

Datum : 6 juli 2010
Aan : Informateurs

Aow-plan sociale partners

Het plan voor verhoging van de aow-leeftijd heeft 2020 als beginjaar, dus nà de komende kabinetsperiode. Conform de systematiek die door het CPB is gehanteerd bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's is de maatregel daarmee niet voldoende verankerd, waardoor in principe geen sprake is van verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd. De verhoging van de richtleeftijd voor aanvullende pensioenen zou echter al in 2011 ingaan, waarmee dit deel van de maatregel wél voldoende is verankerd.

Wanneer ten behoeve van de analyse over het probleem van de verankering wordt heengestapt (conform de CPB analyse van het kabinetsvoorstel in december 2009), dan kan de houdbaarheid met maximaal 0,8% van het bbp verbeteren, afhankelijk van de precieze vormgeving van de koppeling van de aow-uitkering aan de verdiende lonen. Bij een royale koppeling is de totale houdbaarheidswinst nog maar 0,3% van het bbp. De verhoging van de aow-leeftijd heeft tot en met 2020 geen significante gevolgen voor de overheidsfinanciën. De verhoging van de richtleeftijd voor aanvullende pensioenen wel, omdat de aftrekbaarheid van de pensioenpremies al vanaf 2011 vermindert.

Naast de indexering zijn ook andere elementen uit het pensioenakkoord niet voldoende gepreciseerd om een definitieve doorrekening te kunnen maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de koppeling van de aow-leeftijd aan de levensverwachting. Deze doorrekening is dan ook gebaseerd op een eigen interpretatie van het pensioenakkoord. Verdere uitwerking van andere onderdelen (zoals de precieze vormgeving van de flexibilisering) kan de genoemde houdbaarheidseffecten beïnvloeden.

Koppeling van de aow-leeftijd aan de levensverwachting maakt van de aow een meer toekomstbestendige regeling – het impliceert dat de aow-leeftijd in 2040 naar 68 jaar gaat. De voorgestelde koppeling aan verdiende lonen en flexibilisering maken de regeling echter kostbaar en complex (ten opzichte van de huidige regeling).

1 Voorstel

In het “Pensioenakkoord” van 4 juni jl. maken sociale partners afspraken over de verhoging van de aow-leeftijd. Deze afspraken behelzen de volgende elementen:

1. De aow-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting. De eerste verhoging naar 66 jaar vindt plaats in 2020.
2. De aow-uitkering wordt gekoppeld aan de verdiende lonen, waarbij geschoond wordt voor ‘structurele effecten’ zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit de vergrijzende beroepsbevolking. Deze koppeling geschiedt in principe budgettair neutraal, doordat zowel de fiscale ouderenkortingen als de aow-tegemoetkoming worden verlaagd. De wijze waarop de aow wordt gekoppeld aan de verdiende lonen is echter voor meerdere interpretaties vatbaar, waardoor budgettaire neutraliteit niet altijd mogelijk is.¹
3. Eerder of later opnemen dan de ‘standaard’ aow-leeftijd wordt mogelijk gemaakt, waarbij een actuariële omrekenfactor van 6,5% geldt.²
4. De opbouw van de aanvullende pensioenen wordt vanaf 2011 zodanig aangepast dat de kosten van de pensioenregeling niet toenemen bij een stijging van de levensverwachting. Dit kan bereikt worden door de pensioenrichtleeftijd mee te laten stijgen met de aow-leeftijd of door het gemiddelde aantal pensioenjaren constant te houden (de pensioenrichtleeftijd stijgt als de resterende levensverwachting toeneemt). De franchise in de pensioenregeling stijgt met de verdiende lonen. In de analyse is verondersteld dat deze aanpassingen doorwerken in de fiscale facilitering voor pensioenbesparingen (Witteveenkader).³

Op verzoek van de informateur heeft het CPB de houdbaarheidswinst van dit pakket geanalyseerd. Met het oog op de vertrouwelijkheid van dit verzoek is over deze analyse geen contact geweest met de sociale partners. Het gepubliceerde Pensioenakkoord is op sommige punten onvoldoende precies ingevuld om te kunnen doorrekenen. Hier heeft het CPB een eigen invulling gemaakt.

¹ Op langere termijn is budgettaire neutraliteit zelfs onwaarschijnlijk, omdat de kosten van indexering kunnen blijven doorlopen in de tijd, terwijl de ‘financieringsbronnen’ – de ouderenkorting en de aow-toeslag – op een zeker moment uitgeput raken.

² In het pensioenakkoord wordt niet ingegaan op de fiscale behandeling bij vervroegde opname van aow. Hier wordt verder op ingegaan in de volgende paragraaf.

³ Het pensioenakkoord suggereert dat de aanpassing van de pensioenregelingen premieneutraal moet plaatsvinden. Het is niet duidelijk of de sociale partners ervan uitgaan dat deze sectorale verschillen ook doorwerken in de fiscale facilitering. In deze notitie wordt uitgegaan van een uniforme aanpassing van het Witteveenkader.

2 Houdbaarheidseffect

De tekst van het pensioenakkoord suggereert dat de verhoging van de aow-leeftijd verloopt als in tabel 2.1.⁴ Per saldo is dus sprake van een verhoging met 3 jaar in 2040.

Tabel 2.1 Verhoging aow-leeftijd cf. pensioenakkoord sociale partners

| | aow-leeftijd |
|----------|----------------------|
| tot 2020 | 65 jaar |
| 2020 | 66 jaar |
| 2025 | 67 jaar |
| 2030 | 67 jaar en 5 maanden |
| 2035 | 67 jaar en 9 maanden |
| 2040 | 68 jaar |

De berekening van de aow-leeftijd is gebaseerd op prognoses voor de levensverwachting van het CBS.

De verhoging van de aow-leeftijd leidt volgens de CPB-systematiek niet tot houdbaarheidswinst, omdat deze pas ingaat vanaf 2020. De verhoging van de pensioenrichtleeftijd (voor aanvullende pensioenen), die al in 2011 zou ingaan, is wel voldoende verankerd. Een verhoging van de pensioenrichtleeftijd tot 68 jaar verbetert het houdbaarheidstekort met 0,2 à 0,3% bbp. Wanneer we over het probleem van de verankering van de verhoging van de aow-leeftijd heenstappen en de maatregel toch doorrekenen, dan zou het voorstel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op termijn met maximaal 0,8% van het bbp kunnen verbeteren (tabel 2.2). Deze maximale verbetering wordt echter alleen gerealiseerd bij een ‘zuinige’ koppeling van de aow-uitkering aan de verdiende lonen. In dat geval kan de koppeling in ieder geval tot 2040 worden gefinancierd uit de verlaging van de ouderenkorting en aow-tegemoetkoming. Bij een meer ‘royale’ koppeling verdampt de houdbaarheidswinst voor een groot deel, en resteert een houdbaarheidswinst van 0,3% van het bbp.⁵ Vooral nog is echter nog niet eenduidig vastgelegd hoe één en ander wordt vormgegeven, waardoor ook de

⁴ De tekst van het pensioenakkoord laat enige ruimte voor verschillende interpretaties van de koppeling aan de levensverwachting. In de tabel is aangesloten bij de derde bullet in paragraaf 1 en voetnoot 3 in de tekst van het pensioenakkoord. Volgens deze tekst is de leeftijdsverhoging in 2020 gebaseerd op de toename van de levensverwachting in 2020 ten opzichte van de gemiddelde levensverwachting in de periode 2000-2009. Daarbij wordt echter in acht genomen dat de maximale stijging ineens gelijk is aan 1 jaar. Het restant van de stijging van de levensverwachting wordt bij de volgende aanpassing van de aow-leeftijd meegenomen, etc.

⁵ Het is onduidelijk met welke maatstaf voor de incidentele loonontwikkeling de aow extra verhoogd zou moeten worden. De vraag is bijvoorbeeld of de incidentele loonontwikkeling wel of niet gecorrigeerd wordt voor veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking (structureffect) en of wordt gerekend met de incidentele loonstijging over het verleden of die in de toekomst. Onderhands ontvingen wij een spreadsheet met drie scenario's voor extra indexatie van de aow, uiteenlopend van 0,3 tot 0,9% per jaar. In 2040 is de hoogte van de AOW-uitkering bij de ruimste variant ruim 15% hoger dan bij de laagste variant. Bij de kosten van koppeling van de AOW aan de verdiende lonen is rekening gehouden met het inverdieneffect als gevolg van hogere belastinginkomsten.

spreiding van mogelijke uitkomsten groot is. Bij de berekening van het effect is rekening gehouden met de relatief trage invoering.⁶

Conform eerdere berekeningen levert sec de verhoging van de aow-leeftijd naar 68 jaar een houdbaarheidswinst op van 1,0% bbp.⁷ Dit is inclusief de effecten op de participatie, de directe gevolgen voor de pensioenen in de tweede pijler, extra belasting- en premie-inkomsten (mede door verhoging van de leeftijdsgrens tot waar aow-premie verschuldigd is) en na aftrek van de kosten wegens groter gebruik van de sociale zekerheid.

De fiscale subsidiëring van pensioenen in de tweede pijler vermindert in het Pensioenakkoord extra doordat de franchise stijgt. De premiestijging die nodig is vanwege de huidige lage dekkingsgraad vervalt. Dit verbetert de houdbaarheid enigszins. Tezamen levert dit een additionele houdbaarheidswinst op van 0,0 à 0,1% van het bbp.

Tot slot stijgt de participatie minder sterk vanwege de flexibilisering van de aow-leeftijd. De sociaal-culturele norm rond pensionering verandert nog wel, maar deze verandering is minder sterk dan bij een uniforme aow-leeftijd.⁸ Hierdoor vermindert het eerder genoemde houdbaarheidseffect met 0,2% van het bbp. Flexibilisering van de aow kan leiden tot een aantal institutionele complicaties. Mogelijk vallen aow'ers straks onder verschillende fiscale regimes, afhankelijk van de ingangleeftijd.⁹ Voorts is het de vraag of sprake kan zijn van samenloop met sociale zekerheid en in welke vorm dit zou kunnen gebeuren. Keuzevrijheid in de aow-leeftijd leidt tot een (al dan niet averechts) selectie-effect: mensen met een korte levensverwachting hebben financieel voordeel bij het eerder laten ingaan van de aow-uitkering (en mensen met een lange levensverwachting vice-versa). Tot slot is de actuariële omrekenfactor mogelijk wat lager dan de actuariële neutrale omrekenfactor,¹⁰ wat voor groepen van werknemers een beperkte prikkel genereert om zo vroeg mogelijk hun aow-uitkering op te vragen. De precieze vormgeving van de flexibilisering kan de houdbaarheidswinst beïnvloeden: hoe aantrekkelijker het wordt om eerder 'met aow te gaan', hoe lager de totale houdbaarheidswinst. Gegeven de kosten van de flexibilisering (participatie en selectie, plus

⁶ In het D66-verkiezingsprogramma staat eveneens een voorstel waarbij de aow-leeftijd uiteindelijk met 3 jaar wordt verhoogd, deels ook door koppeling aan de levensverwachting. De D66-variant levert een wat hogere houdbaarheidswinst op vanwege de snellere invoering en het gegeven dat de maatregel geen flexibele aow-leeftijd kent.

⁷ Zie A. van der Horst, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele, 2009, *Vergrijzing verdeeld*, CPB Bijzondere Publicatie 86. Het cijfer van 1,0% bbp is het gemiddelde van de effecten van de in de studie opgenomen varianten met een verhoging tot 67 jaar en tot 69 jaar.

⁸ In het pensioenakkoord wordt geen melding gemaakt van een verplichting om te stoppen met werken indien men de aow-uitkering vervroegd laat ingaan.

⁹ In het pensioenakkoord wordt niet precies aangegeven hoe de fiscale behandeling van aow-ers zou zijn bij vervroegde opname. In de berekening is aangenomen dat men bij vervroegde opname onder het huidige "65-mintarief" valt, d.w.z. dat men aow-premie betaalt (in tegenstelling tot mensen die hun aow niet vervroegd opnemen).

¹⁰ In de CPB Notitie 'Actuariële neutrale korting bij vervroegde opname AOW', 14 oktober 2009, wordt geconcludeerd dat een omrekenpercentage van 8% ongeveer actuariële neutraal is indien er bij vervroegde opname van de aow geen aow-premie verschuldigd is of hiervoor compensatie bestaat. Het akkoord is hier niet duidelijk over.

uitvoeringskosten) is het de vraag welk doel de mogelijkheid van flexibilisering biedt. Via bijvoorbeeld het pensioen in de tweede pijler is de mogelijkheid van een flexibele pensioenleeftijd immers al beschikbaar.

Tabel 2.2 **Tentatieve berekening houdbaarheidseffect in 2040 (% bbp)**

| | |
|---|------------------|
| Verhoging aow-leeftijd en pensioenleeftijd naar 68 jaar | 1,0 |
| Participatie-effect flexibilisering | -0,2 |
| Koppeling aan verdiende lonen | -0,6 à 0,0 |
| Additionele maatregelen 2e pijler | 0,0 à 0,1 |
| Saldo-effect | 0.3 à 0.8 |

De achtergrond van het houdbaarheidseffect van verhoging van de aow-leeftijd is in eerdere CPB-notities uitgebreid aan de orde gesteld. Zie bijvoorbeeld: CPB Notitie '*Houdbaarheidseffect voorstel verhoging aow-leeftijd*', 4 december 2009.