



Centraal Planbureau

Kansrijk

arbeidsmarktbeleid

update
uittreedleeftijd en AOW



april 2020

KANSRIJK ARBEIDSMARKTBELEID - UITTREEDLEEFTIJD EN AOW

DIT IS EEN UPDATE VAN HOOFDSTUK 3 UIT DE PUBLICATIE KANSRIJK
ARBEIDSMARKTBELEID DEEL 2, CPB 2016 ([LINK](#))

In deze update

- Actuele tabel beleidsmaatregelen

Toelichting update

Deze notitie is een update van hoofdstuk 3 (Beleid inzake uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen) uit *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* deel 2 (KAM II), 2016. De kosten en opbrengsten van alle beleidsopties zijn geactualiseerd in aanloop naar Keuzes in Kaart 2021. Daarnaast zijn er enkele nieuwe beleidsopties toegevoegd, zoals het bevriezen van de AOW-leeftijd op 67 jaar, en teruggaan naar de een-op-een-koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. Een belangrijk verschil ten opzichte van KAM II is het AOW-pad uit het pensioenakkoord van juni 2019 dat als nieuw basispad dient: hierdoor stijgt de AOW-leeftijd minder snel.

De maatregelen in deze notitie betreffen beleidsopties die de uittreedleeftijd beïnvloeden of gericht zijn op de hoogte van AOW-uitkeringen. Maatregelen die de uittreedleeftijd (AOW-/pensioenleeftijd en flexibilisering hiervan) veranderen, hebben aanzienlijke effecten op de werkgelegenheid. Maatregelen die de hoogte van de (netto) AOW-uitkering veranderen, beïnvloeden vooral de inkomensongelijkheid.

Maatregelen op het vlak van tweedepijlerpensioenen vallen buiten het kader van deze notitie. Maatregelen op dit terrein worden op moment van schrijven verkend bij de uitwerking van het pensioenakkoord van juni 2019.

Auteurs: Alice Zulkarnain, Harry ter Rele en Peter Zwaneveld.

Deze publicatie kan gezien worden als aanvulling op de publicatie *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* Deel 2 (2016). U kunt deze en de oorspronkelijke publicatie downloaden via de website www.cpb.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: CPB (2020), Update Kansrijk beleid uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen. Den Haag: Centraal Planbureau. Deze publicatie verschijnt tijdens de coronacrisis, maar is eerder geschreven. Het is mogelijk dat de resultaten en aanbevelingen door de snelle en onvoorspelbare ontwikkelingen in een ander licht komen te staan.

Inhoud

1	Actuele tabel (april 2020).....	4
2	Inleiding	6
3	Beleidsopties	7

1 Actuele tabel (april 2020)

Tabel 1.1 Deze tabel vervangt tabel 3.1, pagina 136 uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2* (CPB, 2016).
Overzicht structurele effecten van beleidsopties omtrent uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen*

Maatregel	Economische effecten			Inkomens- ongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	Ex-ante budgettair effect in 2025 (a)	Effect op houdbaarheids- saldo (b)	Werkgelegen- heid (na volledige implemen- tatie) (c)	Ex-ante inkomens- ongelijkheid (d)	
	mld euro	% bbp	%	%	
1. AOW- en pensioen- leeftijd 1 jaar hoger (e)	2	0,3	0,7	Toename	Uitkomst afhankelijk van de gezonde levensverwachting.
2. AOW- en pensioen- leeftijd 1 jaar lager (e)	-0,9	-0,3	-0,7	Afname	
3. Terug naar 1-op-1 koppeling levensverwachting	geen	0,3	0,9	Toename	Uitkomst afhankelijk van de gezonde levensverwachting.
4. AOW-leeftijd bevroren op 67 jaar na 2024	geen	-0,5	-1,5	Afname	
5. Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere opname	-0,4	-0,3	-1,1	Niet eenduidig en klein.	Meer keuzevrijheid.
6. Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar latere opname	0,2	0,1	0,2	Niet eenduidig en klein.	Meer keuzevrijheid.
7. Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere of latere opname	-0,2	-0,3	-0,9	Niet eenduidig en klein.	Meer keuzevrijheid.
8. Herinvoering doorwerkbonus	-0,6	0,0	0,1	0,2	Het effect op het houdbaarheidssaldo is negatief, maar kleiner dan 0,05% van het bbp.
9. Netto AOW-uitkering met 5% verhogen (in 20 jaar)	-0,5	-0,2	0,0	-0,9	
10. Afschaffing dubbele algemene heffingskorting bij bepaling AOW (in 20 jaar)	1,4	0,4	0,0	3,1	
11. Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW naar 50% van referentieminimumloon (RML) (in 20 jaar)	1,4	0,4	0,0	4,7	Lagere uitvoeringskosten.

Tabel 1.2
(vervolg)

Maatregel	Economische effecten			Inkomensongelijkheid	Toelichting en aanvullingen
	Ex-ante budgettaire effect in 2025 (a)	Effect op houdbaarheidssaldo (b)	Werkgelegenheid (na volledige implementatie) (c)	Ex-ante inkomensongelijkheid (d)	
	mld euro	% bbp	%	%	
12. Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW van alleenstaanden en samenwonenden naar 57% van RML (in 20 jaar)	0,0	0,0	0,0	1,8	Lagere uitvoeringskosten.
13. Volledige fiscalisering AOW-premie (in 20 jaar) (f)	1,0	0,4	Onbekend.	1,3	

Noot:

* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. van *Kansrijk Arbeidsmarkt* deel 2 (CPB, 2016, [link](#)). De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.

(a) Dit is het ex-ante budgettaire effect in (volumebasis) 2025, prijspeil 2021. Ex-ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, niet zijn meegerekend. Een + betekent een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring).

(b) Het houdbaarheidseffect is een langetermijn ex-post effect waarbij gedragseffecten zijn meegerekend.

(c) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren na volledige implementatie.

(d) Het effect op de inkomensongelijkheid wordt, waar gekwantificeerd, gemeten als het ex-ante effect in % op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen na volledige implementatie, waarbij een + vergroting van de ongelijkheid betekent. Het gaat hierbij om de verandering in procenten, niet in procentpunten. (Zie voor meer uitleg paragraaf 1.2.2. van *Kansrijk Arbeidsmarkt* deel 2 (CPB, 2016, [link](#)).

(e) De effecten van maatregel 1 en 2 zijn op de korte termijn niet symmetrisch, omdat de verhoging en verlaging paden volgen die niet symmetrisch zijn. Zie pagina 7 voor de beschrijving van deze maatregelen.

(f) Dit betreft een fiscale maatregel. Conform conventie omvat het ex-ante budgettaire effect dan ook de belastingen en premies die worden geheven over uitkeringen. Bij de andere maatregelen in deze tabel maken de belastingen en premies géén onderdeel uit van de ex-ante effecten, maar komen ze tot uitdrukking in de ex-post effecten.

Bovenstaande tabel presenteert de resultaten van de doorgerekende beleidsopties op het gebied van de uittreedleeftijd en AOW-uitkeringshoogte. Het is van belang daarbij in het oog te houden dat de budgettaire effecten en het effect op de inkomensongelijkheid ex-ante effecten betreffen, dus exclusief het indirecte effect via de werkgelegenheidsreacties of macro-economische doorwerkingen. Het effect op de houdbaarheid en de werkgelegenheid zijn ex-post effecten: daarin zijn de doorwerkingen wel verwerkt. De beleidsopties worden nader besproken in hoofdstuk 3. Als er grote verschillen zijn tussen ex-ante en ex-post effecten voor het overheidssaldo, dan wordt dat in die teksten toegelicht.

Naast de maatregelen uit de tabel worden vier maatregelen tekstueel besproken in hoofdstuk 3. Door verschillende oorzaken, bijvoorbeeld gebrek aan empirische onderbouwing of data, kunnen hiervoor geen kwantitatieve inschattingen worden gegeven. Het betreft de volgende vier maatregelen:

- 14: Structurele vrijstelling RVU-Heffing (vrijstelling eindheffing van 52% inzake de Regeling Vervroegd Uittreden)
- 15: Verhogen of verlagen inkomensondersteuning AOW'ers (de IOAOW, op basis van het aantal AOW-opbouwjaren) en (alleenstaande) ouderenkorting (een heffingskorting belastingen)
- 16: AOW-uitkering afhankelijk van arbeidsverleden
- 17: Eerder uittreden voor zware beroepen

2 Inleiding

Deze notitie is een update van hoofdstuk 3 uit *Kansrijk Arbeidsmarkt* deel 2 (KAM II). Hierin worden de effecten besproken van maatregelen die de uittreedleeftijd en de hoogte van AOW-uitkeringen beïnvloeden. We hanteren hierbij het AOW-pad uit het pensioenakkoord van juni 2019 als uitgangspunt.¹ Vooral maatregelen gericht op de uittreedleeftijd van ouderen, zoals de AOW-/pensioenleeftijd en de flexibilisering hiervan, hebben aanzienlijke effecten op de werkgelegenheid. Maatregelen die de hoogte van de (netto) AOW-uitkering veranderen, beïnvloeden vooral de inkomensongelijkheid. Alle maatregelen hebben veelal substantiële budgettaire effecten.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de beleidsopties en de effecten ervan. De effecten zijn daar waar mogelijk doorgerekend met de CPB-modellen Mimosi en Gamma en worden kwantitatief weergegeven.² In veel gevallen kon echter alleen een kwalitatieve inschatting worden gemaakt.

De budgettaire effecten worden in twee kengetallen uitgedrukt. In de eerste plaats is dit het ex-ante³ budgettaire effect in 2025 (einde komende kabinetsperiode). Het tweede kengetal is het effect op het houdbaarheidssaldo⁴ van de overheidsfinanciën op lange termijn. Dit kengetal geeft inzicht in de ruimte in de begroting om permanent uitgaven te verhogen en/of lasten te verlagen zonder dat de staatsschuld op lange termijn onhoudbaar wordt, en wordt uitgedrukt in % bbp.⁵ De reden dat we dit laten zien is dat bij veel maatregelen de houdbaarheid wordt beïnvloed, en dat deze in de tijd fluctueert; de keuze voor enig specifiek jaar zou hierdoor misleidend kunnen zijn.

Houdbaarheidseffecten verschillen van de houdbaarheidseffecten in KAM II, omdat destijds gekozen was voor het publiceren van ex-ante houdbaarheidseffecten, in plaats van de gebruikelijke ex-post houdbaarheidseffecten. Tevens wijken de houdbaarheidseffecten iets af van diezelfde maatregelen in Adema en Van Tilburg (2019). Dit is onder meer het gevolg van de verwerking van de recente bevolkingsprognose van het CBS.⁶

Naast de twee budgettaire effecten worden in de tabel nog twee andere kengetallen weergegeven, te weten werkgelegenheid en ex-ante inkomensongelijkheid. Een korte uitleg van deze kengetallen:

- Werkgelegenheid (in %): Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren na volledige implementatie.

¹ De komende jaren stijgt de AOW-leeftijd tot 67 jaar in 2024. Vanaf 2025 wordt de AOW-leeftijd gekoppeld aan de levensverwachting, zodanig dat een verdere stijging van de resterende levensverwachting vanaf de 65e verjaardag voor twee derde leidt tot een hogere AOW-leeftijd. De AOW-leeftijd in 2060 wordt op basis van de huidige verwachtingen hierdoor 69,5 jaar.

² Koot et al. 2016. MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht ([link](#)) en Van Tilburg et al. (2019) Gamma: een langetermijnmodel voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ([link](#)).

³ Dit is het ex-ante budgettaire effect in (volumebasis) 2025, prijspeil 2021. Ex-ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit niet zijn meegerekend).

⁴ Ruimte in de begroting om permanent uitgaven te verhogen en/of lasten te verlagen zonder dat de staatsschuld op lange termijn explodeert. Uitgedrukt in % bbp.

⁵ Het houdbaarheidssaldo betekent dat wanneer de overheidsuitgaven jaarlijks met dat bedrag zouden worden verlaagd, of de inkomsten verhoogd, de overheidsfinanciën houdbaar zijn (Adema en Van Tilburg, 2019, [link](#)).

⁶ CBS, 2019. Kernprognose 2019–2060: 19 miljoen inwoners in 2039. CBS, Den Haag. ([link](#))

- Ex-ante inkomensongelijkheid. Het effect op de inkomensongelijkheid wordt gemeten als de procentuele ex-ante verandering van de Gini-coëfficiënt⁷ met betrekking tot het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen na volledige implementatie, waarbij een + toename van de ongelijkheid betekent. In de laatste kolom staan aanvullende opmerkingen bij de betreffende maatregel.

In het algemeen zullen maatregelen die de werkgelegenheid verhogen positief zijn voor de productiviteit van de beroepsbevolking als geheel (inclusief niet-werkenden), er wordt dan immers meer geproduceerd, en negatief bij een verlaging van de werkgelegenheid. Hiermee wordt, via het werkgelegenheidseffect, rekening gehouden in de berekening van de houdbaarheidssaldi.⁸

Maatregelen op het vlak van tweedepijlerpensioenen vallen buiten het kader van deze notitie. Maatregelen op dit terrein worden op moment van schrijven verkend bij de uitwerking van het pensioenakkoord van juni 2019.

3 Beleidsopties

In dit hoofdstuk bespreken we de effecten van de maatregelen uit tabel 1.1 in de daar weergegeven volgorde.

Beleidsoptie 1 en 2: AOW- en pensioenleeftijd een jaar meer of minder verhogen⁹

Als de AOW- en pensioenleeftijd structureel een jaar meer wordt verhoogd, verdeeld over drie jaarlijkse stappen van vier maanden vanaf 2022, zodat de AOW-leeftijd in 2025 een jaar hoger is dan het basispad, verbetert het overheidssaldo na vier jaar (een kabinetsperiode) ex-ante met 2 mld euro.¹⁰ Dit effect is het saldo van lagere AOW-uitgaven, een vergroot beroep op de overige socialezekerheidsregelingen en hogere AOW-premie-ontvangsten. Het langetermijneffect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is 0,3% bbp, waarbij ook de werkgelegenheidseffecten meegenomen zijn. De werkgelegenheid zal naar verwachting structureel met 0,7% toenemen.

Bij het minder verhogen van de AOW- en pensioenleeftijd worden de geplande verhogingen uitgesteld opdat de AOW-leeftijd niet onder 66 en 7 maanden in 2022 komt. De AOW-leeftijd ligt pas in 2034 een jaar lager dan in het basispad. De effecten van een grotere of kleinere verhoging dan in het basispad zijn daarom op de korte termijn niet symmetrisch. Het budgettaire effect in 2025 van de weergegeven verlaging is daarom kleiner dan van de weergegeven verhoging, namelijk -0,9 mld euro. Op de lange termijn heeft de maatregel (afgerond) wel een symmetrisch effect, en is het effect op het houdbaarheidssaldo -0,3% bbp. De werkgelegenheid neemt dan af met 0,7%.¹¹

⁷ Maatstaf van inkomensongelijkheid. De Gini-coëfficiënt meet de ongelijkheid van het gestandaardiseerde, dat wil zeggen voor huishoudensgrootte en -situatie gecorrigeerde, inkomen. Er wordt ook rekening gehouden met de voordelen van schaafeffecten bij samenwonenden. Bij een gelijk besteedbaar inkomen per persoon hebben samenwonenden dus een hoger gestandaardiseerd inkomen dan alleenstaanden. De Gini-coëfficiënt ligt tussen 0 en 1. Bij 0 heeft iedereen hetzelfde inkomen, bij 1 heeft één persoon al het inkomen en de rest geen inkomen. Zie Koot P., 2019, Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt. CPB Achtergronddocument, maart 2019 ([link](#)).

⁸ De maatregelen in deze notitie beïnvloeden de werkgelegenheid onder de bevolking rond de AOW-leeftijd. Bij veel maatregelen wordt de marginale werkende beïnvloed. Dit zijn meestal werknemers met minder dan gemiddelde productiviteit.

⁹ Deze maatregelen houden er rekening mee dat een verandering van de AOW-leeftijd, rekening houdend met een invoeringstermijn, op z'n vroegst in 2022 ingezet kan worden.

¹⁰ Deze berekeningen van de effecten van de maatregelen in dit hoofdstuk zijn uitgevoerd met het CPB-model Mimosi (Koot et al. 2016. [link](#)).

¹¹ Het werkgelegenheidseffect van een verlaging of verhoging van de AOW-leeftijd is niet lineair. Bij een AOW-leeftijd van 65 jaar is het marginale effect 0,5% per jaar, bij een AOW-leeftijd van 70 jaar is het marginale effect 0,7% per jaar. In het onderliggende (logit) model is het marginale effect van een verlaging of verhoging van de AOW-leeftijd hoger wanneer de arbeidsparticipatie van ouderen hoger is, bijvoorbeeld door een hogere AOW-leeftijd.

De inkomensongelijkheid neemt bij een hogere AOW-leeftijd toe. De herverdeling van werkenden, met gemiddeld een relatief hoog inkomen, naar ouderen neemt immers af. De effecten zijn omgekeerd als de AOW-leeftijd wordt verlaagd. Dan worden de inkomensverschillen kleiner, zowel op jaarbasis als over de levensloop.

Beleids optie 3: AOW-leeftijd een-op-een koppelen aan de levensverwachting

In het Pensioenakkoord van juni 2019 is overeengekomen dat de koppeling van de AOW-leeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting wordt versoepeld van een een-op-eenkoppeling tot een tweederdekoppeling. Een maatregel die teruggaat naar de oude een-op-eenkoppeling volgt het huidige AOW-pad tot een AOW-leeftijd van 67 jaar in 2024. Vanaf 2025 stijgt de AOW-leeftijd weer een-op-een met de stijging van de levensverwachting. Op de korte termijn (tot 2025) zal deze maatregel dus geen effect hebben op het overheidssaldo. In 2060 komt de AOW-leeftijd op basis van de huidige verwachtingen door deze maatregel 15 maanden hoger uit op 70 jaar en negen maanden. De hogere AOW-leeftijd zorgt voor minder uitgaven aan AOW-uitkeringen, tevens zullen mensen langer doorwerken. De werkgelegenheid neemt toe met 0,9%.¹² De hogere werkgelegenheid verhoogt het bbp en de particuliere inkomens en bestedingen, en hierdoor ook de belastingopbrengsten. Door het hogere bbp komen ook andere uitgaven, zoals die aan zorg, en inkomsten uitgedrukt in % bbp lager uit (noemereffect). Op de lange termijn komt het houdbaarheidssaldo hierdoor 0,3% bbp hoger uit.

De inkomensongelijkheid wordt groter doordat de AOW-leeftijd sneller stijgt, en de herverdeling afneemt.

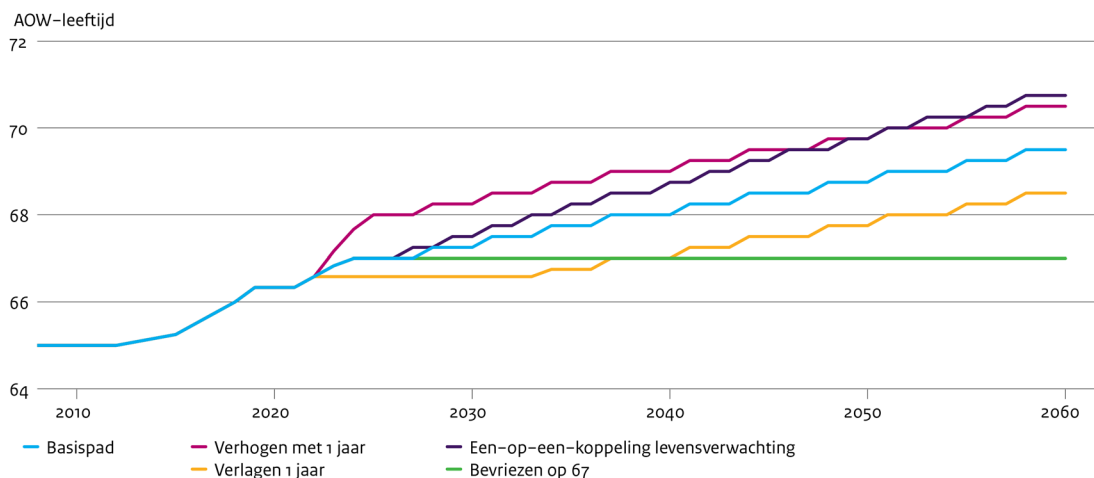
Beleids optie 4: Het bevriezen van de AOW-leeftijd op 67 jaar

Deze maatregel volgt de huidige wetgeving tot en met 2024. Daarom zijn er op de korte termijn nog geen budgettaire effecten. Vanaf 2025 wordt de koppeling met de levensverwachting losgelaten en blijft de AOW-leeftijd constant op 67 jaar. De uitgaven aan AOW-uitkeringen zullen stijgen, terwijl mensen minder lang doorwerken. De werkgelegenheid daalt structureel met 1,5%.¹³ Hierdoor komt het bbp lager uit en dalen de belastingopbrengsten. Dit leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo van 0,5% bbp. De inkomensongelijkheid wordt kleiner dan in het basispad, omdat de AOW-leeftijd na 2025 niet verder stijgt, waardoor de herverdeling toeneemt.

¹² Het werkgelegenheidseffect van deze variant is iets kleiner dan dat van de een-op-een-variant in de vergrijzingsstudie van 2019 (Adema en Van Tilburg, 2019, [link](#)). Dit is onder meer het gevolg van de verwerking van de recente bevolkingsprognose van het CBS.

¹³ Zowel het houdbaarheidseffect als het werkgelegenheidseffect is kleiner dan in Adema en Van Tilburg (2019). Dit is onder meer het gevolg van de verwerking van de recente bevolkingsprognose van het CBS. Daarnaast komt het kleinere houdbaarheidseffect doordat bij de huidige variant is verondersteld dat de pensioenrichtleeftijd 68 blijft, terwijl deze in de variant in Adema en Van Tilburg (2019) op termijn terugging naar 67. Bij een gegeven pensioenopbouw zorgt een lagere pensioenrichtleeftijd voor een verdere verslechtering van de houdbaarheid, omdat de (aftrekbare) pensioenpremies dan stijgen.

Figuur 1.
AOW-paden in het basispad en in beleidsoptie 1 t/m 4



Beleids optie 5, 6, en 7: keuzevrijheid om AOW op lagere, hogere, of lagere én hogere leeftijd te laten ingaan^{14, 15}

De mogelijkheid om de AOW actuarieel neutraal tot maximaal drie jaar eerder of later te laten ingaan, kan aantrekkelijk zijn, omdat dit de mogelijkheden verruimt om invloed uit te oefenen op de inkomstestroom gedurende de levensloop. Voor mensen met liquiditeitsrestricties kan vooral eerdere opname aantrekkelijk zijn. Veel ouderen hebben overigens nu al de mogelijkheid om hun aanvullend pensioen vervroegd op te nemen. Voor hen voegt een flexibele AOW-leefstijd weinig toe. Voor mensen met weinig of geen aanvullend pensioen zou vervroegde opname van de AOW kunnen leiden tot een recht op bijstand boven de AOW-leefstijd, als vervroegde opname leidt tot een lagere uitkering in latere jaren.

Theoretisch zou verwacht kunnen worden dat vooral personen met een laag inkomen en een relatief lage levensverwachting van vervroegde opname gebruikmaken. Deze groep heeft namelijk baat bij vervroegde opname, omdat dit de verwachte totale uitkering over de pensioenperiode verhoogt.¹⁶ Personen met een hoog inkomen en een hoge levensverwachting hebben daarentegen juist baat bij een late opname. Empirisch onderzoek hiernaar geeft echter geen uitsluitsel. Onderzoek in Nederland en elders wijst niet in de richting van dergelijk strategisch gedrag (o.a. Dellaert en Ponds, 2014¹⁷, Van Ewijk et al. 2017¹⁸). Integendeel, de vervroegde opnemers bleken juist gemiddeld niet een lager, maar een hoger salaris te hebben. Hier staat echter onderzoek voor de Verenigde Staten (Bosworth et al., 2016) tegenover waarbij wel sprake is van eerdere

¹⁴ De mogelijkheid van eerdere opname creëert wel institutionele complicaties. Bij introductie van de mogelijkheid om de AOW eerder te laten ingaan zouden namelijk extra regelingen moeten worden getroffen. Mensen die eerder AOW opnemen zouden dan al eerder van de verlaagde belastingheffing moeten kunnen profiteren om in nettoterminen een volledige basisvoorziening te krijgen, nog afgezien van de actuariële korting. Dit zou een bevoordeling van deze groep impliceren ten opzichte van personen die geen gebruikmaken van de mogelijkheid van eerdere opname en kan daardoor op politieke bezwaren stuiten.

¹⁵ We veronderstellen in deze doorrekening dat er niets verandert aan de leeftijd waarop de lagere belastingheffing van gepensioneerd ingaat, noch aan de leeftijd waarop een beroep kan worden gedaan op de overige socialezekerheidsregelingen.

¹⁶ Dit vloeit voort uit het gegeven dat de uitkeringen bij eerdere of latere opname actuarieel neutraal worden aangepast. Bij actuariële neutraliteit wordt de jaarlijkse netto-uitkering zodanig aangepast dat de (contante waarde van) totale uitkering over de hele pensioenperiode voor een persoon met een gemiddelde levensverwachting niet verandert. Maar personen met een lagere (hogere) levensverwachting, doorgaans de lager (hogere) opgeleiden met een laag (hoog) inkomen, zullen baat hebben bij eerdere (latere) opname, omdat de verlenging (verkorting) van de uitkeringsperiode, door hun lagere (hogere) levensverwachting, relatief groot (klein) is in verhouding tot de jaarlijkse uitkeringsverlaging (uitkeringsverhoging).

¹⁷ Dellaert B. en E. Ponds, 2014, Pensioen op maat: heterogeniteit en individuele keuzevrijheid in pensioenen, in Toekomst voor aanvullende pensioenen, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, pp. 45-71.

¹⁸ van Ewijk, C., Mehlkopf, R., van den Bleeken, S., & Hoet, C. 2017. Welke keuzemogelijkheden zijn wenselijk vanuit het perspectief van de deelnemer? (Netspar Industry Series), (Netspar Design Paper, No. 71). Tilburg: Netspar.

uittreding bij lage inkomensgroepen. Aan de andere kant zal lang langer doorwerken op de lange termijn ook voor mensen met een laag inkomen mogelijk lichamelijk haalbaarder zijn. Dit komt omdat de gezonde levensverwachting net zo snel als of sneller stijgt dan de AOW-leeftijd, door de tweederdekoppeling aan de levensverwachting, en mensen daarom in de toekomst op deze leeftijd naar verwachting gemiddeld gezonder zullen zijn.¹⁹ Belangrijk is echter ook dat de mogelijkheid om later uit te treden ook afhangt van het ontslagrecht. Onder de huidige wetgeving worden de mogelijkheden om langer door te werken daardoor beperkt.

Op de korte termijn zullen er ex-ante budgettaire effecten zijn wanneer de eerste cohorten gebruikmaken van de mogelijkheid om vroeger of later uit te treden, tegen hoger of lagere uitkeringen. Op de lange termijn zullen de AOW-uitgaven vanwege de actuariële neutraliteit waarschijnlijk weinig afwijken van het basispad, en zal het effect op het houdbaarheidssaldo gedreven worden door de werkgelegenheidseffecten.

Indien alleen de mogelijkheid wordt geboden van eerdere opname, dan zal de werkgelegenheid naar schatting met 1,1% dalen. De geldende AOW-leeftijd verwatert dan namelijk als norm. Tevens zullen sociale interacties een kleiner effect hebben op langer doorwerken: langer doorwerken van een deel van de bevolking stimuleert minder dan in het basispad het langer doorwerken van de rest van de bevolking (Van Rooij et al., 2014).²⁰ In 2025 heeft dit een budgettair effect van -0,4 mld euro. Structureel is het houdbaarheidseffect -0,3 % bbp.

Indien alleen een opwaartse aanpassing van de AOW-leeftijd mogelijk is, stijgt naar schatting de werkgelegenheid met 0,2%. Dit effect is kleiner dan dat van neerwaartse flexibilisering, vanwege het huidige ontslagrecht, en omdat eerder genoemd onderzoek (Dellaert en Ponds, 2014, Van Ewijk et al., 2017) uitwees dat er geen strategisch gedrag lijkt te zijn onder mensen met een hogere levensverwachting.²¹ Bovendien laat onderzoek uit de Verenigde Staten en Zweden zien dat men bij flexibele uittredmogelijkheden de voorkeur geeft aan vroeger in plaats van later uittreden (Laun, 2017, Fitzpatrick en Moore 2018). De eenzijdige opwaartse optie heeft ook een kleiner budgettair effect van 0,2 mld euro in 2025, en een klein positief houdbaarheidseffect van 0,1% bbp.

Als zowel de mogelijkheid van eerdere als latere opname wordt geboden, daalt het overheidssaldo met 0,2 mld euro en is het houdbaarheidseffect -0,3% bbp. Het werkgelegenheidseffect is naar verwachting het saldo van beide eenzijdige mogelijkheden: een werkgelegenheidsdaling van 0,9%. De inkomensongelijkheid verandert niet of nauwelijks.

Beleids optie 8: herintroductie doorwerkbonus

Een doorwerkbonus (een heffingskorting op te betalen inkomstenbelasting) is specifiek gericht op bevordering van de werkgelegenheid bij ouderen. Tussen 2009 en 2012 bestond er een doorwerkbonus, die een belastingkorting behelsde voor de groep 62 jaar en ouder, afhankelijk van leeftijd en inkomen. Deze bonus was met name gericht op 62- tot 64-jarigen met een hoger inkomen, en kon (in 2009) oplopen tot maximaal 4600 euro per jaar. De gedachte bij de invoering van de maatregel was dat ouderen bij de uittredbeslissing relatief gevoelig zijn voor financiële prikkels (Euwals et al. 2010)²², waardoor gunstige

¹⁹ Het RIVM geeft aan dat elk gewonnen levensjaar op 65-jarige leeftijd voor mannen gemiddeld bestaat uit 10 maanden in als goed ervaren gezondheid, en voor vrouwen uit 8 maanden (Van der Noordt et al. 2020. Gezondheid en Arbeidsparticipatie rond de AOW-leeftijd: Verwachte ontwikkelingen tot 2040. RIVM-rapport 2019-0219).

²⁰ Op basis van maatregel 2 leidt dit tot een daling van 2,2% als gevolg van het normeffect bij een verlaging van de AOW-leeftijd met drie jaar. Hierbij wordt aangenomen dat het normeffect over deze drie jaar naar verwachting zal halveren als alleen de mogelijkheid van drie jaar eerdere flexibele opname wordt geboden. Dit komt overeen met het patroon in landen met een flexibele uittredmogelijkheid, zoals Zweden en de Verenigde Staten (Laun 2017, Fitzpatrick en Moore 2018).

²¹ Bij deze maatregel is aangenomen dat slechts 10% gebruikt maakt van de mogelijkheid om flexibel later op te nemen. Indien het ontslagrecht ook gewijzigd zou worden, zou er gerekend worden met 20%, wat overeenkomt met het patroon in andere landen.

²² Euwals, R., D. van Vuuren en R. Wolthoff, 2010, Early retirement in the Netherlands: Evidence from a policy reform, *The Economist* 158: 209-236.

werkgelegenheidseffecten zouden kunnen worden bereikt die mogelijk zelfs zo groot zouden zijn dat ook de ex-ante kosten ervan zouden kunnen worden gecompenseerd door de extra belastingopbrengsten.

Een herintroductie van de doorwerkbonus zal gezien de verhoging van de AOW-leeftijd gericht zijn op 64- tot 66-jarigen, om beter aan te sluiten bij de AOW-leeftijd van 67 jaar in 2025. De bonus kan oplopen tot maximaal 6500 euro per jaar.

Empirisch onderzoek wijst uit dat het effect op de werkgelegenheid van de doorwerkbonus relatief bescheiden is geweest. Van Jongen (2016)²³ vindt een participatie-effect van 0,2% voor mannen en vrouwen. Zulkarnain (2018) en Zulkarnain en Mastrogiacomio (2018)²⁴ gebruiken de integrale microdata en vinden (gemiddeld) een effect voor mannen en vrouwen van 1,3%-punt op jaarbasis vlak voor de AOW-leeftijd. Uitgaande van een gemiddeld effect van deze bronnen van 0,7%-punt, verwachten we dat het herinvoeren van de doorwerkbonus opnieuw een positief effect van 0,1% zal hebben op de (totale) werkgelegenheid.²⁵ De maatregel verslechtert het overheidssaldo na vier jaar met 0,6 mld euro. Het effect op het houdbaarheidssaldo dat ook rekening houdt met het dempende effect van de stijgende werkgelegenheid en de indirecte belastingen is 0% bbp. Omdat de bonus het inkomen van werkenden op die leeftijd verhoogt, en werkenden vaak al meer verdienen dan gemiddeld, stijgt de inkomensongelijkheid licht met 0,2%.

Beleids optie 9: netto AOW-uitkering omhoog met 5%

Een verhoging van de netto AOW-uitkering met 5%, die in twintig jaar in stapjes van 0,25% per jaar voor alle AOW'ers wordt ingefaseerd, leidt na vier jaar, als 20% van de maatregel is geïmplementeerd, ex ante tot een 0,5 mld euro lager overheidssaldo. Het effect op het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën is groter, namelijk -0,2% bbp. Dit is het gevolg van de volledig ingefaseerde maatregel en de grotere omvang van de toekomstige cohorten van gepensioneerden.²⁶

Een gepensioneerde met alleen een AOW-uitkering gaat er het meest op vooruit, de inkomensongelijkheid wordt hierdoor kleiner: de Gini-coëfficiënt daalt met 0,9%. De maatregel verhoogt namelijk vooral het inkomen van gepensioneerden met geen of weinig aanvullend pensioen. De hogere AOW-uitkering vermindert mogelijk in zeer beperkte mate de prikkel voor ouderen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt.

Beleids optie 10: afschaffen dubbele aftrek van de algemene heffingskorting

Geleidelijke vervanging in twintig jaar van de dubbele aftrek van de algemene heffingskorting bij de bepaling van de netto AOW-uitkering door een enkele aftrek, brengt met zich mee dat de netto AOW-uitkering lager uitvalt.²⁷ De netto AOW-uitkering komt dan dichterbij de buurt van het bijstandsniveau, maar ligt er nog altijd boven. Bij onvoldoende middelen, bijvoorbeeld door een onvolledige AOW-opbouw, vindt aanvulling tot het bijstandsniveau plaats door de AIO (aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen).

Na vier jaar, wanneer de dubbele aftrek een vijfde verkleind is, verbetert het overheidssaldo met 1,4 mld euro. Na volledige implementatie is het effect op het houdbaarheidssaldo 0,4% bbp. Vooral de personen zonder of met een laag aanvullend pensioen zullen geraakt worden, omdat bij deze groep de AOW het grootste deel

²³ Jongen, E., 2016, Using tax credits to postpone retirement- A panel data analysis of a large Dutch reform, paper gepresenteerd bij de Netspar International Pension Workshop 2017, op verzoek beschikbaar.

²⁴ Zulkarnain, A. 2018. A Delayed Retirement Policy and Male Labor Supply: Evidence from the Entire Dutch Population. Netspar Discussion Paper No. 12/2015-052 ([link](#)) en Zulkarnain, A. en Mastrogiacomio, M., 2018. The Effect of a Delayed Retirement Policy on Female Labor Supply: Evidence from the Entire Dutch Population ([link](#))

²⁵ Bij een verdere verhoging van de doorwerkbonus nemen de werkgelegenheidseffecten naar verwachting minder snel toe dan de kosten, de uitgaven aan ouderen die in het basispad al werken nemen lineair toe terwijl het steeds lastiger wordt om ouderen die niet (meer) werken over te halen aan het werk te gaan (blijven).

²⁶ Het ex-post houdbaarheidseffect is inclusief de inkomstenbelasting en indirecte belastingen.

²⁷ Deze maatregel verlaagt namelijk het netto referentieminimumloon.

uitmaakt van het inkomen. De inkomensongelijkheid wordt dus groter, de Gini-coëfficiënt stijgt met 3,1%. Door de AIO zakt echter niemand onder het bijstandsniveau. De lagere AOW-uitkering vergroot mogelijk in zeer beperkte mate de prikkel voor ouderen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt.

Beleids optie 11 en 12: individualisering van de AOW

Een gelijke behandeling van individuen, ongeacht hun leefvorm, vereenvoudigt de uitvoering van de regeling voor de SVB. Door het vervallen van de controle op de leefvorm dalen de handhavingskosten.

Indien de individualisering wordt vormgegeven door de netto AOW-uitkering van alleenstaanden in twintig jaar terug te brengen van 70% van het referentieminimumloon naar 50%, waarbij in geval van onvoldoende middelen aanvulling plaatsvindt tot het bijstandsniveau, is de budgettaire opbrengst hiervan na vier jaar 1,4 mld euro en het effect op het houdbaarheidssaldo 0,4% bbp.²⁸ De maatregel raakt alleenstaanden en vooral diegenen met een laag aanvullend pensioen. Bij de hogere inkomens is het effect van de maatregel relatief kleiner, en voor samenwonenden verandert er niets. De inkomensongelijkheid wordt dus groter: de Gini-coëfficiënt stijgt na volledige implementatie met 4,7%.²⁹ De verlaging van de AOW-uitkering versterkt mogelijk in zeer beperkte mate de prikkel voor ouderen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt.

Indien de individualisering budgettair neutraal wordt vormgegeven³⁰, dan wordt de netto AOW-uitkering van alleenstaanden en samenwonenden 57% van het referentieminimumloon. Bij onvoldoende middelen vindt aanvulling tot het bijstandsniveau plaats. Er zijn dan bij aannname geen budgettaire effecten. In dit geval gaan alleenstaanden er op achteruit en samenwonenden er op vooruit. De inkomensongelijkheid, gemeten via de Gini-coëfficiënt, stijgt na volledige implementatie met 1,8%. De werkgelegenheid zal mogelijk iets veranderen, maar de richting is onbekend vanwege tegengestelde effecten op prikkels voor alleenstaanden en samenwonenden.

Beleids optie 13: (snellere) fiscalisering AOW-premie

Momenteel is al sprake van geleidelijke fiscalisering van de AOW-premie.³¹ Het lagere tarief dat geldt voor gepensioneerden over de eerste belastingschijf, wordt hiermee op termijn, zij het langzaam, tenietgedaan. De variant die we hier doorrekenen, versnelt de fiscalisering van de AOW-premie zodanig dat deze in 2041 volledig is gerealiseerd. Voor gepensioneerden geldt dan over het hele inkomenstraject effectief dezelfde belastingheffing als voor personen onder de AOW-leeftijd. Wel blijft de koppeling van de netto AOW-uitkering aan het netto minimumloon van toepassing, waardoor de AOW-uitkering hoger uitvalt. Per saldo worden dus alleen personen met een aanvullend pensioen geraakt.

²⁸ Bij onvoldoende middelen, bijvoorbeeld door een onvolledige AOW-opbouw, vindt aanvulling tot het bijstandsniveau plaats door de AIO (aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen). Dit verlaagt de budgettaire opbrengst naar verwachting met ongeveer 20 miljoen euro.

²⁹ Dit effect is groter dan dat van de hiervoor behandelde maatregel die een vergelijkbaar budgettair effect heeft. Dit komt doordat de Gini-coëfficiënt corrigeert voor huishoudensgrootte en situatie, en rekening houdt met de voordelen van schaafeffecten bij samenwonenden (zie ook voetnoot 7). Omdat deze maatregel uitsluitend is gericht op alleenstaande AOW'ers, die niet profiteren van schaafeffecten, leidt deze maatregel tot grotere veranderingen in de Gini.

³⁰ De maatregel is zo ingezet dat deze in het basisjaar budgettair neutraal is.

³¹ Voor AOW-gerechtigden geldt een drieschijvenstelsel, doordat AOW-gerechtigden in de eerste en tweede schijf van het oude vierschijvenstelsel een lager tarief betalen dan in de oude derde schijf. Oftewel, voor AOW-gerechtigden is de lage schijf in het huidige stelsel opgedeeld in een eerste en tweede schijf, waarbij het tweedeschijftarief gelijk is aan het lage schijftarief voor niet-AOW-gerechtigden. De huidige zeer geleidelijke fiscalisering van de AOW heeft als eindresultaat dat reëel gezien AOW-gerechtigden, geboren in en na 1946, eerder dezelfde tarieven gaan betalen als niet-AOW-gerechtigden, doordat de lengte van de eerste schijf voor hen beperkt geïndexeerd wordt: bij het huidige beleid bedraagt de indexering van de schijflengte van de eerste schijf voor gepensioneerden geboren in en na 1946 (35,181 euro in 2021) slechts 75% (van de zogeheten tabelcorrectiefactor t.b.v. inflatiecorrectie). In de CPB-berekeningen wordt aangenomen dat op de lange termijn de tabelcorrectiefactor ook corrigeert voor de bbp-volume-groei, dit om te voorkomen dat er door de progressie in de belastingtarieven een sluipende verhoging van de belastingdruk optreedt.

Bij deze beleidsoptie gaat het alleen om een versnelling van de fiscalisering. Toch heeft deze in de hier gebruikte methodologie³² ook effect op lange termijn. Dit is omdat er in het basispad nog geen volledige fiscalisering in het eindjaar 2060 is. Deze is dan pas zo ver geïmplementeerd dat gepensioneerden vanaf 26.456 euro (2021 prijzen) een hoger tarief gaan betalen. In de variant is de fiscalisering wel volledig.

Wanneer fiscalisering versneld wordt doorgevoerd, zodanig dat deze in 2041 volledig is gerealiseerd, dan heeft dit een positief effect op het overheidssaldo na vier jaar van 1 mld euro. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert op de lange termijn met 0,4% bbp. De middeninkomens worden het zwaarst getroffen door deze maatregel. Lagere inkomens zullen er relatief minder op achteruit gaan, doordat de netto-AOW niet wordt aangetast door de netto-nettokoppeling. De hogere inkomens worden ook minder hard geraakt doordat een deel van hun inkomen onder de hoogste, onveranderde, belastingschijf valt. De inkomensverdeling wordt ongelijker: de Gini-coëfficiënt stijgt na volledige implementatie met 1,3%. Dit komt omdat de omvangrijke groep met een klein tot gemiddeld pensioen er relatief veel op achteruitgaat. Het effect op de werkgelegenheid is onbekend. De hogere belastingdruk op het aanvullende pensioen vermindert het financiële voordeel van het aanbod op de arbeidsmarkt, maar het lagere netto-inkomen na pensionering kan ook een prikkel geven om langer door te werken.

Beleids optie 14: structurele vrijstelling RVU-Heffing

Sinds 2005 zijn de werkgevers over een Regeling Vervroegd Uittreden (RVU) een eindheffing verschuldigd van 52%. Als onderdeel van het pensioenakkoord is een tijdelijke verlichting van de RVU-heffing opgenomen, waarbij ongeveer 21.000 euro per jaar vrijgesteld is van deze heffing. Deze versoepeling gaat in voor de periode 2021-2025. Op het moment van schrijven bereidt het ministerie van Financiën een nieuwe raming van de effecten van de tijdelijke maatregel voor. Het CPB heeft het verzoek ontvangen om deze raming te certificeren. Een doorrekening van een structurele vrijstelling van de RVU-heffing kan pas gedaan worden nadat de raming van de tijdelijke maatregel is afgerond en is gecertificeerd. Afhankelijk van de voortgang zal de maatregel alsnog worden meegenomen in de startnotitie Keuzes in Kaart 2021 die voor de zomer verschijnt.

Beleids optie 15: verhogen of verlagen inkomensondersteuning AOW'ers (IOAOW) en (alleenstaande) ouderenkorting

Netto-uitkeringsverlagingen of -verhogingen voor gepensioneerden, onafhankelijk van het arbeidsverleden of de inkomenspositie, kunnen ook worden bereikt door het verlagen of volledig afschaffen van de IOAOW (inkomensondersteuning voor AOW-gerechtigden op basis van AOW-opbouwjaren) of de (alleenstaande) ouderenkorting, dan wel het verhogen ervan. De omvang van de effecten verschilt naar gelang de omvang van de regeling. In de IOAOW gaat 1 mld euro om, in de alleenstaande-ouderenkorting 0,4 miljard, en bij de ouderenkorting 3,8 mld euro (in 2019). Ter vergelijking: met de hierboven behandelde 5% aanpassing van de netto AOW is, geschaald naar 2019, 2,5 mld euro gemoeid. De effecten van afschaffen van de IOAOW of alleenstaande-ouderenkorting zijn dus navenant kleiner, terwijl die van de ouderenkorting vanwege de omvang juist groter is. De effecten op de inkomensverdeling zijn dan ook kleiner respectievelijk groter, zij het niet geheel symmetrisch en proportioneel (zie hiervoor bij de bespreking van de afschaffing van de dubbele aftrek van de algemene heffingskorting). Al deze maatregelen raken de gepensioneerden met lage inkomens het hardst en vergroten of verkleinen daarom de inkomensongelijkheid.

³² De hier gebruikte methodologie is ontleend aan die bij de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen. Bij deze doorrekeningen wordt de infasering van maatregelen bij de houdbaarheidsberekening op enig moment in de toekomst 'afgekapt'. Dit wordt gedaan om niet te veel een discrepantie te laten ontstaan tussen de (positieve) houdbaarheidseffecten van de maatregel en de (negatieve) koopkracht- of andere effecten ervan waarvoor een veel minder ver in de toekomst liggend jaar wordt gekozen bij de presentatie. Niet afkappen zou leiden tot een sterke disbalans tussen de gepresenteerde baten en lasten van de maatregel. Voor de komende doorrekening wordt 2060 als afkappaar gehanteerd. Bij de doorrekeningen in 2010 en 2012 was dit 2040.

Beleids optie 16: AOW-uitkering afhankelijk van arbeidsverleden

In tegenstelling tot de meeste andere landen (zie paragraaf 3.2.2 in *Kansrijk arbeidsmarkt* deel 2, CPB, 2016) is het overheidspensioen (AOW) in Nederland niet gerelateerd aan de arbeidsparticipatie, het inkomen of de betaalde premies in het verleden. Invoering van een arbeidsafhankelijke AOW-uitkering zou een prikkel met zich mee kunnen brengen tot arbeidsparticipatie en het verwerven van inkomen tijdens de loopbaan en leidt dus, als mensen vooruitkijkend zijn, tot extra arbeidsaanbod en daarmee op lange termijn tot een hogere werkgelegenheid en extra belastingopbrengsten. De analyse van Atav et al. (2019) laat zien dat er op de korte termijn weinig tot geen effecten zijn van wijzigingen in de AOW op de arbeidsparticipatie van personen vlak voor de AOW-leeftijd, wat de effecten zijn op lange termijn is echter onbekend.

Een dergelijke regeling leidt tot een vergroting van de inkomensongelijkheid omdat personen met een hogere arbeidsparticipatie of inkomen meer pensioen opbouwen dan personen waarbij dit laag is. Dit betreft de ongelijkheid tussen personen met een hoge en lage verdien capaciteit, tussen personen met en zonder een migratieachtergrond (Jongen et al. 2019)³³, en tussen mannen en vrouwen doordat mannen gedurende de levensloop gemiddeld meer betaalde arbeid verrichten dan vrouwen. Ook neemt de onzekerheid over het toekomstig pensioeninkomen toe (Draper et al. 2013)³⁴. Immers, het pensioen hangt af van het onzekere carrièrepad. De armoede neemt bij implementatie van een arbeidsafhankelijke AOW-uitkering per definitie niet toe. AOW-gerechtigden met onvoldoende inkomen of vermogen kunnen een beroep doen op de aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO). Deze regeling biedt een aanvulling tot bijstandsniveau bij onvoldoende inkomen of vermogen. Dit niveau ligt boven de in Nederland gebruikelijke armoedegrens.

Invoering van deze vorm van beleid kent enkele belangrijke complicaties met betrekking tot de ingroeiperiode, de beschikbaarheid van informatie over het arbeidsverleden, en de uitvoeringskosten. Het vereist een lange overgangperiode waarin de opbouw van AOW-rechten voor personen die een deel van hun loopbaan achter de rug hebben, van twee regimes afhangt. Immers, de data over arbeidsparticipatie en inkomens die door de belastingdienst zijn bijgehouden, gaan slechts een beperkt aantal jaren terug in de tijd. Bovendien zouden de in het verleden opgebouwde rechten waarschijnlijk uit hoofde van behoorlijk bestuur dienen te worden gerespecteerd en zou aanpassing ervan juridisch onhaalbaar kunnen zijn. Men heeft namelijk de opleidings- en arbeidsaanbodbeslissingen gemaakt onder de veronderstelling dat dit geen consequenties zou hebben voor de AOW-uitkering. Ook hebben mensen hun besparingen hierop afgestemd. Implementatie voor alleen de mensen die op de ingangsdatum jonger zijn dan 18 jaar ligt dan voor de hand (ministerie van Financiën, 2013).³⁵ Deze beleidsrichting heeft ook tot gevolg dat de uitvoeringskosten toenemen, omdat de opbouw van rechten op basis van inkomen of participatie geregistreerd zou moeten worden.

Beleids optie 17: eerder uittreden voor zware beroepen

De stijgende levensverwachting maakt het naar verwachting voor de gemiddelde persoon mogelijk om langer door te werken. De koppeling van de AOW-leeftijd aan twee derde van de levensverwachting houdt er al deels rekening mee dat het niet voor iedereen mogelijk is. Toch kan het ook met een tweederdekoppeling voor mensen met zware beroepen alsnog lastig blijven om tot de AOW-leeftijd door te werken. Een regeling die hier gehoor aan zou kunnen geven is om personen in zware beroepen de mogelijkheid te bieden om eerder uit te treden, tegen een actuair neutrale verlaging van de AOW-uitkering. Bij een actuair neutrale aanpassing van de uitkering zouden er op de lange termijn nauwelijks budgettaire effecten zijn. Op de korte termijn zullen

33 Jongen, E., Bolhaar, J., Van Elk, R., Koot, P., en Van Vuuren, D. Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond. CPB Policy Brief 2019-06.

34 Draper, N., A. Nibbelink en J. Uhde, 2013, An assessment of alternatives for the Dutch first pension pillar, CPB Discussion paper 259.

35 Ministerie van Financiën, 2013, Inkomen en vermogen van ouderen: analyse van beleidsalternatieven, IBO Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65+ ers.

er in de aanloopfase eerder AOW-uitkeringen betaald moeten worden dan in het basispad, wat een verslechtering van het overheidssaldo op de korte termijn tot gevolg zou hebben.

Ook dit beleid kent enkele complicaties (Lever, 2020).³⁶ Ten eerste is de definitie van een zwaar beroep niet eenvoudig vast te stellen. Ten tweede moeten er afspraken gemaakt worden over hoe lang men in een zwaar beroep moet hebben gewerkt om in aanmerking te komen. Komen alleen mensen die in de laatste fase van hun arbeidsverleden in een zwaar beroep hebben gewerkt in aanmerking, of ook degenen die eerder een zwaar beroep hebben gehad? Ten derde speelt ook de beschikbaarheid van informatie over het arbeidsverleden een rol. Uitvoeringskosten zullen toenemen, omdat zware beroepen geregistreerd moeten worden. Tevens kunnen er ook averechtse effecten ontstaan, omdat een dergelijke regeling de prikkel voor zowel werkenden als werkgevers vermindert om zich in te zetten voor brede en duurzame inzetbaarheid, of het voorkomen van arbeidsongeschiktheid. Mogelijk maakt een dergelijke regeling zware beroepen relatief aantrekkelijk, waardoor meer mensen zich gaan aanbieden voor minder gezond en minder geschoold werk (Bolhaar et al., 2017).³⁷

³⁶ Lever, M. 2019. Realiseer flexibele pensioenleeftijd via cao of aanvullend pensioen. Me Judice

³⁷ Bolhaar, J. Dilingh, R., Van Vuuren, D. 2017, BolhaarLanger doorwerken: keuzes voor nu en later. CPB-Policy Brief 2017/10.
