

Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat

Mensen met zwaar en laagbetaald werk houden het zelden vol door te werken tot hun pensioen. Zou het niet eerlijk zijn als zij eerder kunnen stoppen met werken, vooral omdat ze vaak al op jonge leeftijd toetraden tot de arbeidsmarkt? Die discussie wordt niet alleen in Nederland gevoerd, maar heeft ook de gemoederen in België flink beziggehouden. Frank Vandenbroucke maakt de balans op, pleit voor een flexibel stelsel en waarschuwt dat het erkennen van zware beroepen geen oplossing vormt voor problemen die zijn ontstaan door de snelle stijging van de pensioenleeftijd.

FRANK VANDENBROUCKE

Universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Wat betreft hun pensioenbeleid lijken Nederland en België elkaars perfecte tegenpolen. Zowel de inrichting van het pensioenstelsel, de financiering als de uitkomsten zijn zeer verschillend. En ook als het om beleidscultuur gaat, lijken we wel in een andere wereld te leven. Toch zijn de onderliggende maatschappelijke dilemma's niet zo verschillend. Over een van deze dilemma's wil ik het hier hebben: de leeftijd waarop het pensioen ingaat.

De aanleiding is het feit dat nu zowel in Nederland als in België gediscussieerd wordt over de vraag of uitzonderingen op de verhoging van de pensioenleeftijd nodig zijn voor mensen met een zwaar beroep. Ook wordt zowel in Nederland als in België gepleit voor meer flexibiliteit in de eerste pijler van het pensioenstelsel. Ik concentreer me in deze

bijdrage op het debat over de AOW-leeftijd; de in Nederland al lang lopende discussie over hervormingen in de aanvullende pensioenen laat ik dus buiten beschouwing.

Verschillen

Eerst is wat uitleg nodig over het verschil tussen België en Nederland. Nederlandse pensioenen zijn gemiddeld gesproken zeer genereus, véél genereuzer dan Belgische pensioenen. Financiële armoede komt bij Nederlandse gepensioneerden traditioneel dan ook minder voor dan bij Belgische gepensioneerden, zeker wanneer je armoede definieert op basis van relatieve inkomensverhoudingen – waarbij 'arm zijn' betekent dat iemand een relatief laag inkomen heeft

in verhouding tot het doorsnee-inkomen in haar of zijn land.

De Nederlandse AOW is een basispensioen in de echte betekenis van het woord: de hoogte ervan is afhankelijk van de lengte van je verblijf in Nederland, maar onafhankelijk van je vroegere verdiensten en dus ook van de lengte van je actieve loopbaan. Van oudsher kan de AOW gecombineerd kan worden met inkomen uit arbeid, maar het stelsel is voor het overige niet flexibel: je kunt de AOW niet vervroegd opvragen. Kortom, het Nederlandse bestel komt in de buurt van een onvoorwaardelijk basisinkomen voor ouderen. Het verschil met wat een echt basisinkomen zou zijn, is de koppeling aan de lengte van het verblijf in Nederland en het onderscheid tussen alleenstaande ouderen en anderen. De AOW is dus niet strikt individueel, zoals voorstanders van een basisinkomen voor ogen hebben.

Net als een basisinkomen is de AOW 'eenvoudig', en het is misschien die eenvoud die nu problemen creëert — of althans tot een toenemende spanning leidt in het gevoerde beleid. De AOW wordt gefinancierd op basis van een omslagstelsel — lopende uitgaven worden gedekt door lopende inkomsten — maar dit omslagstelsel wordt aangevuld door een tweede pijler gebaseerd op omvangrijke pensioenfondsen. De combinatie van AOW en een sterke tweede pijler maakt de Nederlandse pensioenen gemiddeld zeer genereus in vergelijking met vele andere pensioenstelsels in Europa.

In België worden pensioenen in hoofdzaak gefinancierd op basis van een omslagstelsel. Er bestaat een tweede pijler van aanvullende pensioenen op basis van kapitalisatie, maar deze is beperkt. De eerste pijler draagt nog kenmerken van een ouderwetse Bismarckiaanse traditie in zich. Werknemers, ambtenaren en zelfstandigen hebben een eigen stelsel. Er blijft een relatie met wat je bijgedragen hebt: de bandbreedte waarin pensioenen van werknemers en zelfstandigen zich bewegen, wordt weliswaar sterk beperkt door minima en (lage) maxima, maar de lengte van je loop-

baan heeft wel een rechtstreekse en belangrijke impact op de hoogte van het pensioen. Let wel, 'loopbaan' omvat ook periodes van werkloosheid en ziekte, die in de pensioenberekening tot op zekere hoogte gelijkgesteld worden met actieve periodes.

In tegenstelling tot wat in Nederland al lang gangbaar is, kon je een eerste-pijlerpensioen in België tot voor kort slechts in beperkte mate combineren met inkomen uit arbeid, zelfs wanneer je de wettelijke pensioenleeftijd

Om het pensioenstelsel in evenwicht te houden is het niet nodig dat één jaar langer leven omgezet wordt in één jaar langer werken

van 65 jaar bereikt had. Intussen is dat wel veranderd. Anderzijds is het wel mogelijk om het eerste-pijlerpensioen vervroegd op te vragen, als je een voldoende lange loopbaan achter de rug hebt.

Onze beleidscultuur is ook buitengewoon verschillend. In Nederland wordt veel gestudeerd op en overlegd over het pensioenstelsel. Het beleidsdebat is rijk gestoffeerd met wetenschappelijke expertise en rapporten van instellingen zoals de SER. Daarmee is niet gezegd dat dit overleg altijd tot consensus leidt, en Nederlandse regeringen durven ook weleens drastische beslissingen te nemen die haaks staan op het overleg. De Belgische bewindslieden doen in het pensioenbeleid hun reputatie van 'loodgieters' alle eer aan: wij zijn kampioen improvisatie en kleine stappen. Toen de vorige Belgische minister van Pensioenen, Alexander De Croo, mij in 2013 vroeg om een commissie te leiden om een langetermijnvisie op de Belgische pensioenen uit te werken, was dat een absolute primeur.

Het rapport van de Belgische *Commissie Pensioenhervorming 2020–2040* was klaar in 2014, maar het heeft de Belgische regering helaas toch niet aangezet tot breed overleg en een samenhangende hervorming. Ik zal de lezers van *S&D* niet vermoeien met deze Belgische saga. Wat ze wel moeten weten, is het volgende: onze commissie stelde voor om parameters van het Belgische pensioenstelsel (zoals de ‘normale lengte van een loopbaan’) te koppelen aan de toekomstige evolutie van de levensverwachting.

Deze koppeling moest volgens ons nu vastgelegd worden (en dus ‘automatisch’ worden), maar ze was ook genuanceerd: elk jaar langer leven zou in principe verdeeld worden over enerzijds de verwachting dat mensen langer werken en anderzijds meer pensioentijd. Om het pensioenstelsel in evenwicht te houden is het immers niet nodig dat één jaar langer leven omgezet wordt in één jaar langer werken; als aan een aantal voorwaarden voldaan is, dan kan een proportionele evolutie van levensverwachting, actieve loopbaan en pensioentijd in principe volstaan.

De Belgische regering voerde een dergelijke automatische en geleidelijke koppeling niet in, maar besliste wel dat de wettelijke pensioenleeftijd – dat is de leeftijd voor mensen die geen voldoende lange loopbaan achter de rug hebben – in 2025 naar 66 jaar zou gaan en in 2030 naar 67 jaar. Tegelijkertijd werden ook de leeftijdsgrenzen voor vervroegd pensioen verschoven en werden de eisen met betrekking tot ‘een voldoende lange loopbaan’ strenger gemaakt. Omdat dit in geen enkel verkiezingsprogramma aangekondigd was – integendeel – leidde dit tot veel commotie en weerstand, met name bij de vakorganisaties. Het ging ook om een geïsoleerde maatregel, zonder enig overleg en niet ingebed in een bredere hervorming. Om de pil te vergulden beloofde de regering een uitzonderingsregeling uit te werken voor mensen met een zwaar beroep. Het debat over zware beroepen kreeg zo een bijzonder groot gewicht. Daarover straks meer.

Nederland koos wel voor automatische koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. In principe is dat verstandig, omdat je zo vermijdt dat opeenvolgende regeringen telkens opnieuw moeten sleutelen aan de pensioenleeftijd. Maar de Nederlandse koppeling houdt in dat de ‘pensioentijd’ in verhouding tot de verwachte levensduur daalt, want elk jaar langer leven leidt tot één jaar verhoging van de AOW-leeftijd. Als maatschappelijke spelregel is dat moeilijk uit te leggen (waarom zou het relatieve aandeel van ons leven dat ingevuld wordt met ‘pensioen’ moeten verminderen?).

Bovendien werd naast deze koppeling nog een extra verhoging van de AOW-leeftijd geïntroduceerd, met het oog op beheersing van het overheidstekort op kortere termijn. Dit alles leidt, volgens de voorspellingen die het Centraal Planbureau (CPB) doorgeeft aan de Europese Commissie, tot de volgende langetermijnprojectie: de AOW-leeftijd gaat in 2030 naar 68 jaar, en in 2070 naar 72 jaar en 6 maanden.¹

Ter vergelijking: in België zou de pensioenleeftijd in 2030 op 67 jaar liggen voor wie een loopbaan van minder dan 42 jaar achter de rug heeft (gelijkgestelde periodes inbegrepen); mits een loopbaan van 42 jaar zou je op 63-jarige leeftijd het pensioen mogen opnemen. Nog anders gezegd: binnen 12 jaar kan een Belg die met 21 jaar begon te werken en 63 jaar oud is met pensioen (eerste-pijlerpensioen), terwijl een Nederlander met dezelfde leeftijd en loopbaan dan nog 5 jaar moet wachten op zijn AOW. België heeft op dit ogenblik geen wijziging van de pensioenleeftijd na 2030 in het vooruitzicht gesteld.

Om het verhaal rond te maken blijf ik bij de officiële langetermijnprojecties die het CPB indient bij de Europese Commissie. Zij gaan ervan uit dat de overheidsuitgaven voor pensioenen (in essentie de AOW) in 2070 niet veel hoger zijn dan vandaag. In België projecteert men nog een stijging van de uitgaven. De verklaring voor het voorspelde Nederlandse budgettaire plaatje is dat de verhouding tus-

sen het aantal werkenden en het aantal AOW-gerechtigden, ondanks het sterk groeiende aandeel 65-plussers in de bevolking, in 2070 niet veel hoger zou liggen dan vandaag. In deze officiële projecties staat één gepensioneerde tegenover (ongeveer) twee werkenden, nu en in 2070.

Dat deze verhouding niet verandert, wijst erop dat de CPB-projectie een aanzienlijke verschuiving in het sociale bestel veronderstelt, maar er hoort een belangrijke voetnoot bij: de gemiddelde uittreedleeftijd uit de arbeidsmarkt stijgt, maar veel minder dan de AOW-leeftijd.² Deze budgettaire geruststellende projectie gaat er dus van uit dat er tijdens de komende decennia een stelselmatig groeiende groep inactieve 65-plussers zal zijn zonder AOW: zij zullen leven van andere uitkeringen, van het inkomen van hun partner, van persoonlijk vermogen, van een aanvullend pensioen dat ze (weliswaar met een negatieve actuariële correctie) toch nog kunnen opnemen. ...

Projecties op zeer lange termijn zijn vanzelfsprekend hoogst onzeker. Ik beschouw ze niet als een echte voorspelling, maar eerder als een verkenning van mogelijke toekomstscenario's die maatschappelijke keuzes scherper stellen. Het scenario dat voorligt in de officiële projectie van het CPB legt naar mijn mening een maatschappelijk probleem bloot.

Pensioen is vrijheid

Ik ben voorstander van het verhogen van de pensioenleeftijd — geleidelijk, stelselmatig en met respect voor een evenwicht tussen pensioentijd en levensduur — maar ik denk dat voorstanders zoals ik twee moeilijkheden niet onder de mat mogen vegen. Ten eerste dat het verhogen van de pensioenleeftijd een complex rechtvaardigheidsprobleem creëert: niet alleen de levensverwachting, maar ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven is ongelijk verdeeld.

Dat de levensverwachting, en met name die in goede gezondheid, samenhangt met opleidingsniveau is een droevige maar harde

wetmatigheid. Ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven hangt samen met het opleidingsniveau en inkomen dat men verdient. Natuurlijk moeten we inzetten op betere arbeidsomstandigheden, meer opleiding, nieuwe vormen van arbeidsorganisatie, meer autonomie en zelfsturing bij het werk — factoren waarvan we weten dat ze bijdragen tot het langer willen blijven werken. Maar dat neemt niet weg dat deze mogelijkheden meer voor de hand kunnen liggen bij werk dat typisch door hogeschoolden verricht wordt.³

Dit brengt me bij de tweede moeilijkheid: 'pensioen' is voor veel mensen synoniem aan 'vrijheid'. Het is niet zo dat mensen over het algemeen uitkijken naar hun pensioen omdat ze niet graag werken, maar pensioen betekent wel dat ze alle ruimte krijgen voor hun eigen levensprojecten. De toekenning van het pensioen is ook niet verbonden aan medische onderzoeken en/of eisen om toch naar werk te blijven zoeken, zoals het geval is bij andere uittreedregelingen.

Degenen die graag willen doorwerken zijn mensen voor wie 'werken' en hun eigen levensproject grotendeels samenvallen: typische voorbeelden zijn politici, academici en bedrijfsleiders. Het is niet toevallig dat pleidooien voor een hogere pensioenleeftijd gemakkelijk door deze mensen gehouden worden: hun werk is hun vrijheid.

Op basis van deze overwegingen heeft de Belgische *Commissie Pensioenhervorming 2020-2040* voorgesteld om de flexibiliteit die reeds bestaat in de Belgische eerste-pijlerpensioenen verder uit te diepen en consistent te maken. We gaan ervan uit dat mensen verschillende voorkeuren hebben inzake pensioenleeftijd, en dat je dus ruime keuzevrijheid moet organiseren. De vraag is hoe je dat doet op een manier die financieel houdbaar is en ervaren wordt als fair. Ons idee was dat de lengte van de loopbaan de spil moet vormen van het hele pensioenstelsel, en ook doorslaggevend moet zijn voor het moment waarop mensen hun pensioen kunnen opnemen.

We stelden voor dat bij vervroegde pensioenering ‘negatieve actuariële correcties’ ingevoerd zouden worden. Dergelijke correcties bestaan nu nog niet in België. Actuariële correcties zorgen ervoor dat de totale som van de pensioenuitkeringen die mensen krijgen tot aan hun overlijden gemiddeld gesproken niet beïnvloed wordt door de leeftijd waarop ze het pensioen opnemen. Bijzonder aan ons voorstel was dat deze negatieve actuariële correcties gebaseerd zouden zijn op de lengte van de loopbaan en niet op de leeftijd van mensen.

Ik geef een concreet voorbeeld. Neem iemand die begon te werken op zijn 18de (een weinig geschoold iemand) en daarnaast iemand die pas begon toen hij 22 jaar was (een hooggeschoold iemand). De eerste zou zijn pensioen bijvoorbeeld kunnen opnemen vanaf 63 jaar, zonder enige negatieve correctie (zijn loopbaan omvat dan 45 jaar). Maar als de hooggeschoolde het pensioen wil opnemen met 63 jaar krijgt hij wel een actuariële correctie (zijn loopbaan omvat dan nog geen 45 jaar). Nog anders gezegd: voor laaggeschoolden die op hun 18de beginnen met werken is de ‘normale’ pensioenleeftijd 63 jaar, voor hooggeschoolden die op hun 22ste beginnen is dat 67 jaar. Wie stopt met werken voor zijn of haar ‘normale’ pensioenleeftijd wordt gepenaliseerd.

De Belgische regering heeft ons pleidooi niet gevolgd: de lengte van de loopbaan speelt wel mee in de mogelijkheid om vervroegd met pensioen te gaan, maar van actuariële correcties wil men hoe dan ook niet horen. Sterker, een bestaande slimme positieve correctie voor wie langer doorwerkt, de zogenoemde pensioenbonus, is door deze regering afgeschaft als besparingsmaatregel. Dat is moeilijk te begrijpen — je zou denken dat men prikkels om door te werken belangrijk vindt in een pensioenstelsel.

Het resultaat is dat het niet echt mogelijk is om een ruime maar consistente en financieel duurzame flexibiliteit qua pensioenleeftijd te organiseren in het Belgische pensioenstelsel.

Nochtans stuurt de Belgische minister van Pensioenen, Daniel Bacquelaire, aan op meer flexibiliteit, met name door het invoeren van een ‘deeltijdpensioen’. Principieel is dat een zeer goed idee, maar hoe doordacht en robuust het uitgewerkt wordt is momenteel niet duidelijk, onder meer omdat correcties voor vervroegde opname in het Belgische stelsel niet bestaan.

Het enige zinvolle argument dat aangevoerd kan worden tegen negatieve actuariële correcties bij vervroegde opname is dat de Belgische pensioenen voor werknemers en zelfstandigen hoe dan ook al erg laag zijn. Dat onderstreept evenwel eerder de noodzaak om de gemiddelde pensioenen op termijn iets

De levensverwachting, maar ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven is ongelijk verdeeld

beter te maken. Een verstandige vorm van flexibiliteit die met name geschoolde mensen aanzet om langer door te werken, zou kunnen bijdragen tot een beter houdbaar systeem in België, met op termijn ook iets hogere gemiddelde pensioenen. Een verwant pleidooi, toegepast op de Nederlandse context, is door sommige experts ook in Nederland geformuleerd. Ik kom daar nog op terug.

In Nederland ontstaat intussen een ave-rechtse vorm van flexibiliteit: mensen met hogere inkomens kiezen gemakkelijker voor vervroegd pensioen dan mensen met lage inkomens, onder meer omdat zij hun aanvullende pensioenen kunnen inzetten.⁴ Dit slaat een impliciet maatschappelijk contract met betrekking tot de AOW uit balans. Dat contract kun je als volgt samenvatten. Bij een uniforme pensioenleeftijd is de gemiddelde pensioenperiode voor laagopgeleiden korter

dan voor hoogopgeleiden, waardoor hoogopgeleiden langer genieten van de AOW. Daar staat tegenover dat hoogopgeleiden meer participeren en meer verdienen, waardoor zij via belastingen en premies meer bijdragen aan de AOW. Per saldo is het daarom zo dat hoogopgeleiden vandaag meer bijdragen aan de AOW dan zij aan uitkering ontvangen. Als de bestaande tendens dat hoogopgeleiden vroeger met pensioen kunnen dan laagopgeleiden stelselmatig versterkt wordt door de verhoging van de AOW-leeftijd, dan komt het onderliggende maatschappelijke contract — hoogopgeleiden genieten langer van AOW maar betalen er meer voor — in een steeds slechter daglicht te staan.

Je zou kunnen tegenwerpen dat we het globale financiële plaatje moeten bekijken met betrekking tot wat hoog- en laagopgeleiden 'bijdragen tot' en 'krijgen van' de sociale zekerheid (laagopgeleiden treden vervroegd uit de arbeidsmarkt met andere uitkeringen). Maar zelfs dan blijft de vaststelling dat hoogopgeleiden in toenemende mate van vrijheidsgraden genieten waarvan laagopgeleiden niet genieten. Zoals gezegd betekent pensioen immers vrijheid, veel meer dan bij andere uitkeringen, waarvan het genot gebonden is aan voorwaarden en/of medische beoordelingen. Een genereus pensioenstelsel zou zodoende ook in toenemende mate behept zijn met een scheve verdeling van de vrijheid om met pensioen te gaan.

Pro en contra een flexibele AOW

In Nederland is al uitvoerig gedebatteerd over de wenselijkheid en mogelijkheid om een flexibele AOW-leeftijd in te voeren. Nadat het idee herhaalde keren op de politieke agenda kwam, heeft de vorige regering uitdrukkelijk laten weten dat ze een flexibele AOW-leeftijd niet zag zitten. In een brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2015 schreef staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat 'de beperkte voordelen van flexibilisering van het pensioen in de eerste pijler niet opwegen tegen de nadelen'.

Verskillende argumenten werden daarbij aangevoerd. Deze argumenten zijn intussen verder gestoffeerd door onderzoek van SEO.⁵ De negatieve conclusie van SEO over een flexibele AOW vertrekt van het idee dat het inkomen van mensen hoe dan ook niet beneden het sociale minimum mag liggen; die voorwaarde beperkt sterk de mogelijkheden om een negatieve actuariële correctie door te voeren bij vervroegde opname van de AOW. Een echte correctie moet er in principe voor zorgen dat iemand over zijn of haar gehele leven gemiddeld evenveel AOW-uitkering blijft ontvangen, ongeacht de leeftijd waarop de uitkering begint. Men gaat er vaak van uit dat een actuariële korting van 6,5% per jaar vervroeging daarvoor kan zorgen.⁶

Veronderstel dus dat die korting inderdaad 6,5% bedraagt. Onder de voorwaarde dat de uitkering niet onder het sociaal minimum mag uitkomen, kan dan maximaal vier maanden eerder volledig gestopt worden met werken: de AOW-uitkering ligt dan, zowel voor als na de AOW-gerechtigde leeftijd op het sociaal minimum. Een flexibele AOW met een actuariële korting biedt dus geen soelaas voor wie dit het meeste nodig heeft: mensen met een laag inkomen en een laag aanvullend pensioen.

Tegelijkertijd ontstaat een ongewenst buitenbaan-effect, want diegenen die nu al vervroegd uittreden met hun aanvullend pensioen krijgen er de flexibele AOW bij. Het huidige pensioensysteem biedt werkenden immers al de mogelijkheid om eerder met pensioen te gaan wanneer zij voldoende aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Een derde van de werkenden doet dat ook — met name mensen met een hoger inkomen. Volgens SEO heeft 83% van de werkenden voldoende aanvullend pensioen opgebouwd om minimaal een jaar eerder met pensioen te gaan zonder onder het sociaal minimum te komen. Bijna 70% van de werkenden kan meer dan drie jaar eerder met pensioen zonder onder het sociaal minimum te komen. Een flexibele AOW-leeftijd voegt hier vier maanden aan toe.

Elf procent van de werkenden kan nu niet eerder dan op AOW-leeftijd met pensioen, en hooguit vier maanden eerder bij een flexibele AOW-leeftijd, aldus het SEO-onderzoek. Flexibiliteit zet dus geen zoden aan de dijk, integendeel. De argumentatie van het kabinet dat een flexibele AOW tot hogere uitgaven zou leiden en de beperkte doelgroep niet echt zou helpen, sluit naadloos aan bij deze analyse.

In een opiniestuk waarin hij plette tegen het voorstel om de AOW-leeftijd te flexibiliseren, heeft Paul de Beer deze analyse op een principieel niveau getild: in de aanvullende pensioenen zijn actuariële correcties logisch omdat het dan over 'gespaard geld' gaat, aldus De Beer. De AOW is echter geen spaarregeling maar een sociale verzekering die een uitkering op sociaal minimumniveau garandeert om te voorkomen dat ouderen in armoede geraken. Het is dan ook misplaatst om hierop een actuariel principe toe te passen. Dat doet afbreuk aan het karakter van de AOW als basisvoorziening.⁷

Met een hoog inkomen ga je makkelijker vervroegd met pensioen dan met een laag inkomen

Dit is een sterk argument, maar ik weet niet of daarmee het debat gesloten is: indien de AOW op een voldoende hoog niveau ligt, en de correcties bij vervroegde opname beperkt blijven in omvang, dan zouden ze mijns inziens geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de AOW als basisvoorziening. Of men zou op zijn minst die mogelijkheid moeten onderzoeken. Maar ik keer eerst nog even terug naar de discussie van 2015.

De argumenten waar het kabinet zich in 2015 op beriep, zijn destijds aangevochten door Adema, Bonenkamp en Meijdam.⁸ Kort

samengevat kwam hun betoog erop neer dat een flexibele AOW met actuariële correcties de laagopgeleiden weliswaar zou aanzetten om vervroegd met pensioen te gaan, maar de hoogopgeleiden zou motiveren om langer door te werken. De budgettaire meeropbrengsten die dat zou opleveren, zouden dan ingezet kunnen worden om de AOW voldoende hoog te maken, zodat negatieve actuariële correcties een sociaal haalbare kaart worden. Bij dit betoog hoorde wel een belangrijke randvoorwaarde: de mogelijkheid om AOW met betaald werk te combineren zou afgevoerd worden. Met andere woorden: een bestaande vorm van flexibiliteit zou ingeruild worden voor een andere vorm van flexibiliteit.

Opgemerkt moet worden dat de redenering van Adema et al. uitdrukkelijk veronderstelt dat bij de actuariële correcties geen onderscheid gemaakt wordt tussen hoog- en laaggeschoolden: een uniforme actuariële correctie tikt sterker aan voor hooggeschoolden dan voor laaggeschoolden, omdat ze langer met hun AOW leven. Het voorstel dat wij met onze Commissie Pensioenhervorming 2020–2040 uitgewerkt hadden, is daarin anders: voor hooggeschoolden worden de negatieve correcties sterker dan voor de laaggeschoolden (omdat ze op een jongere leeftijd in werking treden), en de positieve correcties worden zwakker (omdat ze pas op een latere leeftijd in werking treden). Het Belgische voorstel beoogde dus een rechtstreekse herverdeling van hoog- naar laaggeschoolden om het idee van actuariële correcties beter verteerbaar te maken. Het voorstel is eenvoudig te implementeren in België: het is niet gebaseerd op behaalde diploma's, maar wel op het moment van intrede op de arbeidsmarkt (hooggeschoolden treden typisch later in).

Adema en haar co-auteurs zeggen: een rechtstreekse herverdeling moet je niet nastreven; je moet de laaggeschoolden laten winnen doordat je het gemiddelde niveau van de AOW verhoogt, en dat kan, indien je de hooggeschoolden stevig aanmoedigt om langer door te werken. Ik weet niet zeker of

deze redenering empirisch ook overeind blijft wanneer je rekening houdt met het feit dat de hooggeschoolden vaak over ruime aanvullende pensioenen beschikken, maar ik laat deze vraag even hangende.

Hier past nog een andere kanttekening bij. De piste van de *Commissie Pensioenhervorming 2020–2040* is administratief misschien niet toepasbaar in Nederland: in ons Bismarckiaanse pensioenstelsel wordt nauwkeurig bijgehouden wanneer iemand begint met werken en bijdragen gaat betalen. In de AOW is dat natuurlijk niet het geval. Een criticus zou nu kunnen opwerpen dat de Belgische piste precies daarom eerder een verhaal van het verleden is dan een verhaal voor de toekomst: ze veronderstelt dat mensen eerst studeren, en dan een zichtbare en definitieve ‘intrede’ in de arbeidsmarkt doen.

Koppel je de AOW-leeftijd aan het opleidingsniveau, dan zeg je eigenlijk: ‘Je mag vroeger stoppen met werken omdat je een beetje dom bent’

Ik ben geen voorstander van het massaal bijklussen door studenten, maar indien studeren en werken toch in toenemende mate samen zouden gaan, dan wordt het moeilijk om vast te stellen wanneer iemands actieve loopbaan begint, en wat een ‘actieve loopbaan’ betekent. Zou je een universitair gediplomeerde die werkte vanaf 18 jaar anders behandelen dan een universitair gediplomeerde die zijn eerste job pas aanpakte op 23 jaar? Het eenvoudige universalisme van de AOW maakt fijnmazige regelingen zoals onze Belgische Commissie voor ogen had vermoedelijk onmogelijk, maar dat eenvoudige universalisme is misschien — zo zou men kunnen opmerken

— meer toekomstgericht dan een oplossing die voortbouwt op de administratieve erfenis van de netjes geordende wereld van Bismarck. Dit brengt me bij een breder debat over de toekomstige architectuur van sociale bescherming in een wereld waarin participatie op de arbeidsmarkt steeds meer fluïde wordt.

Een uitweg via de erkenning van zware beroepen?

Het Nederlandse debat is niet stilgevallen met de afwijzing van een flexibele AOW door het vorige kabinet. In 2017 pleitte de FNV in het kader van zijn elfpuntenplan voor een flexibele AOW. Intussen zijn ook pleidooien gehouden om het onevenwicht tussen hoog- en laaggeschoolden anders aan te pakken, zonder flexibele AOW.

Zo zou je de AOW-leeftijd kunnen koppelen aan het opleidingsniveau; verschillende concrete scenario's zijn onlangs op tafel gelegd door Joop de Beer en Nicole van der Gaag.⁹ Een dergelijke koppeling stuit dan weer op andere bezwaren. Praktische: het opleidingsniveau van mensen is in de Nederlandse administratie niet bekend. Maar ook meer principiële bezwaren lijken me hier aan de orde: er zou niet alleen een foute prikkel ontstaan met betrekking tot opleiding (wat weliswaar weer gerelativeerd kan worden), maar tegenover het voordeel voor de laaggeschoolden zou ook een zeer herkenbaar ‘etiket’ staan, wat een maatschappelijk stigma creëert: ‘Je mag vroeger stoppen met werken omdat je een beetje dom bent.’

Het is logisch dat het debat over zware beroepen in deze context opnieuw opduikt. In België wordt het publieke pensioendebat op dit ogenblik volledig overheerst door deze discussie. Een korte toelichting is nuttig. De *Commissie Pensioenhervorming 2020–2040* stelde uitdrukkelijk niet voor om voor mensen met een zwaar beroep een lagere pensioenleeftijd in te voeren. Inzake pensioenleeftijd pleitten we voor een voor iedereen toegankelijke en gelijke flexibiliteit. Wel stelden we een aparte

regeling voor in de berekening van de pensioenhoogte: mensen met een zwaar beroep zouden hun pensioen sneller kunnen opbouwen dan anderen, wat voor hen de negatieve actuariële correcties bij vervroegd pensioen ten dele zou compenseren. Ons idee was dat dit hoe dan ook eerder marginaal moest blijven in het pensioenstelsel, en we stelden een procedure voor die de sociale partners volledig verantwoordelijk maakte voor de selectie van dergelijke zware beroepen, binnen een gesloten budgettaire envelop. (Een en ander zou overigens gekoppeld kunnen worden aan een financiële responsabilisering van werkgevers, maar dat stelden we niet voor.)

Het klimaat in het Belgische pensioende-
bat is intussen zo verziekt dat werkgevers en werknemers het volstrekt niet eens geraken over wat zware beroepen zijn. De sfeer werd helemaal problematisch toen de minister van Pensioenen aan de overheidsvakbonden beloofde dat een vrij vergaande inlevering op de ambtenarenpensioenen (die historisch veel beter zijn dan de werknemers- en zelfstandigenpensioenen) gecompenseerd zou worden door een brede regeling voor zware beroepen in de overheidssector. Hij sloot daarover ook een akkoord met een deel van de overheidsvakbonden. De daarbij overeengekomen omvang van het aantal 'zware beroepen' in de overheidssector (nodig om deze compensatie zinvol te maken, en zo bekeken ook wel begrijpelijk en legitiem) stootte op veel onbegrip in de publieke opinie en bij de coalitiepartners van de minister. De bakker om de hoek wordt heel boos wanneer hij hoort dat een leerkracht een zwaar beroep zou hebben en hij niet. Maar de bakker om de hoek beseft waarschijnlijk niet hoe groot de inlevering is op overheidspensioenen die men, voor sommige overheidssectoren, onder het motto van 'zwaar beroep' wil compenseren.

Kortom, de 'framing' van dit overleg zit hopeloos fout: wat een legitiem compromis zou kunnen zijn om een vergaande besparing op overheidspensioenen aanvaardbaar te maken stuit door de beeldvorming op grote

verontwaardiging. Een en ander heeft tot gevolg dat het debat vandaag geblokkeerd is. De moraal van dit Belgische verhaal luidt, naar mijn gevoel, als volgt: een regeling voor zware beroepen kan zinvol zijn als een marginaal element in een pensioenstelsel, en een benadering zal hoe dan ook een sterke sectorale inkleuring hebben. Men moet echter niet hopen dat een regeling voor zware beroepen draagvlak kan krijgen als ze de pil moet vergulden voor grootschalige ingrepen in het pensioenstelsel die iedereen treffen. Daarvoor is de problematiek van wat een zwaar beroep is te subjectief, te specifiek en te sterk verbonden met de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers. Ik ben dus, wat Nederland betreft, niet optimistisch om via uitzonderingen voor zware beroepen een oplossing te vinden voor een algemene verhoging van de AOW-leeftijd die te snel gaat en te drastisch is.

Paul de Beer stelt een oplossing voor buiten de AOW. Hij pleit tegen een differentiatie binnen de AOW op basis van (zware) beroepen, met een argument dat me juist lijkt: 'Iedere verandering die het recht op een AOW-uitkering koppelt aan iemands arbeidsverleden, doet afbreuk aan het karakter van de AOW als volksverzekering. Dat is riskant. Juist het uniforme en onvoorwaardelijke karakter van de AOW verklaart waarom de AOW al decennialang op brede maatschappelijke steun kan rekenen.'¹⁰ Daarom stelt hij een oplossing voor in het kader van de arbeidsongeschiktheidsverzekering: een aanzienlijke versoepeling van de keuringseisen voor de WIA vanaf bijvoorbeeld 63 of 64 jaar, zodat ieder die haar/zijn huidige functie niet meer kan uitoefenen in aanmerking komt voor een uitkering. Het oordeel of iemands beroep te zwaar is om nog langer door te werken, wordt dan overgelaten aan de keuringsarts, die rekening kan houden met individuele omstandigheden.

Natuurlijk zal dit extra beroep op de WIA de kosten verhogen, aldus De Beer, 'maar ongetwijfeld veel minder dan een bevrozing of sterke vertraging van de verhoging van de AOW-leeftijd'. Ik heb mijn twijfels over de

maatschappelijke houdbaarheid van De Beers benadering op termijn. Beeld je in dat een stelselmatig groeiend segment van de bevolking overgeleverd zou worden aan het oordeel van keuringsartsen, terwijl anderen hun pensioen-vrijheid kunnen genieten dankzij een royaal aanvullend pensioen: maatschappelijk is dit problematisch. Het is ook best denkbaar dat het draagvlak voor een medische bena-

Het overheidsbudget voor pensioenvoorzieningen kan op lange termijn niet ‘bevroren’ worden op het huidige lage niveau

dering verdampt wanneer de groep te groot wordt. Een en ander hangt vanzelfsprekend af van de vraag hoe de algemene gezondheidstoestand van de bevolking onder de AOW-leeftijd evolueert¹¹; maar toch hoed ik me voor een medische benadering van de flexibiliteit die nodig is rond de AOW-leeftijd.

Indien flexibiliteit *buiten* het kader van de AOW georganiseerd moet worden, dan lijkt het me beter andere oplossingen te zoeken die toelaten dat mensen vervroegd uittreden, bijvoorbeeld uitkeringen zonder sollicitatieplicht. Een onderhandelde sectorale benadering is dan misschien het meest aangewezen, omdat dit ook kan toelaten de verantwoordelijkheid van de betrokken werkgevers scherp te stellen.

Een genereus pensioenstelsel rechtvaardig houden heeft een prijs

België en Nederland zijn erg verschillend, maar toch woedt in beide landen een discussie over de mogelijkheid mensen met een zwaar beroep vroeger te laten uittreden. De er-

varing met het recente Belgische debat stemt niet hoopvol: wat een zwaar beroep is, is een gevoelig en complex onderwerp. Een regeling voor zware beroepen kan niet de compensatie vormen voor grootschalige ingrepen in de pensioenleeftijd en -berekening die zeer veel mensen treffen. Dat wil niet zeggen dat specifieke beroepen of functies niet als ‘zwaar’ erkend kunnen worden, maar het is prioritair om in te zetten op een algemene, sociaal rechtvaardige flexibiliteit van het pensioenstelsel. De Belgische regering wil dit wel, maar zet geen consistente stappen in die richting. In Nederland lijkt het debat over de flexibiliteit heel moeilijk vanwege van de eigenheid van de AOW.

Wat is de kern van het Nederlandse probleem, door de ogen van een buitenstaander? Nederland botst door de snelle verhoging van de AOW-leeftijd op de limieten van een stelsel dat voor het overige toelaat om pensioenen op een hoog niveau uit te keren. Deze limieten dwingen om een afweging te maken. Stelt dat het uitgangspunt is en blijft dat de AOW een eenvoudig en universeel basispensioen is dat niet wordt gedifferentieerd in functie van arbeidsverleden, en dat de AOW aangevuld wordt door een zeer omvangrijke tweede pijler (waarvoor het beslag op de overheidsuitgaven ook beperkt wordt). Met dit uitgangspunt kun je niet kiezen voor een drastische verhoging van de toegang tot de AOW als dit — qua toegang tot het pensioen — niet of in mindere mate geldt voor de aanvullende pensioenen, en als deze aanvullende pensioenen ongelijk verdeeld zijn.

Een mogelijke uitweg is een combinatie van een minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd, een op termijn iets hoger niveau van AOW met een zekere keuzevrijheid qua ingangsdatum, gekoppeld aan haalbare correcties bij vervroeging, en eventueel het verbod op cumulatie van vervroegde AOW met betaald werk. Als men om principiële redenen geen flexibiliteit binnen de AOW wil, dan zal de flexibiliteit georganiseerd moeten worden via een ander type uitkering, voorafgaand aan de AOW.

Ondanks de positieve budgettaire inschatting van Adema en haar co-auteurs vrees ik dat flexibilisering inderdaad wel extra overheidsbudget kan vereisen. Flexibiliteit organiseren via een ander soort uitkering kost natuurlijk ook geld. Maar als je een bijzonder genereus pensioenstelsel op een rechtvaardige manier overeind wilt houden, met een overheidsbudget voor pensioenen dat kleiner is dan in veel

andere landen, dan heeft dat ook zijn prijs. Misschien moeten we dus ook aanvaarden dat het overheidsbudget voor pensioenvoorzieningen in Nederland op lange termijn niet echt 'bevroren' kan worden op het huidige lage niveau. Of beter: wie denkt dat dit kan, zal met scenario's moeten komen die tonen hoe dit op lange termijn maatschappelijk houdbaar blijft.

Noten

- 1 Deze informatie komt uit de Nederlandse 'Country fiche on pensions for the Netherlands; the 2017 round of projections for the Ageing Working Group'. De fiche legt uit hoe de Nederlandse projectie in het *Ageing Report 2018* van de Europese Commissie tot stand is gekomen, en is te vinden op de website van de Commissie.
- 2 Het CPB-model gaat ervan uit dat de gemiddelde uittredleeftijd tegen 2070 zou toenemen tot 69 voor mannen en 67 jaar en 6 maanden voor vrouwen, terwijl de AOW-leeftijd met 7 jaar zou stijgen. De arbeidsparticipatie van Nederlanders tussen 65 en 71 jaar zou sterk toenemen, maar blijft toch beneden 50% (de projectie gaat uit van een participatiegraad van 41% in deze leeftijdsgroep).
- 3 Een handige samenvatting van gegevens over de relatie tussen opleiding, gezondheid en de kans om langer door te werken, met verwijzing naar achterliggende rapporten, is te vinden in: Jonneke Bolhaar, Rik Dillingh & Daniel van Vuuren, *Langer doorwerken: keuzes voor nu en later*, CPB Policy Brief, 2017/10. Zij staan sceptisch tegenover het koppelen van de AOW-leeftijd aan opleiding of de aard van beroepen, en bespreken concrete maatregelen om meer mensen beter voor te bereiden op een hogere AOW-leeftijd; zij pleiten onder meer voor extra steun voor opleiding.
- 4 Wat hier staat, slaat op de pensioenleeftijd, niet op de leeftijd waarop Nederlanders de arbeidsmarkt verlaten. Bolhaar et al., op cit, p. 8, vat de huidige situatie als volgt samen: 'De gemiddelde leeftijd waarop mannelijke werknemers boven de 55 voor het eerst meer inkomsten hebben uit andere bronnen dan uit arbeid of helemaal geen inkomsten meer hebben, is 62,7 jaar. Dit verschilt niet naar opleidingsniveau, maar het onderliggende patroon is wel anders. Lager opgeleiden hebben dikwijls óf relatief jong, rond de 60 jaar, meer inkomsten uit een uitkering (WW, WAO/WIA, bijstand of IOW) dan uit arbeid, óf ze zijn juist relatief oud (gemiddeld 65,4 jaar) als ze voornamelijk inkomsten uit pensioen ontvangen. Zonder toegang tot een andere inkomstenbron dan werk (zoals een uitkering) is het voor hen veelal niet mogelijk eerder te stoppen. Hoogopgeleiden aan de andere kant kunnen hun moment van overgang van werk naar pensioen vaker zelf bepalen, door te kiezen voor een vorm van vroegpensioen, maar daar betalen zij ook zelf voor. Gemiddeld maken zij met 64,2 jaar de transitie van voornamelijk inkomen uit arbeid naar voornamelijk inkomen uit pensioen.'
- 5 Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, A. van Soest & B. ter Weel, 2017, *Gevolgen flexibele AOW-leeftijd*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- 6 Het volgende eenvoudige voorbeeld (ontleend aan Paul de Beer) illustreert dit. Als de levensverwachting van mannen 83 jaar is, zal een man die op 63-jarige leeftijd stopt met werken naar verwachting 20 jaar lang AOW ontvangen en iemand die op 67-jarige leeftijd met pensioen gaat 16 jaar. De eerste zal dan jaar in jaar uit met een 20% lagere AOW-uitkering genoeg moeten nemen als prijs voor de langere uitkeringsduur.
- 7 De Beer, P., 'Flexibele AOW-leeftijd lost niets op', *FD*, 13 maart 2017.
- 8 Adema, Y., J. Bonenkamp & L. Meijdam (2015), 'Waarom een flexibele AOW wel een goed idee is', *Me Judice*, 20 maart 2015.
- 9 Hun rapport is samengevat in: Joop de Beer & Nicole van der Gaag, 'Hoe kunnen verschillen in levensverwachting uitpakken voor een gedifferentieerde AOW-leeftijd?', *Me Judice*, 31 juli 2018.
- 10 De Beer, 'Zware beroepen? Daarvoor hebben we de ar-

- beidsongeschiktheidsverzekering', *FD*, 6 mei 2018.
- 11 Opdat De Beers scenario houdbaar zou zijn, moet je veronderstellen dat de gezondheid van mensen beneden de (verschuivende) AOW-leeftijd in die mate verbetert dat er
- ruimte komt voor een soepelere WIA-regeling voor mensen die enkele jaren jonger zijn dan de (verschuivende) AOW-leeftijd.
- 12 Tegelijkertijd is een oplossing nodig voor het groeiende probleem van zzp'ers en andere flexwerkers die alleen op de AOW dreigen terug te vallen.
- 13 Ik dank Paul de Beer en Monique Kremer voor hun kritische commentaar op deze bijdrage.