

Flexibele pensionering: een waanidee

Sommige ideeën over pensioenen leiden een hardnekkig leven in de gedachtenwereld van politici, ook als deze ideeën door vele deskundigen in de pensioenwereld als waanidee zijn aangemerkt. Het bekendste voorbeeld van zo'n waanidee is dat de pensioenfondsen over te grote vermogens beschikken¹.

Een nieuw waanidee mag nu aan de verzameling worden toegevoegd, namelijk dat het flexibel maken van de pensioengerechtigde leeftijd wenselijk zou zijn. In het recente advies over de pensioenproblematiek heeft de SER tot uitdrukking gebracht dat naar zijn mening de tijd nog niet rijp is voor flexibilisering van de pensioengerechtigde leeftijd², maar dit heeft de staatssecretaris voor Sociale Zaken er niet van weerhouden deze flexibilisering via de media toch in discussie te brengen. Werkgevers en werknemers hebben zich (ook in de media) vrijwel direct negatief uitgelaten over deze flexibilisering. Werkgevers, omdat zij vrezen dat alle werknemers dan voor vervroeging van de pensionering zullen kiezen en werknemers omdat zij vrezen dat flexibilisering zal leiden tot het afschaffen van de (voor met name oudere werknemers aantrekkelijke) vut-regelingen. Ik zal hieronder betogen dat in het licht van te verwachten demografische ontwikkelingen flexibilisering van de pensioenleeftijd inderdaad niet tot (algemene) welvaartswinsten zal leiden. De belangrijkste reden daarvoor is dat flexibilisering alleen te realiseren is met een vergroting van de invloed van het omslagstelsel in de AOW en/of de aanvullende pensioenen. Dit leidt er toe dat zowel werkgevers- als werknemersorganisaties op den duur met de negatieve effecten van flexibilisering zullen worden geconfronteerd.

Geen welvaartswinst

In beginsel zal door het invoeren van keuzevrijheid in de pensioengerechtigde leeftijd de welvaart van alle partijen vergroot kunnen worden. Er komt immers meer keuzevrijheid en volgens standaard economische theorie zal door het vergroten van de keuzeruimte voor individuen, bij een ongewijzigde budgetrestrictie, een hogere indifferentiecurve kunnen worden bereikt. Dit geldt met name voor werknemers, maar ook werkgevers zullen er op vooruit gaan, omdat naar verwachting de productiefste en de meest gemotiveerde werknemers voor uitstel van pensionering zullen kiezen. In de Nederlandse praktijk echter kan er van welvaartswinst voor allen geen sprake zijn, omdat de AOW als een franchise is ingebouwd in de meeste aanvullende pensioenregelingen. Voor de meeste gepensioneerden zal daarom het opgebouwde recht van dit aanvullende deel alleen niet voldoende zijn om tot een minimale levensstandaard te komen. Als verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd tot de mogelijkheden behoort, zal derhalve op een of andere wijze zorg gedragen moeten worden voor een bodempensioen. Momenteel levert de AOW vanaf het 65ste levensjaar dit bodempensioen. Stel dat zou worden besloten ook de AOW-gerechtigde leeftijd flexibel te maken. Dit zal bij vervroegde pensionering uiteraard tot een stijging van de AOW-premie leiden. Op langere termijn kan die stijging zeer fors zijn. Bij een ongewijzigde AOW-gerechtigde leeftijd kan de premie al oplopen tot 20 à 25% rond 2030³. Als veel mensen tot vervroegde pensionering zullen besluiten en dus ook een AOW-uitkering ontvangen voor hun 65ste jaar, kan de AOW-premie in het ergste geval oplopen tot 30 à 35%. Dit is uiteraard geen haalbare optie. Het verlagen van de pensioengerechtigde leeftijd voor de AOW zou dan ook in strijd zijn met de gedachte dat deze leeftijd in verband met demografische ontwikkelingen op termijn juist verhoogd zou moeten worden⁴. Als basisargument hiervoor geldt dat door de toepassing van het omslagstelsel de vergrijzing tot gevolg zal hebben dat het impliciete rendement op de AOW-premies voor toekomstige generaties ver beneden het marktrendement zal komen te liggen.

Als flexibilisering van de AOW niet haalbaar is, zal op een andere manier het 'AOW-gat' moeten worden

gevuld. Het ligt het meest voor de hand deze aanvulling uit het fonds waar het pensioen is opgebouwd te financieren. Dit impliceert echter dat vermogen dat voor toekomstige pensioenen is opgebouwd nu al wordt aangesproken. Met andere woorden, in de financiering van pensioenen wordt de invloed van het omslagstelsel groter⁵. Ook dit betekent uiteraard dat dit op een of andere manier ten koste gaat van toekomstige generaties van pensioengerechtigden die het rendement op de premies voor hun aanvullende pensioenuitkering zien dalen door de daling van het opgebouwde vermogen. In beginsel maakt het geen verschil of de AOW-franchise middels de AOW zelf betaald wordt of uit de vermogens van de pensioenfondsen. In beide gevallen wordt het omslagstelsel toegepast en zullen de kosten even hoog zijn. Het verschil tussen beide opties is gelegen in de herverdelingseffecten. Bij de AOW-optie wordt herverdeeld van de gehele jongere bevolking naar hen die gebruik maken van vervroegde uittreding, terwijl bij de pensioenfondsoptie de herverdeling van jong naar oud alleen binnen het pensioenfonds plaatsvindt⁶.

Duur

Wat vooral belangrijk is bij de financiering van de AOW-franchise is de constatering dat niet de pensioenge-

1. Voor een duidelijke weerlegging van dit idee, zie C. Wolff, *Pensioenverzekerings? Een financieel-economische beschouwing*, Oratie, Maastricht, 1989.

2. Zie: SER, *Advies inzake de pensioenproblematiek*, 16 november 1990, blz. 86.

3. Daar wordt ook gesteld dat flexibilisering van de pensioenleeftijd alleen een zaak van de sociale partners kan zijn.

4. Zie bij voorbeeld C. Petersen, *De AOW in de toekomst*, ESB, 9 maart 1988, blz. 264-267.

5. Zie bij voorbeeld het rapport van de commissie-Drees, *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, Den Haag, 1987, blz. 128-132.

6. In beginsel wordt, zoals bekend, bij aanvullende pensioenregelingen het kapitaaldeckingsstelsel toegepast. Toch kan ook hier het omslagstelsel een rol spelen, bij voorbeeld als de op het eindloonstelsel gebaseerde pensioenuitkeringen niet door de opgebouwde vermogens gedekt worden.

7. Op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen is de pensioenfondsoptie te verkiezen. Men mag aannemen dat alle deelnemers aan een pensioenfonds dezelfde mogelijkheden tot vervroegde uittreding zullen krijgen. Voor de bevolking als geheel geldt dat niet, bij voorbeeld door het bestaan van 'witte vlekken' in de pensioenvoorziening.

rechtigde zelf, maar anderen, met name jongere werknemers maar ook werkgevers, het grootste deel van de kosten van vervroegde pensionering zullen betalen. Er vindt, met andere woorden, subsidiëring plaats van hen die met vervroegd pensioen willen gaan. In economische termen uitgedrukt: de vergroting van de keuzemogelijkheid gaat gepaard aan een verschuiving van de budgetrestrictie naar buiten. Voor anderen, bijvoorbeeld jongeren, verschuift de budgetrestrictie naar binnen. Dit effect op de herverdeling tussen generaties maakt dat flexibilisering niet leidt tot welvaartswinsten voor allen. Vergroting van de keuzemogelijkheid zal alleen een (Pareto-)optimale welvaartsverbetering kunnen zijn als de individuen ook met de kosten van de vergroting van de keuzemogelijkheid worden geconfronteerd. Idealiter betekent dat voor hen die vervroegd met pensioen willen, een verlaging van de pensioenuitkering die zowel de kortere premieopbouw als de langere uitkeringsduur weerspiegelt (en omgekeerd voor hen die later met pensioen willen gaan). De AOW-franchise maakt subsidiëring van vervroegde uittrekking echter onvermijdelijk. Daardoor zal dit alternatief wel zeer aantrekkelijk worden.

De angst van werkgevers dat flexibilisering van de pensioenleeftijd tot massale vervroegde uittrekking zal leiden lijkt dus gerechtvaardigd. Anderzijds dient vastgesteld te worden dat flexibilisering van de pensioenleeftijd kostenbesparingen kunnen impliceren in vergelijking met de huidige vut-regelingen⁷. Er is echter een groot verschil tussen beide mogelijkheden. De vut is namelijk geen pensioenregeling. Het is een tijdelijke afspraak tussen werkgevers en werknemers om vervroegde uittrekkers toch een (iets verlaagd) loon uit te betalen en de pensioenopbouw ongestoord voort te laten gaan. Vut-regelingen kunnen in beginsel zonder veel technische problemen gewijzigd of zelfs afgeschaft worden. Het wijzigen van pensioenregelingen vereist een grotere aanpassingstijd doordat het hier in beginsel om termijnen van veertig jaar gaat gedurende welke periode pensioenrechten worden opgebouwd. Als de pensioenleeftijd flexibel wordt in de aanvullende pensioenregelingen zal er veel minder een weg terug zijn dan bij de vut-regelingen het geval is. Dit verklaart wellicht de huiver van werkgevers voor het idee van flexibilisering.

Jongeren versus ouderen

De positiebepaling van werknemersorganisaties in dit verband is ingewikkelder.

Enerzijds kan het zojuist besproken argument voor werkgevers worden omgedraaid: door keuzevrijheid in de pensioenleeftijd in pensioenregelingen in te bouwen wordt flexibilisering een structureel element in de arbeidsvoorwaarden dat bezwaarlijk ieder jaar opnieuw ter discussie kan worden gesteld. Om deze reden kunnen werknemersorganisaties het idee van flexibilisering beter toejuichen in plaats van het moeizame gevecht om behoud van de vut-regelingen ieder jaar opnieuw te moeten aangaan.

Anderzijds, doordat bij de financiering van flexibilisering het omslagstelsel op enigerlei wijze zal moeten worden toegepast zullen jongere werknemers expliciet (door een bijdrage in de benodigde premies) dan wel impliciet (door een verkleining van de loonruimte) bijdragen aan vervroegde uittrekking van hun oudere collega's. Zoals boven betoogd zal deze bijdrage, door de te verwachten demografische ontwikkeling, zeker voor toekomstige jonge werknemers fors oplopen en zeer sterk in hun nadeel zijn. Er ontstaat, met andere woorden, een intergenerationale conflict binnen de groep van werknemers zelf.

Op wat voor wijze deze tegengestelde belangen tussen werknemers zullen uitwerken is onduidelijk. Gezien de enthousiaste omarming van de vut-regelingen door de vakbeweging, lijken de belangen van de oudere werknemers momenteel de overhand te hebben. Het is zeer twijfelachtig of dat in de toekomst ook het geval zal zijn. Jongere werknemers worden in de toekomst in economisch opzicht belangrijker dan nu. Juist door de vergrijzing zullen jongere werknemers schaars worden en een cruciale rol in het productieproces gaan spelen. Het afwentelen van de kosten van flexibilisering op deze groep wordt dan ook steeds moeilijker zoals de standaard belastingleer ons leert. Deze toenemende economische macht van jongeren zal op een of andere wijze weerspiegeld moeten worden in het beleid van de toekomstige werknemersorganisaties willen zij zich tenminste niet vervreemden van een belangrijk deel van hun achterban. Een structureel flexibele pensioenleeftijd kan dan wel eens als een molensteen om de nek van de vakbeweging hangen.

Conclusie

Flexibilisering van de pensioenleeftijd impliceert geen welvaartswinst voor allen. De belangrijkste reden is dat in de pensioenregelingen het omslagstelsel een grotere rol zal moeten spelen dan nu het geval is. Dit zal ten eerste betekenen dat de kosten van vervroegde pensionering niet geheel door de betrokkenen zelf worden opgebracht, maar deels worden gesubsidieerd. Er wordt dus net als bij de huidige vut-regelingen een sterke stimulans tot vervroegde uittrekking gegeven. Ten tweede zal het opnemen van keuzevrijheid in de pensioenleeftijd een herverdeling van jong naar oud impliceren. Ook dat is in beginsel in de vut-regelingen al het geval. Echter, doordat flexibilisering meer dan nu een structureel element in de arbeidsvoorwaarden zal worden, zullen de negatieve effecten hiervan in de toekomst moeilijker te corrigeren zijn dan bij de vut het geval is. Zelfs als flexibilisering van de pensioenleeftijd tot kostenbesparingen zou leiden in vergelijking met de vut dient met het oog op dit laatste argument invoering ervan ontraden te worden.

Harrie Verbon

Hoogleraar openbare financiën en sociale-zekerheidseconomie, Katholieke Universiteit Brabant.

7. De uitkeringen bij vervroegde pensionering zullen dan wel meer dan in de huidige vut-regelingen gebaseerd moeten zijn op het opgebouwde pensioenvermogen. Zie hiervoor met name de berekeningen in: P. van Yperen, Flexibele pensionering, *ESB*, 3 juni 1987.