

Datum : 13 januari 2010
Aan : ministerie van SZW

Analyse voorstel verhoging AOW-leeftijd

De notitie 'Houdbaarheidseffecten voorstel verhoging AOW-leeftijd' van 4 december 2009 gaf een eerste analyse van het wetsvoorstel voor verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar. Op dat moment waren de flankerende maatregelen, te weten de flexibilisering van de AOW-leeftijd, de overbruggingsregeling voor oudere werklozen en het 'duurzaam inzetbaarheidsbeleid' (de zwareberoepenregeling) nog niet uitgewerkt. Ondertussen zijn deze maatregelen grotendeels ingevuld, en daarom wordt in deze notitie de eerdere analyse uitgebreid en geactualiseerd.

Deze notitie bespreekt het wetsvoorstel voor verhoging van de AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd naar 67 jaar. Het voorstel leidt tot een besparing op de AOW-lasten, lagere fiscale facilitering van aanvullende pensioenen en verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. Omdat de maatregel pas ingaat vanaf 2020 wordt deze in de CPB-methodiek in principe niet gehonoreerd met een 'houdbaarheidswinst'. Bij de beoordeling van de effecten van maatregelen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt namelijk als regel gehanteerd dat uiterlijk in de komende kabinetsperiode, ofwel uiterlijk in 2015, een betekenisvolle eerste stap moet zijn gezet.¹ Als dat niet gebeurt is de maatregel beperkt verankerd en kan deze gemakkelijk ongedaan worden gemaakt door latere kabinetten.

Wanneer we over de verankering heenstappen en de maatregel toch doorrekenen, dan vinden we een houdbaarheidswinst van 0,7% van het bbp.² Hierbij is gekeken naar de verhoging van de AOW-leeftijd, de versoering van de aanvullende pensioenen, de flexibilisering van de AOW-leeftijd en de overbruggingsregeling voor oudere werklozen.

Per saldo hebben de twee flankerende maatregelen een klein negatief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (afgerond 0,0). Het effect van de flexibilisering is klein doordat slechts een beperkt aantal mensen (minder dan 5%) zal voldoen aan de eisen om eerder AOW op te kunnen nemen. Als aan de eisen is voldaan, is het potentiële financiële voordeel voor de AOW-ontvanger (en dus de kosten voor de overheid) bovendien klein. De

¹ Zie p. 10 in CPB (2006), *Keuzes in Kaart 2008-2011*.

² Bij eerdere invoering kan de houdbaarheidswinst 0,8% van het bbp bedragen, afhankelijk van het invoeringstraject.

overbruggingsregeling voor oudere werklozen levert nauwelijks extra kosten op ten opzichte van de eerdere CPB-berekening, omdat daarin al rekening wordt gehouden met een groter beroep op de sociale zekerheid. Beide regelingen leiden er, samen met de introductie van een nieuwe arbeidskorting, wel toe dat de categorie '65-67' speciaal wordt, waardoor het normeffect van het verhogen van de AOW-leeftijd ('werken tot je 67e') kleiner wordt. Dit is nadelig voor de participatie. De derde flankerende maatregel, het 'duurzaam inzetbaarheidsbeleid', is vooralsnog onvoldoende uitgewerkt om mee te kunnen nemen in de berekening. Het gevolg van deze maatregel voor de houdbaarheidswinst is onder meer afhankelijk van de uiteindelijke afbakening van het begrip 'zwaar beroep'.

Het verlies van twee jaar AOW heeft relatief de grootste inkomenseffecten voor de laagste inkomens. De versoering van de aanvullende pensioenen en de verkorting van de tweede schijf voor 65-plussers, waartoe het kabinet eerder heeft besloten, treffen vooral de hogere inkomens.

1 Inleiding

Het ministerie van SZW heeft het CPB verzocht om de gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te bepalen van het kabinetsvoorstel voor verhoging van de AOW-leeftijd. Het voorstel behelst de volgende elementen:

1. De AOW-leeftijd wordt in twee stappen verhoogd. De eerste verhoging naar 66 jaar heeft betrekking op de geboortecohorten 1955 tot en met 1959. De geboortecohorten vanaf 1960 hebben een AOW-leeftijd van 67 jaar.
2. De fiscale facilitering van aanvullende pensioenen wordt beperkt door verhoging van de richtleeftijd en verlaging van het maximale opbouwpercentage. De richtleeftijd wordt op 1 januari 2020 in één keer opgetrokken naar 67 jaar.
3. De invoering van beleid dat samenhangt met de verhoging van de AOW-leeftijd:
 - a. de mogelijkheid om de AOW eerder op te nemen (flexibilisering), en de introductie van een nieuwe aanvullende inkomensafhankelijke arbeidskorting voor werknemers van 62 t/m 64 jaar;
 - b. de invoering van een inkomensvoorziening voor oudere werklozen en arbeidsongeschikten;
 - c. duurzaam inzetbaarheidsbeleid.

In de volgende paragraaf wordt het houdbaarheidseffect berekend van onderdeel 1 en 2 van het voorstel. In paragraaf 3 wordt ingegaan op onderdeel 3 van het voorstel. Dit onderdeel wordt deels in kwalitatieve zin besproken, omdat niet alle elementen voldoende zijn uitgewerkt voor een kwantitatieve analyse. Tot slot worden in paragraaf 4 de inkomenseffecten van het voorstel berekend.

2 Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd

De AOW-leeftijd blijft voor de geboortecohorten tot en met 1954 gelijk aan 65 jaar. Voor de geboortecohorten 1955 tot en met 1959 wordt de AOW-leeftijd verhoogd naar 66 jaar, en voor alle latere geboortecohorten wordt de AOW-leeftijd verhoogd naar 67 jaar. Vanaf 2020 geldt dus een AOW-leeftijd van 66 jaar en vanaf 2026 een AOW-leeftijd van 67 jaar. Voorts wordt de fiscale faciëring van aanvullende pensioenen zodanig beperkt dat de pensioenrichtleeftijd wordt verhoogd naar 67 jaar.

Door deze maatregelen verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De maatregelen zijn in 2027 volledig ingevoerd, en daardoor zijn de effecten tot en met 2040 gelijk aan de totale effecten. De houdbaarheidswinst bedraagt 0,7% van het bbp.³ Een decompositie wordt gegeven in tabel 2.1. Hierbij geven posten 1 tot en met 6 de besparing voor de overheid weer vanaf het moment dat de maatregel volledig is ingevoerd. De aftrek van 0,1% van het bbp in post 7 is het gevolg van de geleidelijke invoering. De tabel laat zien dat de belangrijkste post, met 0,7% van het bbp, de lagere AOW-uitgaven zijn. Hiervan lekt een deel weg – 0,2% van het bbp – door een hoger beroep op de WW, WIA, WWB en een nieuw in het leven te roepen arrangement voor oudere werklozen en arbeidsongeschikten. De verhoging van de pensioenleeftijd heeft een positief effect van 0,2% van het bbp doordat minder gebruik wordt gemaakt van deze gesubsidieerde spaarvorm. Het wel of niet korten op de reeds bestaande rechten heeft niet zoveel invloed: in beide gevallen blijft het houdbaarheidseffect afgerond 0,7% van het bbp. De winst van 0,2% van het bbp door het verhogen van de leeftijd voor aanvullende pensioenen zit bijna geheel (voor 95%) in de subsidie op nog op te bouwen rechten. Hierbij is aangenomen dat de verlaging van de opbouwpercentages en de verhoging van de richtleeftijd één op één tot lagere pensioenopbouw en uitkeringen leidt. Verder is aangenomen dat de beginleeftijd van zowel de doorwerkbonus als de premiekorting voor oudere werknemers meeschuift met de AOW-leeftijd.⁴

Daarnaast wordt, door het weggefallen inkomen op 65- en 66-jarige leeftijd, meer gespaard door gezinnen en dit genereert 0,2% van het bbp extra aan box-3 heffingen. Hier staat tegenover dat de verminderde koopkracht die bovenstaande maatregelen met zich meebrengen 0,2% van het bbp aan indirecte belastingen kost. De participatiestijging die de hogere AOW-leeftijd met zich meebrengt heeft tenslotte ook een bijdrage van 0,2% van het bbp aan de houdbaarheid. Per saldo resulteert het houdbaarheidseffect van 0,7% van het bbp.

³ Bij de berekening van de gevolgen van het voorstel voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën worden dezelfde veronderstellingen gehanteerd als in CPB, 2009, *Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd*, CPB Notitie, 19 juni 2009.

⁴ De huidige ingangleeftijd van de doorwerkbonus is 61 jaar en van de premiekorting voor oudere werknemers 62 jaar. Aangenomen wordt dus dat de nieuwe ingangleeftijden respectievelijk 63 en 64 jaar worden.

Tabel 2.1 Decompositie van houdbaarheidseffect van verhoging van de AOW-leeftijd (%BBP)

Effecten van:

| | |
|---|------------|
| 1) Lagere AOW-uitkeringen | 0,7 |
| 2) Weglek naar WW, WIA, WWB | - 0,2 |
| 3) Verhoging pensioenleeftijd | 0,2 |
| 4) Hogere box-3 opbrengst | 0,2 |
| 5) Lagere opbrengst indirecte belastingen | - 0,2 |
| 6) Stijging werkgelegenheid | 0,2 |
| 7) Geleidelijke invoering van maatregel | - 0,1 |
| Totaal effect | 0,7 |

Bij stijging van de AOW-leeftijd is sprake van een vermogenseffect. Het totaal van de AOW- en pensioenaanspraken wordt verlaagd, waardoor ouderen minder gaan consumeren. Sommigen zullen echter meer willen werken om hun consumptie op peil te kunnen houden, waardoor de participatiegraad toeneemt. Daarnaast verandert de sociaal-culturele norm rondom pensionering en werkt men gemiddeld langer door.⁵ De som van deze beide participatie-effecten leidt tot een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,2% van het bbp. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met het effect van flexibilisering. Vanwege de flexibilisering van de AOW wordt het 'normeffect' afgezwakt. In paragraaf 3.1 wordt dit nader toegelicht.

Naast de verhoging van de AOW-leeftijd en de pensioenleeftijd is sprake van een aantal aanvullende maatregelen. In de volgende paragraaf volgt een analyse van de aanvullende maatregelen voor zover deze bekend zijn.

3 Aanvullende maatregelen

In aanvulling op de verhoging van de AOW-leeftijd en versobering van de aanvullende pensioenen wordt een aantal maatregelen getroffen waardoor het voor bepaalde groepen mogelijk wordt gemaakt om eerder uit te treden dan op de AOW-leeftijd. Daartoe wordt de AOW-leeftijd flexibel gemaakt, zodat bepaalde groepen vanaf 65 jaar een AOW-uitkering kunnen aanvragen. Voorts wordt een zwareberoepenfaciliteit in het leven geroepen en wordt een faciliteit voor oudere werklozen en arbeidsongeschikten gecreëerd. Hiermee wordt het aantal arrangementen dat kan worden aangewend voor vervroegde uittreding verdubbeld van drie naar zes. Het is immers al mogelijk om gebruik te maken van de reeds bestaande levensloopfaciliteit, om het aanvullend pensioen eerder te laten ingaan dan de AOW-leeftijd en om zelf te sparen voor het pensioen (derde pijler). De vraag dient zich aan of dit arsenaal aan vervroegde uittredingsarrangementen efficiënt is. Voorts is het opmerkelijk dat alle onderdelen van het flankerend beleid de leeftijd van 65 jaar als grens hanteren. Conform deze maatregelen vallen 65 en 66-jarigen in een 'speciale categorie', waarvoor blijkbaar andere normen gelden

⁵ Zie CPB, 2008, *Effecten van participatiebeleid*, CPB Notitie, 6 juni 2008.

dan voor andere leeftijdscategorieën.⁶ Daarmee komt automatisch een deel van het ‘normeffect’ – de sociaal-culturele norm dat het gebruikelijk is om tot de leeftijd van 67 jaar te participeren – te vervallen.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op flexibilisering van de AOW, de inkomensvoorziening voor oudere werklozen en arbeidsongeschikten en het duurzaam inzetbaarheidsbeleid.

3.1 Flexibilisering

Werknemers die aan vier eisen voldoen worden in staat gesteld om hun AOW-uitkering met een actuariële korting in te laten gaan op de leeftijd van 65 of 66 jaar:

1. Men verricht betaalde arbeid tot aan het verkrijgen van de AOW-uitkering
2. Men heeft gedurende minstens 42 jaar gewerkt, waarbij
 - a. jaarlijks minstens het wettelijk minimumloon is verdiend;
 - b. minstens 1225 uren per jaar is gewerkt.
3. Men beschikt over voldoende aanvullend pensioen. Dit ter voorkoming dat men als gevolg van het flexibiliseren een beroep kan doen op de bijstand.
4. Men is bereid om te stoppen met het verrichten van betaald werk.

Bij actuariële neutrale omrekening van de AOW-uitkering op basis van gemiddelde sterftetekansen heeft flexibilisering in principe beperkte gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Actuariële neutraliteit impliceert immers dat de totale som van (verdisconteerde) uitkeringen per AOW-gerechtigde ongevoelig is voor de leeftijd waarop men AOW aanvraagt. Maar mensen die afwijken van het gemiddelde kunnen als gevolg van de flexibilisering toch meer AOW uitgekeerd krijgen dan anders het geval was geweest. Mensen met een lager dan gemiddelde levensverwachting willen gemiddeld genomen eerder stoppen met werken dan mensen met een hoger dan gemiddelde levensverwachting. Strategisch gedrag (averechtse selectie) kan dit effect versterken. Voor iemand met een hoge levensverwachting is het aantrekkelijk om de aanvraag voor de AOW-uitkering uit te stellen. De uitkering wordt immers verhoogd op basis van gemiddelde sterftetekansen, terwijl de persoon zelf een lagere sterftekans heeft. Voor iemand met een lage levensverwachting is het juist voordelig om zo snel mogelijk AOW op te nemen. Per saldo nemen daardoor de kosten van de AOW toe.

Voor het actuariële kortingspercentage wordt aangesloten bij één of meer pensioenfondsen die een relatief lage actuariële korting rekenen. Voor sommige werknemers zal vervroeging van de AOW daarom iets gunstiger zijn dan vervroeging van het aanvullende pensioen. De regeling,

⁶ Zo stelt de MvT van het voorontwerp van de Wet Overbruggingsregeling dat het “onwenselijk” is als een WW of WGA-uitkering op de leeftijd van 65 of 66 jaar beëindigd zou worden. Dit weegt kennelijk zwaarder dan het beëindigen van een WW of WGA-uitkering op zeg, 34 of 64-jarige leeftijd.

die slechts voor een beperkte groep toegankelijk is, zal daardoor een beperkt opwaarts effect hebben op vervroegde uittreding.

Flexibilisering leidt er toe dat de participatie minder sterk stijgt. De sociaal-culturele norm rond pensionering verandert wel, maar deze verandering is minder sterk dan bij een uniforme AOW-leeftijd van 67 jaar. Daardoor valt de houdbaarheidswinst als gevolg van een stijging van de werkgelegenheid lager uit. Dit negatieve werkgelegenheidseffect wordt echter gedempt doordat alleen mensen die voldoen aan de vier eisen omtrent arbeidsverleden, participatie en pensioen in aanmerking komen voor de flexibele AOW.⁷ Voor sommige groepen resulteert zelfs een positieve participatieprikkel, wat de houdbaarheid gunstig beïnvloedt. Het naar voren halen van de AOW-uitkering mag immers alleen indien men doorwerkt tot de leeftijd van 65.

Flexibilisering is alleen mogelijk wanneer men bereid is om te stoppen met werken. Enerzijds ontmoedigt dit het naar voren halen van de AOW. Mensen die blijven werken op 65-jarige leeftijd (bijvoorbeeld in deeltijd) kunnen hun inkomsten niet aanvullen met een AOW-uitkering. Anderzijds worden andere groepen juist ontmoedigd om te participeren. Immers, mensen die graag al op 65 of 66-jarige leeftijd de beschikking hebben over een deel van hun AOW-aanspraken mogen niet blijven werken en krijgen een korting als ze na ingang van de vervroegde AOW alsnog weer gaan werken. Deze negatieve participatieprikkel is weliswaar slechts voor een beperkte groep relevant, maar komt als signaal vreemd over in het licht van de politieke ambitie om de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren.

Het eerder laten ingaan van de AOW wordt in het voorstel alleen mogelijk gemaakt voor diegenen die kunnen aantonen dat zij na het ingaan van de AOW over voldoende aanvullend pensioen beschikken. Deze invulling roept de vraag op welk probleem precies wordt opgelost met flexibilisering. Immers, werknemers die pensioenrechten hebben opgebouwd kunnen deze rechten ook aanwenden om op de leeftijden 65 en 66 met vervroegd pensioen te gaan en vanaf 67 jaar AOW op te vragen. Doordat voor de omrekenfactor wordt aangesloten bij de percentages die pensioenfondsen hanteren lijkt de mogelijkheid om eerder AOW te kunnen opnemen per saldo weinig toe te voegen aan de huidige mogelijkheden.

In aanvulling op de reeds bestaande verhoogde arbeidskorting, de doorwerkbonus en premiekortingen voor oudere werknemers behelst het voorstel de introductie van een aanvullende arbeidskorting (AAK) voor werknemers van 62 tot en met 64 jaar. Deze bedraagt maximaal 400 euro voor inkomens tussen de 20 en 27 duizend euro⁸ en wordt afgebouwd naarmate het inkomen hoger is. De hoogte van de AAK per inkomensniveau wordt weergegeven in tabel 3.1. De AAK impliceert een prikkel om door te werken tot de leeftijd van 65 voor de inkomens die het betreft. Bovendien biedt de AAK compensatie voor de AOW-premie die wordt betaald door mensen die hun AOW flexibiliseren. Immers, voor de leeftijden van 65 en 66 is geen sprake van vrijstelling van de AOW-premie, waardoor de netto AOW-

⁷ De 42-jareneis geldt pas vanaf 2049. In 2020 geldt een 15-jareneis en deze wordt geleidelijk uitgebouwd.

⁸ In de tekst van het voorontwerp van wet staat dat de AAK "ten minste maximaal 400 euro" bedraagt. Hiermee lijkt de mogelijkheid te worden opengelaten om de AAK in een later stadium te verhogen.

uitkering op deze leeftijden lager is dan vanaf de leeftijd van 67. Flexibiliseren is echter alleen mogelijk voor mensen die doorwerken tot aan de leeftijd voor 65, zodat compensatie via de AAK in principe voor iedereen geldt (mits het inkomen niet te hoog is). Volgens CPB-berekeningen bedraagt het budgettaire beslag van de AAK op termijn circa 25 mln euro. Een deel van dit bedrag wordt echter terugverdiend doordat de participatie van ouderen toeneemt.

Tabel 3.1 Aanvullende arbeidskorting (AAK)

| Jaarinkomen (euro) | Hoogte AAK (euro) |
|--------------------|--|
| 0-8859 | 0 |
| 8860-19764 | tussen 0 en 400, neemt evenredig toe met inkomen |
| 19765-26577 | 400 |
| 26578-30577 | tussen 0 en 400, neemt evenredig af met inkomen |
| 30578 en hoger | 0 |

Slechts weinig mensen voldoen aan de toegangseisen voor flexibilisering. De verschillende eisen omtrent participatie, arbeidsverleden en aanvullend pensioen impliceren dat minder dan 5% van de ouderen in aanmerking komt voor een flexibele AOW. Bovendien is de financiële aantrekkelijkheid van de regeling beperkt. Flexibiliseren is in essentie het ‘uitsmeren’ van de AOW-uitkering over meerdere jaren, waarbij in principe geen extra kosten worden gemaakt noch opbrengsten worden gegenereerd. Tot slot is het budgettaire beslag van de Aanvullende Arbeidskorting beperkt. Daarom is per saldo sprake van een kleine regeling met zeer beperkte kosten. De gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zijn dan ook marginaal.

3.2 Overbruggingsuitkering voor oudere werklozen en arbeidsongeschikten

Voor oudere werklozen en arbeidsongeschikten wordt een ‘overbruggingsuitkering’ (OBU) in het leven geroepen. Werklozen en arbeidsongeschikten wier WW- en/of loongerelateerde WGA-uitkering op 65- of 66-jarige leeftijd wordt beëindigd komen in aanmerking voor deze nieuwe faciliteit. De hoogte van de OBU-uitkering ligt rond het niveau van de AOW. Ontvangers van een OBU-uitkering mogen 100 euro bijverdienen, en van al het meerdere mogen zij 30% houden. Er bestaat een sollicitatieplicht. Een wellicht merkwaardig gevolg van de maatregel is dat de meeste oudere werklozen en arbeidsongeschikten financieel beter af zullen zijn dan werknemers die tot aan hun 65e of 66e doorwerken en daarna de AOW-uitkering vervroegd laten ingaan door gebruik te maken van de mogelijkheid van flexibilisering (paragraaf 3.1). Deze laatste groep ontvangt immers voor de rest van het leven een lagere uitkering, terwijl de groep OBU-ontvangers de volledige AOW blijft ontvangen.

Bij de berekening van het houdbaarheidseffect wordt al rekening gehouden met een verhoogd gebruik van de sociale zekerheid (tabel 2.1). Dat wil zeggen, er wordt rekening gehouden met substitutie vanuit de AOW naar de sociale zekerheid. Daarnaast kan echter sprake zijn van prikkelwerking die losstaat van de AOW-maatregel. Immers, de verruimde

faciliteiten voor oudere werklozen en arbeidsongeschikten maken werken relatief minder aantrekkelijk. Het huidige gebruik van de IOW suggereert echter dat deze negatieve prikkel van beperkte omvang is.⁹ Ten opzichte van het in tabel 2.1 becijferde is daarom slechts sprake van een zeer beperkt additioneel negatief houdbaarheidseffect als gevolg van een hoger beroep op sociale zekerheid.

3.3 Duurzaam inzetbaarheidsbeleid

‘Duurzame inzetbaarheid’ wordt gedefinieerd als het vermogen om te participeren tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd. De duurzame inzetbaarheid van werknemers wordt langs twee wegen gestimuleerd:

1. In de Arbo-wet worden bepalingen opgenomen waardoor werkgever en werknemer ieder verantwoordelijk worden gesteld om lange termijn gezondheidsrisico’s zoveel mogelijk te voorkomen.
2. Werknemers die gedurende 30 jaar een “zwaar beroep” hebben uitgeoefend krijgen tijdig een “reëel alternatief” aangeboden van hun werkgever. Als de werkgever dit niet biedt, dan wordt hij verplicht om het financieel mogelijk te maken dat de werknemer met ingang van zijn 65e levensjaar stopt met werken. Deze financiële compensatie wordt fiscaal gefacilieerd middels de omkeerregel.

Het begrip “zwaar beroep” wordt in het voorstel niet sluitend gedefinieerd. Werknemers met “relatief hoge” blootstelling aan risico’s en met een “fors bovengemiddelde” kans op arbeidsongeschiktheid kunnen tot de zware beroepen worden gerekend. Deze beide kwalificaties zijn subjectief en laten ruimte om hier een ruime of juist een zeer moeilijk toegankelijke faciliteit van te maken. In hoeverre deze ruimte wordt benut hangt af van de sociale partners en de minister van SZW.

Een mogelijk voordeel van de regeling is dat minder kosten worden afgewenteld op de maatschappij. Het uitoefenen van een zwaar beroep brengt vaker dan gemiddeld arbeidsongeschiktheid met zich mee. Door de regeling kan dit mogelijk voor een deel worden voorkomen. Daarmee wordt zowel de arbeidsparticipatie van ouderen gestimuleerd als bespaard op de sociale zekerheid, wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ten goede komt. Dit argument is relevant wanneer de regeling juist die werknemers en beroepen treft die relatief vaak een beroep doen op arbeidsongeschiktheidsregelingen. Daardoor kan sprake zijn van minder arbeidsongeschiktheid en meer betalingen van werkgevers in de plaats van collectieve betalingen.

⁹ De huidige IOW is in principe een tijdelijke regeling die naar aanleiding van de verkorting van de maximale WW-duur in het leven is geroepen. Oudere werklozen kunnen hier een beroep op doen.

Daartegenover staan verschillende kosten. De regeling brengt de nodige administratieve lasten met zich mee. Bepaald moet worden wat zware beroepen zijn en van iedere werknemer moet worden bijgehouden of hij een zwaar beroep uitoefent. Ook bij wisselingen van werkgever moet de historie worden bijgehouden. Voorts wordt de regeling fiscaal gefacilieerd, zij het in beperkte mate.¹⁰ Per saldo wordt vervroegd uittreden toegankelijker gemaakt voor mensen in zware beroepen. Dit gaat ten koste van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De kosten lopen op indien de zwareberoepenfaciliteit wordt aangewend als vervroegde uittredingsregeling. In dat geval is er een negatief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Afhankelijk van de uiteindelijke definitie van een zwaar beroep kunnen de kosten van de regeling daarom substantieel worden.

3.4 Cumulatief effect flankerend beleid en verhoging AOW-leeftijd

De mogelijkheid tot het eerder opnemen van de AOW (flexibilisering) en de overbruggingsregeling bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor 65 en 66-jarigen (OBU) hebben beide een klein negatief direct budgettair effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Gezamenlijk verzwakken de maatregelen van het flankerend beleid bovendien het 'normeffect', wat ook een negatief effect heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De flexibilisering heeft per saldo een beperkt effect omdat slechts weinig mensen in aanmerking komen voor de regeling (minder dan 5%) en omdat de regeling nauwelijks financieel voordeel biedt. De OBU brengt weinig additionele kosten met zich mee ten aanzien van de berekening in paragraaf 2, omdat daarin al rekening is gehouden met een groter gebruik van de sociale zekerheid. Daarom blijft het totaaleffect van de verhoging van de AOW-leeftijd en de versoering van het aanvullend pensioen afgerond 0,7% bbp. Het effect van het 'duurzaam inzetbaarheidsbeleid' is hierin echter nog niet verwerkt, omdat dat afhankelijk is van de uiteindelijke vormgeving en uitvoering.

4 Inkomenseffecten

De voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd heeft belangrijke inkomenseffecten. Deze inkomenseffecten worden in deze notitie niet gepresenteerd als effecten op jaarbasis (de traditionele manier), maar als effecten over het gehele resterende leven vanaf de leeftijd van 65. Alleen zo kan een omvattend en representatief beeld worden gegeven van de inkomenseffecten van de maatregel. Immers, de mate waarin mensen worden getroffen door het pakket maatregelen is sterk afhankelijk van de leeftijd van de persoon. Zo zijn deze effecten op 65- en

¹⁰ De fiscale faciëring van de zwareberoepenfaciliteit valt lager uit dan bij de aanvullende pensioenen. De fiscale faciëring van de aanvullende pensioenen houdt in belangrijke mate verband met het gegeven dat AOW-gerechtigden geen AOW-premie betalen, waardoor zij netto meer overhouden van hun pensioen. Dit geldt echter niet voor de zwareberoepenfaciliteit.

66-jarige leeftijd relatief groot (de AOW-uitkering valt in zijn geheel weg) en in andere jaren veel kleiner. Op deze manier kan ook rekening worden gehouden met verschillen in levensverwachting tussen de inkomensgroepen.

Belangrijke kanttekening is dat ook deze levensloop-presentatie alleen de ‘statische’ koopkrachteffecten weergeeft. In de tabel zijn de directe effecten van de AOW-leeftijdverhoging en de versoering van de aanvullende pensioenen gepresenteerd. Zo wordt duidelijk hoe de ‘pijn’ van de beleidswijziging in eerste instantie wordt verdeeld. De uiteindelijke individuele inkomenseffecten zullen anders zijn doordat mensen hun gedrag aanpassen. De verhoging van de AOW-leeftijd leidt ertoe dat mensen gemiddeld genomen langer doorwerken. Voor die mensen die dat daadwerkelijk doen worden de inkomenseffecten deels of geheel opgevangen (ten koste van vrije tijd). Ook zullen mensen in reactie gemiddeld genomen meer gaan sparen, om zo het verlies van twee jaar AOW op te vangen (in dat geval ten koste van consumptie voor 65). Deze gedragseffecten zijn niet meegenomen in de tabel.

Tabel 3.1 laat zien hoe de inkomenseffecten voor een alleenstaande¹¹ zijn verdeeld na volledige implementatie van de verhoging van de AOW-leeftijd, verhoging van de pensioenrichtleeftijd en verlaging van het maximale opbouwpercentage van het aanvullend pensioen. De tabel presenteert de procentuele inkomenseffecten gemeten over het resterende leven vanaf 65 jaar¹² voor een reeks van inkomens variërend van personen met alleen een AOW-uitkering tot personen die bovenop hun AOW een aanvullend pensioen hebben van bruto 40 duizend euro.¹³

Een aparte categorie wordt gevormd door de groep die als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd op 65- en 66-jarige leeftijd een beroep kan doen op sociale zekerheid. Voor deze groep geldt dat tegenover het wegvallen van de AOW, inkomen uit een uitkering staat (WW, WIA, WWB). Hierdoor is voor deze groep de inkomensachteruitgang veel kleiner, of kan er zelfs sprake zijn van een inkomensvoortgang (als de uitkering op 65 en 66-jarige leeftijd hoger is dan de AOW en het inkomensverlies als gevolg van lagere aanvullende pensioenen). Ter illustratie: iemand zonder aanvullend pensioen die twee jaar langer bijstand krijgt, gaat in inkomen nauwelijks achteruit als gevolg van de hogere AOW-leeftijd.¹⁴ Dit is slechts ter illustratie, binnen alle gepresenteerde inkomensgroepen kan sprake zijn van een uitkering op 65 en/of 66-jarige leeftijd. Gemiddeld genomen geldt dat mensen met een laag inkomen procentueel het meeste ‘voordeel’ zullen hebben van de mogelijkheid om op 65- en 66-jarige leeftijd een beroep te doen op de sociale zekerheid.

¹¹ Voor partners zal het procentuele effect doorgaans kleiner zijn, doordat de hoogte van de (misgelopen) AOW-uitkering op 65- en 66-jarige leeftijd lager is (50% WML voor een partner versus 70% WML voor een alleenstaande), en de AOW daardoor in de meeste gevallen een kleiner deel uitmaakt van het totale pensioen.

¹² In deze berekeningen wordt de contante waarde van de inkomenseffecten van het pakket maatregelen berekend vanaf de leeftijd van 65 en gedeeld door de contante waarde van het AOW plus aanvullend pensioen in de huidige (uitgangs-) situatie.

¹³ Binnen deze grenzen valt 98% van de alleenstaande 65-plussers.

¹⁴ Deze persoon verliest alleen het voordeel van de ouderenkortingen.

Tabel 4.1 **Inkomenseffecten van kabinetsvoorstel over levensloop vanaf 65 jaar, inclusief decompositie (als % van netto inkomen uit AOW + aanvullend pensioen bij ongewijzigd beleid)^a**

| Bruto inkomen (dzd euro) | AOW+0 | AOW+5 | AOW+10 | AOW+15 | AOW+20 | AOW+30 | AOW+40 |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Percentage met lager of gelijk inkomen | 12 | 58 | 75 | 85 | 90 | 95 | 98 |
| 1) Totaal verlies | 11,2 | 9,4 | 8,5 | 7,8 | 7,2 | 6,6 | 6,5 |
| Waarvan door: | | | | | | | |
| 2) AOW- leeftijdverhoging (met 2 jaar) | 11,2 | 7,8 | 6,5 | 5,6 | 4,8 | 4,0 | 3,3 |
| 3) subsidieverlies door verhoging pensioenrichtleeftijd (met 2 jaar) en verlaging opbouwpercentage | 0 | 1,6 | 2,0 | 2,2 | 2,4 | 2,6 | 3,1 |

^a Exclusief effect van mogelijk extra gebruik sociale zekerheid, gedragseffecten (meer werken en/of sparen) en de eventuele inkomensgevolgen van de aanvullende maatregelen (die nog moeten worden uitgewerkt).

Het in de tabel gepresenteerde effect van de maatregelen in het aanvullende pensioen is enkel het effect van een lagere fiscale subsidie op pensioenen (dus niet de lagere pensioenopbouw zelf, want daar staat ook lagere inleg tegenover). Het verlies aan subsidie over het aanvullend pensioen is zodanig omgerekend dat het effect ervan in termen van koopkracht geheel neerslaat op de leeftijd vanaf 65 jaar. Dit betekent dat – enigszins arbitrair – wordt aangenomen dat de netto inkomensstijging tijdens het werkzame leven als gevolg van de lagere pensioenpremies door de persoon geheel wordt gebruikt voor eigen besparingen.¹⁵ De lagere koopkracht door de verminderde subsidie wordt derhalve geheel na pensionering geabsorbeerd.¹⁶

De tabel laat zien dat de inkomenseffecten het grootst zijn bij de lage inkomensgroepen. De groep met alleen inkomen uit AOW verliest vanaf 65-jarige leeftijd 11,2% aan koopkracht over zijn resterende leven. Voor de hogere inkomens is dit koopkrachtverlies om twee redenen kleiner. In de eerste plaats omdat zij naast de AOW ook een aanvullend pensioen hebben. Hier betreft het inkomensnadeel niet het gehele inkomen uit deze bron, maar slechts de subsidie van de overheid erin. Een hoger aanvullend pensioen impliceert bovendien dat het relatieve verlies aan inkomen kleiner is. De tweede (kwantitatief minder belangrijke) reden is dat mensen met een laag inkomen doorgaans een lagere levensverwachting hebben, zodat het verlies van twee

¹⁵ Een alternatief zou bijvoorbeeld zijn om de eigen besparingen zodanig te verhogen dat het consumptieverlies in gelijke mate over het gehele leven wordt uitgesmeerd. Dit zou hogere eigen besparingen met zich meebrengen en, door de vermogensrendementsheffing, ook een hoger koopkrachtverlies in termen van contante waarden. Een alternatieve berekening met deze veronderstelling toonde echter aan dat het verschil klein is. Daarom is, in lijn met de opzet van deze berekening, gekozen voor het geheel toerekenen van het verlies aan de periode vanaf 65 jaar.

¹⁶ De omvang van dit koopkrachtverlies is in de eerste plaats afhankelijk van de mate waarin het tarief waartegen de pensioenuitkering wordt belast lager is dan het tarief waartegen pensioenpremies kunnen worden afgetrokken en in de tweede plaats van de mate waarin de extra eigen besparingen onderhevig zijn aan de vermogensrendementsheffing. Bij deze laatste is een met het inkomen toenemend effectief tarief ingezet.

jaar AOW een groot inkomensverlies met zich meebrengt in verhouding tot hun totale AOW-aanspraken. Daar staat tegenover dat hogere inkomens meer nadeel ondervinden van het verlies aan subsidie over het aanvullende pensioen (zie regel 3). Deze laatste is vooral een gevolg van het met het inkomen toenemende aandeel van de aanvullende pensioenen. Per saldo wegen de eerste effecten zwaarder dan het laatste, waardoor lagere inkomens een groter procentueel koopkrachtverlies ervaren dan de hogere inkomens. In deze opstelling zijn de eventuele gevolgen van de aanvullende maatregelen (flexibilisering, zwareberoepenfaciliteit, etc.) niet meegenomen.

Tabel 4.2 **Inkomenseffecten van kabinetsvoorstel plus eerdere maatregel (zie tekst) over levensloop vanaf 65 jaar in 2040, inclusief decompositie (als % van netto inkomen uit AOW + aanvullend pensioen bij ongewijzigd beleid)^a**

| Bruto inkomen (dvd euro) | AOW+0 | AOW+5 | AOW+10 | AOW+15 | AOW+20 | AOW+30 | AOW+40 |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Percentage met lager of gelijk inkomen | 12 | 58 | 75 | 85 | 90 | 95 | 98 |
| 1) Totaal verlies | 11,2 | 9,4 | 8,5 | 10,2 | 12,2 | 11,1 | 10,4 |
| waarvan door: | | | | | | | |
| 2) effect kabinetsvoorstel (zie totaal van tabel 3.1) | 11,2 | 9,4 | 8,5 | 7,8 | 7,2 | 6,6 | 6,5 |
| 3) beperking indexatie ondergrens 3e schijf (effect tot 2040 voor 65-plussers) | 0 | 0 | 0 | 2,4 | 5,0 | 4,5 | 4,0 |

a Exclusief effect van mogelijk extra gebruik sociale zekerheid, gedragseffecten (meer werken en/of sparen) en de eventuele inkomensgevolgen van de aanvullende maatregelen (die nog moeten worden uitgewerkt).

De in tabel 3.1 genoemde inkomenseffecten zijn partieel in de zin dat ze alleen een beeld geven van de uitwerking van de drie erin opgenomen maatregelen. Recent zijn echter ook andere maatregelen genomen in de sfeer van de AOW, zoals de in het Belastingplan 2009 opgenomen beperking van de indexatie van het beginniveau van de derde schijf bij 65-plussers. Deze indexatie wordt beperkt tot 75%. Als we deze maatregel ook meenemen in de berekening ontstaat wellicht een meer representatief beeld van de inkomenseffecten van het kabinetsbeleid.

Tabel 3.2 laat het inkomenseffect zien van het totale verlies van het kabinetsvoorstel (regel 2) en van het inkomenseffect van de indexatiebeperking indien we hiervoor het effect tot 2040 inzetten (regel 3). We zien dat deze laatste fiscale maatregel juist de hoge inkomens treft en de lagere inkomens ongemoeid laat. Wanneer deze maatregel wordt samengevoegd met het kabinetsvoorstel, laat tabel 3.2 zien dat de verdeling tussen inkomensgroepen aanzienlijk meer gelijk is (zie regel 1). Het zwaarst getroffen wordt de groep met een aanvullend bruto pensioen van 20 duizend euro met een koopkrachtverlies van 12,2 procent.