

# Met hervorming van de AOW-leeftijd keert voor even de rust terug

Met het nieuwe pensioenakkoord komt de regering tegemoet aan de kritiek op het rappe tempo van het verhogen van de AOW-leeftijd. De prijs die hiervoor betaald wordt door de regering is te overzien. Echter, het stelsel is voor velen te complex geworden, met als gevolg dat mensen niet meer weten wanneer ze nu met pensioen gaan.

## IN HET KORT

- Kabinet vertraagt de verhoging van de AOW-leeftijd en verruilt de een-op-een koppeling voor een minder sterke koppeling.
- Met deze AOW-hervorming is de verhouding tussen werk- en pensioentijd gelijk voor huidige en toekomstige generaties.
- De hervorming biedt geen oplossing voor uitdagingen zoals de ongelijkheid in levensverwachting tussen opleidingsniveau's.

## HARRY VAN DALEN

Hoogleraar aan Tilburg University en onderzoeker bij NIDI-KNAW

## KÈNE HENKENS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeker bij NIDI-KNAW

## JOOP DE BEER

Hoofd Afdeling Vergrijzing en levensduur bij NIDI-KNAW

Het onderzoek is gefinancierd door het Instituut Gak

De vergrijzing van de bevolking zet het huidige pensioenstelsel onder grote druk. Dit heeft vooral invloed op de AOW, mede vanwege het omslagkarakter waarbij de werkenden van nu de premies en belastingen opbrengen voor de AOW-uitkeringen aan de ouderen van nu. In een land waar het aantal 65-plussers zal stijgen van het huidige niveau van 3,3 miljoen naar 4,8 miljoen in 2040, lijkt een verhoging van de AOW-leeftijd onvermijdelijk. Het verhogen van de AOW-leeftijd is een tweesnijdend zwaard: de AOW-uitgaven worden lager, en doordat de groep potentieel werkenden groter wordt, vergroot je tegelijkertijd het draagvlak.

Het verhogen van de AOW-leeftijd levert ook lastige vragen op, zoals de vraag óf mensen wel langer kunnen doorwerken en wanneer de verhoging moet worden ingevoerd. Om een jaarlijks terugkerend debat over de AOW-leeftijd in de Tweede Kamer te voorkomen, werd er in 2011 besloten om de AOW-leeftijd te laten meestijgen met de stijging van de levensverwachting (op 65-jarige leeftijd) en om dit principe in een wet te verankeren (Tweede Kamer, 2011). Een een-op-een-koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting zou een grote bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van de AOW op de lange termijn. Het effect van zo'n koppeling is wel dat ieder gewonen levensjaar, een jaar langer doorwerken zou betekenen.

De emoties onder werknemers over deze koppeling en het versnelde tempo waarmee de AOW-leeftijd midden in de crisis steeg, liepen hoog op – en dat is begrijpelijk. De AOW-leeftijd is voor de doorsneeburger de leeftijd die bepaalt waarop men met pensioen kan gaan. Het aanvullende pensioen biedt weliswaar flexibiliteit om eventueel wat eerder met werken te stoppen, maar de geboden flexibiliteit wordt vooral benut door werknemers met veel financiële armsgslag (Van Dalen en Henkens, 2018). Ook werkgevers waren in hoge mate tegen de wijze waarop de AOW-leeftijd werd verhoogd, vooral omdat men zich zorgen maakte over de inzetbaarheid en productiviteit van oudere werknemers (Van Dalen et al., 2019).

Onder economen heeft lange tijd de consensus bestaan dat een verhoging van de AOW-leeftijd in het licht van een gestegen levensverwachting een verstandig besluit zou zijn. Bovenberg kwam in 2002 al met het idee dat de pensioen-leeftijd aan de levensverwachting gekoppeld zou dienen te worden (Bovenberg, 2002). En in 1956 werd al bij de 'geboorte' van de AOW geopperd om de AOW-leeftijd, in het licht van de te verwachten vergrijzing, ieder jaar met een maand te verhogen (Van Dalen et al., 2006).

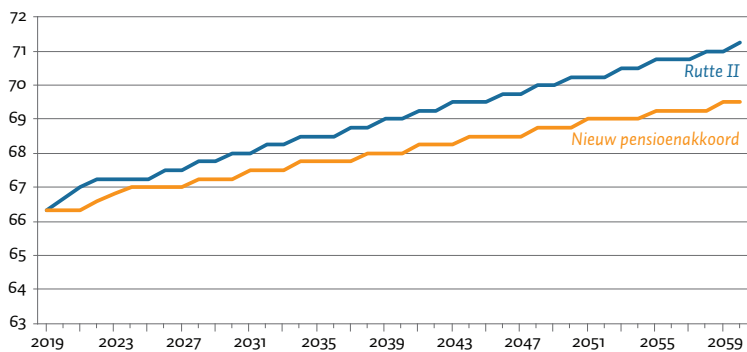
## Crisismaatregel

Waarover de consensus onder economen uiteenloopt is het tempo waarmee de AOW-leeftijd dient te stijgen. In de meeste landen vindt men een stapsgewijze verhoging naar 66, 67 en soms 68 jaar wel voldoende. Maar in Nederland moest het nog een tandje sneller. Een reconstructie van het ontstaan van de koppeling laat zien hoe de crisis de motor was achter de totstandkoming van het pensioenakkoord in 2010 (Veilbrief, 2019). De leeftijd van 67 jaar zou al in 2021 worden bereikt, en daarna zou de koppeling aan de levensverwachting effectief worden.

Het grote gevaar met het koppelingsmechanisme, zoals het in 2012 is bedacht, is dat er geen rem op zit. De enige rem is de levensverwachting zelf, want als die afvlakt of stopt, stopt ook de stijging van de AOW-leeftijd. Uiteraard kende de originele AOW ook een onbalans, want iedere verhoging van de levensverwachting leidde tot een langere AOW-tijd. Zoals De Beer et al. (2017) dit vlak voor de verkiezingen van 2017 uiteenzetten: "De huidige levensverwachtingskoppeling is onhoudbaar omdat het een disproportionele doorwerklast neerlegt bij de werkende generaties van nu en in de toekomst."

### De AOW-leeftijd volgens oude wet (Rutte II) en het nieuwe pensioenakkoord

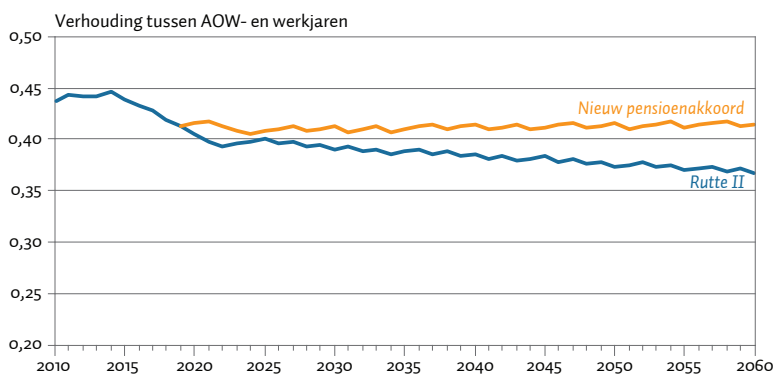
FIGUUR 1



Bron: Rijksoverheid (2019) | ESB

### Verhouding tussen AOW- en fictieve werkjaren, Rutte II en nieuw pensioenakkoord

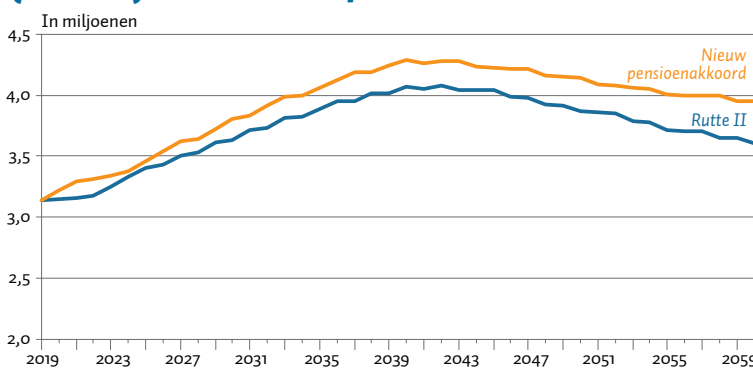
FIGUUR 2



Data: CBS StatLine | ESB

### Aantal AOW-gerechtigden volgens oude wet (Rutte II) en het nieuwe pensioenakkoord

FIGUUR 3



Data: CBS StatLine | ESB

## Veranderingen in het pensioenakkoord

Met het nieuwe pensioenakkoord laat het kabinet de een-op-een-koppeling los, en wordt de ingangsdatum van een alternatieve koppeling vertraagd (figuur 1). De AOW-leeftijd wordt met onmiddellijke ingang twee jaar vastgezet op 66 jaar en 4 maanden. Daarna stijgt de AOW-leeftijd door naar 67 jaar in 2024. En vanaf 2025 zal de leeftijd niet langer een-op-een stijgen met de gemiddelde levensverwachting die op 65-jarige leeftijd geldt, maar met een factor 2/3. Dit betekent de facto dat de winst in levensverwachting voor een derde deel ten goede komt aan een langere pensioentijd voor Nederlandse ingezetenen.

## Budgettaire en arbeidsmarktimplicaties

De kritiek is in grote lijnen verwerkt in het nieuwe pensioenakkoord. Door de bevrozing van de AOW-leeftijd en het naar achteren verschuiven van het koppelmoment aan de levensverwachting verzacht men de pijn voor de huidige en toekomstige generaties van oudere werknemers. Voor de generatie die in 2060 AOW-gerechtigd is, scheelt dat bijvoorbeeld ruim 1,5 jaar. Een tragere stijging van de AOW-leeftijd heeft gevolgen voor de gemiddelde verhouding AOW-jaren/gewerkte jaren. Figuur 2 toont deze verhouding voor de oude koppelingwet en het nieuwe pensioenakkoord. Het nieuwe pensioenakkoord leidt, in tegenstelling tot het oude stelsel, tot een constante verhouding van AOW-jaren en gewerkte jaren. Voor de komende generaties schommelt de verhouding AOW-jaren/werkjaren rond de 41 procent. Deze berekening gaat ervan uit dat het fictieve arbeidsverleden begint op twintigjarige leeftijd.

Het bewerkstelligen van deze nieuwe balans kent uiteraard wel een prijskaartje, omdat de vertraging van de AOW-leeftijd leidt tot meer AOW-uitkeringsgerechtigden (figuur 3). Het eerste gedeelte van de bijstelling van de AOW-leeftijd – het vertragen van het moment dat de koppeling gaat werken – kost volgens onze berekeningen over de periode 2020–2024 ongeveer zes miljard euro. Hierbij zijn we uitgegaan van dezelfde uitgangspunten als in De Beer et al. (2018). Vanaf 2025 zal de koppeling aan de levensverwachting gaan werken (met een factor 2/3 in plaats van 1), en daardoor neemt het budgetverlies ten opzichte van de oude wet geleidelijk toe van 1,3 miljard euro in 2026 tot 4 miljard euro per jaar in 2060.

## De zwakke stee

De grote vraag is uiteraard of er, met het nieuwe pensioenakkoord, op het punt van de AOW rust komt in het debat rond de AOW-leeftijd, en er geen verdere hervormingen zullen plaatsvinden. Wij vrezen van niet. Een belangrijke overkoepelende reden hiervoor is ooit gegeven door Barr en Diamond (2009). Zij stelden dat pensioenhervormingen te vaak als een technocratische top-down-exercitie worden gezien, terwijl de communicatie en implementatie van een hervorming even belangrijk zijn. In een land waar pensioen tot op twee cijfers achter de komma wordt uitgerekend, loert altijd de valkuil van de technocratie. Men lost een probleem op macroniveau op, waardoor er nieuwe problemen op microniveau opduiken.

De een-op-een-koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting is een schoolvoorbeeld van zo'n techno-

cratische valkuil gebleken, en een harde les in economische politiek. De gedachte was dat een dergelijke koppeling een terugkerend politiek debat over de verhoging van de AOW-leeftijd voor altijd overbodig zou maken. Het uitschakelen van het politieke proces over een onderwerp dat iedereen persoonlijk raakt, heeft niet gewerkt. Het maatschappelijk debat over *of, hoe* en *wanneer* de AOW-leeftijd verhoogd dient te worden vindt immers toch plaats. Sterker nog, het nieuwe pensioenakkoord laat zien dat er veel elementen 'geïntroduceerd' zijn die reeds in de pensioendiscussies van de periode 2009–2010 aanwezig waren, maar die door de paniek vanwege de crisis overboord gegooid zijn. Denk aan een geleidelijk tempo van verhoging, een betere balans tussen werk- en pensioentijd (in FNV-plannen), en een flexibele AOW-datum.

Daarnaast is het sterk de vraag of mensen ook met dit nieuwe pensioenakkoord wel beseffen in welke mate zij langer zullen moeten doorwerken. Recent onderzoek van Henkens et al. (2019) laat zien dat het besef en de beleving van burgers wat betreft hun AOW-leeftijd ver te zoeken is. De overgrote meerderheid van de burgers weet niet op welke leeftijd men AOW-gerechtigd is. Jongeren onderschatten deze leeftijd met drie jaar, maar ook burgers van middelbare leeftijd zitten er gemiddeld een tot twee jaar naast. Zelfs mensen die naar eigen zeggen precies weten wat hun AOW-leeftijd is, zitten er vaak fors naast. Dit heeft voor een deel te maken met de vele wijzigingen in het verhogingstempo van de AOW-leeftijd, en het valt nog maar te bezien of dit nieuwe pensioenakkoord het besef zal vergroten over wanneer men AOW-gerechtigd is. Mensen zijn gewend om in leeftijden te denken die op nul of vijf eindigen (ook wel *age heaping* genoemd) en het is een illusie om te denken dat mensen een pensioenleeftijd zullen onthouden van, zeg, 69 en 3 maanden, zeker als die tot vijf jaar voor de pensioendatum nog onzeker is. Een pensioenstelsel dat meer verantwoordelijkheid en risico legt bij de individuele burger die geen besef heeft van zijn AOW-leeftijd is vragen om nieuwe moeilijkheden.

Bovendien zijn er verschillende vraagstukken die het nieuwe systeem niet aanpakt. Zo is er de vraag hoe mensen met zware beroepen op een fatsoenlijke wijze hun AOW kunnen halen. Daarnaast zullen lager- en hogeropgeleiden niet even lang van hun pensioen kunnen genieten. Het is immers een bekend gegeven dat hogeropgeleiden langer en gezonder leven dan lageropgeleiden, en zoals een recent bericht van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2019) laat zien lijkt deze divergentie zich alleen maar te vergroten.

## Conclusie

Het nieuwe pensioenakkoord is een verbetering ten opzichte van de oude regeling waarin de AOW-leeftijd een-op-een gekoppeld was aan de levensverwachting. De balans tussen AOW- en werkjaren is nu min of meer gelijk voor de toekomstige generaties, en zoals minister Koolmees het voortschrijdende inzicht vertolkt: "We werken langer, maar kunnen ook langer genieten van het pensioen. Dat is veel beter uit te leggen." (Elsevier, 2019)

De problemen die voor de korte termijn resteren, hebben vooral te maken met het pensioenbegrip en de zware

beroepen. Maar voor de lange termijn lijkt men, door de AOW-leeftijd te koppelen aan de gemiddelde levensverwachting, de doos van Pandora te hebben geopend. De levensverwachting verschilt, zoals gezegd, tussen opleidingsniveau's. De kans is groot dat de koppeling aan de levensverwachting de aandacht vestigt op een element van de AOW dat eerst de redelijkheid vertolkte in het hervormen van de AOW, maar op de lange termijn wel eens de nieuwe splijtzwaam van de AOW zou kunnen zijn. Hervorderen van levensjaren is politici immers niet gegeven.

## Literatuur

- Barr, N. en P. Diamond (2009) Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review*, 62(2), 5–29.
- Beer, J. de, H.P. van Dalen en K. Henkens (2017) *Stijgt de AOW-leeftijd niet te hard?* Artikel op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 11 maart.
- Beer, J. de, H.P. van Dalen en K. Henkens (2018) *De verbeelding van een redelijke verhoging van de AOW-leeftijd*. Artikel op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 21 december.
- Bovenberg, A.L. (2002) Nieuwe spelregels voor een nieuwe levensloop. In: H. van Dalen en F. Kalshoven (red.), *Meesters van de welvaart*. Amsterdam: Balans, 67–78.
- CBS (2019) *Verschil levensverwachting hoog- en laagopgeleid groeit*. CBS Nieuwsbericht, 16 augustus.
- Dalen, H.P. van, en K. Henkens (2018) Vervroegd pensioen is kwestie van noodzaak of fortuin. *ESB*, 103(4767), 510–513.
- Dalen, H.P. van, K. Henkens en J. Oude Mulders (2019) Increasing the public pension age: employers' concerns and policy preferences. *Work, Aging and Retirement*, 5(3), 255–263.
- Dalen, H.P. van, F.W.A. van Poppel en H. van Solinge (2006) Langer leven, later met pensioen? *Demos*, 22(2), 9–13.
- Elsevier (2019) Het is mijn generatie die het hardst wordt geraakt. *Elsevier Weekblad*, 28, 96.
- Henkens, K., H.P. van Dalen en H. van Solinge (2019) *Besef en beleving van de verschuivende AOW-leeftijd*. Artikel op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 3 juni.
- Rijksoverheid (2019) *AOW-leeftijd op basis van principeakkoord juni 2019*. Bestand op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 6 juni.
- Tweede Kamer (2011) *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet: Memorie van Toelichting*. Kamerstuk 33046 no. 3.
- Veilbrief, A. (2019) *Een logische leeftijds koppeling die niet zo logisch bleek*. Artikel op [www.pensioenpro.nl](http://www.pensioenpro.nl), 13 maart.