



Maak de AOW afhankelijk van arbeidsverleden

Dit voorjaar adviseerde de commissie-Bakker geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd tot 67 jaar. Het kabinet achtte deze verhoging vooralsnog niet nodig. Het behoud van een adequate inkomensvoorziening voor ouderen vergt een fundamentele discussie over de uitgangspunten van de AOW. Hier wordt beargumenteerd waarom een arbeidsverledenafhankelijke AOW moet worden ingevoerd.

JOLANDE SAP, JAN NIJSSEN EN JOOP SCHIPPERS

Lid van de Tweede Kamer voor GroenLinks en lector aan de Hogeschool INHolland; directeur van Montae; hoogleraar arbeids- en emancipatie-economie aan de Universiteit Utrecht en directeur van het departement arbeidsmarkt en beleid van de OSA

Er zijn vier hoofdredenen waarom regelmatig gepleit wordt voor veranderingen in de AOW: betaalbaarheid, arbeidsparticipatie, keuzevrijheid en solidariteit. Na toetsing van verschillende AOW-voorstellen op deze punten wordt besloten met een voorstel voor een basispensioenwet dat veel beter scoort dan het verhogen van de AOW-leeftijd tot pakweg 67 jaar.

Betaalbaarheid van de vergrijzing

Er komen steeds meer ouderen en die leven ook steeds langer. Berekeningen van het Centraal Planbureau (2006) tonen dat het verschil tussen de kosten en baten van de vergrijzing, door het CPB aangeduid als het vergrijzingsgat, groeit van 9,8 procent van het bbp in 2006 tot maximaal 14,1

procent van het bbp in 2040. Bij de kosten gaat het om een combinatie van duurdere gezondheidszorg en meer AOW: van 13,5 procent van het bbp in 2006 naar 21,9 procent in 2040. Het is echter onterecht om deze hele stijging als kosten van de vergrijzing op te voeren. En wel om twee redenen: ten eerste omdat een groot deel van de stijging van de kosten van de gezondheidszorg niet toe te schrijven valt aan het langer leven, maar aan grotere technologische mogelijkheden. Het leeuwendeel van de kosten van de gezondheidszorg wordt in het laatste levensjaar gemaakt. Door de vergrijzing ontstaan er niet meer laatste levensjaren, alleen een andere spreiding daarvan in de tijd. Tegenover de vergrijzingskosten staan ook baten door extra directe en indirecte belastingen die worden geheven op het pensioeninkomen. De ontwikkeling van die belastingopbrengsten leidt ertoe dat het vergrijzingsgat vanwege de AOW ongeveer constant blijft op een procent van het bbp. De groei van het vergrijzingsgat komt dus vrijwel geheel voor rekening van de duurdere gezondheidszorg.

De AOW betaalbaar houden

Vanuit het perspectief van betaalbaarheid bepleiten diverse politieke partijen en commissies zoals de

Regiegroep GrijsWerk (2007) en de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) verhoging van de AOW-leeftijd. Steevast wordt daarbij gewezen op de sterke toename van de gemiddelde gezonde levensverwachting, die langer doorwerken ook goed mogelijk zou maken. Het kabinet heeft volgens het regeerakkoord geen plannen om de AOW-leeftijd te verhogen, maar zet vooral in op hogere arbeidsparticipatie tussen 55 en 65. Deze insteek kenmerkt ook de kabinetsreactie op de adviezen van de commissie-Bakker. Dat neemt niet weg dat na deze kabinetsperiode wellicht wel voor een hogere AOW-leeftijd zal worden gekozen, aldus minister Donner op 19 juni jl. in De Telegraaf. Diverse Europese landen hebben deze maatregel al getroffen: Zweden, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen. Een ander langbepleit voorstel is om ouderen te laten meebetalen aan de AOW. De facto gebeurt dit al voor een deel via het spaarfonds en de premiemaximering voor de AOW. In het Coalitieakkoord is bovendien afgesproken om een AOW-heffing te introduceren voor 65-plussers in combinatie met een bonus voor mensen die langer doorwerken. Een vaak bepleite en ook door de commissie-Bakker omarmde variant is fiscalisering van de AOW. De AOW wordt dan volledig uit belastingheffing betaald, met evenredige bijdragen van 65-minners en 65-plussers. Mensen met alleen AOW gaan er door de netto-koppeling aan het minimumloon niet op achteruit. Als de belastingdruk stijgt, wordt de bruto AOW verhoogd, zodat netto toch evenveel overblijft. Vaak gaan voorstellen voor fiscalisering gepaard met een pleidooi voor verhoging van de netto AOW, zodat ook ouderen met een bescheiden aanvullend pensioen worden gespaard.

Arbeidsparticipatie

Naast de vergrijzing is een belangrijke demografische trend de afname van het aandeel jongeren in de bevolking door een gestage daling van het geboortecijfer. Een onvermijdelijk gevolg van deze ontgroening is dat de potentiële beroepsbevolking afneemt. Vergroten van de arbeidsparticipatie is daarom een belangrijk beleidsdoel; ouderen vormen daarbij een belangrijke doelgroep. In de jaren negentig waren vrijwel alle zestig-plus-mannen met vervroegd pensioen. De laatste jaren is de arbeidsparticipatie van oudere mannen weer aan het stijgen; in 2006 werkte 31 procent van de mannen van 60–64 jaar. Als gevolg van de voortschrijdende emancipatie is de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen vanaf de jaren zeventig fors gestegen. Was de geboorte van kinderen in de jaren zeventig nog een reden voor stoppen, inmiddels is doorwerken de norm. De verwachting is dat de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen ook de komende decennia flink zal stijgen (Roman *et al.*, 2007). De lage arbeidsparticipatie van oudere vrouwen en mannen komt vooral voor rekening van laag- en middelbaaropgeleiden (tabel 1). De participatie van hoogopgeleide 45-plus-mannen bedraagt in 2006 ruim tachtig procent en de participatie van hoogopgeleide 45-plus-vrouwen ruim

71 procent. Bij laag en middelbaaropgeleiden zijn de cijfers aanzienlijk lager. Bij jongere mannen participeert 85 tot 92,5 procent, maar bij oudere mannen is dit slechts 67 en 75,5 procent. Onderweg haken veel mannen af. Bij de vrouwen zijn de arbeidsparticipatieverschillen naar opleidingsniveau nog groter: van de laagopgeleide oudere vrouwen participeert maar 33 procent.

Arbeidsparticipatie en de AOW

Behalve voor het verhogen van de AOW-leeftijd wordt vanuit participatieperspectief gepleit voor ruimere mogelijkheden voor deeltijdpensioen. Uit onderzoek blijkt dat veel ouderen de loopbaan geleidelijk willen afbouwen en eventueel in deeltijd willen doorwerken (Cuelenaere en Chotkowski, 2008). Aanvullende pensioenregelingen spelen in op deze trend. In plaats van een prepensioenpremie wordt een hogere ouderdomspensioenpremie geheven die bij veertig jaar opbouw een pensioen garandeert van zeventig procent vanaf 62 jaar. Onder de noemer flexpensioen kunnen deelnemers zelf kiezen op welke leeftijd ze met pensioen willen en ook het deeltijdpensioen behoort vaak al tot de mogelijkheden. Het kabinet heeft met Prinsjesdag aangekondigd dat mensen de mogelijkheid krijgen om de AOW op latere leeftijd te laten ingaan, waarbij ook deeltijd-AOW mogelijk wordt. Elk jaar uitstel van de AOW zou een circa vijf procent hogere AOW-uitkering opleveren. De verhoging wordt actuarieel neutraal berekend, wat wil zeggen dat men bij een gemiddelde levensverwachting over de gehele pensioenperiode evenveel AOW ontvangt bij uitstel als wanneer men niet uitstelt. Het kabinet wil hiermee stimuleren dat mensen voltijd tot hun 65e jaar blijven doorwerken en pas daarna hun loopbaan geleidelijk afbouwen. Vooral nog zullen eventuele effecten van deze maatregel beperkt blijven tot degenen die nu al tot 65-jarige leeftijd werken. Op wie noodgedwongen eerder uitvalt, heeft deze prikkel waarschijnlijk geen effect.

Keuzevrijheid en de levensloop

Discussies over keuzevrijheid in de pensioenen hangen sterk samen met de toenomen diversiteit in levenslopen. Het traditionele driefasenmodel van leren–werken–rusten voor mannen en leren–zorgen–rusten voor vrouwen heeft volgens de Verkenning Levensloop plaatsgemaakt voor een model met vloeiende grenzen en overgangen (Ministerie van SZW, 2002). Kenmerkend voor de moderne levensloop is dat mensen werken, leren, zorgen en rusten combineren en afwisselen. Kenmerkend is ook dat ze dat veel meer dan vroeger naar eigen inzicht doen. Mensen willen zelf keuzes kunnen maken, bijvoorbeeld over hoeveel uur ze werken, op welke tijdstippen ze dat doen en wanneer ze stoppen met werken. Leeftijdsgrenzen die in de traditionele levensloop goed aansloten bij de leefwijze en behoeftes van mensen, zijn in de moderne levensloop steeds meer een obstakel geworden om het leven naar eigen inzicht te kunnen inrichten. In de spitsuurfase is tijd schaars vanwege de cumulatie van arbeid, zorg en leren, en staan ook het inkomen door deeltijdwerk en de extra kosten van kinderen onder druk. In de fase van de actieve ouderdom is er weer tijd in overvloed en neemt de koopkracht door het wegvallen van de kosten van kinderen en, in geval van een eigen huis, door de relatief lage woonlasten veelal toe. Dat impliceert dat mensen in die levensfase meer keuzemogelijkheden hebben, ook ten aanzien van het moment waarop ze met werken willen stoppen. Uit onderzoek blijkt dat werknemers er steeds meer rekening mee houden dat zij langer zullen doorwerken (Cuelenaere en Chotkowski, 2008) De leeftijd tot wanneer men bereid is door te werken is inmiddels gestegen tot 62,2 jaar.

Tabel 1

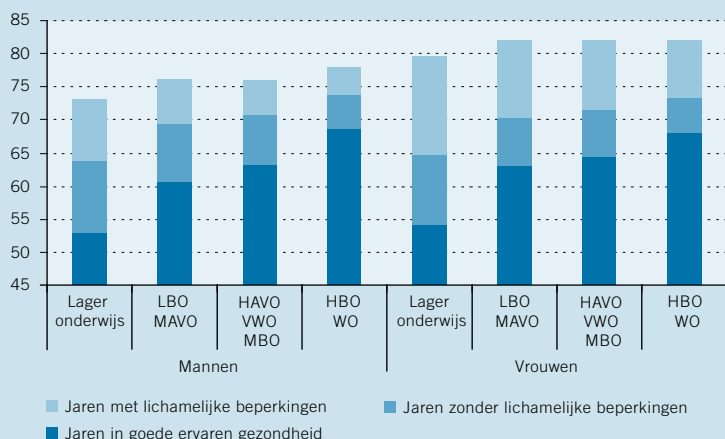
Arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau in 2006 (in procenten).

| Opleidingsniveau | Mannen 24–44 | Mannen 45–64 | Vrouwen 25–44 | Vrouwen 45–64 |
|------------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| Laag | 85 | 67,1 | 55 | 33,4 |
| Midden | 92,5 | 75,5 | 76,4 | 58,8 |
| Hoog | 96,3 | 80,3 | 88,7 | 71,1 |

Bron: CBS, eigen bewerking

Figuur 1

Verschillen in levensverwachting naar opleiding en geslacht.



Bron: Nationaal Kompas Volksgezondheid, RIVM, Bilthoven, eigen bewerking

Keuzevrijheid en de AOW

De scheve verdeling van tijd en geld over de levensloop heeft geïnspireerd tot voorstellen om de financiële middelen die beschikbaar zijn voor het pensioen open te stellen voor gebruik eerder in de levensloop. Mensen lenen dan als het ware van zichzelf en betalen dat later in de vorm van een verminderde pensioen-aanspraak terug. In feite gaat het daarbij om een nieuwe vorm van solidariteit van je toekomstige zelf met je huidige zelf. Het is er niet van gekomen, met als belangrijkste reden dat kabinet en sociale partners de pensioenambitie van zeventig procent van het loon niet ter discussie wilden stellen. Dat is ook begrijpelijk; die ambitie was immers eerder al verlaagd van zeventig procent eindloon naar zeventig procent middellood. Ondanks de betere pensioenvoorzieningen halen velen dit doel nu en ook in de toekomst niet. Discussie over keuzevrijheid in de pensioenen gaat sindsdien niet meer over de keuze om pensioen aan te wenden voor verlof gedurende de levensloop, maar over de keuze voor het moment van uittreden en die tussen geheel of gedeeltelijk uittreden.

Solidariteit

Een pensioenverzekering impliceert altijd solidariteit van kortlevenden met langlevenden. Ten tijde van het ontstaan van de AOW was dit geen kwestie, omdat de verschillen in levensverwachting tussen sociaaleconomische groepen toen klein waren. In de afgelopen decennia zijn de sociaaleconomische sterfteverschillen echter toegenomen, vooral omdat de sterfte aan hart- en vaatziekten onder hogeropgeleiden veel sterker is afgenomen dan onder lageropgeleiden. Lageropgeleiden genieten daardoor een beperkter aantal jaren van de AOW dan hogeropgeleiden. Lageropgeleiden betalen bovendien in principe meer jaren premie dan hogeropgeleiden omdat ze eerder beginnen met werken. Een geval van omgekeerde ofwel perverse solidariteit. Laagopgeleide mannen leven bijna vijf jaar korter dan hoogopgeleide mannen. Voor vrouwen is het verschil ruim

tweeënhalf jaar. Het verschil in gezonde levensverwachting is nog veel groter. Laagopgeleide mannen en vrouwen leven respectievelijk circa zestien en veertien jaar korter in goede ervaren gezondheid dan hoogopgeleide mensen. Zij krijgen ook veel eerder met lichamelijke beperkingen te maken. Zo leven mannen met alleen een lagereschoolopleiding gemiddeld 64 jaar zonder lichamelijke beperkingen en negen jaar met beperkingen. Hun totale levensverwachting, 73 jaar, is zelfs lager dan de levensverwachting zonder lichamelijke beperkingen van mannen met een hogere opleiding. De figuur laat ook zien dat vrouwen weliswaar langer leven dan mannen, maar dat het gemiddelde aantal jaren dat mannen en vrouwen kunnen verwachten in goede gezondheid te blijven nagenoeg gelijk is.

Solidariteit en de AOW

Vanuit de invalshoek van solidariteit wordt er de laatste jaren wel voor gepleit om de AOW afhankelijk te maken van het arbeidsverleden. Zo pleitten Sap en Schippers (2006) voor een flexibele pensioering waarbij de AOW niet langer aan leeftijd wordt gekoppeld, maar aan het aantal jaren dat iemand zich door (een combinatie van) werken en zorgen verdienstelijk heeft gemaakt voor de samenleving. Daarbij zou gestart kunnen worden met veertig jaar en zou de arbeidsverledeneis met het verder stijgen van de levensverwachting kunnen worden opgehoogd. Wie vroeg begint met werken kan dan eerder met AOW dan wie laat begint met werken. De omgekeerde solidariteit die de AOW vraagt van lagere inkomensgroepen met een kortere levensverwachting met hogere inkomensgroepen verdwijnt dan. Uiteraard zou aan deze variant de voorwaarde verbonden moeten worden dat het uiteindelijke pensioeninkomen, de lagere want eerder ingegane AOW plus het aanvullende pensioen, boven het bestaansminimum uitkomt, zodat geen aanvullingen vanuit de bijstand nodig zijn. Vergelijkbaar is het pleidooi van Bovenberg *et al.* (2006) voor koppeling van de uittredingsleeftijd aan de levensverwachting per beroepsgroep voor de aanvullende pensioenen. Zij benadrukken dat een gedifferentieerde pensioenleeftijd niet alleen eerlijker maar ook effectiever is. Een algemene verhoging van de pensioenleeftijd zou voor groepen met een lage gezonde levensverwachting slechts resulteren in een verschuiving van de kosten van pensioen naar kosten voor arbeidsongeschiktheid. Tot slot wordt ook vanuit solidariteitsperspectief gepleit voor de al besproken varianten van premiebetaling door AOW'ers en voor een inkomensafhankelijke AOW. Deze voorstellen vergroten de solidariteit omdat rijke ouderen dan meer bijdragen aan de kosten van de oudedagsvoorziening.

Evaluatie van alternatieven

Tabel 2 evalueert de verschillende voorstellen en ideeën rond de AOW op basis van de vier gehanteerde criteria: betaalbaarheid, arbeidsparticipatie, keuzevrijheid en solidariteit. Uiteraard spelen in

Tabel 2

De score van verschillende voorstellen ten aanzien van de toekomst van de AOW op de dimensies betaalbaarheid, arbeidsparticipatie, keuzevrijheid en solidariteit.

| | Betaalbaarheid | Arbeidsparticipatie | Keuzevrijheid | Solidariteit |
|---------------------------------|----------------|---------------------|---------------|--------------|
| Hogere AOW-leeftijd | + | + | - | - |
| Flexibele AOW | 0 | + | + | 0 |
| Arbeidsverledenafhankelijke AOW | 0 | + | 0 | + |
| Inkomensafhankelijke AOW | + | - | 0 | + |
| AOW'ers betalen mee | + | + | 0 | + |

dit debat ook nog andere aspecten, zoals uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Maar dat zijn veeleer randvoorwaarden, terwijl de vier evaluatiepunten de fundamenteën van de AOW betreffen. Daarnaast geldt dat wijzigingen in de uitgangspunten voor de AOW ook noodzakelijk tot aanpassingen van de aanvullende pensioenen in de tweede pijler.

Op basis van de scores van de verschillende ideeën tekenen de contouren van een toekomstbestendige AOW zich duidelijk af. Zo draagt een hogere AOW-leeftijd positief bij aan de betaalbaarheid, omdat de uitkeringslasten zullen dalen. De arbeidsparticipatie van diegenen die langer kunnen doorwerken, vooral de hogeropgeleiden, zal toenemen, maar bij lageropgeleiden zal er ook een hogere uitstroom naar de arbeidsongeschiktheid zijn, waardoor per saldo voor deze groep niet minder uitkeringslasten resulteren. De keuzevrijheid wordt negatief beïnvloed, omdat velen de hogere AOW-leeftijd als een inperking zullen ervaren. Het effect op de solidariteit is negatief omdat lageropgeleiden een groter deel van hun AOW-jaren moeten inleveren dan hogeropgeleiden. Een flexibele AOW is goed voor de keuzevrijheid en draagt door het creëren van prikkels op de relevante momenten en door het deeltijdpensioen bij aan de arbeidsparticipatie. Voor de betaalbaarheid en de solidariteit heeft deze variant in beginsel geen effecten omdat iedereen zelf betaalt voor de kosten van flexibiliteit of de opbrengsten ervan geniet.

De arbeidsverledenafhankelijke AOW scoort goed op solidariteit en biedt ook de juiste prikkels voor een hogere arbeidsparticipatie omdat beter aangesloten wordt bij de feitelijke mogelijkheden van mensen om langer door te werken. Deze variant zal ook een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Omdat niet of onvoldoende betaald werken leidt tot een lagere AOW, ontstaat er een sterke prikkel om (meer) te gaan werken. Keerzijde is wel dat paren die kiezen voor een traditionele rolverdeling met een fors lager pensioen te maken krijgen en dat het vooral de vrouwen zullen zijn die daar, na het overlijden van hun man of na scheiding, mee geconfronteerd worden. Deze variant heeft in principe geen effect op betaalbaarheid en keuzevrijheid. Het aantal jaren dat men gewerkt moet hebben voor de volledige AOW kan immers zo worden gekozen dat de kosten van de AOW gelijk blijven.

De laatste twee varianten, inkomensafhankelijke AOW en premiebetaling/fiscalisering van de AOW, werken beide positief uit op de betaalbaarheid en de solidariteit. Voor de keuzevrijheid hebben ze in principe geen effect. Het effect op de arbeidsparticipatie is door de lagere premies voor werkenden positief, zij het dat bij de inkomensafhankelijke AOW een negatieve prikkel ontstaat voor mensen die slechts vooruitzicht hebben op een beperkt aanvullend pensioen. Als zij meer gaan verdienen, gaat dat straks ten laste van de AOW en ten koste van de motivatie om meer te werken. Belangrijk is dat de groep waarvoor zich dit negatieve effect voordoet juist de groep is waar nog veel participatiewinst is te halen: lageropgeleide

mannen en vrouwen. In het schema heeft deze variant daarom bij de score op arbeidsparticipatie toch een min gekregen.

Voorstel voor een basispensioenwet

Het voorstel voor een basispensioenwet combineert de drie varianten die positief tot minimaal neutraal scoren: ouderen betalen net als jongeren mee aan de AOW. De AOW wordt gekoppeld aan het arbeidsverleden in plaats van aan leeftijd en de AOW wordt flexibel qua ingangsdatum en de mogelijkheid tot deeltijdpensioen. Iedereen krijgt op basis van zijn/haar arbeidsverleden een eigen spilleeftijd, dat wil zeggen de leeftijd rond welke iemand, uiteraard actueel neutraal, kan kiezen wanneer (gedeeltelijk) met pensioen te gaan. In eerste instantie valt te denken aan een spilleeftijd gekoppeld aan een arbeidsverleden van veertig jaar, terwijl ook de optie van deeltijd-AOW aan een arbeidsverleden van bijvoorbeeld 35 jaar zou kunnen worden gekoppeld. Wie vreest dat te veel jonge ouderen voor een positie als rentenier zullen kiezen, zal geneigd zijn te pleiten voor een minimumwaarde ten aanzien van de spilleeftijd. De omgekeerde solidariteit in de AOW van lage met hoge inkomensgroepen wordt daardoor echter gedeeltelijk behouden. Cruciaal voor hoe dit voorstel uitpakt voor de arbeidsparticipatie en de inkomenspositie van vrouwen, is wat precies wordt verstaan onder het arbeidsverleden. Naar analogie met het verzorgingsforfait en het mantelzorgforfait in de WW kunnen periodes waarin jonge kinderen worden verzorgd en mantelzorg wordt verricht (gedeeltelijk) meetellen bij de bepaling van het arbeidsverleden. Voor de volledigheid: periodes van geregistreerde werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en verlof tellen uiteraard ook mee in het arbeidsverleden. Om te voorkomen dat straks vooral vrouwen op de blaren moeten zitten als een paar toch wenst te kiezen voor een traditionele taakverdeling, wordt een premieplicht voor de niet werkende partner geïntroduceerd. Het aantrekkelijke van de combinatie van een verzorgingsforfait en premieplicht is dat een gerichte prikkel ontstaat voor vrouwen om opnieuw de arbeidsmarkt te betreden als de kinderen ouder worden. Gedurende de levensfase waarin niet wordt geparticipeerd omdat de kinderen jong zijn, is de AOW-opbouw (gedeeltelijk) gegarandeerd door het verzorgingsforfait. Als het jongste kind vijf jaar wordt, vervalt het verzorgingsforfait en ontstaat een forse prikkel om actief te worden op de arbeidsmarkt.

Dit voorstel om te komen tot een basispensioenwet impliceert tegelijkertijd een oproep aan de pensioensector om de aanvullende pensioenen op basis van de uitkomsten van het CAO-overleg dienovereenkomstig aan te passen. Het voorstel om de AOW om te bouwen tot een basispensioenwet stelt hogere uitvoerings-eisen dan een uniforme leeftijdsregeling. Maar met de huidige administratieve systemen mag dat geen belemmering zijn. Voor die extra uitvoeringslasten komt bovendien iets waardevols terug: een houdbaar en solidair basispensioen dat mensen de mogelijkheid biedt om hun eigen pensioendatum te kiezen en de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen uit alle sociaaleconomische klassen stimuleert.

LITERATUUR

- Bovenberg, A., J. Mackenbach en R. Mehlkopf (2006) Een eerlijk en vergrijzingsbestendig ouderdomspensioen. *ESB*, 91(4500), 648–651.
- Centraal Planbureau (2006) *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*. Den Haag: CPB.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Cuelenaere, B. en M. Chotkowski (2008) *Werkt grijs door? Beroepsbevolking en werkgevers over langer doorwerken 2005–2007*. Rotterdam: Ecorys.
- Ministerie van SZW (2002) *Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Regiegroep GrijsWerkt (2007) *Zeg eens B, eindrapportage*. Den Haag: Regiegroep GrijsWerkt.
- Roman, A., J. Schippers en J.D. Vlasblom (2007) *Vrouwen, gezinnen en werk*. Tilburg: OSA.
- Sap, J. en J. Schippers (2006) *AOW ontvangen? Eerst veertig jaar werken*. In: *NRC-Next*, 13 juni 2006.