

# Arbeidsmarkteffecten van de doorsneesystematiek

De voorgenomen afschaffing van de doorsneesystematiek in pensioenregelingen heeft nadelen op de arbeidsmarkt. Met name zullen oudere werknemers geprikkeld worden om minder te gaan werken of eerder met pensioen te gaan. Dit leidt tot teruglopende belastingopbrengsten en mogelijk zelfs tot een minder efficiënte arbeidsmarkt. Wil men deze bijwerkingen van de pensioenhervorming tegengaan, dan is flankerend beleid vereist.

**ED WESTERHOUT**  
Universitair docent  
aan de Universiteit  
van Amsterdam en  
verbonden aan het  
Centraal Planbureau  
en Netspar

**D**eze zomer schetste staatssecretaris Klijnsma de contouren van een nieuw pensioenstelsel in een brief aan de Tweede Kamer (Ministerie van SZW, 2015). Het nieuwe pensioenstelsel zal, vergeleken met het huidige, transparanter en eenvoudiger zijn, meer ruimte laten voor maatwerk en keuzevrijheid, een groter bereik hebben en, *last but not least*, afscheid nemen van de doorsneesystematiek. Om precies te zijn wil de regering vanaf 2020 deze systematiek gaan afbouwen. Hoe dat gaat gebeuren is nog niet duidelijk. De afbouw kost tientallen miljarden euro's (Lever *et al.*, 2014; Gradus en Van Meerten, 2015) en er zijn verschillende manieren om deze afbouw te financieren (Gradus en Vijverberg, 2014; Bonenkamp en Lever, 2015; De Haan *et al.*, 2015).

De keuze voor afschaffing van de doorsneesystematiek lijkt logisch. De nadelen van de systematiek zijn de laatste jaren talloze malen benoemd (Boeijen *et al.*, 2006; Bovenberg en Boon, 2010; Lever *et al.*, 2014; AFM, 2015; DNB, 2015; SER, 2015). De systematiek wordt als oneerlijk gezien voor jonge werknemers, zeg jonger dan 45, die vanwege deze systematiek meer pensioenpremie betalen dan ze aan pensioen opbouwen. Daarnaast belast de systematiek het goede functioneren van de arbeidsmarkt door werknemers

impliciet te belasten dan wel te subsidiëren en het werknemers moeilijk te maken te switchen van een baan met een *defined-benefit* ofwel DB-pensioenregeling naar een baan zonder een dergelijke regeling. Pensioenregelingen die zijn gebaseerd op de doorsneesystematiek kenmerken zich ook door een laag pensioenrendement (de verhouding tussen pensioenuitkering en pensioenpremie). Bovendien staat de doorsneesystematiek op gespannen voet met de keuzevrijheid die de regering wil vergroten.

Afschaffing van de doorsneesystematiek heeft echter niet louter voordelen. Met name mogen arbeidsaanbod-effecten worden verwacht die als minder aantrekkelijk kunnen worden beschouwd. Met flankerend beleid zouden deze effecten kunnen worden tegengegaan. Hoe dan ook vormen de arbeidsaanbodeffecten die in dit artikel centraal staan slechts één facet van de doorsneesystematiek. De vraag of afschaffing van de doorsneesystematiek een goede zaak is, wordt hier dus niet beantwoord noch gesteld.

## DOORSNEESYSTEMATIEK EN DE LEVENSCYCLUS

De figuren 1 en 2 illustreren de kenmerken van de doorsneesystematiek. De systematiek houdt in dat elke werknemer, ongeacht zijn of haar leeftijd, met hetzelfde premiepercentage en hetzelfde pensioenopbouwpercentage wordt geconfronteerd. Gelijke percentages voorkomen een oneerlijke behandeling van werknemers van verschillende leeftijd, zo is het idee. Echter, de doorsneesystematiek is geenszins leeftijdsneutraal. Premies die worden betaald aan het begin van de arbeidscarrière hebben langer tijd om te renderen dan premies betaald aan het einde van de carrière; de eerste hebben daardoor een grotere waarde dan de laatste.

Om de betekenis hiervan te illustreren, heb ik het verloop van premies en pensioenopbouw gedurende de arbeidscarrière berekend voor een pensioenregeling die is gebaseerd op de doorsneesystematiek. De berekening is gebaseerd op een individuele regeling. Dit voorkomt dat overdrachten van en naar anderen de berekening doorkrui-

sen en daarmee het zicht ontnemen op datgene wat nu centraal staat: de doorsneesystematiek. De berekening is verder gestileerd: rente en productiviteitsgroei zijn constant.

De doorgetrokken lijn in figuur 1 toont de ontwikkeling van de pensioenpremie gedurende de arbeidscarrière, uitgedrukt in euro's op het moment van uitstreding. De pensioenpremie daalt met de leeftijd van de werknemer: zoals hierboven aangegeven, is de waarde van de premie hoger naarmate er meer tijd is om te accumuleren. De gestippelde lijn toont de ontwikkeling van de pensioenopbouw gedurende de arbeidscarrière, eveneens in euro's op het moment van uitstreding. Ook de pensioenopbouw daalt op basis van de aanname van volledige indexatie aan de loonontwikkeling. Zonder indexatie zou de gestippelde curve vlak verlopen. Wat de veronderstelling ook is, de premiecurve daalt harder dan de opbouwcurve.

Figuur 1 laat zien waarom de doorsneesystematiek als oneerlijk wordt beschouwd. Een jongere werknemer – in de berekening een werknemer jonger dan 43 jaar – betaalt meer dan hij of zij aan pensioen opbouwt; voor een werknemer ouder dan 43 jaar geldt het tegenovergestelde. Figuur 2 laat dit ook zien. De gestippelde lijn toont het verschil tussen de premie en opbouw die zijn afgebeeld in figuur 1: positief voor jongere werknemers en negatief voor oudere werknemers. De doorgetrokken lijn toont de accumulatie hiervan. Deze groeit tot de leeftijd van 43 jaar en daalt dan weer tot nul op de pensioenleeftijd. Deze lijn maakt duidelijk dat de doorsneesystematiek het onaantrekkelijk maakt om van baan te veranderen voor het moment van pensionering wanneer hiermee deelname aan een DB-regeling wordt beëindigd. Door van baan te veranderen, mist de werknemer opbouw waarvoor hij of zij al eerder premie heeft betaald.

Maar er is meer aan de hand. Aangezien pensioenpremie en -opbouw gekoppeld zijn aan het individuele arbeidsinkomen van werknemers, kan het verschil tussen premie en opbouw worden gezien als een impliciete belasting (of subsidie indien negatief). Dit kan arbeidsaanbodeffecten genereren voor zowel jongere als oudere werknemers. De mate waarin dit gebeurt, hoeft overigens niet gelijk te zijn, maar daarover later meer.

## ARBEIDSAANBODEFFECTEN

Om deze arbeidsaanbodeffecten af te leiden, gebruik ik een model dat het neoklassieke standaardmodel van het arbeidsaanbod met een drieperiodenmodel van de levenscyclus combineert (voor een beschrijving van het model zie Westerhout, 2015). In dit model verdeelt de werknemer de beschikbare tijd over arbeidsaanbod en vrije tijd in de eerste twee perioden van de levenscyclus, in de derde periode wordt het verdiende arbeidsinkomen geconsumeerd. Het model beschrijft enkel het arbeidsaanbodgedrag van werknemers in combinatie met de doorsneesystematiek. Hoe? Door middel van een impliciete belasting op arbeid die het loon in de eerste periode van de levenscyclus verlaagt en een impliciete subsidie die het loon in de tweede periode verhoogt. Het belasting- en subsidietarief zijn aan elkaar gerelateerd, want de impliciete opbrengsten van belastingheffing zijn gelijk aan de impliciete uitgaven aan subsidies (figuur 2).

Met dit model bestudeer ik drie casussen. De eerste is die zonder overheid.

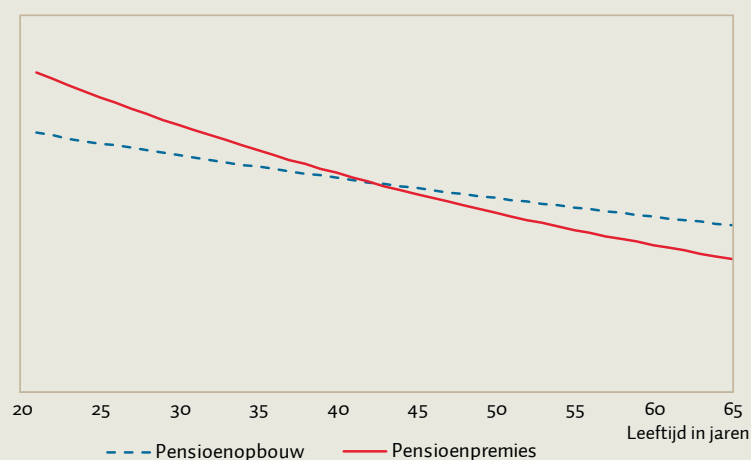
### Casus 1: Zonder overheid

De neoklassieke theorie van het arbeidsaanbod leert ons dat de effecten van een belasting (en een subsidie) op het arbeidsaanbod onbepaald zijn vanwege het gelijktijdige bestaan van een substitutie- en een inkomenseffect. In het onderhavige geval, waarin de afdrachten van de impliciete belasting wegvallen tegen de impliciete subsidies, is er echter enkel een substitutie-effect. Ofwel, het effect van de doorsneesystematiek is een verlaging van het arbeidsaanbod van jongere werknemers en een verhoging van het arbeidsaanbod van oudere werknemers.

Volgens de neoklassieke theorie is de belasting op arbeid van jongere werknemers verstorend en dus welvaartsverlagend; voor de subsidie geldt hetzelfde. De reden is dat de belasting de prijs van arbeid verandert en werknemers ertoe brengt keuzes te maken die in strijd zijn met hun eigen belang. De analogie met expliciete belastingen zoals die door overheden worden geheven, is perfect – althans in kwalitatieve zin. Op het kwantitatieve aspect kom ik later terug.

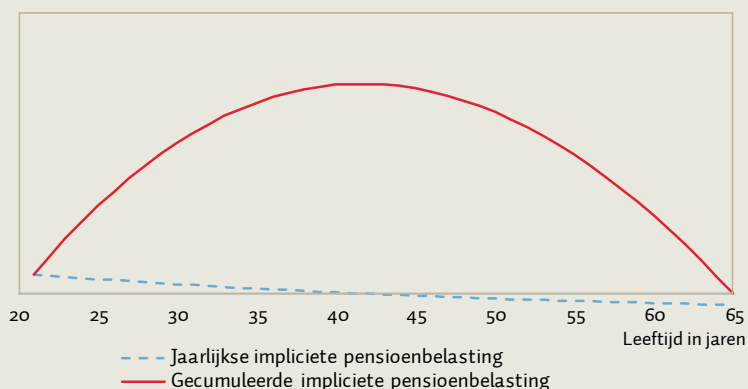
Pensioenpremies en -opbouw

FIGUUR 1



Impliciete pensioenbelasting

FIGUUR 2



### *Casus 2: Met overheid, arbeidsaanbod van jongere en oudere werknemers even prijselastisch*

De tweede casus voegt een overheid toe aan het model. De overheid besteedt een gegeven bedrag aan publieke consumptie en financiert dat door middel van een belasting op arbeidsinkomen. Het nettoloon van werknemers verschilt nu van hun brutoloon niet alleen vanwege een impliciete belasting en subsidie op grond van hun pensioen maar ook vanwege een expliciete belasting die door de overheid wordt opgelegd. Wat verandert dit aan de analyse?

Kwalitatief gezien niets, kwantitatief wel: het verlies van welvaart ten gevolge van de doorsneesystematiek wordt

## Het uiteindelijke welvaartseffect van de doorsneesystematiek hangt af van de arbeidsaanbodelasticiteit en de belastingdruk vanuit de overheid

namelijk door de toevoeging van de overheid vergroot. De reden is gelegen in de ontwikkeling van het totale arbeidsinkomen. Dit daalt omdat de doorsneesystematiek het arbeidsinkomen van jongere werknemers meer verlaagt dan dat ze het arbeidsinkomen van oudere werknemers verhoogt. De overheid ziet zich nu genoodzaakt om het belastingtarief op arbeid te verhogen teneinde de gegeven hoeveelheid publieke consumptie te kunnen blijven financieren. Dit betekent een extra verstoring van arbeidsaanbodbeslissingen en een extra welvaartsverlies.

### *Casus 3: Met overheid, arbeidsaanbod van oudere werknemers meer prijselastisch dan dat van jongeren*

Nog niet genoemd is dat de tweede casus is gebaseerd op een beperkende veronderstelling: de arbeidsaanbodelasticiteiten van jongere en oudere werknemers zijn namelijk gelijk. Dat is een bewuste keuze omdat deze aanpak het beste het effect van de toevoeging van de overheid duidelijk maakt. Maar is het ook realistisch? Dat niet. De weinige empirische studies die gedaan zijn naar de relatie tussen de prijsgevoeligheid van het arbeidsaanbod en de leeftijd wijzen alle dezelfde kant op: het arbeidsaanbod van oudere werknemers is (veel) gevoeliger voor financiële prikkels dan dat van jongere werknemers (French en Jones, 2012). Waarom is niet helemaal duidelijk, maar het gegeven dat pensionering voor oudere werknemers wel en voor jongere werknemers nauwelijks een optie is, speelt hierbij ongetwijfeld een rol. De derde casus veronderstelt daarom een hogere arbeidsaanbodelasticiteit voor oudere werknemers; voor de rest is de derde casus gelijk aan de tweede.

De verandering is niet zonder betekenis. Waar in de

eerste twee casussen sprake was van een welvaartsverlies, is er nu sprake van een welvaartseffect dat zowel positief als negatief kan zijn. De reden is vrij eenvoudig te begrijpen en dat is dat er twee effecten tegen elkaar inwerken. De eerste is genoemd in casus 1: de belasting en de subsidie die de doorsneesystematiek karakteriseren, verstoren de arbeidsprijs en zetten werknemers aan tot verkeerde keuzes. De tweede is de omgekeerde versie van het effect in casus 2. Vanwege de hogere arbeidsaanbodelasticiteit voor oudere werknemers is de verhoging van het arbeidsinkomen van oudere werknemers groter dan de verlaging van het arbeidsinkomen van jongere werknemers. De verbreding van de belastingbasis stelt de overheid in staat het belastingtarief op arbeidsinkomen te verlagen. Dit maakt de verstoring van arbeidsaanbodbeslissingen juist minder groot.

De relatieve grootte van de twee effecten bepaalt nu het teken van het welvaartseffect van de doorsneesystematiek. Bij een kleine hoeveelheid publieke consumptie en een klein verschil in arbeidsaanbodelasticiteiten is de doorsneesystematiek welvaartsverlagend, bij een grote hoeveelheid publieke consumptie en een groot verschil in arbeidsaanbodelasticiteiten welvaartsverhogend.

### VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK

Het neoklassieke model dat ten grondslag ligt aan de analyse in dit artikel, is stevig verankerd in de macro-economie. Het heeft in het verleden ook zijn waarde bewezen in toepassingen op het vlak van fiscaal beleid en arbeidsmarkt. Toch zijn er kanttekeningen bij te plaatsen, vooral wanneer het wordt toegepast op de doorsneesystematiek. We lopen er hier enkele van na.

#### *Arbeidsvraag*

In de beleidsdiscussie worden momenteel twee varianten bestudeerd die de huidige doorsneesystematiek zouden kunnen vervangen: de progressieve premievariant en de degressieve opbouwvariant. De twee zijn vanuit de optiek van de hier gebruikte modellen equivalent. Bij de degressieve opbouwvariant gaan werknemers naarmate ze ouder worden minder pensioen opbouwen, terwijl ze evenveel premie blijven betalen. Bij de progressieve premievariant blijven ze evenveel opbouwen, maar gaan ze meer premie betalen naarmate ze ouder worden. Maar welke variant het ook wordt, de ouderen krijgen minder waar (pensioen) voor hun geld (premie). Voor jongere werknemers geldt het omgekeerde verhaal.

De equivalentie tussen de twee varianten hangt wel sterk op het hier gebruikte neoklassieke model. In de praktijk wordt de werkgelegenheid behalve door het aanbod van arbeid ook door de vraag naar arbeid bepaald. Breiden we de analyse hiermee uit, dan gaat de equivalentie tussen de twee varianten niet langer op indien we, zoals hierboven, van starre lonen voor de twee groepen werknemers uitgaan. In de progressieve premievariant worden oudere werknemers bij afschaffing van de doorsneesystematiek duurder voor de werkgever dan hun net zo productieve jongere collega's. De werkgever heeft er dan belang bij minder oudere werknemers aan te nemen of oudere werknemers versneld naar huis te sturen. In de degressieve opbouwvariant speelt dit niet. Jongere en oudere werknemers met dezelfde pro-

ductiviteit kosten de werkgever in deze variant immers evenveel pensioenpremie.

Samenvattend kunnen we stellen dat het arbeidsaanbod van oudere werknemers in beide varianten onder druk komt te staan, maar de arbeidsvraag van dezelfde groep alleen in de progressieve premievariant.

### Informatie over pensioenopbouw

Het is bekend uit enquêtes dat menig werknemer slecht op de hoogte is van zijn of haar pensioen. Kan het zijn dat afschaffing van de doorsneesystematiek onopgemerkt blijft zodat het arbeidsaanbod van werknemers onveranderd blijft? Indien gekozen wordt voor de progressieve premievariant, lijkt dat onwaarschijnlijk: veranderingen in de premies zullen snel worden opgemerkt, zeker wanneer het een verhoging betreft, zoals voor oudere werknemers het geval is. Maar bij een degressieve opbouwvariant is dit zeker niet uit te sluiten: veranderingen in pensioenopbouw zijn hier minder tastbaar dan veranderingen in premies (Brinch *et al.*, 2012).

Blijft de hervorming onopgemerkt, dan vervalt bovenstaande analyse. De effecten van de doorsneesystematiek op arbeidsaanbod, belastingbasis, belastingtarief en welvaart kunnen dan op nul worden gesteld. Er is echter reden om aan te nemen dat dit scenario niet heel realistisch is. Zo zijn er veel studies gedaan naar de effecten van pensioen- of prepensioenhervormingen op het uittreedgedrag van werknemers (Coile en Gruber, 2007; Euwals *et al.*, 2010; Hanel, 2010). Deze studies vinden zonder uitzondering dat het uittreedgedrag van werknemers gevoelig is voor financiële prikkels. Bovendien streeft de regering ernaar het pensioenstelsel meer transparant te maken. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat de hervorming onopgemerkt blijft. Hoe begrijpelijker pensioenpremie en -opbouw aan werknemers worden gecommuniceerd, hoe waarschijnlijker het is dat werknemers financiële veranderingen laten doorwerken in hun uittreedbeslissing.

Men kan tegenwerpen dat deze argumenten minder of niet voor jongere werknemers gelden. Deze zijn nog minder goed geïnformeerd dan ouderen, zodat er reden is te verwachten dat hun arbeidsaanbodgedrag niet zal veranderen bij een hervorming van pensioenen. Merk op dat dit de kans op welvaartsverlies vanwege afschaffing van de doorsneesystematiek vergroot. In het extreme geval dat het arbeidsaanbod van jongeren compleet ongevoelig is voor afschaffing van de doorsneesystematiek, vervalt de vergroting van de arbeidsparticipatie van jongere werknemers en resteert de vermindering in arbeidsaanbod van oudere werknemers.

### TOT BESLUIT

Hoe belangrijk bovenstaande analyse ook moge zijn, ze geeft geen antwoord op de vraag of afschaffing van de doorsneesystematiek een goede zaak is. Zoals gesteld in de inleiding, heeft de doorsneesystematiek talloze effecten. Dit artikel heeft zich slechts op sommige van de mogelijke arbeidsmarkteffecten geconcentreerd (ook het mogelijke effect van de doorsneesystematiek op baanmobiliteit is buiten beschouwing gelaten). Het artikel concludeert ook niet dat afschaffing van de doorsneesystematiek per se slecht is

vanwege de ermee gepaard gaande arbeidsmarkteffecten. Het concludeert wel dat een welvaartsverlies op grond van arbeidsmarkteffecten niet kan worden uitgesloten.

Bovendien is zelfs het laatste niet direct problematisch. De overheid zou leeftijdsspecifieke fiscale instrumenten kunnen inzetten om de bijwerkingen van de afschaffing van de doorsneesystematiek tegen te gaan (denk bijvoorbeeld aan een doorwerkbonus of een specifieke arbeidskorting voor oudere werknemers). Dit zou als het ware de impliciete pensioensubsidie vervangen door een expliciete overheidssubsidie. Dit zou zelfs een verbetering zijn van de huidige situatie als men van mening is dat (verhoging van) arbeidsparticipatie meer een zaak is van de overheid dan van pensioenfondsen.

### LITERATUUR

- AFM (2015) *Naar een toekomstbestendig tweede-pijlerpensioen*. Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.
- Boeijen, D., C. Jansen, N. Kortleve en J. Tamerus (2006) Leeftijdssolidariteit in de doorsnee-premie. In: O. Steenbeek en F. van der Lecq (red.) *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 147–165.
- Bonenkamp, J. en M. Lever (2015) *Transitie doorsneesystematiek: een kwantitatieve analyse*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bovenberg, L. en B. Boon (2010) Now is the time. Overstap naar degressieve pensioenopbouw nu wenselijk en mogelijk. *Netspar NEA Paper*, 36.
- Brinch, C.N., E. Hernæs en Z. Jia (2012) Labor supply on the eve of retirement – disparate effects of immediate and postponed rewards to working. *Statistics Norway Discussion Paper*, 698.
- Coile, C. en J. Gruber (2007) Future social security entitlements and the retirement decision. *The Review of Economics and Statistics*, 89(2), 234–246.
- DNB (2015) *Position Paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog*. Artikel op [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).
- Euwals, R., D. van Vuuren en R. Wolthoff (2010) Early retirement behaviour in the Netherlands: evidence from a policy reform. *De Economist*, 158(3), 209–236.
- French, E. en J. Jones (2012) Public pensions and labor supply over the life cycle. *International Tax and Public Finance*, 19(2), 268–287.
- Gradus, R. en H. van Meerten (2015) Brief nieuw pensioenstelsel is goede eerste stap, maar laat nog veel open. *PensioenMagazine*, 2015(111), 1–8.
- Gradus, R. en L. Vijverberg (2014) Stappen zetten naar een moderner pensioenstelsel. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46(2), 54–63.
- Haan, J. de, M. van Leuvensteijn en J. Tamerus (2015) *Maak overgangsschuld doorsneesystematiek expliciet voor pensioenfondsen*. Opinie op Me Judice, 27 augustus.
- Hanel, B. (2010) Financial incentives to postpone retirement and further effects on employment – evidence from a natural experiment. *Labour Economics*, 17(3), 474–486.
- Lever, M., J. Bonenkamp en R. Cox (2014) Doorsneesystematiek in pensioenen onder druk? *CPB Policy Brief*, 2014(01).
- Ministerie van SZW (2015) *Kamerbrief Hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel*, 167904.
- SER (2015) *Toekomst pensioenstelsel*. Den Haag: SER.
- Westerhout, E. (2015) *The hidden treasure of collective defined benefit pension schemes – the good thing about frontloading of pension contributions*. Artikel op [www.edwesterhout.nl](http://www.edwesterhout.nl).