

De prijs van een beperking van de AOW-leeftijdsverhoging

Als de AOW- en pensioenleeftijd minder wordt verhoogd dan voorzien bij het huidige beleid, gaat dit ten koste van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit vereist aanzienlijke compenserende maatregelen. Als dit zou worden gezocht in een verlaging van de AOW-uitkering heeft dit substantiële effecten op de inkomensverdeling, met name bij gepensioneerden.

HARRY TER RELE

Senior wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau (CPB)

BERT SMID

Programmaleider bij het CPB

ANDRÉ NIBBELINK

Onderzoeksmedewerker bij het CPB

Een van de maatregelen die zijn genomen om de overheidsfinanciën op lange termijn financieel houdbaar te maken is het verhogen van de AOW- en pensioenleeftijd (Smid *et al.*, 2014). In 2012 werd hiertoe door het parlement het besluit genomen. In de periode tot 2021 zal de AOW-leeftijd in stappen worden verhoogd tot de leeftijd van 67 jaar. Daarna volgt koppeling aan de resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd zoals geraamd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hierbij geldt dat de AOW-leeftijd zodanig stijgt dat de periode waarover gemiddeld naar verwachting van de AOW kan worden genoten niet langer wordt dan 18,26 jaar. Bij de huidige demografische ramingen loopt de AOW-leeftijd dan op tot 71,5 jaar in 2060. De leeftijd waarvoor fiscaal gefaciliteerd een pensioen kan worden opgebouwd (de pensioenrichtleeftijd) stijgt in dezelfde mate mee, zij het met een iets afwijkend tijdpad. Hierna zullen we kortheidshalve AOW-leeftijd schrijven, waarmee we AOW- en pensioenrichtleeftijd samen bedoelen.

Hoewel het parlamentsbesluit al even achter ons ligt, is dat nog steeds onderwerp van discussie. Zo wordt de AOW-leeftijdsverhoging als instrument om de kosten van de vergrijzing te verlagen van verschillende kanten bekritiseerd, onder anderen door Verbon (2009 en 2015). Ver-

meend en Van der Ploeg bekritiseren deze verhoging vanuit de stelling dat de arbeidsmarktvooruitzichten voor oudere werknemers zouden verslechteren, wat zou leiden tot een hoge werkloosheid bij deze groep (Vermeend en Van der Ploeg, 2015). Ook verschillen de politieke partijen in hun voorkeur voor de mate van leeftijdsverhoging, zoals blijkt uit de verkiezingsprogramma's uit 2012 (Centraal Planbureau, 2012). Een recent debat in de Eerste Kamer over de nut en noodzaak van langer doorwerken na een verhoogde AOW-leeftijd geeft aan dat dit onderwerp nog steeds actueel is (Eerste Kamer, 2015). De bezwaren richten zich vooral op de gevreesde hoge werkloosheid bij ouderen die de leeftijdsverhoging met zich mee zou brengen, en op de last van het langer doorwerken voor personen die fysieke arbeid leveren.

Gamma-model

KADER 1

De berekeningen zijn uitgevoerd met het CPB-model Gamma dat erop toegesneden is om langetermijnontwikkelingen te analyseren. Het Gamma-model is een algemeen evenwichtmodel waarin de sectoren huishoudens, overheid, pensioenfondsen en bedrijven apart zijn gemodelleerd. Het maakt onderscheid tussen leeftijdsgroepen en houdt daardoor rekening met de invloed van de toekomstige demografische ontwikkeling op een aantal belangrijke variabelen, zoals de overheidsuitgaven, de belastinggrondslagen, de werkgelegenheid en het aantal gepensioneerden. Ook wordt er rekening gehouden met een aantal trends, zoals de toenemende participatie van ouderen en vrouwen. Door deze eigenschappen is dit model geschikt om de omvang van het effect van maatregelen op lange termijn te berekenen, zoals die van een verandering van de AOW-leeftijd op de overheidsfinanciën (Draper en Armstrong, 2007).

Deze bijdrage onderzoekt de consequenties van het beperken van de stijging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar. Hier wordt het effect ervan gepresenteerd op de economie – onder andere de werkgelegenheid – en op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Ook berekenen we de gevolgen voor de AOW-uitkering als de compensatie van de kleinere leeftijdsverhoging geheel gezocht wordt in een verlaging van de hoogte van de AOW-uitkering.

EFFECTEN BEPERKING AOW-LEEFTIJDVERHOOGING

Eerst zijn de effecten onderzocht van het bevriezen van de AOW-leeftijd op 67 jaar na 2021. Kader 1 licht het model toe waarmee dat is gebeurd. De uitkomsten laten zien dat de werkgelegenheid dan op lange termijn, waarvoor hier het jaar 2060 is gekozen, met 2,6 procent wordt gedrukt ten opzichte van de situatie met het beleid zoals in 2012 parlementair is vastgesteld (tabel 1). Dit komt omdat de AOW-leeftijd een aanzienlijke invloed heeft op de netto-arbeidsparticipatie (werkgelegenheid) van ouderen. Deze daalt in het bevries-scenario bij de 55- tot 74-jarigen met 7 procentpunt van 50 naar 43 procent in 2060. De gemiddelde uittreedleeftijd valt 1,9 jaar lager uit (figuur 1). De

Door bevriezing van de AOW-leeftijd op 67 jaar zou de houdbaarheidspositie op de lange termijn van de overheidsfinanciën met 1,1 procent van het bbp verslechteren

oorzaak hiervan is dat mensen zich bij het bepalen van de leeftijd waarop ze stoppen met werken voor een belangrijk deel richten op de AOW-leeftijd. Deze redenering is gebaseerd op ervaringen in het buitenland (Mastrobuoni, 2009; Euwals *et al.*, 2008), studies voor Nederland die duiden op een substantieel effect (Vermeer *et al.*, 2014; Euwals *et al.*, 2010) en een studie naar de door de werknemers zelf verwachte stijging van de uittreedleeftijd (De Grip *et al.*, 2013). Daarnaast suggereren recente ervaringen in Nederland dat veranderingen in institutionele regelingen een grote invloed hebben. Kader 2 beschrijft de stijging van de werkgelegenheid van ouderen in het licht van de afschaffing van de gunstige vervroegde-uittreedingsregelingen. Hoewel de werkloosheid onder ouderen sinds 2008 gestegen is, neemt ook de werkgelegenheid onder ouderen al lange tijd toe.

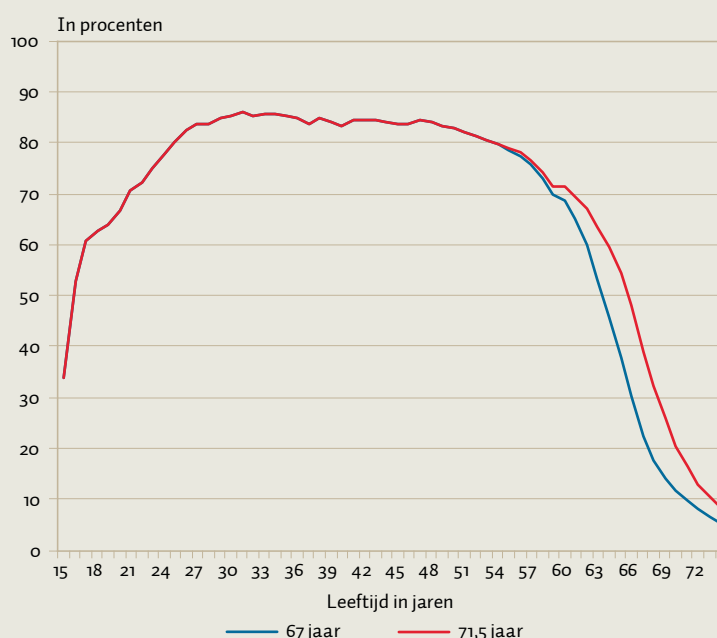
In lijn met de werkgelegenheid daalt het bbp ook fors, met 2,5 procent. Ondanks deze daling komt de particuliere consumptie in 2060 0,1 procent hoger uit. De invloed van het lagere looninkomen wordt deels gecompenseerd door de hogere sociale uitkeringen die een gevolg zijn van de verlaging van de AOW-leeftijd. Bovendien komen in deze periode eer-

dere besparingen tot besteding die dienen ter compensatie van het geleidelijk oplopende verlies aan looninkomen.

De berekeningen laten ook zien dat door de maatregel de houdbaarheidspositie op de lange termijn van de overheidsfinanciën met 1,1 procent van het bbp zou verslechteren. Het primaire saldo van de overheid (het saldo van inkomsten en uitgaven exclusief rentebetalingen) komt 1,6 procent bbp lager uit, wat nagenoeg geheel is toe te rekenen aan hogere overheidsuitgaven. Dit effect is het saldo van een aantal posten. In de eerste plaats stijgen de AOW-

Netto-participatie in 2060 bij AOW-leeftijd van 71,5 jaar dan wel 67 jaar

FIGUUR 1



Effecten van bevriezen van AOW-leeftijd op 67 jaar

TABEL 1

	Effecten in 2060, procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	-2,5
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	-2,6
Particuliere consumptie	0,1
in % bbp	
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente	1,6
waarvan AOW	1,5
overige sociale zekerheid	-0,3
zorg, onderwijs	0,4
Overheidsinkomsten	0,1
waarvan inkomstenbelasting en sociale premies	-0,2
indirecte belastingen	0,3
Primair saldo	-1,6
EMU-saldo	-3,6
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo	-1,1

De arbeidsparticipatie van ouderen na het afschaffen van de vervroegde uittredingsregelingen KADER 2

Door veranderingen van regelingen is ook in het verleden al een stijging van de werkgelegenheid onder ouderen gerealiseerd. De netto-arbeidsparticipatie van ouderen is tussen 2003 en 2014 aanzienlijk toegenomen. In belangrijke mate is dit toe te schrijven aan het afschaffen van de gunstige vervroegde uittredingsregelingen (Euwals et al., 2009). De VUT en de gunstige pre-pensioenregelingen werden afgeschaft en de FPU, die geldt voor ambtenaren die zijn geboren vóór 1950, is voor een belangrijk deel uitgefaseerd. De gemiddelde uittreedleeftijd is in deze periode met 2,9 jaar opgelopen van 60,9 naar 63,8 jaar. De werkgelegenheid in de leeftijdsgroep van 55- tot 74-jarigen steeg met 11,4 procentpunt van 27,1 naar 38,5 procent.

uitgaven met 1,5 procent bbp als gevolg van een toename van het aantal AOW'ers met 25 procent. Hiertegenover staat een verminderd beroep op de overige sociale zekerheidsuitgaven zoals in het kader van arbeidsongeschiktheidsregelingen dat de stijging met 0,3 procent bbp dempt. Verder leiden gelijkblijvende uitgaven aan zorg en onderwijs door een lager bbp-niveau (de noemer) tot een hogere uitgavenquote. Deze uitgaven worden verondersteld te zijn gekoppeld aan het loonniveau en dalen dus niet mee met de werkgelegenheid. Aan de andere kant van de begroting veranderen de overheidsinkomsten als aandeel van het bbp weinig. Enerzijds daalt de inkomstenbelasting omdat de lagere pensioenleeftijd hogere pensioenpremies vereist die af-

trekbaar zijn, een effect dat slechts deels wordt gecompenseerd door de hogere belastingen op inkomen uit AOW en pensioenen. Anderzijds stijgen de indirecte belastingen als fractie van het bbp omdat de particuliere consumptie niet daalt en het bbp wel.

VERLAGING AOW-UITKERING EN BEVRIEZING AOW-LEEFTIJD

De verslechtering van de houdbaarheidspositie kan worden gecompenseerd door uitgavenverlaging, inkomstenverhoging of een mix van beide. Hier onderzoeken we een van de mogelijkheden om de houdbaarheidspositie te herstellen, namelijk als we dit zoeken binnen de AOW-regeling zelf door verlaging van de hoogte van de AOW-uitkering. Dit is in lijn met het beleid in veel andere landen, waaronder Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje (Europese Commissie, 2015). Hierbij houden we rekening met de aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO), een wettelijke regeling die een terugval in de inkomenspositie beneden bijstandsniveau compenseert.

Herstel van de houdbaarheidspositie vereist een verlaging van de AOW-uitkering met 37 procent. Deze verlaging is groter dan de stijging van het aantal ontvangers (25 procent) om de lagere belastinginkomsten te compenseren (tabel 2) die ontstaan vanwege de hogere aftrekbare pensioenpremies. In vergelijking met tabel 1 komt de belasting op AOW- en pensioeninkomen lager uit. Dit geldt ook voor de indirecte belastingen omdat de particuliere consumptie, door de lagere AOW-uitkering, in bijna dezelfde mate daalt als het bbp (tabel 2, bovenste deel). De werkgelegenheid en het bbp dalen in deze variant, net als in tabel 1 en om dezelfde reden, uiteindelijk in 2060 met respectievelijk 2,6 en 2,5 procent.

HERVERDELINGSEFFECTEN UITKERINGSVERLAGING

De lagere AOW-uitkering zorgt ook voor een ongelijkere inkomensverdeling. Gepensioneerden zullen erop achteruitgaan en er zijn grote verschillen tussen de gepensioneerden. Tabel 3 geeft hiervan een indruk door, voor zowel een alleenstaande als een paar, de koopkrachtdaling bij verschillende inkomensniveaus weer te geven. De koopkrachtberekeningen betreffen personen die alleen inkomen uit AOW en aanvullend pensioen hebben. Er is dus geen inkomen uit

Effecten in 2060 van verlaging van de AOW-uitkering en bevriazing van de AOW-leeftijd op 67 jaar TABEL 2

	Procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	-2,5
Werkgelegenheid, in arbeidsjaren	-2,6
Particuliere consumptie	-2,3
	Veranderingen als percentage van het bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente	-1,0
waarvan AOW	-1,3
overige sociale zekerheid	-0,3
zorg, onderwijs	0,5
Overheidsinkomsten	-1,0
waarvan inkomstenbelasting en sociale premies	-1,0
indirecte belastingen	0,0
Primair saldo	0,0
EMU-saldo	-0,8
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo	0,0

Koopkrachteffect bij verschillende niveaus aanvullende pensioenen, in procenten TABEL 3

	Alleenstaande	Paar
Inkomensniveau, in euro's		
Alleen AOW	-12	-7
AOW + 5.000	-24	-23
AOW + 10.000	-15	-21
AOW + 20.000	-10	-17
AOW + 30.000	-9	-14
AOW + 50.000	-7	-12

een andere bron. Ook is er geen rekening gehouden met eventueel vermogen. Het aanvullende pensioen bij het paar betreft dat van een van beide partners. De andere partner heeft geen aanvullend pensioen.

Bij de personen met alleen een AOW-uitkering daalt de koopkracht voor alleenstaanden en paren met respectievelijk 12 en 7 procent. De daling van de hoogte van de AOW-uitkering wordt slechts deels gecompenseerd door de AIO omdat de AOW-uitkering in de uitgangssituatie hoger is dan de bijstandsnorm. De groep met een klein aanvullend pensioen van 5.000 euro heeft de grootste koopkrachtdaling: 24 procent voor de alleenstaande en 23 procent voor het paar. Zij worden net niet meer gecompenseerd door de AIO omdat ze boven het bijstandsniveau uitkomen en voor hen bedraagt de AOW een relatief groot deel van hun inkomen. Ook wordt bij de hogere inkomens het koopkrachteffect verkleind door de progressie in de belastingtarieven.

De verlaging van de AOW-leeftijd heeft ook, in relatieve termen, een verschillende uitwerking op de duur van de periode waarin men van de AOW kan profiteren. Er is namelijk een aanzienlijk verschil in levensverwachting tussen de geslachten en opleidingsniveaus (Bonenkamp *et al.*, 2013). De levensverwachting op 65-jarige leeftijd is namelijk bij vrouwen drie à vier jaar hoger dan bij mannen, en voor de hoogste opleidingscategorie (hbo/wo) circa vier jaar hoger dan voor de laagste (basisonderwijs). Voor laagopgeleide mannen biedt de lagere AOW-leeftijd het grootste relatieve voordeel, voor hoogopgeleide vrouwen het kleinste.

AFSLUITING EN CONCLUSIE

De AOW- en pensioenleeftijd vastzetten op 67 jaar in 2021 verlaagt de werkgelegenheid en het bbp op lange termijn (per 2060) met respectievelijk 2,6 en 2,5 procent. Ook verslechtert dit de houdbaarheidspositie op de lange termijn van de overheidsfinanciën. Dit kan gecompenseerd worden door uitgavenverlaging dan wel belastingverhoging. Als deze compensatie geheel wordt gezocht binnen de AOW door verlaging van de hoogte van de uitkering, verandert de inkomensverdeling aanzienlijk. Het grootste effect is dat de inkomens van gepensioneerden lager worden, wat vooral de groepen met een klein aanvullend pensioen treft. Al met al zou dus aan het bevrozen van de AOW-leeftijd een aanzienlijk prijskaartje hangen, zowel in termen van werkgelegenheid als de situatie van de overheidsfinanciën. Wél wordt de dekking van de AOW-regeling dan groter omdat mensen al vanaf 67 jaar deze uitkering ontvangen. Laagopgeleiden en mannen hebben hiervan relatief het grootste profijt. De lagere AOW-leeftijd gaat ook gepaard met een toename van de hoeveelheid vrije tijd.

LITERATUUR

- Bonenkamp, J., W. Nusselder, F. Peters *et al.* (2013) Herverdeling door pensioenregelingen. *Netspar design paper*, 16.
- Centraal Planbureau (2012) *Keuzes in Kaart 2013–2017. Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*. Den Haag: De Swart.
- Draper, N. en A. Armstrong (2007) GAMMA, a simulation model for ageing, pensions and public finances. *CPB Document*, 147.
- Eerste Kamer (2015) *Verslag van debat van 24 september 2015*. Verslag op www.eerstekamer.nl/nieuws/20150924/debat_over_nut_en_noodzaak_van.
- Europese Commissie (2015) *The 2015 Ageing Report, economic and budgetary projections for the 28 member states, 2013–2060*.
- Euwals R., F. van Erp, P. de Hek en H. ter Rele (2008) Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie. *CPB Memorandum*, 198.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009) Rethinking retirement, from participation to allocation. *CPB Bijzondere Publicatie*, 80.
- Euwals, R., D. van Vuuren en R. Wolthoff (2010) Early retirement behavior in the Netherlands: evidence from a policy reform. *De Economist*, 158(3), 209–236.
- Grip, A. de, D. Fouarge en R. Montizaan (2013) How sensitive are individual retirement expectations to raising the retirement age? *De Economist*, 161(3), 225–251.
- Mastrobuoni, G. (2009) Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: empirical estimates using cohort discontinuities. *Journal of Public Economics*, 93(11–12), 1224–1233.
- Smid, B., H. ter Rele, S. Boeters, N. Draper, A. Nibbelink en B. Wouterse (2014) Minder zorg om vergrijzing. *Centraal Planbureau Boek*, 12.
- Verbon, H. (2009) Drie economische redenen om de AOW-leeftijd niet te verhogen. *ESB*, 94(4568), 550–553.
- Verbon, H. (2015) Werkloosheid ouderen is niet hun eigen schuld. *De Volkskrant*, 17 juni.
- Vermeend, W. en R. van der Ploeg (2015) Nieuwe werkelijkheid leidt tot lagere AOW-leeftijd. *De Telegraaf*, 31 oktober.
- Vermeer, N., M. van Rooij en D. van Vuuren (2014) Social interactions and the retirement age. *CPB Discussion Paper*, 278.