

---

# Harry van Dalen: ‘Maak Nederland vergrijzingsproof’

De verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar is een maatregel die onder de sociale partners grote beroering teweegbrengt. Wie de geschiedenis van de AOW kent weet echter dat deze mogelijkheid altijd open is gehouden. Bij de behandeling van de wet in 1957 zei medeontwerper Ko Suurhof: ‘De voortgaande vergrijzing van ons volk is een niet te ontkennen feit. Zij maakt het treffen van voorzieningen voor de oude dag urgenter, maar ook moeilijker, want kostbaarder. Zou de last te zwaar worden in de toekomst, dan is verlichting mogelijk door de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen; een mogelijkheid, welke goed aansluit aan een toeneming van de gemiddelde leeftijd en een verbeterende lichamelijke conditie der bejaarden.’ Eerder was al eens een flexibilisering voorgesteld waarbij verzekerden hun AOW mochten uitstellen tot uiterlijk het 68<sup>e</sup> jaar: voor elke vijf weken uitstel zou het uitkeringsbedrag met één procent worden verhoogd.<sup>1</sup>

Bij de indiening van de definitieve AOW werd de groei van de productiviteit van 65-plussers betwijfeld en kwam men met het quasi-solidariteitsargument dat met het handhaven van de grens van 65 jaar de werkgelegenheid voor jongeren op peil werd gehouden. De bespiegelingen over de vergrijzing van destijds vallen in het niet bij de huidige toekomstvooruitzichten. Het is een aardige exercitie om te bedenken wat Willem Drees het kabinet op 1 oktober 2009 zou adviseren. Drie jaar geleden heb ik eens uitgerekend dat gegeven de huidige schattingen van de demografische parameters de AOW-leeftijd zou moeten stijgen naar op z’n minst 67 jaar en in het ongunstigste geval 71 jaar, afhankelijk van welke demografische en economische uitgangspunten men hanteert.<sup>2</sup> Kortom, als de rede zegeviert dan moet de AOW-leeftijd op termijn met ten minste twee jaar worden verhoogd. In de jaren tachtig heeft Drees jr. precies hetzelfde

voorgesteld. De Raad van Economisch Adviseurs stelde het voor in 2006 en daarna volgden nog een hele rij adviseurs.

Dat kiezers het voorstel niet omarmen is begrijpelijk: vrij naar de filosoof Jeremy Bentham kan men zeggen dat werk voor velen een ‘pain’ is en zeker geen ‘pleasure’. Om de verhoging van de AOW-leeftijd de weg van de minste weerstand te noemen, zoals Frans Becker deed in S&D 2009/7-8, doet dan ook vreemd aan. Niets doen en de rekening spreiden over een krimpende beroepsbevolking, dát is de weg van de minste weerstand. Becker laat zich zand in de ogen strooien door een debat waarin de verhoging van de AOW-leeftijd direct wordt gekoppeld aan het oplossen van de grootse begrotingsproblemen van dit moment. In werkelijkheid is de discussie rond de verhoging al veel langer aan de gang. Alleen al de lange invoeringstermijn zou duidelijk moeten maken dat de verhoging van de AOW-leeftijd niets met een oplossing van de crisis te maken heeft.

Zoals Paul de Beer in hetzelfde nummer van S&D betoogde, is het aan de kaak stellen van de vanzelfsprekendheid van de leeftijdsgrens van 65 jaar verstandig als de wereld om ons heen alleen maar grijzer wordt. Vaak wordt vergeten dat het vergrijzingsproces al aan het einde van de negentiende eeuw begon. De periode na de Tweede Wereldoorlog vormde in feite een lange onderbreking van die trend — een opleving die samenviel met een sterke uitbreiding van de verzorgingsstaat en arrangementen zoals de VUT, die in een maatschappij met een groeiende en relatief jonge bevolking eenvoudiger te financieren zijn dan in een maatschappij zoals de huidige, met een naar het zich laat aanzien permanent andere leeftijdsstructuur.

Tegen deze achtergrond is de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd een stap in de juiste richting. Tegelijkertijd is het een stap

in het duister. In theorie snijdt het mes aan twee kanten: er wordt langer gewerkt (of meer gespaard) en minder uitgekeerd. Op die wijze wordt de lastenverhoging voor jongere generaties verlicht. Er schuilt bovendien een zekere rechtvaardigheid in het gegeven dat generaties die kunnen genieten van een langer leven ook langer een productieve bijdrage leveren. In potentie zou er ook draagvlak moeten zijn voor het zetten van deze stap: de invulling van het begrip 'oud' is immers gaan schuiven. Als je Nederlanders vraagt wanneer iemand te oud is om twintig uur per week te werken is het antwoord gemiddeld 71 jaar.<sup>3</sup> Dat er ruimte is blijkt ook uit het feit dat (hoogopgeleide) mensen die met vervroegd pensioen gaan zeker niet allemaal stoppen met werken: één op de vier werkt door 'met behoud van uitkering', vaak als zelfstandige.<sup>4</sup>

Voor een praktische en succesvolle invoering van dit beleidsinitiatief moet — dat is cruciaal — wel aan drie eisen worden voldaan: (1) arbeidsmarktinstuties en personeelsbeleid moeten gericht zijn op het afstemmen van productiviteit en beloning over de levensloop; (2) de pensioenleeftijd moet flexibel zijn; en (3) mensen moeten de hervorming snappen en zich er tijdig op kunnen voorbereiden.

Het voldoen aan de eerste eis is alleen al nodig om de positie van de oudere werknemer te verbeteren, maar krijgt met de verhoging van de AOW-leeftijd extra urgentie. Oudere werknemers zijn niet erg in trek bij werkgevers. Onderzoek toont keer op keer aan dat Nederlandse werkgevers een vergrijzend personeelsbestand vooral associëren met oplopende arbeidskosten, zonder dat daar productiviteitsgroei tegenover staat.<sup>5</sup> Of werkgevers gelijk hebben als ze zich negatief uitlaten over de productiviteit van ouderen, valt uit onderzoek niet eenduidig op te maken. Hoe dan ook zal hier het theorema van de socioloog Thomas gelden: 'If men define situations as real, they are real in their consequences.' In de ogen van veel werkgevers is de onbalans tussen loon en productiviteit reëel. Gegeven de huidige regelgeving en sociale normen

kan dat tot vervelende praktijken leiden. Vanwege de hoge graad van sociale beschermingsconstructies en de gebrekkige arbeidsmarktbaarheid van ouderen besluiten de meeste bedrijven om uitgerangeerde werknemers te gedogen of hen te promoveren naar plekken waar zij andere werknemers niet hinderen. Natuurlijk is het beter als zo'n werknemer tegen het einde van zijn werkzame leven op een plek terechtkomt waar hij nog wel van waarde is. Demotie zou in bepaalde gevallen een logische stap kunnen zijn, maar daarop rust een taboe. Als er van demotie al sprake is, dan verstaat men daar in de praktijk onder dat de werknemer het werk op een lager niveau voortzet tegen hetzelfde salaris.

Intussen lijken organisaties aan een Marjke Helweggen-complex te lijden: men durft de vergrijzing niet onder ogen te zien en blijft tegen de klippen op 'snijden' om er jong uit te zien. Doordat oudere werknemers massaal de laan uit zijn gestuurd met een VUT- of prepensioenuitkering is de vergrijzing van het personeelsbestand kunstmatig gedempt. Organisaties moesten 'jong en dynamisch' blijven — dat was ook precies de intentie waarmee nog in 2005 de Remkes-regeling werd verdedigd. Ook nu de economische crisis zich in volle hevigheid aandient lijkt het leeftijdsbewustzijn van werkgevers niet aan verandering onderhevig. In de zomermaanden van 2009 heeft het NIDI werkgevers gevraagd wat ze gaan doen als ze door de crisis hun personeelsbestand moeten inkrimpen. De populairste maatregel blijkt het vervroegd pensioneren van oudere werknemers: 74% van de werkgevers vindt dat een goede crisismaatregel.<sup>6</sup>

Het punt is nu dat beleidsmaatregelen die ouderen dwingen langer actief te blijven het probleem van het loon-productiviteitsgat niet automatisch oplossen. Tussen werknemer en werkgever is sprake van een impliciet contract, gebaseerd op een constructie waarbij werknemers in hun jonge jaren een loon krijgen dat lager ligt dan hun productiviteit en in de tweede helft van hun carrière een loon dat hoger ligt dan hun productiviteit. Op die manier ontvangt

men, over de gehele loopbaan genomen, een geleidelijk stijgend loon. Om te voorkomen dat de loonkosten de pan uitrijzen, moeten werknemers wel op een gegeven moment met pensioen. Leeftijdsonslag op 65-jarige leeftijd past bij de huidige 'afspraken'. Indien men het leeftijdsonslag pas bij 67 wil laten ingaan, dan moet het contract worden aangepast. Dat kan op tal van manieren — bijvoorbeeld door het stijgende loonprofiel iets te verschuiven of door de loonstijging over de totale carrière te verminderen. Een andere optie is om vaste contracten bij het bereiken van een zekere leeftijd (zeg 62 of 65 jaar) om te zetten in tijdelijke contracten, waardoor bij iedere herziening het loon aan de omstandigheden kan worden aangepast.

De tweede van de drie genoemde eisen — differentiatie van de pensioenleeftijd — vloeit voort uit de noodzaak om aan sociaal-economische en demografische verschillen tussen verzekerden tegemoet te komen. Bij het vormgeven van die flexibiliteit zal keuzevrijheid een grote rol moeten spelen, aangezien de wetgever niet eenduidig kan inschatten wat de mogelijkheden en wensen van verzekerden zijn. Een administratieve indeling van de arbeidsmarkt in lichte en zware beroepen lijkt geen haalbare kaart. Hoe dan flexibiliteit in te bouwen? Een mogelijkheid kan zijn: de AOW-leeftijd op 67 jaar stellen en een actuariael neutraal keuzemenu aanbieden waarbij mensen tussen hun 64<sup>e</sup> en 70<sup>e</sup> jaar hun AOW mogen laten ingaan. Men kan ook denken aan het vervangen van het huidige criterium dat een persoon vijftig jaar ingezetene van Nederland moet zijn om aanspraak te kunnen maken op een volledige een AOW-uitkering door een systeem waarin mensen die bijvoorbeeld minstens 45 dienstjaren hebben gedraaid bij wijze van bonus hun AOW al op hun 65<sup>e</sup> mogen ontvangen. Enfin, vakbonden en werkgevers zullen nog talloze andere varianten kunnen verzinnen. Het punt waar het om gaat is dat bij de vormgeving van differentiatie van de pensioenleeftijd het moment van pensioneren het beste kan worden overgelaten aan de inzichten, mogelijkheden en voorkeuren van de verzekerde zelf.

De derde eis — de begrijpelijkheid van de nieuwe regels en een zinnig tijdpad voor de invoering ervan — lijkt triviaal, maar wordt vaak over het hoofd gezien. De overheid moet verzekerden ertoe in staat stellen zich voor te bereiden op de verhoging van hun AOW-leeftijd én op de veranderende spelregels op de arbeidsmarkt. Uiteraard garandeert het inbouwen van een overgangstermijn niet dat iedereen zich

### *Als er niets verandert aan de beloningsstructuur en de arbeidsmarktmobilititeit, verandert het langer doorwerken in een opgedrongen solidariteitsproject*

aanpast aan de nieuwe situatie. In de Verenigde Staten is de verhoging van de pensioenleeftijd al tijden geleden aangekondigd, maar er zijn nog veel Amerikanen die deze aankondiging hebben gemist of die niet doorgronden wat het een en ander voor hun pensioeninkomen betekent. De eis van begrijpelijkheid kan overigens op gespannen voet staan met de tweede eis, aangezien een systeem met een flexibele AOW-leeftijd per definitie ingewikkelder uitpakt dan het huidige systeem. Dat invoering van nieuwe regels geen sinecure is, mag blijken uit het feit dat momenteel in maar liefst 898 wetsartikelen de leeftijdsgrens van 65 jaar wordt genoemd.

Vaststaat dat een verhoging van de AOW-leeftijd de arbeidsverhoudingen op scherp zet. Oudere werknemers (en vakbonden) hebben geen trek in loonoffers; mensen hebben nu eenmaal hun levensstandaard aangepast aan het huidige loonniveau. Jongere werknemers hebben al even weinig zin in het brengen van een offer. Vooralsnog zijn zij druk bezig met het afbetalen van de overgangsregelingen van de huidige VUT-ters en als oudere collega's gaan doorwerken tot hun 67<sup>e</sup> zien ze de bui al hangen: als het

loon van deze doorwerkers hoog blijft zullen de jongere werknemers hen de facto subsidiëren.

De verhoging van AOW-leeftijd kan, kort samengevat, twee uitkomsten opleveren. Als er niets verandert aan de beloningsstructuur en niets aan de arbeidsmarktmobiliteit, dan verandert het langer doorwerken in een opgedrongen solidariteitsproject tussen jong en oud, waarbij jong weer de rekening voor oud moet betalen. Alleen als er gehandeld wordt naar het besef dat een hogere AOW-leeftijd noodzakelijkerwijs samengaat met veranderingen in arbeidsmarktinstituties zal het resultaat zijn dat de verzorgingsstaat Nederland redelijk 'vergrijzingsproof' wordt.

*Harry van Dalen is verbonden aan het NIDI (Den Haag) en aan de Universiteit van Tilburg.*

Noten

- 1 Nota inzake toekomstige ouderdomsverzekering, 1952.
- 2 H.P. van Dalen, F. van Poppel en H. van Solinge, 2006, 'Langer leven, later met pensioen?', in: *Demos*, 22, p. 9-13. Maar zie op dit punt ook W. Heeringa en A.L. Bovenberg, 2009, 'Langer leven, later AOW', in: *ESB*, 21 augustus 2009, p. 500-503.
- 3 Berekend op basis van European Social Survey data 2006.
- 4 H.P. van Dalen, K. Henkens, B. Lokhorst en J.J. Schippers, 2009, *Herintreding van vroeg-gepensioneerden*, rapport voor de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag.
- 5 H.P. van Dalen, K. Henkens, en J.J. Schippers, 2007, *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*, NIDI rapport, no. 74, Den Haag.
- 6 Berekend op basis van NIDI-onderzoek 'Personeelsbeleid in een veranderende arbeidsmarkt', 2009.