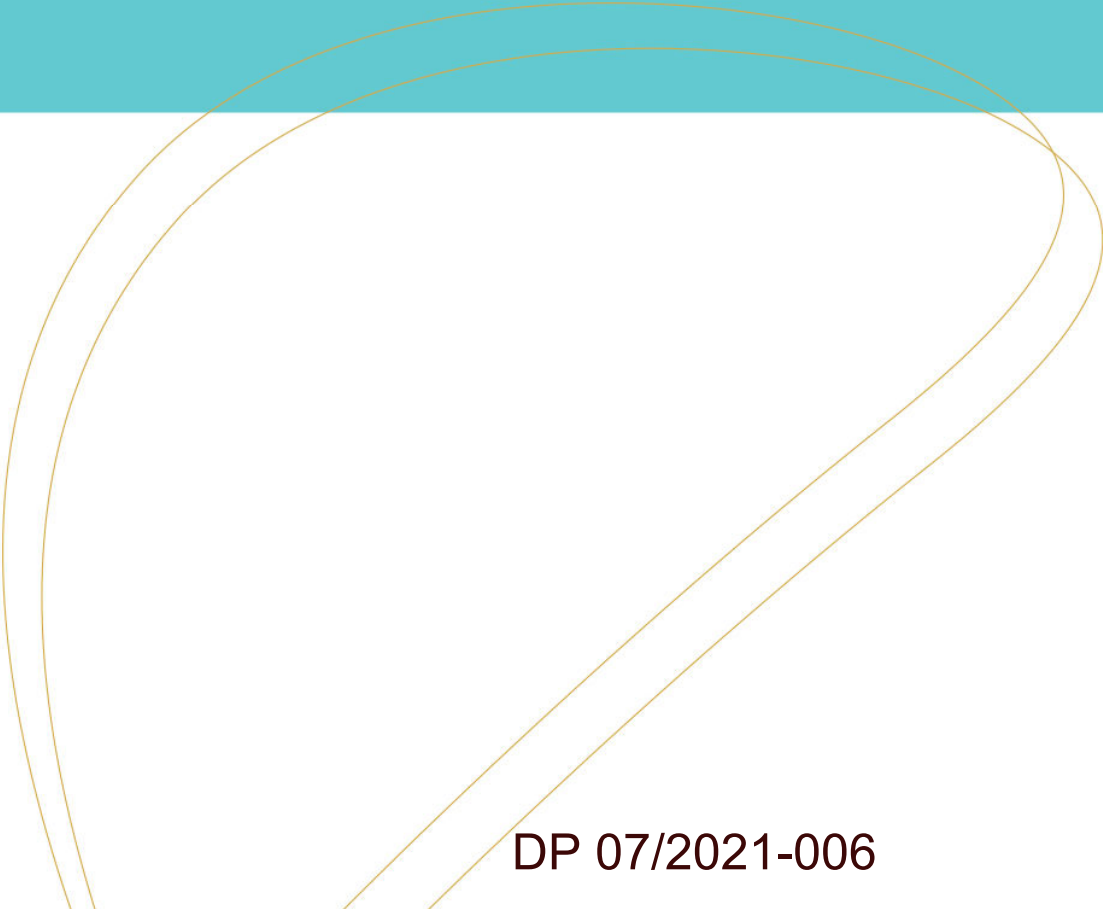


De invloed van het Europees semester op het Nederlandse pensioenstelsel

Jessica van den Heuvel-Warren

NETSPAR ACADEMIC SERIES



DP 07/2021-006

NETSPAR DISCUSSION PAPER

DOOR JESSICA VAN DEN HEUVEL – WARREN MSC.

IRG2018.02

DE INVLOED VAN HET EUROPEES SEMESTER OP HET NEDERLANDSE PENSIOENSTELSEL

1. INTRODUCTIE

Europeanen worden telkens ouder. In elk land van de Europese Unie (EU) zien we de geboortecijfers dalen en tegelijkertijd de levensverwachting stijgen. Dit markeert een overgang naar een oudere bevolkingsstructuur. De demografische afhankelijkheidsratio zal naar verwachting dan ook bijna verdubbeld zijn in 2060.¹ De druk die dit op de pensioenstelsels legt, is een probleem waar alle EU-lidstaten mee worden geconfronteerd.² Iedere lidstaat besteedt ook aanzienlijke middelen aan pensioenen. Gemiddeld bedragen de openbare sociale uitgave van de EU 29% van het bbp, waarbij bijna 13% van het bbp wordt besteed aan ouderdoms- en nabestaandenpensioenen.³ Dit heeft pensioenen tot een zaak van algemeen belang gemaakt binnen de Europese Unie. De Europese Commissie (EC) heeft pensioenen dan ook onmiskenbaar op haar beleidsagenda gezet. Met name door het Witboek: *een agenda voor Adequate, Veilige en Duurzame pensioenen*⁴. Dit document reflecteert op de gemeenschappelijke zorgen over problemen in de verschillende pensioenstelsels van alle lidstaten en zet een agenda uiteen om pensioenen op de lange termijn adequaat, veilig en duurzaam te maken. Het probeert dit te doen door beleidsoriëntaties en initiatieven op Europees niveau voor te stellen waarmee de EU nationale beleidsmakers kan ondersteunen.⁵ Dit is een evenwichtsoefening voor de EU. Enerzijds vergt het plannen van beleidsharmonisatie namelijk verdergaande integratie en coördinatie van het economisch- en begrotingsbeleid. Het succes of falen van het nationale pensioenbeleid om de overheidsuitgaven te beperken, heeft een steeds grotere impact buiten de nationale grenzen en op een goede werking van de Europese Monetaire Unie.⁶ Aan de andere kant, hoewel de EU optreedt op het gebied van regelgeving met betrekking tot pensioenen, beperkt het subsidiariteitsbeginsel en de autonomie van lidstaten ten aanzien van belastingen de macht van de EU met betrekking tot sociale zekerheid.⁷ Met in acht neming van het laatste, maar met de nadruk op het

¹ European Commission (2017a) p.111

² European Commission (2012a) pp.2-3

³ European Commission (2017a) p.119

⁴ Commission, 'White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions' COM(2012) 55 final

⁵ European Commission (2012a) p.2-3

⁶ European Commission (2012a) p.3

⁷ Haverland (2007) pp.886-887

eerste, besteedt de Europese Unie veel aandacht aan de hervorming van het pensioenstelsel in het proces van het Europees Semester.

Dit paper is een studie van recente hervormingen van het Nederlandse pensioenstelsel om te analyseren hoe het Europees Semester de pensioenhervormingen in haar lidstaten beïnvloed. Het Nederlandse pensioenstelsel combineert een universeel nationaal PAYG-pensioen op basis van ingezetenschap met particulier gefinancierde bedrijfspensioenen die de meeste werknemers dekken via een systeem van indirecte verplichtstelling. In de meeste beoordelingen van pensioenstelsels wordt het Nederlandse drie pijler stelsel gepresenteerd als een van de financieel meest stabiele, en de combinatie publiek-private benadering wordt redelijk goed bestand geacht tegen het soort demografische en financiële schokken die de publieke pensioenen elders treffen.⁸

Het doel van dit paper is om te onderzoeken hoe pensioenhervormingen worden ingekaderd in het proces van het Europees Semester door het analyseren van de jaarlijkse groeianalyses en de land specifieke aanbevelingen voor Nederland. Dit faciliteert een analyse van de invloed van de EU op pensioenhervormingen in haar lidstaten. Het geeft ook een vroege indicatie van de impact van het economisch bestuur van het Europees Semester op de harmonisatie van de Europese pensioenstelsels in één meer-pijlermodel.

De rest van dit paper is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 begint met het traceren van de oorsprong van de Europese pensioenstelsels en schetst de belangrijkste bepalingen in Nederland. Het pensioenbeleid van de EU en haar *open method of coordination (OMC)* komen aan bod in paragraaf 3. Vervolgens wordt Discursief Institutionalisme (DI) geïntroduceerd als theoretisch kader in paragraaf 4. In paragraaf 5 wordt een DI-lens toegepast op het proces van het Europees Semester en wordt vervolgens de specifieke reactie van Nederland onderzocht. Paragraaf 6 sluit af met een beoordeling van het vermogen van de EU om nationale pensioenhervormingen te beïnvloeden.

2. PENSIOENSYSTEMEN IN EUROPA

Om de verschillen tussen pensioenstelsels te begrijpen, is het belangrijk om te begrijpen hoe deze pensioenstelsels zijn ontstaan en zich hebben ontwikkeld. Werkgeverspensioenen dateren van voor het overheidspensioen en werden voornamelijk opgezet, aanvankelijk op discretionaire basis, soms als een daad van paternalistische vrijgevigheid of als managementinstrument. De eerste werkgeverspensioenen werden in de achttiende eeuw in Groot-Brittannië opgezet, gevolgd door Frankrijk en Pruisen in het begin van de negentiende eeuw. Deze werkgeverspensioenen waren met name bedoeld voor belangrijke, hooggeplaatste werknemers. In de loop van de negentiende eeuw hebben alle ontwikkelde landen pensioenregelingen voor ambtenaren opgezet.⁹ Deze pensioenregelingen waren op basis van salaris en dienst(jaren) en werden vervolgens gebruikt als model voor bedrijfspensioenen in de particuliere sector.¹⁰ Tegen het einde van de jaren dertig was een werkgeverspensioenregeling standaard bij grote overheids- en bedrijfsorganisaties.¹¹

⁸ Anderson (2006) p.714

⁹ Thane (2006) p.33-37

¹⁰ Sass (2006) p.97

¹¹ Sass (2006) p.76

Vóór het midden van de twintigste eeuw was de algemene opvatting dat individuen in hun eigen behoeften – en die van hun naaste familie – moesten voorzien. Hier vielen voorzieningen voor de oude dag ook onder. Met de groei van de industrie, handel en regeringen kwamen er nieuwe instituties bij die de kleine spaarder aanmoedigden om zichzelf beter te beschermen tegen o.a. ziekte en ouderdom. Het probleem was echter dat alleen de welgestelden het zich konden veroorloven om zich te verzekeren of te sparen. Vrouwen en de meerderheid van de armere mannelijke arbeiders kon het zich überhaupt niet veroorloven om te sparen. Hoewel vrouwen in de meeste nationale bevolkingsgroepen de meerderheid vormden en een hogere leeftijdsverwachting hadden dan mannen, hadden ze minder kans op enige vorm van pensioen. Bovendien lag het inkomen voor vrouwen over het algemeen lager dan voor mannen, waardoor ze minder spaarmogelijkheden hadden en daardoor meer kans liepen op armoede op latere leeftijd. Als gevolg hiervan groeide aan het einde van de negentiende eeuw in de meeste ontwikkelde landen de druk op de regering om voor enige vorm van voorzieningen te zorgen voor het grote aantal armere ouderen.¹² De oproep tot overheidsingrijpen om het probleem van de armoede onder ouderen te verminderen ontstond voor het eerst in de jaren zeventig van de negentiende eeuw in 's werelds rijkste land van die tijd: Groot-Brittannië. Terwijl de Britten het niet eens konden worden over een oplossing, introduceerde de Duitse Bondskanselier Bismarck 's werelds eerste systeem van nationale verzekering tegen arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongevallen en ziekte. In feite voorzag het in een pensioen voor degenen die blijvend arbeidsongeschikt waren. De premiebijdragen kwamen van zowel werkgevers als werknemers. Zowel de premies als de pensioenuitkeringen waren gerelateerd aan het inkomen van een werknemer en werden aangevuld door nationale belastingen. In 1889 omvatte de regeling officieel ouderdomspensioenen die op 70-jarige leeftijd begonnen met uitkeren. Dit systeem stond echter alleen open voor mensen met reguliere baan, aangezien zij in staat waren om de premies te betalen. Als gevolg hiervan werden juist enkele van de armste mannen en het overgrote deel van de vrouwen uitgesloten. Dit klassieke systeem van sociale verzekering was een succes in culturen die privé sparen hoog in het vaandel hadden staan, maar was juist niet erg effectief om ernstige armoede te bestrijden.¹³ Dit eerste verplichte systeem van sociale verzekering was de oorsprong van het zogenoemde *Bismarckiaanse pad*. Staatspensioenen die voortkwamen uit dit Bismarckiaanse pad, werden georganiseerd volgens een inkomen gerelateerd principe dat bedoeld was om een element van inkomens- of statusbehoud te introduceren wanneer een werknemer het dienstverband verliet. Andere landen – zoals Denemarken en later het Verenigd Koninkrijk – bouwden hun staatspensioenstelsel op de institutionele erfenis van bestaande armoedebestrijdingswetten en verstrekten pensioenen die gericht waren op het verminderen van armoede. Omdat deze systemen de risico's over de hele bevolking deelden, werden ze gedefinieerd als *universele systemen*. Deze universele systemen maken deel uit van het *Beveridgiaanse pad*, genoemd naar Lord William Beveridge, die het systeem opnieuw heeft voorgesteld en uitgebreid volgens het principe van sociale zekerheid in de jaren veertig van de vorige eeuw.¹⁴

Zowel het staatspensioen als het werkgeverspensioen bestaan in veel landen naast elkaar. De aard en omvang van het staatspensioen heeft echter significante gevolgen voor de reikwijdte van het werkgeverspensioen. Over het algemeen, waar het Bismarckiaanse pad werd gevolgd, verdreef het

¹² Thane (2006) p.38

¹³ Thane (2006) pp.39-40

¹⁴ Natali (2008) pp.72-75

belang van het staatspensioen als middel voor inkomensvervanging op latere leeftijd de behoefte aan substantiële aanvullende werkgeverspensioenen. Waar het Beveridgiaanse pad werd gevolgd, was het staatspensioen lager, waardoor werkgeverspensioenen een belangrijk(er) onderdeel van het pensioenstelsel werden.¹⁵

NEDERLAND

Nederland combineert een vaste uitkering overheidspensioen met uitgebreide werkgeverspensioenen, wat, zoals dit paper zal aantonen, overeenkomt met de strekking van het pensioenhervormingsbericht vanuit de EU.

Nederland kan worden gekarakteriseerd als een van de oorspronkelijke meer-pijler systemen in Europa in de Beveridgiaanse traditie. Het wordt vaak genoemd als een van de beste pensioenstelsels ter wereld. Voor het tweede jaar op rij werd Nederland (samen met Denemarken) in 2020 dan ook als beste pensioensysteem aangemerkt door de *Mercer CFA Institute Global Pension Index*.¹⁶ Hierna zal ik kort ingaan op het Nederlandse pensioenstelsel.

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler voorziet met de AOW in een basispensioen. De AOW is dan ook het basisinkomen voor ouderen. Iedereen die in Nederland woont of werkt, bouwt automatisch AOW op. Het is een verplichte PAYG (*pay-as-you-go*) ouderdomsverzekering.¹⁷ De tweede pijler bestaat uit quasi-verplichte aanvullende pensioenregelingen via de werkgever. Hoewel werkgevers niet wettelijk verplicht zijn om een aanvullende pensioenregeling te verstrekken, zijn er twee belangrijke uitzonderingen. Ten eerste zijn werkgevers verplicht om een aanvullende pensioenregeling aan te bieden als het bedrijf actief is binnen een bedrijfstak met een verplicht bedrijfstakpensioenfonds. Ten tweede, als het wordt opgenomen in de CAO van het bedrijf, zal de werkgever ook een aanvullende pensioenregeling moeten aanbieden.¹⁸ In totaal neemt ongeveer 87% van de werknemers deel aan een dergelijke (aanvullende) werknemerspensioenregeling.¹⁹ Ten slotte bestaat de derde pijler uit vrijwillige particuliere pensioenregelingen zoals individuele pensioenverzekeringen (bijvoorbeeld lijfrentes en levensverzekeringen) die verzekeraars aanbieden.²⁰

3. DE EUROPESE UNIE EN PENSIOENBELEID

Hoewel sommige aspecten door de Europese Unie worden aangestuurd, is iedere lidstaat zelf verantwoordelijk voor haar pensioenstelsel. De EU-garantie van vrij verkeer van personen en goederen betekent bijvoorbeeld wel dat werknemers (en hun gezinnen) in andere EU-landen moeten kunnen wonen en werken zonder nadeel te ondervinden met betrekking tot de dekking van hun sociale zekerheid. De belangrijkste EU-regelgevingen coördineren de socialezekerheidsstelsels, zodat de in de ene lidstaat betaalde premies voor sociale verzekeringen kunnen meetellen bij de berekening van een pensioen in de andere lidstaat. Een ander voorbeeld van het aansturen van het pensioenbeleid van de

¹⁵ Sass (2006) pp.81-83

¹⁶ Mercer (2020)

¹⁷ Bovenberg & Meijdam (2001) pp.43-44

¹⁸ Boone & van Damme (2007) pp.8-9

¹⁹ CBS (2018)

²⁰ SZW (2008) p.5

EU in de lidstaten is de implementatie van bepalingen inzake gelijke behandeling die vereisen dat mannen en vrouwen gelijk loon krijgen voor hetzelfde werk. Deze vereiste houdt in dat de lidstaten verplicht zijn om wetgeving te implementeren die ervoor zorgt dat socialezekerheidsuitkeringen en (sociale) werkgeversvoorzieningen op basis van iemands loon, gelijk zijn voor mannen en vrouwen.²¹ Gebeurt dit niet, dan is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing. Dit beginsel vereist dat besluiten op het laagst mogelijke (bestuurs)niveau worden genomen. Het doel hiervan is ervoor te zorgen dat rekening gehouden wordt met nationale, regionale én lokale voorkeuren, en dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.²² Meer in het bijzonder zorgt dit beginsel ervoor dat de EU niet optreedt, tenzij het effectiever is dan optreden op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Het subsidiariteitsbeginsel is een belangrijk instrument om lidstaten te beschermen tegen ongewenste EU-invloed, maar rechtvaardigt ook EU-optreden indien en voor zover de EU beter in staat is beleidsdoelstellingen te realiseren.²³

In plaats van rechtstreeks ingrijpen in het pensioenbeleid van lidstaten, moedigt de Europese Unie verspreiding van ideeën over hervormingen aan met haar *open method of coordination (OMC)*, oftewel open methode van coördinatie van beleidsvorming.²⁴ De OMC verschilt per beleidsdomein, maar in zijn meest ideale vorm is het een vorm van bestuur, opgezet door de EU, die het oplossen van beleidsproblemen benadert door “*best practices*” vast te stellen. Als binnen de OMC eenmaal kennis hierover is gecreëerd, kan deze kennis – met het oog op coördinatie en harmonisatie van beleid – over de EU-lidstaten worden verspreid. In 2000 lanceerde de Europese Raad van Lissabon het idee van de OMC en gaf het tot doel “*best practices*” te identificeren en te bevorderen om zo vooruitgang te boeken op politiek gevoelige gebieden waar de mogelijkheden voor regulering beperkt waren.²⁵

De literatuur heeft de aandacht gevestigd op spanningen tussen economisch en sociaal georiënteerde actoren binnen de OMC met betrekking tot pensioenen. Zo stelt Eckardt dat voorstanders van het principe van financiële houdbaarheid een sterkere positie lijken te hebben binnen de OMC inzake pensioenen.²⁶ Radaelli merkt op dat het bedrijfsleven meer heeft deelgenomen dan sociale actoren.²⁷ De la Porte & Nanz vinden in hun onderzoek dat in de OMC over pensioenen de sociale partners geen formele rol spelen.²⁸ Stepan & Anderson vestigen de aandacht op hoe het gebruik van deze “*soft coordination*” door de EC om nationale pensioenhervormingen te beïnvloeden herhaaldelijk op weerstand in de lidstaten stuitte.²⁹ Kortom, in de literatuur is overeenstemming dat het belang van de OMC voor pensioenen in Europa niet groot is geweest. Misschien wel het meest veelzeggende detail dat deze observatie ondersteunt, is het ontbreken van enige vorm van verwijzing naar de OMC voor pensioen in het Witboek over pensioen van de Europese Commissie in 2012 en de verwijzing naar de coördinatie van nationale pensioenprogramma’s is dubbelzinnig.³⁰

²¹ Anderson (2015) p.82

²² van Meerten et al. (2011) p.3

²³ van Meerten et al. (2011) pp.9-10

²⁴ de la Porte (2002) p.39

²⁵ Natali (2009) p.814

²⁶ Eckardt (2015) p.261

²⁷ Radaelli (2003) p.33

²⁸ de la Porte & Nanz (2004) p.281

²⁹ Stepan & Anderson (2014) p.320

³⁰ Natalie (2012) p.356

Desalniettemin heeft de dominantie van economische actoren in de OMC bijgedragen tot de toegenomen aandacht van de Europese Unie voor de duurzaamheid van publieke PAYG-pensioenregelingen. De vereisten en constante evaluatie van de overheidsfinanciën in het kader van het stabiliteits- en groeipact uit 1997 leggen tevens indirect druk op de lidstaten om toekomstige budgettaire issues aan te pakken. De financiële crisis van 2008 heeft de focus hierop nog eens extra aangescherpt. Tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie getracht het pensioendebat in Europa vorm te geven en een Europa-brede discussie over de toekomst van de Europese pensioenstelsels op gang te brengen door een *Groenboek naar adequate, duurzame en veilige Europese pensioenstelsels* uit te brengen. Het Groenboek kende particuliere pensioenen een centrale rol toe bij het oplossen van de demografische uitdagingen.³¹ De reacties op het groenboek vormden de basis voor het daaropvolgende Witboek: Een agenda voor toereikende, veilige en duurzame pensioenen uit 2012.

Het Witboek van 2012 weerspiegelt gemeenschappelijke zorgen over problemen met betrekking tot de pensioenstelsels van de verschillende lidstaten en schetst een agenda om de pensioenen op de lange termijn adequaat, veilig en houdbaar te maken. Het probeert dit te doen door beleidsoriëntaties en beleidsinitiatieven op Europees niveau voor te stellen waarmee de EU nationale beleidsmakers kan ondersteunen.³² Béland & Orenstein zien het Witboek als een poging van de EU om duurzaamheid en toereikendheid in evenwicht te brengen, waarbij privatisering wordt gezien als een aanvulling op – in plaats van een vervanging van – publieke PAYG-systemen.³³ Natali is het daar niet mee eens en stelt dat het Witboek in overeenstemming lijkt te zijn met een verschuiving – weg van een evenwicht tussen sociale en economische belangen – naar een governance met een prominente focus op de economische en financiële doelstellingen van de EU, wat met name onheilspellend is voor de vooruitgang van sociale rechten.³⁴ Dit wordt ook ondersteund door de prominentie die in het Witboek wordt gegeven aan de Europese Commissie haar *Annual Growth Surveys (AGS)* die deel uitmaken van het Europees Semester.

Het Europees Semester is een jaarlijks proces van coördinatie van economisch- en begrotingsbeleid, dat bijdraagt aan een algemene doelstelling om de economische governance te versterken en de algehele coördinatie te verbeteren. Het Europees Semester begint ieder jaar in november met de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse (*Annual Growth Survey*). De Europese Commissie zet hierin haar economische en sociale prioriteiten voor het komende jaar uiteen – ontleed in termen van economisch en budgettair beleid en hervormingen om groei en werkgelegenheid te stimuleren. De doelstellingen van de jaarlijkse groeianalyse worden ondersteund door de volgende stap in het proces van het Europees Semester: de jaarlijkse land specifieke aanbevelingen (*Country Specific Requirements*). Deze land specifieke aanbevelingen zijn bedoeld om aanbevelingen uiteen te zetten die de EU wil dat elke lidstaat nastreeft om de economische groei, het scheppen van banen, investeringen en het streven naar gezonde overheidsfinanciën te vergroten.³⁵ De voortgang van het implementeren van de aanbevelingen uit het land specifieke rapport wordt vermeld in het landenrapport (*Country Report*) van het volgende jaar.

³¹ Béland & Orenstein (2013) p.132

³² European Commission (2012a) pp.2-3

³³ Béland & Orenstein (2013) p.132

³⁴ Natali (2012) pp.356-357

³⁵ Costello (2017) p.1

Gezien het pan-Europese karakter van de jaarlijkse groeianalyse en de specifieke nationale focus van de land specifieke aanbevelingen, vormen ze een belangrijke en handige documentatie om de ideeën en discursieve processen rond pensioenhervormingen die door de Europese Unie worden gehanteerd, te onderzoeken.

4. THEORETISCH KADER EN METHODOLOGIE

Het onderzoeken van ideële en discursieve processen binnen internationale organisaties is belangrijk, omdat verschillende studies hebben aangetoond dat deze processen een directe invloed kunnen hebben op het binnenlands beleid van een land.³⁶ Als theoretische lens om de discursieve processen in de jaarlijkse groeianalyses en land specifieke aanbevelingen te begrijpen, maak ik in dit paper gebruik van *discursive institutionalism* – oftewel, discursief institutionalisme. Omdat beleidsvorming zowel formele als informele regels en procedures volgt³⁷, hebben studies naar instituties de analyses van beleid gedomineerd.³⁸ Institutionalisme houdt zich bezig met hoe instituties de uitkomsten vormgeven en beïnvloeden. In de literatuur is institutionalisme onderverdeeld in twee scholen; “oud” en “nieuw”. De oude school overheerste tot de jaren tachtig en werd gekenmerkt door een focus op formele regels en organisaties die het institutionele netwerk van bestuur vormden. De nieuwe school ontstond in het begin van de jaren tachtig en was aanleiding voor onderzoeken om opnieuw te beoordelen hoe instituties konden worden geconceptualiseerd. Instituties werden meer gezien als stabiele, terugkerende gedragspatronen en ideeën die de geaccepteerde norm werden. Deze informele instituties kunnen even krachtig zijn als formele regels en voorschriften, aangezien deze paradigmatisch en moeilijk te veranderen kunnen worden, wanneer ze eenmaal verankerd zijn. Terwijl institutionalisme duidt op een algemene benadering van de studie van instituties, is het geen verenigd gedachtegoed.³⁹

Discursief institutionalisme (DI) heeft betrekking op ideeën en hoe deze worden gecommuniceerd via discours.⁴⁰ De focus ligt op hoe ideeën dynamisch zijn. Schmidt identificeert drie niveaus van ideeën in DI: 1) filosofisch, 2) programmatisch, en 3) beleid. Filosofische ideeën staan op de achtergrond als onderliggende veronderstellingen die zelden worden betwist. Programma's (die het op te lossen probleem definiëren) en beleid (de oplossingen) daarentegen, worden regelmatig besproken en gedebatteerd. Schmidt categoriseert ook de inhoud van de ideeën in twee typen: 1) cognitieve ideeën, en 2) normatieve ideeën. Cognitieve ideeën dienen om het beleid en de programma's te rechtvaardigen door in te spelen op hun op interesses gebaseerde logica en noodzaak.⁴¹ Normatieve ideeën hechten waarde aan politiek handelen en dienen om beleid te legitimeren door te verwijzen naar de geschiktheid ervan.⁴² Discursieve processen helpen verklaren waarom bepaalde ideeën slagen – en dus beleid worden – en andere falen vanwege de manier waarop deze ideeën worden geprojecteerd, op wie en waar.⁴³

³⁶ Béland & Orenstein (2013) p.126

³⁷ John (2012) p.29

³⁸ Dodds (2013) p.231

³⁹ Groenewegen et al. (2010) pp.64-77

⁴⁰ Schmidt (2006) p.109

⁴¹ Schmidt (2008) p.306

⁴² Schmidt (2008) p.307

⁴³ Schmidt (2008) p.309

Voor dit onderzoek heb ik de definitieve teksten van de jaarlijkse groeianalyses en de land specifieke aanbevelingen voor Nederland van de officiële website van de Europese Unie gehaald. In totaal werden negentien documenten gedownload en gebruikt als primaire bronnen om de vereisten en aanbevelingen van de EU voor pensioenhervormingen voor Nederland vast te stellen. Met behulp van en DI-lens identificeer ik de verschillende niveaus van ideeën en traceer deze van EU-communicatie tot daadwerkelijk doorgevoerde pensioenhervormingen. Door de vorm en het type ideeën te identificeren die uit de EU voortvloeien in haar jaarlijkse groeianalyse en land specifieke aanbevelingen met behulp van het DI-raamwerk van Schmidt, en die als beleid worden geïmplementeerd, stelt dit paper de bijdrage van de EU aan pensioenhervormingen in Nederland vast.

5. BEVINDINGEN

5.1 JAARLIJKSE GROEIANALYSES

2011

In de eerste jaarlijkse groeianalyse van de Europese Commissie in 2011 werd veel aandacht besteed aan pensioenhervormingen. De budgettaire gevolgen van de financiële crisis van 2008 vormden hiervoor de context. Het dominante idee op filosofisch niveau komt duidelijk naar voren in het verband tussen budgettaire gevolgen en demografische veranderingen. In de openingsparagraaf identificeert de jaarlijkse groeianalyse het probleem dat moet worden opgelost (de programmatische gedachte). Het stelt dat de budgettaire impact van de crisis het effect van demografische veranderingen zal verergeren, wat op de lange termijn een fiscale last van ongeveer 4,5 procent van het bbp zal veroorzaken.⁴⁴ Er werden tien prioritaire acties uiteengezet en de lidstaten werd gevraagd zich in te zetten voor de uitvoering hiervan. Nummer 5 schetste de oplossing voor het probleem hoe pensioenstelsels moeten worden hervormd om ze duurzamer te maken als ondersteuning van de EU-begrotingsconsolidatie. Met name⁴⁵:

- Lidstaten die dit nog niet hebben gedaan, moeten de pensioenleeftijd verhogen en deze koppelen aan de levensverwachting.
- De lidstaten moeten prioriteit geven aan de vermindering van regelingen voor vervroegde uittreding en gerichte stimuleringsmaatregelen gebruiken om oudere werknemers aan werk te helpen en een leven lang leren te bevorderen.
- De lidstaten moeten de ontwikkeling van (aanvullend) particulier pensioensparen ter aanvulling van het pensioeninkomen ondersteunen.
- Gelet op de demografische veranderingen moeten de lidstaten geen maatregelen in verband met hun pensioenregeling vaststellen die de houdbaarheid op de lange termijn en de toereikendheid van hun overheidsfinanciën schaden.

2012

De focus op overheidsfinanciën werd herhaald in de jaarlijkse groeianalyse van 2012. De lidstaten werd verzocht de groei van de overheidsuitgaven onder het tempo van de trendmatige bbp-groei op

⁴⁴ European Commission (2010a) p.2

⁴⁵ European Commission (2010a) p.6

middellange termijn te houden en in het bijzonder aandacht te besteden aan de hervorming en modernisering van hun pensioenstelsels. In tegenstelling tot de vorige jaarlijkse groeianalyse, was het kader van de hervorming deze keer geformuleerd in de taal van sociaal partnerschap, en met een sterker sociaal perspectief. De lidstaten werd gevraagd de nationale tradities van de sociale dialoog te respecteren om zowel de financiële stabiliteit als de toereikendheid van pensioenen te waarborgen.⁴⁶ De specifieke aanbevelingen uit 2011 werden herhaald, met toevoeging van het gelijktrekken van de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen.⁴⁷

Witboek

Kort na het uitbrengen van de jaarlijkse groeianalyse van 2012 heeft de Europese Commissie haar Witboek over pensioenen gepubliceerd. Dit versterkte de filosofische en programmatische ideeën in het discours over de problematische aard van veranderende demografie op de begrotingen van de lidstaten. Dit blijkt onder andere uit hoe het grotendeels de jaarlijkse groeianalyse-aanbevelingen van 2011 en 2012 herhaalt, namelijk⁴⁸:

1. Koppeling van de pensioenleeftijd aan de toename van de levensverwachting
2. Beperking van de toegang tot vervroegde pensionering
3. Ondersteuning van een langer arbeidsleven
4. Het dichten van de pensioenkloven tussen mannen en vrouwen
5. Ontwikkeling van aanvullende particuliere pensioenspaarregelingen

Het doorvoeren van pensioenhervormingen langs deze lijnen zal bijdragen aan een duurzamer pad en toereikende inkomens op oudere leeftijd in een veel minder gunstige demografische context. Elk van deze aanbevelingen zal hieronder kort worden besproken.

De focus van de aanbevelingen ligt sterk op het langer aan het werk houden van oudere werknemers. Met name door de pensioenleeftijd te verhogen en deze vervolgens te koppelen aan de stijging van de levensverwachting. De eerste verhoging van de pensioenleeftijd zou tot op zekere hoogte een compensatie vormen voor de eerdere stijgingen van de levensverwachting die in de huidige pensioenberekeningen buiten beschouwing worden gelaten. Dan kan het koppelen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting helpen om de balans te stabiliseren.⁴⁹

Pensioenhervormingen die erop gericht zijn oudere werknemers langer aan het werk te houden, moeten ook de mogelijkheden voor vroegpensioen aan banden leggen. De hervormingen moeten dus niet alleen gericht zijn op het verhogen van de pensioenleeftijd, maar ook op de lengte van de bijdragende perioden, die de stijging van de levensverwachting moeten weerspiegelen. Hiermee rekening houden biedt ook rechtvaardigheid voor mensen die vroeg in hun leven met hun carrière zijn begonnen.⁵⁰

Om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen en de mogelijkheden voor vroegpensioen te beperken, moeten de hervormingen gepaard gaan met maatregelen die een langer arbeidsleven ondersteunen.

⁴⁶ European Commission (2011a) p.4

⁴⁷ European Commission (2011a) p.5

⁴⁸ European Commission (2012a) p.9

⁴⁹ European Commission (2012a) p.10

⁵⁰ European Commission (2012a) p.11

Deze maatregelen moeten werknemers in staat stellen langer aan het werk te blijven door middel van passende maatregelen op het gebied van gezondheid, werkplek en werkgelegenheid. Zonder deze maatregelen zou het resultaat het tegenovergestelde kunnen zijn. Een verhoging van de pensioenleeftijd zou er dus toe kunnen leiden dat meer mensen afhankelijk zijn van andere uitkeringen (bijv. werkloosheid, invaliditeit, etc.) of een hoger risico op armoede op oudere leeftijd als gevolg van verlaagde pensioenen als ze niet in staat zijn om tot de normale pensioenleeftijd aan het werk te blijven.⁵¹

Een aanzienlijk aantal lidstaten heeft nog steeds een lagere pensioenleeftijd voor vrouwen dan voor mannen. Ook leiden verschillen tussen vrouwen en mannen in werk, loon, premies, loopbaanonderbrekingen en deeltijdwerk tot lagere pensioenaanspraken voor vrouwen. Door deze gelijk te trekken kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het vergroten van de arbeidsparticipatie en aan het verbeteren van het inkomen van vrouwen.⁵²

De recente economische en financiële crisis heeft aangetoond hoe kwetsbaar pensioenregelingen met kapitaaldekking zijn voor financiële crises en economische neergang. Het heeft benadrukt dat de veiligheid van particuliere pensioenen moet worden verbeterd. Zoals eerder besproken, heeft de EU wetgevende bevoegdheden. De IORP-richtlijn is een voorbeeld van een instrument dat door de EU wordt gebruikt. Bovendien bevestigde het groenboek van 2010 dat de *Single Market* een belangrijk instrument is ter ondersteuning van de toereikendheid van de pensioenen en de houdbaarheid van de begroting. Om de *Single Market* te ondersteunen, richt EIOPA zich op het verbeteren van consumenteninformatie en -bescherming om het vertrouwen van werknemers en beleggers in financiële producten voor pensioensparen te vergroten. Een voorbeeld van verbeterde consumenteninformatie is de oprichting van diensten voor het volgen van pensioenen in de hele EU.⁵³

Het Witboek introduceerde ook een nieuw beleidsidee, waarbij pensioenhervormingen werden opgenomen in aanbevelingen om het arbeidspotentieel te activeren. Dit verbindt pensioenhervormingen met beleid voor een langer beroepsleven en activeringsbeleid voor andere cohorten buiten de beroepsbevolking, waaronder jongeren, vrouwen en mensen met een laag opleidingsniveau.

2013

De jaarlijkse groeianalyse van 2013 sloeg een reflectieve toon aan met een meer normatieve discours, waarin werd verklaard dat de EU moet laten zien dat haar beleid werkt, dat het duidelijke resultaten zal opleveren en dat het eerlijk zal worden uitgevoerd in termen van de impact op de samenleving.⁵⁴ Een van de prioriteiten was het aanpakken van de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis.⁵⁵ De beleidsideeën met betrekking tot pensioenhervorming zijn gedistilleerd in drie punten: 1) pensioenleeftijd afstemmen op levensverwachting, 2) vervroegd pensioen beperken, en 2) langer werken mogelijk te maken. Met name het discours rond particuliere aanvullende pensioenen was in deze jaarlijkse groeianalyse anders. Zo was een expliciete oproep tot privatisering of het nastreven van

⁵¹ European Commission (2012a) p.11

⁵² European Commission (2012a) p.12

⁵³ European Commission (2012a) pp.12-13

⁵⁴ European Commission (2012b) p.1

⁵⁵ European Commission (2012b) p.3

aanvullende pensioenen afwezig. In plaats daarvan werd de lidstaten gevraagd de prestaties van pensioen- (en gezondheidszorg) stelsels kritisch te bekijken om ervoor te zorgen dat deze een efficiënt gebruik van openbare middelen vertegenwoordigden.⁵⁶

2014

Dit hervormingskader in termen van efficiëntie werd herhaald in de jaarlijkse groeianalyse van 2014, met de identificatie van een noodzaak om de efficiëntie en financiële houdbaarheid van socialezekerheidsstelsels te versterken – met name pensioenen en gezondheidszorgstelsels – en tegelijkertijd hun doeltreffendheid en toereikendheid bij het voldoen aan sociale behoeften te vergroten en ervoor te zorgen dat er essentiële vangnetten zijn.⁵⁷ Verder werd normatief discours gebruikt rond gendergelijkheid. Er wordt verwezen naar de noodzaak van hervormingen om de impact van loon- en activiteit verschillen tussen mannen en vrouwen met betrekking tot de pensioenrechten van vrouwen aan te pakken.⁵⁸ De introductie van een genderlens bij pensioenhervormingen weerspiegelt dat de EU aandacht begint te besteden aan de genderkloof in pensioenen – een proces dat begon met het rapport van de Europese Commissie over de genderkloof in pensioenen in de EU.⁵⁹

2015

In de jaarlijkse groeianalyse van 2015 werd evenveel nadruk gelegd op houdbaarheid, toereikendheid en efficiëntie. Zo wordt er nadruk gelegd op de noodzaak om zowel de houdbaarheid als de toereikendheid van pensioenstelsels te waarborgen. Tevens vermeldt de groeianalyse dat in veel gevallen verdere hervormingen nodig zijn om de efficiëntie en financiële houdbaarheid van pensioenen te vergroten. Tegelijkertijd moet de toereikendheid van pensioenen worden gehandhaafd, zodat een behoorlijke levensstandaard kan worden gewaarborgd.⁶⁰ Het discours dat pensioenhervormingen in het kader van de hervorming van de arbeidsmarkt plaatst, werd voortgezet waarbij de Europese Commissie vroeg om een meer dynamische kijk op de leeftijd waarop mensen met pensioen kunnen gaan, inclusief het systematischer koppelen van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting om te zorgen voor een adequaat evenwicht tussen de arbeidstijd en het gepensioneerd leven.⁶¹

2016

In de jaarlijkse groeianalyse van 2016 werd opgemerkt dat de meeste Europese pensioenstelsels zijn aangepast om de toekomstige demografische gevolgen beter te kunnen weerstaan. Deze aanpassingen betreffen met name verhoging van de pensioenleeftijd en beperkingen op vervroegde uittreding. Deze groeianalyse legt de nadruk op privatisering van pensioenen door nogmaals te benoemen dat staatspensioenen en private pensioenen elkaar complementeren en dat de ondersteuning van de ontwikkeling van collectieve en individuele pensioenregelingen noodzakelijk is als aanvulling op staatspensioenregelingen.⁶²

⁵⁶ European Commission (2012b) p.5

⁵⁷ European Commission (2013a) p.7

⁵⁸ European Commission (2013a) p.11

⁵⁹ Zie ook Bettio, Tinios en Betti (2013)

⁶⁰ European Commission (2014a) p.12

⁶¹ European Commission (2014a) p.12

⁶² European Commission (2015a) p.15

2017

In de jaarlijkse groeianalyse van 2017 bleef de nadruk liggen op het stimuleren van een breed aanbod van aanvullende pensioenen, met name daar waar de toereikendheid van het staatspensioen een uitdaging zou kunnen zijn. Particuliere pensioenen moeten met de juiste middelen – afhankelijk van de nationale context – worden bevorderd. De noodzaak om arbeidsmarktmaatregelen te coördineren met pensioenhervormingen werd benadrukt om mannen en vrouwen in staat te stellen en aan te moedigen om tot een latere leeftijd aan het werk te blijven – wat een weerspiegeling is van de stijgende levensverwachting – en vervroegde uittredingstrajecten te beperken tot degenen die echt niet langer kunnen werken. Het werk dat het Europees Instituut voor gendergelijkheid (*European Institute for Gender Equality*) in 2015 heeft verricht met betrekking tot de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen, wordt erkend door de opname van een aanbeveling dat pensioenstelsels zorgtaken zouden kunnen “crediteren”, hoewel dit gepaard gaat met de kanttekening dat met dergelijke maatregelen rekening moet worden gehouden met begrotingsposities en toekomstige uitgavenimplicaties.⁶³

2018

De groeianalyse van 2018 benadrukt nogmaals de houdbaarheid en toereikendheid van pensioenstelsels voor iedereen. Om dit te kunnen bereiken, moeten de lidstaten zorgen voor gelijke kansen voor alle werknemers. In deze groeianalyse wordt nu ook specifiek de zzp'er benoemd. De Commissie erkent dat de meeste lidstaten hun pensioenstelsel hebben hervormd, maar dat er meer inspanningen nodig zijn om de aangenomen hervormingen aan te vullen. In lijn hiermee worden eerdere aanbevelingen opnieuw herhaald: Het pensioeninkomen kan worden verhoogd door de arbeidstijd te verlengen, de pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting, vervroegde uittreding zo veel mogelijk te voorkomen en de ontwikkeling van aanvullende pensioenen te ondersteunen.⁶⁴

2019

In de jaarlijkse groeianalyse van 2019 wordt opgemerkt dat met name de vergrijzing van de bevolking in Europa een uitdaging is voor pensioenstelsels (hetzelfde geldt voor stelsels voor gezondheidszorg en langdurige zorg). Er wordt benadrukt dat de verhouding tussen het aantal mensen van 65 jaar en ouder en dat van 15-64 jaar naar verwachting zal toenemen van 28,8% in 2015 tot 35,1% in 2025 en tot meer dan 50% in 2050.⁶⁵ Door deze toename van oudere Europeanen zullen de lidstaten aanvullende maatregelen moeten nemen die zorgen voor zowel budgettaire houdbaarheid als een adequate dekking. De Commissie wijst specifiek op de zorgwekkende situatie voor jongeren omdat ze met een dubbele last kunnen worden geconfronteerd: zij zullen hogere premies moeten betalen tijdens het werkende leven en een lager pensioen ontvangen na pensionering.⁶⁶ Vanwege de stijging van de levensverwachting en de daaruit voortvloeiende druk op de socialezekerheidsstelsels, benadrukt de Commissie ook het belang van de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn. Pensioenhervormingen om het evenwicht tussen beroepsleven en pensionering aan te passen en aanvullende pensioenspaarregelingen te ondersteunen, blijven essentieel – aldus de Commissie.⁶⁷

⁶³ European Commission (2016a) p.12

⁶⁴ European Commission (2017b) p.11

⁶⁵ European Commission (2018a) p.7

⁶⁶ European Commission (2018a) p.7

⁶⁷ European Commission (2018a) p.13

2020

Voor de start van 2020 werd het Europees Semester opnieuw gefocust en werd de jaarlijkse groeianalyse omgedoopt tot de *jaarlijkse strategie voor duurzame groei*. Het benadrukt specifiek het belang van duurzame groei binnen de Europese Unie en dat de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling centraal zullen staan in de beleidsvorming en het optreden van de EU.⁶⁸ Bovendien zal het Europees semester – door deze nieuwe aanpak in deze cyclus van het semester en in de komende jaren – de Europese Unie en haar lidstaten rechtstreeks ondersteunen bij het behalen van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling in haar economisch- en werkgelegenheidsbeleid en ervoor zorgen dat de economie werkt voor iedereen en dat de groei duurzaam is.⁶⁹ Hierin vinden we niks terug over pensioenen, enkel dat de economische vooruitzichten op middellange termijn worden belemmerd door een vergrijzende bevolking.⁷⁰

5.2 PENSIOENHERVORMINGEN IN NEDERLAND

Op basis van de aanbevelingen van het Witboek formuleert de Raad van de Europese Unie elk jaar land specifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Bovendien zijn deze aanbevelingen gebaseerd op het Nationaal Hervormingsprogramma van Nederland van het betreffende jaar en op het Stabiliteitsprogramma. In de volgende paragrafen bekijk ik elke aanbeveling uit het Witboek, hoe deze aanbevelingen zijn verwerkt in de land specifieke aanbevelingen en kijk ik naar de voortgang die Nederland heeft gemaakt met deze aanbevelingen.

KOPPELING VAN DE PENSIOENLEEFTIJD AAN DE TOENAME VAN DE LEVENSVVERWACHTING

Al in 2012 presenteerde de Nederlandse regering plannen om de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen. De verhoging zou geleidelijk moeten gebeuren, tot een uiteindelijke pensioenleeftijd van 66 in 2019 en 67 in 2024 zou worden bereikt. Daarna wordt de wettelijke pensioenleeftijd gekoppeld aan de levensverwachting.⁷¹ Medio 2013 is de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn versterkt door de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd van 65 jaar in 2012 naar 67 in 2021. In 2015 werd de daadwerkelijke koppeling met de levensverwachting een feit. Dit vertaalde zich in de wet door middel van artikel 18a, lid 8 van de Wet op de loonbelasting 1964. In dit lid staat dat de pensioenleeftijd jaarlijks wordt gewijzigd. De wijziging vond voor het eerst plaats in 2015 en wordt berekend op basis van de volgende formule:

$$V = (L - 18,26) - (P - 65)$$

Waarbij V het aantal jaren is waarmee de pensioenrichtleeftijd wordt verhoogd, L staat voor de geschatte gemiddelde resterende levensverwachting van de Nederlandse bevolking in jaren op 65-jarige leeftijd in het kalenderjaar dat is gelegen tien jaar na het kalenderjaar van wijziging, en P is de huidige pensioenrichtleeftijd in het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar van de wijziging. Verder geldt dat als V negatief is, of kleiner dan 1 vóór afronding, deze op 0 wordt gezet. Als V vóór afronding groter is dan 1 wordt deze op 1 gezet. Dit betekent dat de wettelijke pensioenleeftijd met maximaal één jaar kan worden verhoogd. Een wijziging van de pensioenrichtleeftijd wordt minimaal

⁶⁸ European Commission (2019a) p.2

⁶⁹ European Commission (2019a) p.14

⁷⁰ European Commission (2019a) p.3

⁷¹ European Commission (2012c) p.7

een jaar voordat deze van kracht wordt bekend gemaakt.⁷² Omdat er veel weerstand was tegen de snelle verhoging van de AOW-leeftijd, zijn er in het pensioenakkoord 2020 twee afspraken gemaakt over het aanpassen van het tempo waarmee de AOW-leeftijd wordt verhoogd. Wetgeving over de aanpassing van de verhoging is al goedgekeurd en is per 1 januari 2020 in werking getreden.⁷³ De wettelijke pensioenleeftijd is nu voor 2 jaar bevroren op 66 jaar en 4 maanden. Per 1 januari 2022 gaat deze naar 66 jaar en 7 maanden, op 1 januari 2023 naar 66 jaar en 10 maanden en op 1 januari 2024 naar 67 jaar. Per 1 januari 2025 wordt de wettelijke pensioenleeftijd (weer) gekoppeld aan de stijging van de resterende levensverwachting op 65 jaar. De link is echter voor "slechts" 2/3 deel. Dit betekent dat ieder jaar levenswinst wordt vertaald in gemiddeld 8 maanden langer werken en gemiddeld 4 maanden langer AOW.⁷⁴

BEPERKING VAN DE TOEGANG TOT VERVROEGDE PENSIONERING

Met de wijziging van de fiscale behandeling van VUT-regelingen in 2005 is de Wet op de Loonbelasting 1964 ingrijpend gewijzigd, waardoor vervroegd pensioen wordt ontmoedigd. Artikel 32ba Wet op de loonbelasting 1964 definieert een VUT-regeling als *“een regeling die of een gedeelte van een regeling dat uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel heeft voorafgaand aan het ingaan van uitkeringen ingevolge een pensioenregeling of de Algemene Ouderdomswet te voorzien in een of meer uitkeringen of verstrekkingen ter overbrugging van de periode tot het ingaan van het pensioen of de uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet dan wel tot het aanvullen van uitkeringen ingevolge een pensioenregeling.”*⁷⁵ Dit betekent niet dat vervroegd pensioen verboden is, maar het wordt niet meer “meegefinancierd” door de overheid. VUT-regelingen worden ook fiscaal ontmoedigd door middel van een belastingtarief tot 104 procent.⁷⁶

ONDERSTEUNING VAN EEN LANGER ARBEIDSLEVEN

Om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen en de mogelijkheden voor vervroegd pensioen te beperken, moeten de hervormingen, vergezeld gaan van maatregelen die een langer arbeidsleven ondersteunen. De verhoging van de effectieve pensioenleeftijd moet dus ook worden ondersteund door arbeidsmarktmaatregelen. De Nederlandse regering heeft aangekondigd dat de verhoging van de pensioenleeftijd inderdaad wordt ondersteund door arbeidsmarktmaatregelen. De Europese Raad acht echter verdere maatregelen nodig om de financiële last van de vergrijzende samenleving te verminderen.⁷⁷

Medio 2014 werden vergaande hervormingen in zowel de publieke als de privaat gefinancierde pijlers van het pensioenstelsel en in het langdurige zorgstelsel in gang gezet. Deze hervormingen werden verder aangevuld met hervormingen die oudere werknemers ertoe aanzetten langer te werken en de mobiliteit op de arbeidsmarkt vergroten.⁷⁸ Medio 2015 was de houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel op lange termijn verbeterd. Naast het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd en

⁷² Art. 18a, lid 8 Wet LB 1964

⁷³ Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd

⁷⁴ Kamerbrief SZW ‘Uitwerking pensioenakkoord’ 6 juli 2020

⁷⁵ Zie ook art. 32ba, lid 6 LB 1964

⁷⁶ Dit is het gevolg van de pseudo-eindheffing zoals vermeld in artikel 32ba van de Wet op de loonbelasting 1964 in combinatie met het marginale belastingtarief. Zie ook Kapelle et al. (2011).

⁷⁷ European Commission (2012c) p.7

⁷⁸ European Commission (2014b) p.90

de koppeling aan de levensverwachting, heeft Nederland ingrijpende hervormingen doorgevoerd met betrekking tot de privaat gefinancierde pijler van het pensioenstelsel en het stelsel van langdurige zorg. Verder is het financiële toezicht op pensioenfondsen verbeterd en is het systeem weerbaarder gemaakt tegen financiële schokken. Deze hervormingen worden aangevuld met succesvolle hervormingen die oudere werknemers ertoe aanzetten langer te werken.⁷⁹ In de land specifieke aanbevelingen voor Nederland van 2016 en 2017 wordt er door de EC verwezen naar het voornemen van de overheid om de tweede pensioenpijler ingrijpend te hervormen met de betrokkenheid van sociale partners om zo een transparanter, flexibeler en actuarieel eerlijker pensioensysteem te creëren.⁸⁰ In 2018 is de toon definitiever wanneer er wordt gesproken over dat het “kabinet heeft *bevestigd* dat het de tweede pensioenpijler ingrijpend wil hervormen om tot een betere dekking en een transparanter, flexibeler en actuarieel eerlijker stelsel te komen.”⁸¹

In het pensioenakkoord 2020 staan ook afspraken over duurzame inzetbaarheid die ertoe moeten bijdragen dat mensen gezond hun pensioen moeten kunnen bereiken. Een van de maatregelen die de Nederlandse overheid neemt om ervoor te zorgen dat mensen op een gezonde manier met pensioen kunnen gaan, is een tijdelijke subsidie. In totaal is € 1 miljard beschikbaar gesteld voor een periode van 5 jaar vanaf 2021. Hiermee wil het kabinet een flinke impuls geven aan beleid en maatregelen gericht op duurzame inzetbaarheid, langer doorwerken en een vlotte overgang van het arbeidsleven naar pensionering. Naast deze tijdelijke subsidie heeft het kabinet per 2020 € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor een meerjarig investeringsprogramma voor duurzame inzetbaarheid en levenslange ontwikkeling om werkgevers, werknemers, opdrachtgevers en zelfstandigen te stimuleren te investeren in duurzame inzetbaarheid. Het is een overkoepelend programma dat praktijk en kennis versterkt en verbindt.⁸²

Een deel van de bovenstaande zaken worden ook geregeld door middel van de Arbowetgeving. Passende arbeidsomstandigheden zijn belangrijk voor een veilige en gezonde werkomgeving. Medewerkers moeten hun werk kunnen doen zonder fysieke of mentale problemen. De Arbowet geeft richting aan beleid en arbeidsomstandigheden die hieraan voldoen.⁸³

HET DICHTEN VAN DE PENSIOENKLOVEN TUSSEN MANNEN EN VROUWEN

Terwijl er in sommige EU-landen nog verschillen zijn in de pensioengerechtigde leeftijd van mannen en vrouwen, is deze in Nederland al sinds 1990 gelijk.⁸⁴ het land specifieke rapport van 2019 benadrukt echter dat er nog steeds een onbenut arbeidspotentieel is, met name onder het grote aantal parttime werkende vrouwen.⁸⁵ Dit leidt onvermijdelijk tot een lager pensioen voor vrouwen.

ONTWIKKELING VAN AANVULLENDE PARTICULIERE PENSIOENSPAARREGELINGEN

Nederlandse werkgevers zijn niet wettelijk verplicht om hun werknemers aanvullende pensioenregelingen te bieden. Er zijn echter twee belangrijke uitzonderingen. Ten eerste zijn

⁷⁹ European Commission (2015b) pp.84-85

⁸⁰ European Commission (2016b) p.7; European Commission (2017c) p.4

⁸¹ European Commission (2018b) p.4

⁸² Kamerbrief SZW ‘Contouren tijdelijke subsidieregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden’ 6 juli 2020

⁸³ SZW ‘Arbowetgeving en Arboregelgeving’ via <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/themas/arboret--en-regelgeving>

⁸⁴ Kamerstukken II 1996/1997, nr.131, 22695

⁸⁵ European Commission (2019b) p.5

werkgevers verplicht een aanvullende pensioenregeling te verstrekken als de onderneming actief is binnen een bedrijfstak met een verplicht bedrijfstakpensioenfonds. Deze verplichtstelling wordt op verzoek van een representatieve afvaardiging van het bedrijfsleven uitgevaardigd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit wordt vaak de “grote verplichtstelling” genoemd. Ten tweede, als het is opgenomen in de cao van het bedrijf, zal de werkgever ook moeten voorzien in een aanvullende pensioenregeling. Als dit het geval is, betekent dit ook dat de werkgever alle werknemers binnen het bedrijf dezelfde pensioenregeling moet aanbieden.⁸⁶ Naast de grote verplichtstelling is er ook de “kleine verplichtstelling”. Terwijl de grote verplichtstelling invloed heeft op de werkgever, beïnvloedt de kleine verplichtstelling juist de werknemer. De kleine verplichtstelling houdt in dat als de werkgever een pensioenregeling heeft, de werknemer verplicht is zich bij deze regeling aan te sluiten.⁸⁷ In totaal neemt ongeveer 87 procent van de Nederlandse werknemers deel aan een (aanvullende) werknemerspensioenregeling.⁸⁸

6. DISCUSSIE & CONCLUSIE

Het filosofische idee dat ten grondslag ligt aan de door de Europese Unie geformuleerde pensioenhervormingen, is dat de overheidsuitgaven moeten worden gecontroleerd. Zoals Schmidt (2008) betoogt met betrekking tot ideeën die discursief worden geïnstitutionaliseerd, wordt een dergelijke onderbouwing zelden ter discussie gesteld. Haar paradigmatische kwaliteiten werden inderdaad ondersteund door de financiële crisis van 2008 die voorafging aan de publicatie van de eerste jaarlijkse groeianalyse. Het door de EU gebruikte discours identificeert publieke PAYG-pensioensystemen als problematisch, maar doet dit zonder enig bewijs te leveren van de superioriteit van kapitaal gedekte (particuliere) pensioenensystemen. Op deze manier institutionaliseert het discours het idee dat vergrijzende bevolkingsgroepen gebonden zijn aan oncontroleerbare en niet-duurzame (niet-houdbare) overheidsuitgaven. In deze analyse duid ik deze aan als cognitieve ideeën, aangezien ze de voorstellen voor beleidshervorming rechtvaardigen door middel van een discours van logica en noodzaak.

We zien een verschil in effectiviteit tussen cognitieve en normatieve ideeën in het EU-discours. In de eerste jaarlijkse groeianalyse is de gepresenteerde beleidsoplossing eenduidig. Om de toekomstige overheidsfinanciën te beschermen, moeten de pensioenuitgaven houdbaar worden door middel van verschillende maatregelen: een verhoging van de pensioenleeftijd, afschaffing van vervroegd pensioen en de (verdere) ontwikkeling van aanvullende (tweede pijler) particuliere pensioenen. De superioriteit van kapitaal gedekte (particuliere) pensioenensystemen ten opzichte van publieke PAYG-pensioensystemen is impliciet. Latere jaarlijkse groeianalyses alsook het Witboek uit 2012, brengen pensioenhervorming en arbeidsmarktinitiatieven op gelijke hoogte om niet-werkenden te stimuleren aan het werk te gaan en de arbeidsduur te verlengen. Deze cognitieve ideeën werden overgenomen in de taal die werd gebruikt in de land specifieke aanbevelingen en landverslagen voor Nederland om de hervormingen die werden doorgevoerd te rechtvaardigen.

⁸⁶ Zie ook Schols-Van Oppen & Winter (2015).

⁸⁷ Boone & van Damme (2007) pp.8-9

⁸⁸ CBS (2018)

In recentere jaarlijkse groeianalyses maakt een expliciete oproep voor particuliere pensioenen plaats voor het idee om de prestaties van pensioenstelsels te beoordelen en de waarde voor het geld dat ze bieden te meten. Ook wordt er gepleit om de genderkloof in pensioenen aan te pakken. Ik duidt deze aan als normatieve ideeën, die, indien geïmplementeerd, zouden dienen om het beleid te legitimeren door te verwijzen naar hun geschiktheid. Uit dit onderzoek blijkt dat deze normatieve ideeën niet overgingen van de jaarlijkse groeianalyse naar land specifieke aanbevelingen voor Nederland. Bijgevolg is dat Nederland niet door de EU verplicht wordt het pensioenstelsel te hervormen op een manier die de genderkloof in pensioenen verkleint en opheft. Ook is er geen daadwerkelijke verplichting om de prestaties en de prijs-kwaliteitverhouding van de verschillende pijlers van het pensioenstelsel te beoordelen. Een dergelijke beoordeling zou uitwijzen welke pijler de meest billijke, effectieve en efficiënte manier is om ouderen in inkomen te voorzien, en dat de belasting die wordt gederfd om particuliere pensioenen te ondersteunen, waar voor zijn geld voor de staat vertegenwoordigt.

Op basis van deze operationalisering van DI met behulp van het Europees Semester-programma zoals het van toepassing is op pensioenhervormingen in Nederland, laat ik zien dat cognitieve ideeën bevoordeeld zijn boven normatieve ideeën. Cognitieve ideeën die de vergrijzing rechtstreeks met de precare overheidsfinanciën in verband brengen, worden door de EU gecommuniceerd in de jaarlijkse groeianalyses en land specifieke aanbevelingen, en leiden tot directe hervorming van de pensioenstelsels. Normatieve ideeën over het aanpakken van een genderkloof in pensioenen of het beoordelen van de prestaties van het pensioenstelsel worden daarentegen niet op dezelfde manier doorgevoerd in het binnenlands beleid. Dit komt omdat de cognitieve ideeën een aanduiding van gezond verstand krijgen als logische en noodzakelijke beleidshervormingen die rechtstreeks spreken tot de onbetwiste achtergrond van de filosofische onderbouwing. De normatieve ideeën daarentegen krijgen een secundaire aanduiding, een status die ze als passend, maar niet noodzakelijk bestempelt.

Deze aanduidingen vloeien voort uit de manier waarop de EU de ideeën vanuit de jaarlijkse groeianalyses doorsluis naar land specifieke aanbevelingen. Tot op heden zijn het de geïnstitutionaliseerde cognitieve ideeën die zijn overgedragen, en zijn daarom de ideeën die de invloed van de EU op pensioenhervormingen uitmaken. Gebaseerd op het bewijs uit Nederland, heeft het proces van het Europees Semester het vermogen om de agenda voor hervorming van de Europese pensioenstelsels vorm te geven wanneer de cognitieve ideeën bij binnenlandse hervormingen wordt herhaald. Door te erkennen dat normatieve ideeën secundair blijven in het proces van het Europees Semester, kan de EU deze kennis gebruiken om de focus te verleggen naar het aanpakken van gelijkheids- en efficiëntieaspecten van pensioenhervormingen. Dit zou ertoe bijdragen dat sociale duurzaamheid wordt verheven tot gelijke kostenbeheersing als een filosofische onderbouwing van pensioenhervormingen.

BIBLIOGRAFIE

Anderson, K (2006) 'The Netherlands: Political Competition in a Proportional System'. In Immergut, E, Anderson, K. and Schulze, I. (eds) *The Handbook of West European Pension Politics* (Oxford: Oxford University Press), pp. 713-757.

Anderson, K. (2015). *Social Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Béland, D. & Orenstein, M. (2013) 'International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach'. *Global Social Policy* Vol. 13, No.3, pp. 125-143.

Bettio, F., Tinios, P. and Betti, G. (2013) *The Gender Gap in Pensions in the EU*, (Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Justice).

Boone, J. & van Damme E. (2007). *Marktwerving in de pensioensector?* NEA paper 5.

Bovenberg A.L. & Meijdam L. (2001). *The Dutch Pension System*. In: Börsch-Supan A.H., Miegel M. (eds) *Pension Reform in Six Countries*. Springer, Berlin, Heidelberg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018) 'Witte vlek op pensioengebied 2016' opgehaald op 13 September 2019, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/45/witte-vlek-op-pensioengebied-2016>.

Costello, T (2017). *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*, (Dublin: Institute of international and European Affairs).

de la Porte, C (2002) 'Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?' *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, pp. 38-58.

de la Porte, C & Nanz, P. (2004) 'The OMC - a Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No.2, pp. 267-88.

Dodds, A. (2013) *Comparative Public Policy*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Eckardt, M. (2005) 'The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of Its Effects on Pension Reforms.' *Journal of European Social Policy*, Vol. 15, No. 3, pp.247-67.

European Commission (2010a) 'Annual Growth Survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis.' COM(2010)11.

European Commission (2011a) 'Annual Growth Survey 2012.' COM(2011)815.

European Commission (2012a) 'White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pension.' COM(2012)55.

European Commission (2012b) 'Annual Growth Survey 2013.' COM(2012)750.

European Commission (2012c) *Council Recommendation 11275/12 of 6 July 2012 on the National Reform Programme 2012 of the Netherlands and delivering a Council opinion on the Stability Programme of the Netherlands, 2012-2015*.

- European Commission (2013a) 'Annual Growth Survey 2014.' COM(2013)800.
- European Commission (2014a) 'Annual Growth Survey 2015.' COM(2014)902.
- European Commission (2014b) Council Recommendation 2014/C 247/17 of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of the Netherlands and delivering a Council opinion on the Stability of the Netherlands, 2014 [2014] OJ C247/88-91.
- European Commission (2015a) 'Annual Growth Survey 2016.' COM(2015)690.
- European Commission (2015a) Council Recommendation 2015/C 272/22 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of the Netherlands [2015] OJ C272/83-86.
- European Commission (2016a) 'Annual Growth Survey 2017.' COM(2016)725.
- European Commission (2016b) Council Recommendation 2016/C 299/10 of 12 July 2016 on the 2016 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2016 Stability Programme of the Netherlands [2016] OJ C 299/41.
- European Commission (2017a) 'Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2017.' (Luxembourg: Publications Office of the European Union).
- European Commission (2017b) 'Annual Growth Survey 2018.' COM(2017)670.
- European Commission (2017c) Commission, 'Country Report The Netherlands 2017' SWD(2017) 84.
- European Commission (2018a) 'Annual Growth Survey 2019.' COM(2018)770.
- European Commission (2018b) 'Country Report The Netherlands 2018' COM(2018)418.
- European Commission (2019a) 'Annual Sustainable Growth Strategy 2020' COM(2019)650.
- European Commission (2019b) 'Country Report The Netherlands 2019' COM(2019)519.
- Groenewegen, J., Spithoven, A. & van den Berg, A. (2010) Institutional Economics, (Basingstroke: Palgrave Macmillan).
- Haverland, M. (2007) 'When the Welfare State Meets the Regulatory State: EU Occupational Pension Policy'. Journal of European Public Policy, Vol.14, No. 6, pp. 886-904.
- John, P (2012) Analyzing Public Policy, 2nd edn., (Abingdon: Routledge).
- Kappelle, H.M., Dietvorst, G.J.B., de Greef, R.M.J.M., Hendriks, M.J.M., de Lange, P.M.C., & Schouten, E.A.P. (2011) 'Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen: het kan beter, eerlijker, efficiënter en eenvoudiger' WFR 2011/232.
- Mercer (2020). Mercer CFA Institute Global Pension Index 2020. Mercer, Melbourne.
- Natali, D. (2008) Pensions in Europe, European Pensions. The Evolution of Pension Policy at National and Supranational Level, (Brussels: P.I.E. Peter Lang).

- Natali, D. (2009) 'The Open Method of Coordination on Pensions: Does it De-politicise Pensions Policy?' *West European Politics*, Vol.32, No.4, pp.810-828.
- Natali, D. (2012) 'The White Paper on Pensions: a critical reading.' *Transfer*, Vol.18, No. 3, pp.335-358.
- Radaelli, C. (2003) *The Open Method of Coordination. A New Governance Architecture for the European Union?* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies).
- Sass, S. (2006) 'The Development of Employer Retirement Income Plans: From the Nineteenth Century to 1980.' In Clark, G., Munnell, A. and Orszag, J.M. (eds) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, (Oxford: Oxford University Press), pp. 76-97.
- Schmidt, V. (2006) 'Institutionalism.' In Hay, C., Lister, M. And Marsh, D. (eds) *The State: Theories and Issues* (Basingstoke: Palgrave and Macmillan), pp. 98-117.
- Schmidt, V. (2008) 'Discursive institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse'. *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 303-329.
- Schols-Van Oppen, E. M. F., & Winter, N. M. (2015) 'Het aanvullend pensioen.' In E. M. F. Schols-Van Oppen (eds), *Pensioenregelingen* (Den Haag: Sdu), pp. 19-48.
- Stepan, M. and Anderson, K. (2014) 'Pension Reform in the European Periphery: The Role of EU Reform and Advocacy.' *Public Administration and Development*, Vol. 34, pp. 320-331.
- SZW (2008). The old age pension in the Netherlands, SZW 74r610.
- Thane, P. (2006) 'The History of Retirement'. In G. Clark, A. Munnell and J. M. Orszag (eds) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. (Oxford: Oxford University Press), pp. 33-51.