

# De AOW en pensioenen van de toekomst

De SER is het niet eens geworden over een unaniem advies over de AOW en de pensioenen. Het is nu aan het kabinet om met een concrete invulling te komen van het besluit om de AOW-leeftijd en de spijleeftijd voor het aanvullende pensioen te verhogen.

**D**e AOW-leeftijd dient gekoppeld te worden aan de resterende levensverwachting op het moment dat de AOW-uitkering ingaat. Dit is een volstrekt logische en eerlijke regel die al in veel andere landen is geïmplementeerd. Jongeren krijgen later hun AOW maar profiteren, doordat ze langer leven, toch net zo lang van hun AOW als de huidige ouderen. De overheidsfinanciën worden door de koppeling aan de levensverwachting robuuster: de overheid bespaart vooral veel op de AOW als dat nodig en mogelijk is. Dat is nodig als een stijgende levensverwachting de kosten van de AOW doet oplopen. En langer doorwerken is mogelijk als door een stijgende levensverwachting de gebreken van de ouderdom later komen. Op de overheidsbegroting is in feite sprake van een automatische stabilisatie van demografische schokken. Dat is winst voor iedereen, zowel voor degenen die bezorgd zijn dat mensen het langere doorwerken niet goed vol kunnen houden als voor degenen die zich zorgen maken over de overheidsfinanciën. De bijdrage aan robuustere overheidsfinanciën, waarbij de overheid bespaart als de uitgaven sterk oplopen, komt overigens niet tot uitdrukking in de berekeningen van het CPB over de budgettaire besparingen van alternatieve AOW-maatregelen. Deze berekeningen tekenen namelijk alleen het verwachte pad uit. Ze houden daarom geen rekening met de extra waarde van het afdekken van risico's voor de overheidsbegroting. De trendmatige stijging van de resterende levensverwachting kan berekend worden op basis van de waargenomen ontwikkeling in bijvoorbeeld de afgelopen 25 jaar en projecties voor de komende vijftien jaar. De overheid kan de op die manier berekende stijging van de AOW-leeftijd vijf jaar van te voren aankondigen voor de daarna volgende periode van tien jaar. Door dit systeem volgend jaar te introduceren zou de AOW-leeftijd vanaf 2015 met een maand per jaar gaan stijgen. Het ligt het echter voor de hand om in de periode tot 2025 een opslag te hanteren van een maand per jaar, om rekening te houden met de stijging van de verwachte uitkeringsperiode sinds de introductie van de AOW: van vijftien jaar in 1957 tot bijna twintig jaar nu. Op deze manier zou de AOW-leeftijd in 2025 iets onder de 67 liggen en rond 2040 op 68. CPB-berekeningen

voor de Commissie Arbeidsparticipatie geven aan dat een dergelijke koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting twee keer zoveel houdbaarheidswinst voor de openbare financiën oplevert als wanneer de ophoging van de AOW-leeftijd stopt als deze de 67 heeft bereikt.

## *Plannen van sociale partners*

Het plan van de werkgevers om de pensioenleeftijd in 2025 in één grote stap op te trekken naar 67 is oneerlijk voor degenen die op of vlak na 1 januari 1960 zijn geboren. Het plan is mede daarom ook weinig geloofwaardig. Tegen de tijd dat 2025 nadert zal er ongetwijfeld reparatiewetgeving komen die de verhoging van de AOW-leeftijd afvlakt en uitstelt. Een ander nadeel van dit voorstel is dat de babyboomers geheel worden ontzien. De last van een hogere AOW-leeftijd komt daarmee eenzijdig op het bordje van jongere generaties terecht. De gezamenlijke vakcentrales presenteerden op 29 september jongstleden hun AOW-plannen. Winst is dat ze de levensverwachting in het nieuwe AOW-stelsel willen meenemen. Vreemd is echter dat ze de leeftijd waarop de werknemersverzekeringen, tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, ophoudt niet mee willen laten stijgen met de levensverwachting. Dat is principieel onjuist. Het onthoudt een goede sociale bescherming aan oudere werknemers die langer door willen werken om zo hun pensioenuitkering op peil te houden als de levensverwachting stijgt. De kosten van deze bescherming zijn bovendien nihil. Want het CPB stelt terecht, bijvoorbeeld in de bijlage bij het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie, dat van de stijgende pensioenleeftijd en een langer recht op sociale zekerheid een normerende en stimulerende invloed uitgaat, met een hogere arbeidsparticipatie en bredere belastingbasis als gevolg. Zo geldt bij het doorlopen van de sociale zekerheid tot de nieuwe AOW-leeftijd een participatieplicht voor degenen die tot die leeftijd langdurig werkloos worden. Dit alles draagt bij aan een cultuur waar ook van ouderen iets wordt verwacht. De vakcentrales rekenen zich dan ook rijk door de arbeidsparticipatie-effecten vanwege het normerende effect van een hogere pensioenleeftijd op te tellen bij de besparingen op de sociale zekerheid als gevolg van het aflopen van deze rechten voor de nieuwe AOW-leeftijd.

## **Zwakke sociaal economische groepen met lage levensverwachting**

De vakcentrales stellen terecht dat een hogere AOW-leeftijd zwakkere sociaal-economische groepen met

lage inkomens het hardst treft. Deze groepen kennen namelijk een lagere levensverwachting. Twee jaar minder pensioen telt zwaarder voor iemand die na zijn 65ste naar verwachting nog tien jaar te leven heeft dan voor iemand die op die leeftijd naar verwachting nog twintig jaar voor de boeg heeft. Daar komt bij dat voor lage inkomens de AOW relatief belangrijker is omdat het een groter deel uitmaakt van het totale pensioeninkomen. Deze denivellerende effecten zijn echter goed te ondervangen door tegelijkertijd nivellerende maatregelen te nemen. Zo wordt een hogere pensioenleeftijd losgekoppeld van herverdeling en is de weg vrij om de pensioenleeftijd sneller te laten stijgen.

#### *Voorwaartse flexibilisering*

Er zijn verschillende alternatieve mogelijkheden om lage inkomens te ontzien. In de eerste plaats kan mensen de mogelijkheid worden geboden om hun AOW-uitkering al een bepaalde tijd vóór de AOW-leeftijd aan te vragen met een actuariële korting van acht procent voor ieder jaar dat de uitkering eerder wordt opgenomen. De meeste pensioenfondsen bieden al de mogelijkheid om het aanvullende pensioen naar voren te halen om een AOW-gat aan te vullen. De voorwaartse flexibilisering van de AOW-leeftijd is dus vooral van belang voor mensen zonder aanvullende pensioenen. Het biedt ook deze mensen meer mogelijkheden om zelf te bepalen wanneer, en in welk tempo, ze minder gaan werken, al naar gelang hun persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. De optie om de AOW-uitkering eerder op te nemen resulteert in selectie met nadelige consequenties voor de schatkist. Degenen met een relatief lage levensverwachting hebben een prikkel om de AOW zo vroeg mogelijk op te nemen, om er zo meer van te profiteren. Maar deze selectie-effecten zijn gewenst: het ontziet zware beroepen met een lage levensverwachting en verzwakt het denivellerende effect van een hogere AOW-leeftijd.

Risico van voorwaartse flexibilisering is wel dat het normerende effect van de hogere AOW-leeftijd op de arbeidsparticipatie verzwakt. Verder worden degenen met een korte tijdshorizon niet tegen zichzelf beschermd door hen te verhinderen vroeg hun AOW-uitkering op te vragen. Het gevolg is een schrale pensioenuitkering.

#### *Beschermen van ouderen met lage inkomens*

De groep met weinig of geen aanvullend pensioen dreigt onder het sociale minimum te komen als ze de AOW vroeger opnemen. Om dit te voorkomen dient de bijstandsnorm voor AOW'ers verlaagd te worden naar de bijstandsnorm die geldt voor alle andere Nederlanders. Daarnaast zijn er allerlei manieren

---

**Twee jaar minder pensioen telt zwaarder voor iemand die na zijn 65ste naar verwachting nog tien jaar te leven heeft dan voor iemand die op die leeftijd naar verwachting nog twintig jaar voor de boeg heeft**

denkbaar om mensen met een AOW-uitkering die verder geen of een klein aanvullend pensioen hebben, extra te beschermen. Lagere inkomens worden dan naast de flexibilisering van de leeftijd waarop mensen hun AOW kunnen aanvragen ook nog ontzien door speciale voorzieningen voor ouderen met lage inkomens.

Zo'n voorziening is een speciale fiscale ouderenkorting voor lagere inkomens. Deze extra fiscale faciliteiten kunnen worden gefinancierd door verdere fiscalisering van de AOW. Dat betekent dat ouderen meer gaan bijdragen aan de financiering van de AOW, waarbij lagere inkomens minder belast worden dan hogere inkomens. Deze verdere fiscalisering zou geleidelijk moeten plaatsvinden en kan gelijke tred houden met het tempo waarmee de verhoging van de AOW-leeftijd wordt doorgevoerd.

#### *Koppeling plus*

De vakcentrales beschermen ouderen met lage inkomens door de AOW voortaan te indexeren aan de verdiende lonen in plaats van aan de CAO-lonen. Deze welvaarts vaste koppeling zorgt ervoor dat ook mensen met een klein aanvullend pensioen al voor de AOW-leeftijd hun AOW kunnen opvragen zonder dat ze daardoor door het sociale minimum zakken. In de afgelopen vijftien jaar is de welvaarts vaste koppeling van de netto AOW vormgegeven via allerlei fiscale kunstgrepen. De vakbonden stellen nu een robuustere koppeling voor. Dat past bij een betrouwbare overheid: een overheid die mensen zekerheid geeft dat de AOW gelijke tred houdt met de welvaart. Deze extra garanties kunnen vooral worden gericht op ouderen met lage aanvullende pensioenen door de fiscale kortingen, die de afgelopen jaren zijn ingevoerd om de netto AOW te laten oplopen met de verdiende lonen, af te bouwen voor de middeninkomens. Op die manier wordt de extra verhoging van de AOW met het incidentele loon afgeroomd voor degenen met een redelijk aanvullend pensioen en worden de kosten van de extra genereuze koppeling beperkt tot 0,1 à 0,2 procent van het bbp. Nadeel van het sterker richten van faciliteiten op lagere inkomens is dat het de armoedeval vergroot. Daar staat wel tegenover dat het arbeidsaanbod van zwakke sociaal-economische groepen waarschijnlijk maar weinig beïnvloed wordt door het vooruitzicht van afroming van opgebouwde pensioenen in de toekomst. Verder is het de vraag of een lager arbeidsaanbod van deze groepen vlak voor de AOW-leeftijd wel een serieus probleem is. De groepen zijn namelijk weinig geschoold terwijl de toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt vooral geconcentreerd is rondom meer geschoolde arbeid.

#### **Aanvullende pensioenen**

Een andere manier om lagere inkomens te beschermen is een groter deel van de besparingen te zoeken in de fiscale begeleiding van aanvullende pensioenen. De AOW is immers vooral van belang voor de lage inkomens terwijl de aanvullende pensioenen juist voor de hogere inkomens belangrijk zijn. Om ervoor te zorgen dat alle inkomensniveaus op dezelfde manier beïnvloed worden door een hogere pensioenleeftijd, kan niet worden ontkomen aan een versobering van de aanvullende pensioenen. Op die manier wordt bereikt dat hogergeschoolden pas later de pensioennorm van zeventig procent van het loon zullen bereiken en daardoor langer zullen willen doorwerken dan lagergeschoolden. Want hogergeschoolden zijn meestal later begonnen met werken en bouwen dus minder aanvullend pensioen op. Bovendien maken hogergeschoolden vaak meer carrière. Sinds de overstap van eindloon- naar middelloonstelsels stijgt het in het verleden opgebouwde pensioen van carrièremakers niet meer mee met het individuele inkomen. Ook hebben tweeverdieners minder AOW-inbouw. Door vooral in te zetten op het langer doorwerken van hogergeschoolden staat de hogere participatie van die ouderen die langer door kunnen en willen werken centraal, maar worden de ouderen die niet meer kunnen werken beschermd. Daar komt bij dat juist bij geschoolde arbeid knelpunten op de arbeidsmarkt dreigen te ontstaan als de vergrijzing toeslaat. Dat hogergeschoolden langer blijven doorwerken is niet alleen

belangrijk voor de economische kracht maar ook voor het sociale karakter van Nederland. Door het extra arbeidsaanbod kan de dienstverlening in arbeidsintensieve sectoren zoals zorg en onderwijs in stand blijven. Op die manier voorkom je dat arbeid zo duur wordt dat mensen met een kleine beurs verstoken blijven van noodzakelijke zorg en andere arbeidsintensieve diensten.

#### *Versobering aan onderkant*

Het is daarom jammer dat de vakcentrales juist op het punt van de aanvullende pensioenen zo weinig voelen voor versobering van de pensioenambities. En dat terwijl de door de vakcentrales voorgestelde koppeling van de AOW aan de verdiende lonen juist de mogelijkheid biedt om de franchise te verhogen waaronder geen aanvullend pensioen wordt opgebouwd. Zo wordt voorkomen dat de tweede pijler, dit zijn de aanvullende pensioenen, topzwaar wordt. In internationaal perspectief kent het Nederlandse pensioenstelsel al een relatief groot kapitaaldeckingsdeel. Zonder de welvaartsvaste koppeling zou dit deel steeds groter worden ten opzichte van het omslagdeel waardoor het risico bestaat dat schokken in financiële markten de Nederlandse economie steeds meer destabiliseren.

#### *Versobering aan bovenkant*

Het aanvullende pensioenstelsel kan ook aan de bovenkant worden versoberd door de fiscale aftrekbaarheid en de verplichte pensioenbesparingen te beperken voor de hogere inkomens in samenhang met het geleidelijk verminderen van de fiscale faciliteiten voor het aftrekken van hypotheekrente. Door het aflossen van hypotheekleningen meer te bevorderen, hebben eigenwoningbezitters tijdens hun pensioen lagere woonlasten en volstaat een aanzienlijk lagere pensioenambitie. Bewoners van een corporatiewoning kunnen tijdens het werkende leven geleidelijk een deel van het eigendomsrecht van hun woning kopen en deze na het pensioen voor een gegarandeerde prijs weer terugverkopen aan de corporatie. Zo kan ook het vermogen van woningbouwcorporaties worden benut om de kosten van fiscaal gefaciliteerde pensioenvoorzieningen en de WMO te drukken.

#### *Levensverwachting*

*Last but not least* wordt het aanvullende pensioenstelsel ook duurzamer door de stijgende levensverwachting op zo'n manier in het stelsel te verankeren dat het systeem door een steeds langere uitkeringsperiode niet steeds duurder wordt. Zo wordt voorkomen dat de indexatiekwaliteit verder onder druk komt te staan omdat de geambieerde pensioenperiode te lang wordt ten opzichte van de premielast die sociale partners acceptabel vinden. Door de uitkeringsperiode niet gelijk op te laten lopen met een stijgende levensverwachting, wordt verschraving van de indexatiekwaliteit voorkomen, zeker nu de kosten van pensioenen stijgen door lagere rendementsverwachtingen en doordat vergrijzing van het deelnemersbestand tot minder risicovol beleggen noopt. Door in het kapitaaldeckingsstelsel de geambieerde pensioenleeftijd in de toekomst op te laten lopen met de levensverwachting kunnen de premies voor nieuw op te bouwen rechten direct omlaag. Het huidige ambitieniveau van de tweede pijler, een geïndexeerde uitkering van zeventig procent van het middelloon vanaf 62 jaar, ligt boven het kostenniveau dat sociale partners bereid zijn te betalen. Door nu helderheid te scheppen over de manier waarop een stijgende levensverwachting, een lagere risicopremie en de discrepantie tussen ambitie en premie worden geacommodeerd, worden de betrouwbaarheid en de duurzaamheid van de aanvullende pensioenstelsel gediend. Mensen wordt geen lange geïndexeerde uitkering beloofd die men eigenlijk niet waar kan maken. Hierbij heeft versobering van het stelsel de voorkeur boven verschraving.

#### *Betere indexatiekwaliteit en levensloop*

Een deel van de besparingen vanwege de versobering kan net als bij de AOW worden ingezet om de indexatiekwaliteit te verbeteren. Dan kunnen ouderen hun betere pensioen altijd nog naar voren halen als ze eerder met pensioen willen. Een ander deel kan worden ingezet om de levensloopregeling verder op te tuigen nu er zuiniger moeten worden omgegaan met mensen.

## Arbeidsmarkt en budgettaire houdbaarheid

Dit is de grote uitdaging waarvoor Nederland het komende decennium staat: investeren in mensen en in een beter functionerende arbeidsmarkt voor ouderen zodat mensen met fysiek zware beroepen op tijd kunnen worden omgeschoold naar fysiek minder belastende functies. Dit opdat ouderen in staat en bereid zijn om zinvol werk te doen op de plaats waar hun vaardigheden het beste tot hun recht komen. Het gaat om de emancipatie van ouderen. Het verhogen van de pensioenleeftijd biedt de prikkels en de middelen om te werken aan een duurzaam inzetbare beroepsbevolking. Andere maatregelen die hierbij kunnen helpen zijn al door de Commissie Arbeidsparticipatie beschreven: een eigen risico voor werkgevers in de WW, een kortere WW-duur en het omzetten van ontslagvergoedingen in overdraagbare middelen. De primair belanghebbenden, individuele werkgevers en werknemers, worden zo aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor inzetbaarheid en werkzekerheid en krijgen daarvoor de benodigde instrumenten. Als mensen langer aan het werk gehouden kunnen worden wanneer de levensverwachting stijgt, hoeft minder te worden bezuinigd op belangrijke voorzieningen zoals de zorg en het onderwijs. Dit is ook in lijn met de participatieagenda van de SER. Hoe meer wordt ingezet op hogere arbeidsparticipatie, hoe minder er nu hoeft te worden bezuinigd en de lasten moeten worden verzwaid. Als iedereen twee jaar extra werkt voor de drie jaar dat de levensverwachting tot 2050 stijgt, verbetert dit de houdbaarheid van de openbare financiën met nog eens zo'n half procent van het bbp door een bredere belastingbasis en lagere uitgaven in de sociale zekerheid. Dit alles komt bovenop de verbetering van de budgettaire houdbaarheid van 1,2 procent van het bbp die direct voortkomt uit het koppelen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting. Als daar ook de eerdere door de SER bepleite resterende fiscalisering van de AOW bij wordt opgeteld en rekening wordt gehouden met speciale faciliteiten voor lage inkomens met vaak een lage levensverwachting, dan kom je uit op een houdbaarheidswinst van zo'n twee procent van het bbp. Daar bovenop komen dan mogelijk nog de opbrengsten van het beperken van de fiscale faciliteiten voor krediet.

Deze houdbaarheidswinst is winst voor iedereen. Want het betekent dat er minder bezuinigd hoeft te worden op andere overheidsvoorzieningen nu de komende jaren soberheid troef is in de openbare financiën. Door maatschappelijke overeenstemming te bereiken over een eerlijke regel voor de AOW-leeftijd waar burgers van op aan kunnen, vergroot dat het vertrouwen in een betrouwbare overheid, en in elkaar. Abrupte beleidswijzigingen en kostbare generatieconflicten over de kosten van de kredietcrisis en de vergrijzing worden voorkomen. Verder kunnen werkgevers en werknemers zich tijdig instellen op een langer arbeidzaam leven.