

Een eerlijk en vergrijzingbestendig ouderdomspensioen

Door de fiscaal aftrekbare premie voor het ouderdomspensioen te baseren op een vaste verhouding tussen de actieve en gepensioneerde periode van groepen met uiteenlopende overlevingskansen wordt het pensioenstelsel eerlijker en vergrijzingbestendiger. Bovendien vallen middelen vrij om te investeren in de gezondheid en talenten van mensen.

Een langere levensverwachting is goed nieuws. Menselijk kapitaal gaat langer mee waardoor het rendement op investeringen in mensen stijgt. Maar door vast te houden aan een vaste, uniforme pensioenleeftijd worden deze kansen nog onvoldoende gegrepen. Deze bijdrage stelt daarom voor de geambieerde pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting en daarbij rekening te houden met verschillen in overlevingskansen binnen de bevolking. Door de pensioenopbouw en de bijbehorende pensioenleeftijd van een homogene groep te baseren op de overlevingskansen van die groep wordt het pensioenstelsel niet alleen robuuster maar ook eerlijker. Voordat we ons voorstel uitwerken gaan we eerst in op de recente en te verwachten ontwikkelingen in levensverwachting en gezondheidsbeperkingen.

Levensverwachting en gezondheidsbeperkingen

Voor de beoordeling van de houdbaarheid van de ouderdomspensioenen is met name de resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd relevant. De levensverwachting van een 65-jarige man bedroeg in het midden van de jaren vijftig nog 13,9 jaar en is nu volgens recente cijfers van het Actuarieel Genootschap (AG) 16,1 jaar. Bij vrouwen nam de resterende levensverwachting toe van 14,9 naar 19,6 jaar. De nieuwe prognose van het AG voor de sterftetafels in 2050 laten een verdere stijging zien van de levensverwachting op 65-jarige leeftijd naar 19,6 jaar voor mannen en 21,3 jaar voor vrouwen. De levensverwachting in Nederland blijft overigens achter bij de rest van Europa. De Europese Commissie verwacht in de EU in 2050 een levensverwachting op 65-jarige leeftijd van 20,8 jaar voor mannen en 24,3 jaar voor vrouwen (Europese Commissie, 2005). Er is in ons land dus nog ruimte voor verdere verbeteringen in de levensverwachting.

Ook de levensverwachting zonder gezondheidsbeperkingen is de afgelopen decennia behoorlijk toegenomen. In 2003 bedroeg de levensverwachting zonder lichamelijke beperkingen in Nederland ongeveer zeventig jaar voor zowel mannen als vrouwen. Het RIVM (RIVM, 2006) geeft aan dat deze in de afgelopen tien à vijftien jaar met maar liefst zes tot zeven jaar is toegenomen. Behalve aan betere medische behandelingen is deze gunstige ontwikkeling te danken aan verbeterde medische hulpmiddelen (gehoorapparaten, heupprotheses, staaroperaties) waardoor aandoeningen en ziekten minder beperkingen opleveren.

Sociaal-economische verschillen in (gezonde) levensverwachting

De verschillen in levensverwachting tussen sociaal-economische groepen zijn in de afgelopen halve eeuw fors gestegen. Met name de sterfte aan harten vaatziekten is onder de hoger opgeleiden sterker afgenomen dan onder lagere sociaal-economische groepen (Mackenbach, 1994). Mannen met alleen lager onderwijs hadden in de tweede helft van de jaren negentig een levensverwachting bij de geboorte van ongeveer 73 jaar, tegen 78 jaar voor mannen met hoger onderwijs. Voor vrouwen zijn de verschillen wat kleiner met, respectievelijk, 79½ en 82 jaar. Ook op 65-jarige leeftijd is er nog altijd zo'n twee jaar verschil in resterende levensverwachting tussen laaggeschoolden en anderen (zie figuur 1).

Deze verschillen in levensverwachting berusten op systematische verschillen in de mate waarin sociaal-economische groepen met gezondheidsproblemen kampen. Deze aandoeningen zijn lang niet altijd fataal, maar resulteren vaak ook in allerlei lichamelijke en geestelijke beperkingen. Deze kunnen worden gekwantificeerd door het aantal jaren dat mensen zonder beperkingen verwachten te kunnen leven – de zogenaamde gezonde levensverwachting. Voor mannen met alleen lager onderwijs lag deze in de tweede helft van de jaren negentig op 64 jaar, voor mannen met hoger onderwijs op 74 jaar. Voor vrouwen waren de corresponderende waarden 65 en 73 jaar (Van Hertzen et al, 2002). Op 65-jarige leeftijd zijn deze verschillen tussen sociaal-economische groepen iets meer dan gehalveerd tot drie à vier jaar (zie figuur 1). Hooggeschoolden leven dus niet alleen langer, ze leven ook een groter deel van hun leven zonder ernstige beperkingen.

**HANS BOVENBERG,
JOHAN MACKENBACH
EN ROEL MEHLKOPF**

Bovenberg is hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg en is verbonden aan CentER en Netspar. Mackenbach is hoogleraar en hoofd van de afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg, Erasmus MC, Universitair Medisch Centrum Rotterdam. Mehlkopf is MPhil student en studentassistent aan de Universiteit van Tilburg en bij Netspar.

Naar een eerlijker en robuuster pensioenstelsel

Gezondheidsproblemen staan een hogere pensioenleeftijd voor de meeste Nederlanders dus niet in de weg. Maar een uniforme pensioenleeftijd is in het licht van de toenemende verschillen in levensverwachting tussen verschillende sociaal-economische groepen niet eerlijk en ook weinig effectief. Niet eerlijk omdat een ongedifferentieerd stelsel resulteert in perverse solidariteit waarbij groepen met een hoog sterfterisico bijdragen aan de pensioenen van groepen met een laag sterfterisico. Weinig effectief omdat een hogere uniforme pensioenleeftijd in de groepen met een lage gezonde levensverwachting slechts zou resulteren in een verschuiving van pensioenkosten naar kosten voor arbeidsongeschiktheid.

De tweede pijler van ons pensioenstelsel, de arbeidsgerelateerde pensioenen, biedt goede mogelijkheden om de gewenste koppeling tussen pensioenleeftijd en levensverwachting tot stand te brengen. Dit vanwege de ruimte voor differentiatie tussen groepen met verschillende sterfttekansen. Verder bevindt de effectieve pensioenleeftijd in ons land zich op dit moment nog ruim onder de AOW-leeftijd van 65 jaar. De meeste pensioenregelingen zijn zo ingericht dat bij een 40-jarige opbouw op 62- of 63-jarige leeftijd een pensioen van zeventig procent middelloon mogelijk is. Een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd zal dan ook bij de tweede pijler moeten aangrijpen. Daar komt bij dat de kapitaalgedekte aanvullende pensioenen net zo gevoelig zijn voor een langere levensverwachting als de omslaggefinancierde AOW.

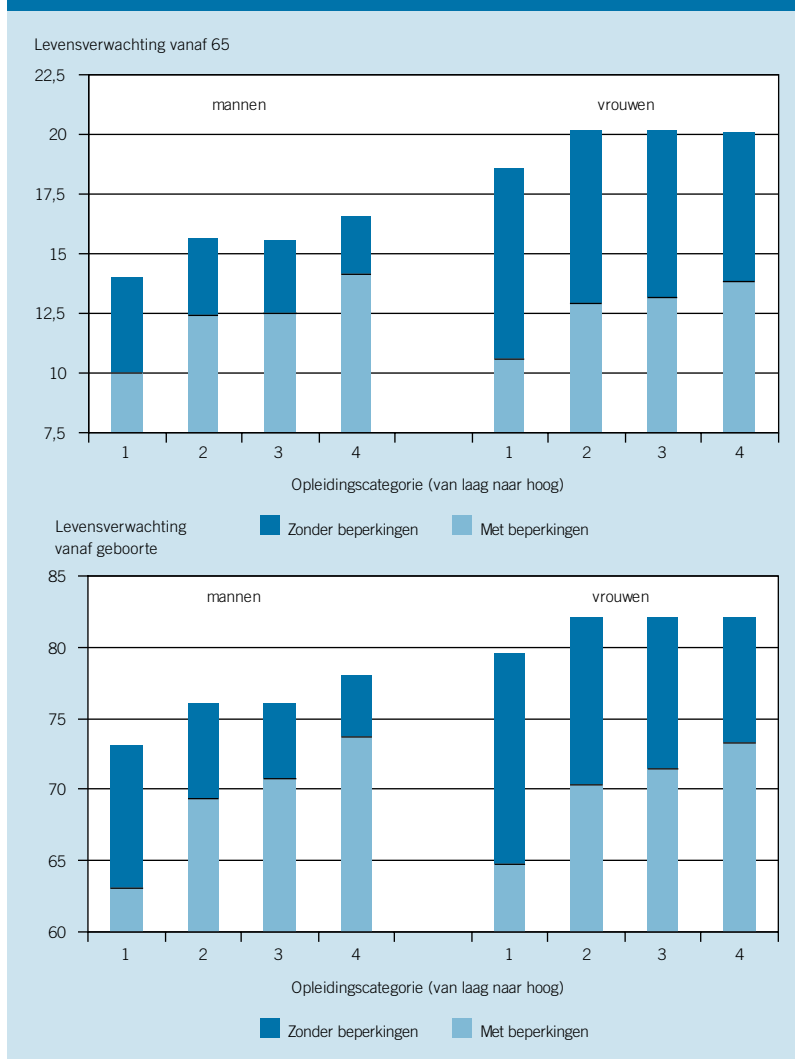
Sociale partners aan zet

In plaats van een vaste pensioenopbouw per dienstjaar bij een uniforme spilleeftijd van 65 jaar zouden de sociale partners de ouderdomspensioenen in de tweede pijler moeten vormgeven op basis van een vaste verhouding tussen het werkzame leven en het gepensioneerd leven. Bij de huidige pensioenregelingen is de verhouding ongeveer gelijk aan twee op één. Bij veertig jaar opbouw kan men op 62-jarige leeftijd een pensioen van zeventig procent van het middelloon opbouwen. Op die leeftijd hebben mannen nog zo'n twintig jaar te leven.

Een constante verhouding tussen actieve en gepensioneerd periode impliceert dat bij een stijgende levensverwachting de premie voor het ouderdomspensioen niet langer hoeft te stijgen. Als het

figuur 1

Levensverwachting zonder en met beperkingen naar opleidingsniveau, 1995-1999.



Bron: Van Herten et al 2002. (Cijfers zijn herzien in december 2006)

rendement op de pensioenbeleggingen de te verstrekken indexatie overtreft kan de premie zelfs dalen. De reden is dat het gespaarde geld bij een hogere levensverwachting langer kan renderen: de looptijd van de pensioenbeleggingen neemt toe.

Door over te schakelen op het voorgestelde systeem kan de gemiddelde pensioenpremie direct dalen. Er hoeft immers minder gereserveerd te worden voor hogere pensioenlasten van de jongere, actieve generaties die naar verwachting langer zullen leven dan de huidige gepensioneerd generaties. Zo komt een deel van de arbeidsvoorwaardenruimte vrij voor scholingsfaciliteiten. Werknemers worden zo in staat gesteld om langer productief te blijven. In plaats dat bij een stijgende levensverwachting meer middelen worden bestemd voor het afschrijven van mensen, investeren we meer in mensen.

tabel 1

Pensioenleeftijd, de premie voor een pensioenfonds met een uniform verdeelde populatie en het aantal pensioenjaren per gewerkt jaar in de verschillende pensioenstelsels

	Pensioenleeftijd			Premie		Aantal pensioenjaren per gewerkt jaar		
	2006	2025	2050	2006	2025	2006	2025	2050
Vaste pensioenleeftijd	62,0	62,0	62,0	18,5%	19,5%	0,48	0,52	0,57
Vaste verhouding	62,0	63,1	64,4	16,9%	16,7%	0,48	0,48	0,48
Vaste pensioenduur	62,0	63,7	65,5	16,2%	15,4%	0,48	0,46	0,44
Vaste premie	62,0	62,9	63,9	17,2%	17,2%	0,48	0,49	0,49

Een gedeelte van de vrijkomende ruimte kan ook eventueel worden benut om de indexatiekwaliteit van reeds ingegane pensioenen te verbeteren. Oudere generaties met een kortere levensverwachting betalen niet langer voor het pensioen van jongere, langer levende, generaties. Dit spoort beter met het profijtbeginnsel.

Toekomstige ontwikkeling pensioenleeftijd

Tabel 1 geeft aan hoe de pensioenleeftijd (waarop het ambitieniveau van zeventig procent van het middenloos wordt bereikt), de pensioenpremies, en de opbouwpercentages zich ontwikkelen onder het huidige en het door ons voorgestelde systeem. De berekeningen zijn gebaseerd op een mannelijke werknemer die op zijn 22^{ste} begint met werken en wiens loon meestijgt met de algemene salarisontwikkeling. We veronderstellen dat het jaarlijkse rendement op de pensioenbeleggingen deze loonontwikkeling overtreft met twee procentpunt en gaan uit van de recente AG- projecties van overlevingskansen. Bovenberg, Mackenbach en Mehlkopf (2006) bevatten meer details over de onderliggende veronderstellingen. Uit de tabel blijkt dat de huidige pensioenpremie met zo'n anderhalve procentpunt zou kunnen dalen als de pensioenopbouw wordt gebaseerd op vaste verhoudingen tussen de actieve en gepensioneerde periode. Tabel 1 laat ook zien hoe de pensioenuitkomsten zich ontwikkelen onder twee varianten van het door ons voorgestelde systeem. In de variant met een vaste premie wordt het extra rendement bij een langere levensverwachting als gevolg van een langere beleggingsduur benut om de pensioenperiode te verlengen ten opzichte van ons voorstel. De pensioenpremie hangt in dit *defined-contribution* systeem niet af van de levensverwachting. Er komen in deze variant dus geen extra middelen vrij om te investeren in een langer werkzaam leven als de levensverwachting stijgt. De variant met vaste pensioenduur laat de totale duur van de pensioenperiode ongewijzigd. Onder dit stelsel komen bij een stijgende levensduur juist grotere bedragen vrij voor scholing. De premie kan onmiddellijk dalen van 18,5 naar 16,2 procent zodat 2,3 procent van de loonsom beschikbaar komt voor verzorging.

Differentiatie tussen verschillende groepen

Door het hierboven beschreven systeem toe te passen in de tweede pijler kan men recht doen aan verschillen in levensverwachting tussen groepen. Dit vereist dat pensioenfondsen voor het verevenen van langlevensrisico in het ouderdomspensioen een finer onderscheid maken tussen verschillende homogene groepen. Dat elimineert de perverse solidariteit in het ouderdomspensioen van lage sociaal-economische groepen (met een kortere levensverwachting) met anderen. Het nabestaandenpensioen vermindert volgens onze berekeningen deze perverse solidariteit in het huidige systeem overigens met ruim een kwart (zie Bovenberg, Mackenbach en Mehlkopf (2006)).

Fiscaal kader en transitie

De overheid kan de koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting in de tweede pijler ondersteunen door aan te kondigen dat vanaf een bepaald jaar alleen die regelingen voor het ouderdomspensioen fiscaal worden ondersteund die uitgaan van een vaste verhouding tussen het werkzame en gepensioneerde leven.

Daarbij zou elke solidariteitskring waarbinnen langlevensrisico's worden verevend de mogelijkheid geboden kunnen worden de verhouding tussen de werkzame en gepensioneerde periode te bepalen op grond van de Nederlandse gemiddelden, uitgezonderd de laaggeschoolden, dan wel berekend voor de kring zelf. Het gaat namelijk vooral om het ontzien van laaggeschoolden met fysiek vaak zware beroepen die een aanzienlijk korter leven genieten dan de rest van de Nederlanders.

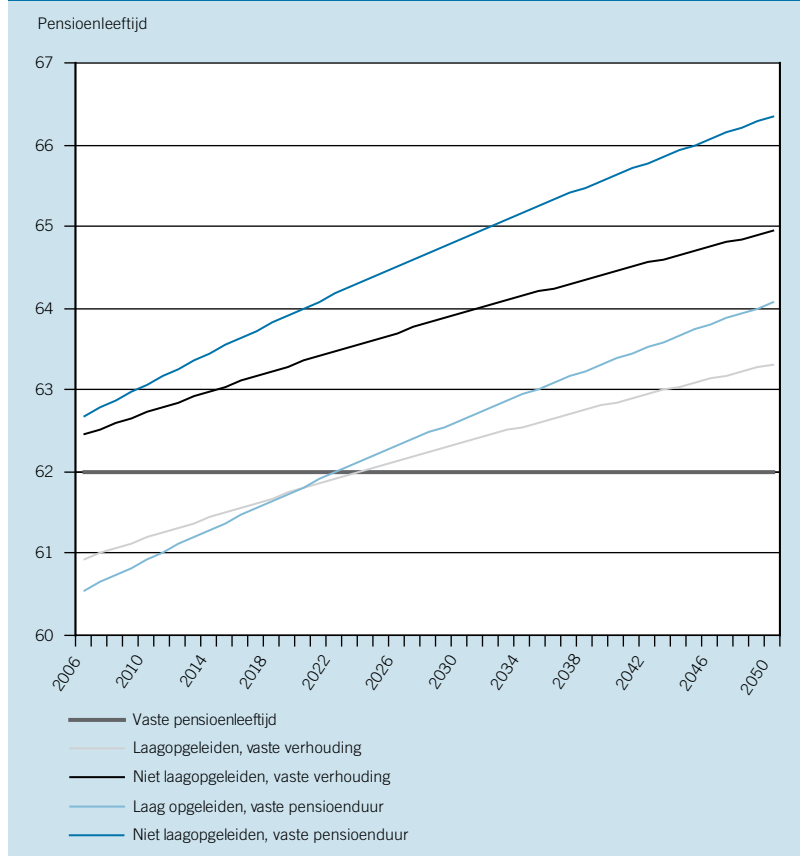
Dit voorstel impliceert dat bij een verder stijgende levensverwachting de groepen met een lage levensverwachting voorlopig uitgezonderd blijven van een stijgende pensioenleeftijd. Levensverwachting lijkt een goede objectieve maatstaf voor zware beroepen. Degenen die ondanks een hoge levensverwachting toch vroeg met pensioen willen zullen zelf bij moeten sparen via vrijwillige besparingen in de levensloopregeling of in box 3.

Bij de fiscale berekening van de verhouding tussen de actieve en gepensioneerde periode zou bij vrouwen de levensverwachting van mannen kunnen worden benut. Dat is in feite wat we in onze berekeningen voor de ontwikkeling van de pensioenleeftijd veronderstellen. Een reden voor deze procedure is dat de gezonde levensverwachting van vrouwen die van mannen niet overtreft. De extra levensjaren van vrouwen ten opzichte van mannen zijn vooral ongezond (zie figuur 1) en dus geen goede reden voor een hogere pensioenleeftijd. Een andere denkbare variant is vrouwen een extra actief jaar te geven voor elk kind dat ze hebben gebaard.

Figuur 2 geeft aan hoe onder de beschreven systemen de pensioenleeftijd van verschillende groepen zich zou ontwikkelen als we aannemen dat huidige levensduurverschillen op 65-jarige leeftijd tussen sociaal-economische groepen niet verder toenemen

figuur 2

Projecties van de pensioenleeftijd in verschillende systemen



en alle groepen op 22-jarige leeftijd beginnen met werken. De verschillen in sterftekansen tussen laaggeschoolde mannen en de rest van de mannelijke bevolking leveren een verschil op in pensioenleeftijd van zo'n anderhalf jaar bij gelijke verhoudingen tussen de actieve en de gepensioneerde periode. Dit verschil in pensioenleeftijd neemt toe tot het op 65-jarige leeftijd resterende verschil in gezonde levensverwachting van ongeveer drie jaar als we veronderstellen dat laaggeschoolden vier à vijf jaar eerder beginnen met werken. Voor elk jaar dat laaggeschoolden eerder gaan werken kunnen ze immers onder een systeem met vaste verhoudingen ongeveer een derde jaar eerder met pensioen.

AOW

Het voorgestelde systeem zal er toe leiden dat werken tot 65 steeds meer gangbare praktijk zal worden, vooral voor de groepen met een langere levensverwachting. Daarbij zou ook de AOW-leeftijd gekoppeld kunnen worden aan de gemiddelde levensverwachting op het moment dat het fiscale kader wordt aangepast. Een bezwaar is dat dit vooral zwakke sociaal-economische groepen met een lage levensverwachting zou treffen. Deze groepen zouden dan immers een hogere pensioenpremie moeten inleggen om de langere tijd tot de AOW-leeftijd te kunnen overbruggen. Om dit te voorkomen zou de AOW-uitkering berekend moeten worden op basis van de levensverwachting zoals berekend door het pensioenfonds. Mensen met lagere levensverwachting ontvangen dan een hogere AOW-uitkering. Zo komt er meer ruimte voor het pensioenfonds om voor de AOW-gerechtigde leeftijd een groter deel van het gereserveerde kapitaal uit te keren. Zo richten we de AOW beter op de kwetsbare ouderen, nu de oudere generatie steeds heterogener wordt. Ook zouden degenen die leerrechten benutten pas later recht kunnen krijgen op de AOW. Deze nivellerende maatregelen zijn een alternatief voor de verdere fiscalisering van de AOW.

Conclusies

Een hogere pensioenleeftijd is alleen sociaal acceptabel als groepen met een lage levensverwachting daarvan voorlopig worden uitgezonderd. De koppeling van de pensioenleeftijd aan levensverwachting biedt daarvoor goede mogelijkheden. Zo'n koppeling zorgt voor een evenwichtige verdeling niet alleen *tussen* maar ook *binnen* generaties. Het voorgestelde systeem vestigt de maatschappelijke aandacht op de nieuwe sociale kwestie: de sociaal-economische ongelijkheden in sterftekansen. De overheid wordt hierdoor aangezet deze verschillen te verkleinen door bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden te verbeteren, risicofactoren voor hart- en vaatziekten in achterstandsbuurten op te sporen en lager opgeleiden te ondersteunen bij het stoppen met roken. Op het niveau van de collectiviteiten van de verzekerde beroepsgroepen en sectoren is er ook een grotere prikkel om te investeren in de gezondheid van de

medewerkers omdat zo niet alleen de kosten van arbeidsongeschiktheid worden beperkt maar ook de pensioenlasten. Bovendien wordt zo de totale hoeveelheid menselijk kapitaal in een sector gekoesterd. Dit voorkomt een gespannen arbeidsmarkt en beschermt daarmee de concurrentiepositie.

Een aantal politieke partijen heeft voorgesteld de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies te beperken. Ons voorstel beperkt *de facto* de fiscale aftrekbaarheid door te voorkomen dat stijgende premies voor het ouderdomspensioen de belastingbasis eroderen als de levensverwachting toeneemt. De zwakke sociaal-economische groepen met een lage levensverwachting worden voorlopig uitgezonderd van deze beperking. De hogere effectieve pensioenleeftijd en de daarmee gepaard gaande hogere arbeidsparticipatie versterkt bovendien de financieringsbasis voor collectieve voorzieningen die met name voor kwetsbare groepen essentieel zijn. Verder wordt een krappere arbeidsmarkt met loonkosteninflatie voorkomen waarvan kwetsbare ouderen het eerste de dupe zouden worden.

Het koppelen van de pensioenopbouw aan de levensverwachting zorgt ook voor een robuuster pensioenstelsel dat minder kwetsbaar is voor vergrijzing, politieke risico's en conflicten tussen generaties. Abrupte stijgingen van de pensioenleeftijd en kostbare toekomstige generatieconflicten worden voorkomen terwijl tegelijkertijd arbeidsvoorwaardenruimte vrijvalt om meer in mensen te investeren. Het personeelsbeleid van bedrijven krijgt daardoor de gelegenheid zich in te stellen op een langer arbeidzaam leven door de gezondheid en de talenten van ouderen te koesteren, zodat een hogere pensioenleeftijd niet hoeft samen te gaan met meer arbeidsongeschiktheid. Middelen die eerst gereserveerd waren voor nazorg komen nu vrij voor voorzorg.

Het meest fundamentele aspect van ouderdom is de stervenskans. Niet de tijdspanne sinds de geboorte meet of iemand oud is maar de periode die we naar verwachting nog op deze aarde zullen doorbrengen. Door vast te houden aan een vaste, uniforme pensioenleeftijd schrijven we mensen steeds eerder onnodig af als 'oud.' Deze verspilling van talent moet worden gestopt door niet alleen de pensioenleeftijd maar alle leeftijden die wetten gebruiken om ouderdom te meten te koppelen aan de levensverwachting. Zo houden we onze bevolking langer jong en verhogen we de houdbaarheidsdatum van mensen.

LITERATUUR

Bovenberg A.L., J. Mackenbach en R. J. Mehlkopf (2006) *Pensioenen en levenverwachting*. Zie <http://center.uvt.nl/staff/bovenberg/>.

Europese Commissie (2005) Directorate General for Economic and Financial Affairs, November 2005. *The 2005 EPC projection of age-related expenditure: Agreed underlying assumptions and projection methodologies by Economic Policy Committee*. Brussels: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm.

Herten LM van et al. (2002) *Gezonde levensverwachting naar sociaal-economische status*. Leiden: TNO Preventie en Gezondheid. Mackenbach JP. (1994) *Ongezonde verschillen. Over sociale stratificatie en gezondheid*. Assen: Van Gorcum.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2006) *Zorg voor gezondheid. Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006*. Bilthoven: RIVM.