

Een waarde vaste AOW is generatiebewust

De Raad van State heeft het regeringsbesluit om de AOW-leeftijd tot 67 jaar te verhogen bekritiseerd omdat de plannen in de huidige vorm te veel de babyboomgeneratie bevoordelen. Een meer generatiebewust alternatief is een waarde vaste AOW die meebeweegt met de inflatie, in plaats van een welvaartsvaste AOW die gerelateerd is aan de economische groei.

De strijd om de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar lijkt vrijwel gestreden. De regering met minister Donner is de winnaar, terwijl de werkgevers tevreden zijn omdat hun bijdrage aan de aanvullende, kapitaalgedekte pensioenen een minder zware last gaat vormen.

Een verhoging van de pensioenleeftijd is nodig omdat het een bijdrage levert aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Houdbaar betekent in dit verband dat de uitgaven van de overheid niet hoger zijn dan de inkomsten. Liefst blijven die uitgaven nog wat achter bij de inkomsten zodat de staatsschuld kan worden afgelost. De verlaging van de staatsschuld is gewenst om de werkende generaties niet te belasten met hoge rentebetalingen terwijl zij

toch al geconfronteerd worden met hogere lasten vanwege zorg en pensioenen. Die lasten zijn door de kredietcrisis nog eens extra toegenomen. Om tot houdbare overheidsfinanciën te komen moet in de komende periode een gat van ongeveer 35 miljard euro tussen uitgaven en inkomsten worden opgevuld. Om die reden voeren twintig ambtelijke werkgroepen een zogenaamde heroverweging van de overheidsuitgaven uit. Hun taakstellende opdracht is het vinden van bezuinigingsopties ter waarde van twintig procent van alle begrotingen. Het AOW-plan van de regering levert daar volgens berekeningen van het Centraal Planbureau (2009) een bijdrage van zo'n vier miljard euro aan.

Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën heeft de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in twee richtingen een gunstig effect. Ten eerste wordt de verwachte resterende levensduur korter, zodat er minder AOW moet worden betaald. Impliciet betekent de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd dus een versobering van het pensioen. Ten tweede zal door de verhoging de participatie van ouderen op den duur toenemen. Zo'n verhoging van de arbeidsparticipatie vergroot de basis voor premie- en belastingbetalingen zodat per werkende minder

FRANK A.G. DEN
BUTTER

Hoogleraar aan de Vrije
Universiteit Amsterdam

behoeft te worden opgebracht. Het CPB gaat er in zijn berekeningen van de opbrengsten van de verhoging van de AOW-leeftijd van uit dat de normstelling van 67 jaar een grote invloed op het participatiegedrag heeft.

Ook al hebben de voorgenomen AOW-maatregelen van de regering zowel onder de bevolking als in het politieke debat flink wat discussies opgeleverd, toch rekent de meerderheid van de Nederlandse bevolking er al lang op dat de AOW-leeftijd omhoog gaat (Bissonnette *et al.*, 2009). Beseft wordt dat op de een of andere manier ingegrepen moet worden in de AOW en de pensioenvoorzieningen. Een pijnloos alternatief voor leeftijdsverhoging bestaat dan ook niet. Niet voor niets bleek het in de Sociaal-Economische Raad niet mogelijk overeenstemming te krijgen over de opgave om een alternatieve invulling te vinden voor de vier miljard euro bezuiniging, die leeftijdsverhoging oplevert. Dat geld moet uit de lengte of uit de breedtekomen. Het betekent ofwel de leeftijd omhoog, of het pensioen omlaag, of de belastingen omhoog. De discussie gaat dus om de verdeling van de lasten.

Huidige wetgeving kent problemen

Toch zijn er alternatieven voor de manier waarop de regering in de huidige plannen die lasten probeert te verdelen. Zo heeft de Raad van State (2009) bezwaar gemaakt tegen de plannen van de regering. De kritiek is, afgezien van flink wat opmerkingen over losse einden van de regeling, dat het wetsvoorstel de generatie van de babyboomers ontziet nu de eerste stap van de verhoging, van 65 naar 66 jaar, pas in 2020 plaatsvindt. Iedereen die momenteel 55 jaar of ouder is, valt onder de oude regeling en hoeft dus niet langer door te werken. Figuur 1 toont hoe het wetsvoorstel bij de stijgende levensverwachting het verwachte aantal AOW-jaren van de geboortecohorten beïnvloedt.

De kritiek van de Raad van State raakt het hart van de argumentatie waarom ingrijpen in de pensioenleeftijd nodig is. De wijze waarop de regering nu de lasten verdeelt, bergt de kiem in zich van een conflict tussen de oudere en jongere generaties, iets waar de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (WRR) al in 1999 in het rapport *Generatiebewust beleid* op heeft gewezen. Het laat zich aanzien dat de Raad van State tot zijn kritiek is gekomen met het gedachtegoed van dat WRR-rapport in zijn achterhoofd. Zo stelt de Raad van State voor om, in aanvulling op de huidige maatregel, een volledige fiscalisering van de AOW door te voeren. Volledige fiscalisering treft immers vooral de hogere inkomens en kan, mits snel ingevoerd, een deel van de rekening bij de huidige ouderen leggen. Ook voor dat laatste is reden. Uit onderzoek van Knoef *et al.* (2009) blijkt bijvoorbeeld dat de toekomstige generaties ouderen steeds rijker worden. Deze berekening betreft de periode tussen 2008 en 2020 en laat zien dat het gemiddelde inkomen voor huishoudens in de leeftijdsklasse van 50 tot 64 jaar er naar verhouding met

zeven tot negen procent op vooruitgaat, terwijl deze relatieve inkomensverbetering voor huishoudens van gepensioneerden zelfs elf tot veertien procent bedraagt. Hierbij zij opgemerkt dat de WRR in het rapport *Generatiebewust beleid*, ook al, in navolging van eerdere voorstellen, volledige fiscalisering als oplossing zag om de jongere generaties tegemoet te komen.

Naast deze intergenerationele verdelingskwestie speelt bij de huidige nieuwe wetgeving ook een intragenerationele verdelingskwestie. In de praktijk zal de rekening van leeftijdsverhoging namelijk meer dan gemiddeld bij de lagere inkomens komen te liggen. Die hebben immers door de bank genomen een lagere levensverwachting, met name vanwege hun ongezondere leefstijl. Bovendien maakt de AOW een groter deel van hun totale inkomen uit dan bij hoge inkomens waar het aanvullende pensioen vaak het hoofdbestanddeel van het inkomen is. Het CPB (2009) constateerde dan ook dat de relatieve inkomensachteruitgang over de hele levensloop voor lage inkomens op kan lopen tot elf procent terwijl die voor hogere inkomens beperkt blijft tot zes procent. In dit verband heeft Ter Rele (2010) berekend dat het inkomensverlies vanwege de verhoging van de AOW-leeftijd voor de laagstbetaalden weliswaar het grootst is maar hiertegenover staat dat andere maatregelen, zoals het niet volledig indexeren van de derde schijf voor 65-plussers, hetgeen als een vorm van fiscalisering van de AOW kan worden gezien, juist ongunstig voor de hogere inkomens uitpakt. Per saldo blijken alle maatregelen tezamen dan de lasten vrij gelijkmatig over de verschillende inkomensgroepen te verdelen.

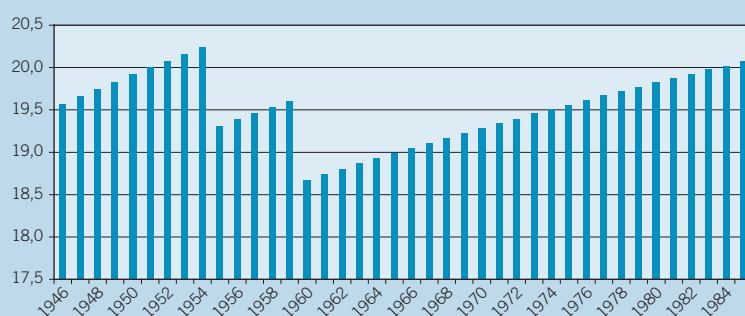
Een derde punt van twijfel bij de huidige wetgeving betreft de uitvoeringskosten. Het kabinet doet namelijk grote moeite om met flankerende maatregelen, die zijn uitgewerkt in drie voorontwerpen van wet die door de minister en staatssecretaris van SZW op 23 december 2009 naar de Tweede Kamer zijn verzonden, de pijn van de leeftijdsverhoging te verzachten. Dit gebeurt door uitzonderingen te creëren om sommige groepen, bijvoorbeeld vanwege zwaar werk en met een lang arbeidsverleden, toch met 65 in de AOW te kunnen laten gaan. Daarbij staat het kabinet voor een onmogelijk dilemma. Indien te veel mensen worden uitgezonderd van de leeftijdsverhoging, wordt de bezuiniging van vier miljard euro niet gehaald. Indien te weinig mensen worden uitgezonderd, zal de pijn oneerlijk verdeeld blijven. De flankerende maatregelen zijn dan ook complex en weinig gericht. Volgens het CPB (2010) is het negatieve effect van deze flankerende maatregelen echter gering, zij het dat vanwege de onzekerheid over de vormgeving van de regeling aangaande zware beroepen hiervoor nog geen berekening is uitgevoerd. In feite speelt bij deze flankerende maatregelen het meer algemene punt van flexibilisering van de pensioenleeftijd: een wettelijke pensioenleeftijd en de verhoging daarvan brengt starheid met zich mee.

Een waardevast AOW als alternatief

Het alternatief voor de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd is een waardevaste AOW, waarbij de wettelijke pensioenleeftijd onveranderd op 65 jaar blijft. In dat geval spelen de bovengenoemde problemen en verdelingskwesties in veel mindere mate. In de huidige regelingen, plannen en berekeningen wordt

Figuur 1

De invloed van de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd op de geboortecohorten (aantal jaren AOW, per geboortjaar).



Bron: *Bewerking van CBS Statline*

steeds van welvaartsvaste overheidsvoorzieningen uitgegaan. De memorie van toelichting bij het wijzigingsplan van de AOW is hier duidelijk over (Ministerie van SZW, 2009): "De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt." Het gaat hierbij om de materiële welvaart in de vorm van een toename van het inkomen per hoofd van de bevolking. Welvaartsvast betekent dat de uitkeringen niet alleen voor inflatie, maar ook voor productiviteitsgroei worden gecorrigeerd. De vraag is of dat wel nodig is. Welvaart wordt hierbij in enge zin als materiële welvaart gezien. In een breder welvaartsbegrip spelen echter ook allerlei andere aspecten mee, zoals preferenties voor vrije tijd en een schoner milieu. In dat geval wordt de welvaart niet uitsluitend, of voornamelijk, aan de economische groei afgemeten. Vanuit dat perspectief ligt de keuze voor een waarde vaste AOW voor de hand, waarbij de uitkeringen alleen voor inflatie worden gecorrigeerd. Zo'n waarde vaste AOW biedt namelijk meer mogelijkheden om op basis van de eigen preferenties invulling te geven aan de welvaartsbeleving. Men kan ervoor kiezen om toch via langer doorwerken meer materiële welvaart te vergaren, maar men kan ook voor meer vrije tijd kiezen en wat minder materiële welvaart. Afhankelijk van de toekomstige reële groei zal een waarde vaste AOW al een flink minder grote belasting van de toekomstige overheidsfinanciën betekenen, ook al wordt gekozen voor een variant waarbij de uitkering pas waarde vast is vanaf het moment dat men de AOW-leeftijd bereikt. Deze optie om het begin van de AOW-uitkering wel met de reële groei te laten meebewegen, houdt rekening met het feit dat het de werkenden zijn die aan de reële groei bijdragen. Na hun pensionering behouden ze dan hun koopkracht, maar hebben niet steeds meer te besteden. In die levensfase is dat meestal ook niet nodig. Een belangrijk argument om de AOW-leeftijd te verhogen is dat men steeds langer leeft. Dat is

Het gaat er nu eerst en vooral om de babyboomers tot hun 65^e aan het werk te houden. (...) Dat is mogelijk, door allerlei maatregelen om doorwerken aantrekkelijk te maken en vervroegd uittreden te ontmoedigen

een reden waarom bijvoorbeeld Heeringa en Bovenberg (2009) een verhoging van de AOW-leeftijd bepleiten. Vermoedelijk zal de levensverwachting van een 65-jarige tussen 2010 en 2040 met ruim twee jaar toenemen. Het betekent dat iemand die in 2040 met 67 jaar met pensioen gaat, gemiddeld genomen net zo lang van dat pensioen kan genieten als iemand die in 2010 met 65 jaar met pensioen gaat. Die redenering gaat impliciet uit van een welvaartsvast pensioen. Vanuit het perspectief van een waarde vast pensioen geldt echter dat iemand die in 2010 veertig jaar heeft gewerkt bij een gemid-

delde reële economische groei van zeg twee procent voor diezelfde levenslange productie in 2040 nog maar ruim 25 jaar nodig heeft. Wanneer de groei in de periode tussen 2010 en 2040 naar een procent zou terugvallen, worden dat ongeveer 33,5 jaar. Natuurlijk zijn dan nog wat extra jaren werk nodig om de langere pensioenperiode te financieren. Deze berekeningen tonen aan dat men bij een waarde vast levensduurinkomen minder jaren behoeft te werken in geval van een reële economische groei dan bij een welvaartsvast levensduurinkomen. Iets dergelijks geldt ook voor het pensioeninkomen. Een gegeven bedrag voor de pensioenuitkering kan over een langere pensioneringsperiode worden uitgekeerd bij een waarde vast pensioen dan bij een welvaartsvast pensioen. Dit laat zien dat de keuze tussen een welvaartsvast en een waarde vast pensioen een keuze is tussen extra inkomen en extra vrije tijd. Deze keuze hangt af van individuele preferenties. De maatschappelijke welvaart is er het meeste mee gediend wanneer er op dit punt een zo groot mogelijke keuzevrijheid bestaat. Opmerkelijk in dit verband is overigens dat het onderzoek van Bissonnette *et al.* (2009) niet alleen laat zien dat het merendeel van de Nederlanders een verhoging van de AOW-leeftijd verwacht, maar ook verwacht dat de koopkracht van de AOW-uitkeringen in de toekomst zal dalen. Dan is een waarde vaste AOW nog relatief gunstig. Een belangrijk aspect, dat in het debat over de leeftijdsverhoging van de AOW te weinig aandacht heeft gekregen, is dat vanuit het perspectief van de arbeidsparticipatie en daarmee vanuit het macro-perspectief van de premiebasis, niet de wettelijke maar de feitelijke pensioenleeftijd van belang is. Momenteel werken nog betrekkelijk weinig mensen helemaal tot hun 65^e door. Het gaat er nu eerst en vooral om de babyboomers tot hun 65^e aan het werk te houden. Daar heeft de WRR al in 2000 in het rapport Door groei van arbeidsparticipatie, op gewezen. Dat is mogelijk, door allerlei maatregelen om doorwerken aantrekkelijk te maken en vervroegd uittreden te ont-

Kader 1

De verdelingseffecten voor 65-plussers

Om enigermate een beeld te krijgen wat een versobering van een welvaartsvaste naar een waarde vaste AOW voor de verdeling over de 65-plussers betekent, is een eenvoudige berekening uitgevoerd. Hierbij is uitgegaan van een toename van de inflatie van twee procent en een aanvullende reële welvaartsverhoging van één procent. Vervolgens is met behulp van sterftekansen nagegaan welk deel van de aanvangsbevolking van 65-jarigen na een bepaalde leeftijd nog in leven is. Deze restomvang van het cohort geldt per leeftijd als vermenigvuldigingsfactor voor het berekende verschil. Om de totale bezuiniging van een waarde vaste AOW ten opzichte van een welvaartsvaste AOW te berekenen zijn deze verschillen over alle leeftijden tot 99 jaar gesommeerd. Dan blijkt dat de totale bezuiniging ten opzichte van een welvaartsvaste AOW vanaf 65 jaar twaalf procent bedraagt en ten opzichte van een welvaartsvaste AOW vanaf 67 jaar bijna vijf procent.

Figuur 2 laat zien dat deze extra bezuinigingen bij een waarde vaste AOW vanaf 65 jaar ten opzichte van een welvaartsvaste AOW vanaf 67 jaar gevonden worden bij AOW'ers die ouder dan 85 worden. Er ligt dus een omslagpunt bij 85 jaar, iedereen die deze leeftijd niet haalt, de meerderheid van de lagere inkomens, is bij een waarde vaste AOW beter af, bij vroeg overlijden procentueel zelfs heel veel, en iedereen die ouder wordt is slechter af, zij het procentueel slechts beperkt vanwege de grote noemer. Opgemerkt zij dat bij een dergelijke eenvoudige berekening niet de invloed van allerlei gedragseffecten wordt meegenomen zoals het CPB (2009) wel doet.

moedigen. Loonprofielen dienen beter op productiviteitsprofielen aan te sluiten en demotie moet maatschappelijke acceptatie krijgen. Juist om dit allemaal gedaan te krijgen, zo heeft minister Donner de kritiek van de Raad van State gepareerd, wordt de pensioenleeftijd volgens de nieuwe regeling pas in 2020 verhoogd. Maar dat versterkt nu weer, zoals hiervoor aangegeven, de intergenerationale verdeelingskwestie.

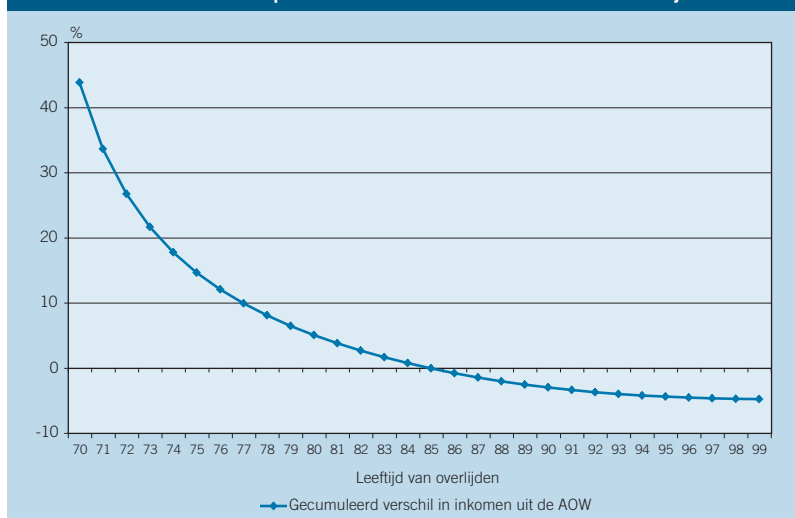
Vanuit het brede welvaartspectief is het van belang dat ouderen hun werk als zinvol blijven ervaren en er voldoening uit putten. Het zingevingargument noemt de WRR dat. Voor sommigen zal die zingeving om langer door te werken er zijn, voor anderen echter niet. Keuzevrijheid is vanuit dat perspectief gewenst en draagt in combinatie met een verhoging van de participatie van ouderen bij aan de welvaart. Financiële stimuli spelen daarbij zeker een rol. Daarom is een regeling nodig met financiële stimuli die flink bijdragen tot een verhoging van de feitelijke pensioenleeftijd, maar waarbij de keuzevrijheid, rekening houdend met verschillende voorkeuren, zo groot mogelijk is. Die regeling mag ook niet nodeloos ingewikkeld zijn, anders zijn de transactiekosten te hoog.

Een grotere ombuiging en betere verdeling van de pijn

Deze beide aspecten, namelijk een grotere flexibiliteit en aandacht voor de verhoging van de feitelijke arbeidsparticipatie van ouderen, pleiten voor het alternatief om de wettelijke pensioenleeftijd op 65 jaar te houden, en als norm een waarde vaste AOW in plaats van een welvaartsvaste AOW te hanteren. De versoering van de AOW, in de zin van een verlaging van de toekomstige uitgaven, is minstens zo groot als bij het huidige voorstel. Enkele tentatieve berekeningen laten zien dat een regeling met een waarde vaste AOW vanaf het 65^e levensjaar ten opzichte van een welvaartsvaste regeling vanaf 65 jaar bij de gematigde variant van de reële groei van een procent een besparing van twaalf procent oplevert (kader 1). Dat is ongeveer een procent van het bbp en dus nog wat meer dan de bezuiniging van 0,7 procent van het bbp die de welvaartsvaste AOW vanaf 67 jaar oplevert. In die zin zou er dus een welkome extra bijdrage van de AOW zijn aan de totale ombuigingstaakstelling. Bovendien, zo blijkt uit de berekeningen, is de waarde vaste AOW in die zin gunstig voor de verlichting van de intragenerationele pijn, dat iemand die 75 jaar oud wordt er slechts vijf procent op achteruitgaat ten opzichte van een welvaartsvaste AOW vanaf 65 jaar, en iemand die 99 jaar wordt zeventien procent. Wel kan het zijn dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor ouderen die alleen een AOW hebben en bij een welvaartsvaste verhoging van de bijstandsuitkeringen onder het bijstandsniveau dreigen te geraken. In dit alternatief van een waarde vaste AOW is er bovendien geen ingewikkelde regeling met hoge uitvoeringskosten nodig voor degenen die toch met hun

Figuur 2

Gecumuleerd verschil in inkomen uit de AOW bij een waarde vaste AOW vanaf 65 ten opzichte van een welvaartsvaste AOW vanaf 67 jaar.



65^e met pensioen willen. Daarnaast hebben degenen die een welvaartsvast pensioen verkiezen, met een waarde vaste AOW een sterkere stimulus om langer door te werken. Dit langer doorwerken kan nog verder worden aangemoedigd met een bonus, bijvoorbeeld via een verhoging van de uitgestelde AOW boven actueel neutraal niveau, of via een extra arbeidskorting (Den Butter en Van Sonsbeek, 2008). Dat dergelijke bonussen forse participatie-effecten kunnen hebben, is in recent onderzoek aangetoond (Voňková en Van Soest, 2009). In die zin is een waarde vaste AOW aangevuld met bonusregelingen voor langer doorwerken niet alleen gunstiger voor toekomstige generaties vanwege de grotere bezuinigingen, maar is deze ook beter vanwege een verdere besparing op de AOW-uitgaven en een extra verhoging van de arbeidsparticipatie. Daarbij zou een snelle invoering van deze regeling een stimulus geven aan de babyboomers, die nog na hun 65^e door willen en kunnen werken, om dat ook te doen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de kritiek van de Raad van State en is de waarde vaste AOW echt generatiebewust.

LITERATUUR

- Bissonnette, L., J. Nelissen en A. van Soest (2009) Retirement expectations in the Netherlands. *Netspar Discussion Papers*, 11/2009(039).
- Butter, F.A.G. den en J.M. van Sonsbeek (2008) Opties voor flexibilisering van de AOW. *ESB*, 93(4549), 742-745.
- Centraal Planbureau (2009) Houdbaarheidseffect voorstel verhoging AOW-leeftijd. *CPB notitie*, 4 december.
- Centraal Planbureau (2010) Analyse verhoging AOW-leeftijd. *CPB notitie*, 2010(3).
- Heeringa, W. en L. Bovenberg (2009) Langer leven, later AOW. *ESB*, 94(4566), 500-503.
- Knoef, M., R. Alessie en A. Kalwij (2009) Changes in the income distribution of the Dutch elderly between 1989 and 2020: a microsimulation. *Netspar Discussion Papers*, 09/2009(030).
- Ministerie van SZW (2009) Wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 i.v.m. de verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Raad van State (2009) *Advies W12.09.0441/III aan Ministerie van SZW*. Den Haag: Raad van State.
- Rele, H. ter (2010) Inkomenseffecten van kabinetsbeleid op 65-plussers. *ESB*, 95(4578), 74-76.
- Voňková, H. en A. van Soest (2009) How sensitive are retirement decisions to financial incentives: a stated preference analysis. *Netspar Discussion Papers*, 10/2009(036).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.