



Opties voor flexibilisering van de AOW

Flexibilisering van de AOW kan dienen om de arbeidsparticipatie te bevorderen en daarbij helpen om de lasten van de vergrijzing te verminderen. De prikkels die van flexibilisering uitgaan hangen sterk samen met de vormgeving van de maatregel. De effecten op de participatie van de maatregel, zoals het kabinet die nu in gedachten heeft, zijn beperkt. Een individuele spaarvariant voor de AOW vormt een alternatief.

Met Prinsjesdag heeft de regering tegen de achtergrond van de vergrijzing twee maatregelen aangekondigd. Ten eerste mogen mensen die 65 jaar worden vrijwillig hun AOW maximaal vijf jaar uitstellen. Bij elk jaar uitstel wordt de AOW met vijf procent verhoogd. Op 18 november is het wetsvoorstel hiertoe ingediend bij de Tweede Kamer. Ten tweede wil het kabinet het langer doorwerken stimuleren door AOW'ers met een groot aanvullend pensioen extra te belasten en deze groep tegelijkertijd de mogelijkheid te bieden die extra belasting te compenseren door het doorwerken tot 65 te belonen met een bonus. Flexibilisering van de AOW kan op twee manieren bijdragen aan de welvaart. In de eerste plaats wordt via de uitgelokte toename van de arbeidsparticipa-

tie het draagvlak van belasting- en premiebetaling vergroot zodat het een relatieve lastenverlichting voor de toekomstige generaties werkenden betekent. In de tweede plaats verhoogt het de keuzemogelijkheden voor degenen die rond hun 65e een beslissing over al dan niet doorwerken willen nemen. Vanwege onzekerheden over prikkelwerking en de budgettaire neutraliteit is het de vraag in hoeverre deze welvaartsvoordelen worden gerealiseerd. Hier passeren deze onzekerheden de revue, en wordt een variant op de voorgestelde flexibilisering van de AOW gezien waarin de nadruk veel meer op de individuele spaarfunctie ligt.

Flexibilisering in internationaal perspectief

Vergrijzing is in vrijwel alle OESO-landen onderwerp van politieke discussie. In veel landen hebben inmiddels hervormingen plaatsgevonden van het pensioenstelsel. Grofweg kunnen die pensioenhervormingen in twee categorieën onderverdeeld worden (Martin en Whitehouse, 2008). De eerste categorie betreft hervormingen van het pensioenstelsel zelf. De tweede categorie betreft aanpassing van de parameters van een pensioenstelsel zonder het systeem

**FRANK DEN BUTTER
EN JAN-MAARTEN VAN
SONSBEEK**

Hoogleraar en wetenschappelijk medewerker aan de Vrije Universiteit Amsterdam

zelf aan te tasten. Hervormingen van het pensioensysteem zelf betreffen doorgaans een overgang van *defined benefit*-systemen met een vaste pensioenhoogte en variabele premie naar *defined contribution*-systemen met een vaste premie en een variabele pensioenhoogte. Aan de financieringskant vindt vaak een (gedeeltelijke) overgang plaats van een systeem op omslagbasis naar een systeem op kapitaaldeckingsbasis. Dergelijke systemen zijn minder kwetsbaar voor vergrijzing, hoewel nog steeds gevoelig voor onverwachte schokken op bijvoorbeeld financiële markten (Bovenberg en Gradus, 2008). Beide hervormingen kunnen gepaard gaan met een overgang van publieke financiering van pensioenen naar private financiering. Daarbij vindt vrij automatisch een koppeling plaats van pensioen aan levensverwachting. Er wordt immers een min of meer persoonlijk kapitaal opgebouwd, dat over een bepaalde periode wordt uitgekeerd. Stijging van de levensverwachting leidt er dan toe dat hetzelfde kapitaal over een langere periode verdeeld moet worden of dat de ingangsdatum van het pensioen verlaat wordt. Zweden heeft in de jaren negentig, na een zware economische crisis, een hervorming van publieke *defined benefit* naar private *defined contribution* doorgevoerd. Italië heeft binnen het publieke systeem een overgang van *defined benefit* naar *defined contribution* doorgemaakt. Dergelijke ingrijpende systeemhervormingen lijken voor Nederland echter niet nodig, omdat Nederland al een groot deel (bijna de helft van het totaal van eerste, tweede en derde pijlerpensioenen) privaat op kapitaaldeckingsbasis financiert.

Hervorming van de pensioenen via aanpassing van de parameters is in meer of mindere mate in vrijwel alle OESO-landen aan de orde. Zo kan de pensioenhoogte aangepast worden. Sommige landen kiezen bijvoorbeeld voor een generieke verlaging van de pensioenen door niet meer volledig op de lonen te indexeren, maar geheel of gedeeltelijk op de prijzen. Andere landen kiezen voor specifieke aanpassingen. In Nederland wordt bijvoorbeeld per 2015 de partnertoeslag voor AOW'ers met een niet-verdienende partner jonger dan 65 afgeschaft. Ook kan de pensioenduur aangepast worden. Verschillende Europese landen hebben besloten om de vaste pensioenleeftijd stapsgewijs te verhogen. Minder zichtbaar zijn veranderingen die de pensioenleeftijd ongemoeid laten, maar de prikkels voor latere pensionering aanpassen, bijvoorbeeld door vroegpensionering duurder te maken en langer doorwerken aantrekkelijker. Ten slotte zijn er aanpassingen in de berekeningswijze van de pensioenen. Veel landen zijn bijvoorbeeld overgestapt van eindloosystemen naar middelloosystemen. De voorgestelde flexibilisering van de AOW-leeftijd

Langer doorwerken wordt gefaciliteerd, maar niet extra beloond aangezien de AOW-hoogte op actuariel neutrale wijze wordt aangepast

in Nederland kan worden gezien als een verandering in de parameters van het systeem zonder een duidelijke verandering in de prikkels. Langer doorwerken wordt gefaciliteerd, maar niet extra beloond aangezien de AOW-hoogte op actuariel neutrale wijze wordt aangepast. Internationaal is de komende pensioenhervorming in Noorwegen een interessante parallel. Noorwegen introduceert in 2010 een systeem waarbij de huidige vaste pensioenleeftijd van 67 vervangen wordt door een flexibele pensioenleeftijd van tussen de 62 en 70 jaar (Stensnes en Stolen, 2007). Pensionering op je 67e levert in het nieuwe systeem precies evenveel op als in het oude systeem. Bij latere pensionering wordt het pensioen verhoogd en bij eerdere pensionering verlaagd. Ook dit gebeurt met een actuariel neutrale correctiefactor, zodat de contante waarde van de pensioenen gelijk blijft, ongeacht de gekozen pensioenleeftijd. Wel koppelt Noorwegen de hoogte en duur van de pensioenen aan de ontwikkeling van de levensverwachting door stijging van de levensverwachting na 2010 door te berekenen in de hoogte van het pensioen op de basisleeftijd van 67 jaar. Als de levensverwachting stijgt, daalt dus de hoogte van het pensioen bij pensionering op 67 jaar en kan dat gecompenseerd worden door langer door te werken. Veel landen kennen overigens al langer de mogelijkheid van flexibele pensionering in het staatspensioensysteem. Vaak zijn die systemen echter nog zodanig ingericht dat vervroegde pensionering relatief aantrekkelijk is. Quaisser en Whitehouse (2006) tonen voor achttien OESO-landen met een systeem van flexibele pensionering aan dat de meeste landen langer doorwerken nog beneden actuariel neutraal niveau en vervroegd uittreden juist boven actuariel neutraal niveau belonen. Vaak zijn dergelijke systeemkenmerken overblijfselen uit het verleden toen juist vervroegde pensionering gestimuleerd werd. Langer doorwerken wordt alleen in Engeland, Portugal, Japan, IJsland en Tsjechië boven actuariel neutraal niveau beloond. Een jaar langer doorwerken levert in Engeland het meeste op. Het pensioen wordt dan meer dan tien procent hoger. Alleen IJsland en Frankrijk kennen verlagingsfactoren die vervroegd uittreden ontmoedigen. Een jaar eerder uittreden is in IJsland het duurst. Het pensioen wordt dan meer dan acht procent lager. In alle andere landen liggen de verlagingsfactoren onder het actuariel neutrale niveau. Zo wordt daar in feite vervroegd uittreden beloond. Steeds meer landen tenderen tegenwoordig naar aanpassing van de parameters. In Finland is bijvoorbeeld in 2005 de correctiefactor voor vervroegde uittreding verhoogd van 4,8 naar 7,2 procent, zodat vervroegd uittreden onaantrekkelijker wordt. Engeland heeft de correctiefactor voor langer doorwerken in 2005 verhoogd van 7,4 naar 10,4 procent, waardoor langer doorwerken aantrekkelijker wordt.

Relevante financiële en economische mechanismen

Centrale vragen bij het huidige regeringsvoorstel voor flexibilisering van de AOW zijn welke budgettaire en participatiegevolgen deze maatregel zal hebben. Meer specifiek gaat het bij het eerste om de vraag, wanneer wordt afgezien van het budgettaire effect vanwege het vergroten van het draagvlak, hoe deze maatregel budgettair neutraal valt in te kleden. Bij nader inzien zijn namelijk een aantal mechanismen werkzaam die budgetneutrale inkleding bemoeilijken. Deze betreffen het eenmalige budgettaire voordeel dat invoering van de maatregel oplevert; de risicoselectie naar levensduurverwachting op microniveau; en de keuze van de levensduurverwachting op macroniveau.

Eenmalig budgettair voordeel

Wanneer mensen ervoor kiezen om hun AOW inderdaad na hun 65e uit te stellen, dalen in eerste instantie de AOW-uitgaven. Uiteraard krijgen die uitstellers tegen de tijd dat ze alsnog met pensioen gaan een hogere AOW, maar dan zijn er ook weer nieuwe uitstellers. In een stabiel systeem waarin elk jaar een even grote aselechte groep 65-jarigen kiest voor uitstel van de AOW en waarin die uitstellers volgens een vast patroon hun AOW later laten ingaan, staat er tegenover de initiële uitgavendaling nooit een uitgavenstijging zolang het systeem

van flexibele AOW niet verlaten wordt. Het betekent dat zich op kasbasis een eenmalig budgettair voordeel manifesteert bij invoering van de maatregel. Het is van belang dit niet als een toename van de begrotingsruimte te zien, maar bijvoorbeeld het voordeel als buffer te reserveren voor het geval dat de maatregel weer wordt afgeschaft dan wel aan populariteit inboet. Op transactiebasis is er helemaal geen sprake van een voordeel: het is immers slechts een uitstel van het moment van betaling. Ook zullen in de praktijk de financiële gevolgen van flexibilisering gecompliceerder blijken te zijn. De groep uitstellers is immers noch aselekt, noch elk jaar even groot gezien de toename van het aantal 65-plussers en de stijgende arbeidsparticipatie van ouderen. Zolang het aantal uitstellers stijgt, zijn de tijdelijke besparingen door uitstel groter dan de kosten van verhoogde AOW's. Als het aantal uitstellers gaat dalen, bijvoorbeeld als de vergrijzing in de loop van de periode 2030–2040 over haar hoogtepunt heen is, slaan de tijdelijke besparingen om in tijdelijke meerkosten. Tegenover de daling van het aantal uitstellers staat dan immers nog geruime tijd de uitbetaling van de verhoogde pensioenen aan uitstellers van tijdens de vergrijzingspiek. Dit betreft echter tijdelijke schommelingen, die evenzeer opgevangen kunnen worden door de tijdelijke meevallers te reserveren.

Risicoselectie naar levensduurverwachting op microniveau

Een tweede reden die budgetneutrale inkleding van de flexibilisering van de AOW bemoeilijkt, is dat op microniveau risicoselectie kan optreden. Het ligt voor de hand dat de mensen die opteren voor uitstel van de AOW een bovengemiddelde levensverwachting hebben. Immers, voor mensen die op hun 65e in slechte gezondheid verkeren en een korte levensverwachting hebben, is het niet zinvol om gebruik te maken van de uitstelmogelijkheid. Er is enig empirisch bewijs dat risicoselectie daadwerkelijk optreedt. Uit Duits onderzoek (Kühntopf en Tivig, 2008) blijkt bijvoorbeeld dat mannen die op hun 66e met pensioen gaan gemiddeld een jaar langer leven dan mannen die op of voor hun 65e met pensioen gaan. Ook is bekend dat de doorwerkers van nu vooral de hogeropgeleiden en dus de rijkere zijn, die een bovengemiddelde levensverwachting hebben (Monden, 2008). Dit kan een financieel risico voor de overheid vormen omdat degenen die voor doorwerken na hun 65e kiezen waarschijnlijk ook langer een beroep op de AOW zullen doen. Zolang de doorwerkers voornamelijk mannen zijn, zal dat risico echter gedempt worden doordat mannen een kortere levensverwachting hebben dan vrouwen. Wel brengt dit aspect van de risicoselectie nog een algemeen punt aan de orde. Omdat de rijkere ouderen langer leven dan gemiddeld, doen zij een relatief groot beroep op de AOW. Vanuit dat averechtse verdelingsoogpunt lijkt het gebillijkt ook de rijkere ouderen meer te laten meebetalen aan de AOW. Dit gebeurt niet automatisch via de AOW-premie aangezien deze premie boven een modaal inkomen niet meer oploopt. In die zin kan de doorwerkbonus, tezamen met een (gedeeltelijke) fiscalisering van de AOW, een alternatief bieden voor de gedachte om de AOW afhankelijk te maken van het arbeidsverleden, zoals Sap *et al.* (2008) recentelijk hebben voorgesteld. Daarbij biedt de bonus bij doorwerken, die deze rijkere ouderen wordt aangeboden, een maatschappelijk voordeel vanwege de langere benutting van de hoge productiviteit van deze ouderen.

Keuze van de levensduurverwachting op macroniveau

Een derde aspect dat budgetneutrale inkleding bemoeilijkt, is het langlevensrisico. De ophoging van de AOW bij uitstel wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde levensverwachting van een 65-jarige. Maar welke levensverwachting is dat? Als die ophoging gebaseerd wordt op de huidige sterftekansen, wordt de levensverwachting waarschijnlijk onderschat omdat volgens de actuele CBS-prognoses de levensverwachting de komende tijd verder zal blijven stijgen. Als die ophoging gebaseerd wordt op toekomstige sterftekansen is dat probleem uit de wereld, maar dan krijgen uitstellers een lagere ophoging, gebaseerd op een

Dit kan een financieel risico voor de overheid vormen omdat degenen die voor doorwerken na hun 65e kiezen waarschijnlijk ook langer een beroep op de AOW zullen doen

mogelijke ontwikkeling van de levensverwachting die nog helemaal niet vaststaat. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat zich in de toekomst een kentering in de stijgende trend van de levensverwachting zal voordoen (Olshansky *et al.*, 2005). Uiteraard leidt aansluiten bij huidige sterfte-kansen voorlopig nog wel tot een budgettair risico aangezien de levensverwachting op basis van actuele sterftekansen een paar jaar achterblijft bij de levensverwachting gebaseerd op toekomstige sterftekansen. Internationaal wordt niettemin meestal (Zweden,

Polen, Litouwen, Italië en Duitsland) gekozen voor het gebruik van objectief vast te stellen, feitelijk gerealiseerde sterftekansen. Het gebruik van prognoses komt slechts voor in de Verenigde Staten en Letland (Brunborg, 2007). Een verdere complicatie betreft de vraag in hoeverre de keuze voor langer doorwerken de levensverwachting zal beïnvloeden. Neemt de levensverwachting van degenen die voor langer doorwerken kiezen af, vanwege de extra stress en werkdruk, of is dit langer doorwerken juist vanwege de actieve betrokkenheid bij de maatschappij zodanig gezond dat het op macroniveau een levensduurverlenging oplevert?

Flexibilisering via individuele spaarregelingen

Het huidige kabinetsvoorstel opteert voor een flexibilisering van de AOW-leeftijd waarbij mensen tot vrijwillig uitstel kunnen besluiten. Zoals hiervoor besproken zijn er onzekerheden bij de budgettair neutrale inrichting van deze maatregelen. Toekomstige tijdelijke meerkosten kunnen echter gemakkelijk opgevangen worden door de initiële financiële meevallers te reserveren. De financiële risico's door risicoselectie en het langlevensrisico lijken bovendien relatief beperkt. De vervolgvraag is dan of deze hervorming ook daadwerkelijk de arbeidsparticipatie van ouderen stimuleert. Dat zou het geval zijn indien de maatregel een cultuuromslag bewerkstelligt, waarin de vanzelfsprekendheid van pensionering op je 65e ter discussie gesteld wordt. Het kabinet heeft recent met dat oogmerk ook het automatisme van ontslag op 65-jarige leeftijd weggenomen. In individuele gevallen kan uitstel van AOW ook een belastingtechnisch voordeel opleveren. Een tijdelijke piek in inkomen bij doorwerken (loon + AOW) wordt immers voorkomen. Maar voor de meeste mensen zullen er geen goede financiële redenen zijn om uit te stellen. De AOW wordt doorgaans geïndexeerd met de loonstijging. De spaarrente kan daar normaal gesproken bovendien stijgen, zodat zelf sparen effectiever kan zijn dan uitstel aanvragen. In dit verband werd recent door Kapelle (2008) ook gewezen op het rendement dat nu al

behaald kan worden door de AOW bij doorwerken in een, overigens noch welvaarts vaste, noch risicovrije, lijfrente te storten. Naar het zich laat aanzien zal het huidige voorstel dus weinig extra arbeidsparticipatie opleveren.

Vanuit het oogpunt van het stimuleren van arbeidsparticipatie kan het voorstel op twee manieren aantrekkelijker gemaakt worden: door de parameters van het voorstel aan te passen of door extra flexibiliteit te creëren door de vormgeving van het voorstel aan te passen. De parametrische aanpassing kan plaatsvinden door, zoals eerder gememoreerd, de actuariële neutraal vastgestelde correctiefactor te verhogen. In dat geval verhoogt langer doorwerken daadwerkelijk de contante waarde van het totale pensioen, zodat ook voor mensen die geen belastingtechnische overwegingen danwel een afwijkend risicoprofiel hebben, uitstel voordeel oplevert. Uiteraard gaat een dergelijke aanpassing op macroniveau wel de kosten van de AOW verhogen. Maar als deze meerkosten worden afgewogen tegen de kosten van andere participatie-instrumenten, zou verhoging van de correctiefactor wel eens een efficiënt instrument kunnen blijken. Kosten treden immers alleen maar op als mensen daadwerkelijk kiezen voor langer doorwerken. Daarbij is dan wel essentieel dat uitstel alleen mogelijk is bij doorwerken, iets wat bij een actuariële neutrale vormgeving minder relevant is. Een andere optie betreft de vormgeving van het voorstel. Die optie is om als alternatief voor de maatregel in huidige vorm te kiezen voor een regeling waarbij een individueel spaarsaldo wordt opgebouwd bij doorwerken na je 65e. Wanneer men stopt met werken kan dan een beslissing genomen worden hoe dit opgebouwde spaarsaldo wordt benut: als een eenmalige uitkering of in de vorm van een aanvullende pensioenvoorziening. De spaarregeling voegt flexibiliteit toe voor de werknemer, die ook kan opteren voor een uitkering ineens. Feitelijk wordt zo de huidige individuele mogelijkheid van doorwerken en opsparen van AOW geformaliseerd in een gemakkelijk toegankelijke, door de overheid vormgegeven regeling. De door de overheid te vergoeden spaarrente zou dan uiteraard minimaal moeten aansluiten bij het hoogste risicovrije rendement dat op de markt behaald kan worden. Het voordeel van een dergelijke individuele spaarregeling is dat de selectieproblemen bij het berekenen van de risiconutraliteit er zich niet bij hoeven voor te doen. Bovendien geeft zo'n spaarregeling de overheid een natuurlijke prikkel tot fondsvorming zodat het tijdelijk budgettair voordeel niet wordt besteed. Bij een dergelijke individuele spaarregeling fungeert de spaarrente als de correctiefactor waarmee de overheid de doelstelling van het stimuleren van de arbeidsparticipatie kan beïnvloeden. Internationaal kent dit systeem ook parallellen. In Engeland, waar doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd beloond wordt met een boven actuariële neutraal niveau vastgestelde correctiefactor, bestaat bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om het uitgestelde pensioen als een bedrag ineens uit te

keren met een rentevoet die twee procentpunten boven het basisniveau van de *Bank of England* ligt.

Al deze overwegingen staan overigens los van de mogelijkheid van een geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, zoals voorgesteld door de Commissie Arbeidsparticipatie (2008), ofwel de commissie-Bakker. Flexibilisering van de AOW op een wijze die doorwerken daadwerkelijk aantrekkelijk maakt, kan echter betekenen dat de feitelijke pensioenleeftijd al voldoende stijgt zonder dat de wettelijke pensioenleeftijd hoeft te veranderen. Mocht verdere verhoging van de feitelijke pensioenleeftijd toch gewenst zijn, dan hoeft dat bij een flexibele AOW-leeftijd niet meer noodzakelijk via een verhoging van de minimale pensioenleeftijd van 65 jaar. Dezelfde correctiefactor die gebruikt wordt voor ophoging van de AOW bij langer doorwerken, kan immers ook gebruikt worden voor verlaging van de AOW bij vervroegde uittreding, zodat vervroegd uit-treden in dezelfde mate onaantrekkelijker wordt als langer doorwerken aantrekkelijker wordt.

Conclusie

Het huidige regeringsvoorstel om de AOW te flexibiliseren levert geen grote budgettaire risico's op. Vanwege de te verwachten geringe prikkeleffecten wordt doorwerken echter slechts voor een kleine groep mensen aantrekkelijker. Het voorstel zou zodanig kunnen worden aangepast dat doorwerken voor een grotere groep mensen aantrekkelijker wordt en het meer het karakter krijgt van een individuele spaarregeling, waarbij averechtse selectie- en verdelingsaspecten zo goed mogelijk worden vermeden. Via vaststelling van de hoogte van de spaarrente kan de mate waarin voor deze spaarregeling wordt gekozen, en daarmee de arbeidsparticipatie door langer doorwerken wordt verhoogd, worden beïnvloed. Bij vaststelling van een hoge spaarrente zijn er wel budgettaire kosten. Omdat die kosten slechts optreden als mensen daadwerkelijk langer doorwerken, is sprake van een efficiënt participatie-instrument.

LITERATUUR

- Bovenberg, A. en R. Gradus (2008) *Dutch policies towards ageing. Te verschijnen in European view.*
- Brunborg, H. (2007) *Life expectancy adjustments in the Norwegian pension reform.* Artikel gepresenteerd tijdens de Eurostat/ UNECE Demographic projections work session. Boekarest, 10-12 oktober 2007.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt.* Rotterdam, 16 juni 2008.
- Kapelle (2008) *Donner misrekenet zich met AOW-uitstel.* Persbericht Aegon 28-09-2008.
- Kühntopf, S. en T. Tivig (2008) *Early retirement in Germany: loss of income and lifetime? Artikel gepresenteerd tijdens het 64e IIPF congres in Maastricht.*
- Martin, J.P. en E. Whitehouse (2008) *Reforming retirement-income systems: lessons from the recent experiences of OECD countries.* *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 66.
- Monden, C. (2008) *Grote verschillen in de groep werkende 65+-mannen.* *ESB*, 93(4531), 183-185.
- Olshansky, S., D. Passaro, R. Hershov, J. Layden, B. Carnes, J. Brody, L. Hayflick, R. Butler, D. Allison en D. Ludwig (2005) *A potential decline in life expectancy in the United States in the 21st century.* *New England journal of medicine*, 352(11), 1138-1145.
- Queisser, M. en E. Whitehouse (2006) *Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system Design.* *OECD social, employment and migration working papers*, No. 40.
- Sap, J., J. Nijssen en M. Vermeulen (2008) *Maak de AOW afhankelijk van arbeidsverleden.* *ESB*, 93(4547), 678-681.
- Stensnes, K. en N. Stolen (2007) *Pension reform in Norway. Microsimulating effects on government expenditures, labour supply incentives and benefit distribution.* *Statistics Norway, research department, discussion paper*, No. 524.