

Datum : 19 juni 2009

Aan : SER

## Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd

### 1 Inleiding

Verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar verbetert de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% van het BBP. In deze notitie wordt ingegaan op de achtergronden van dit cijfer. De meest recente schatting van het totale houdbaarheidstekort staat in CPB (2007), en bedraagt 2,2% van het BBP. Dit cijfer dateert van september 2007 en is inmiddels achterhaald. Waarschijnlijk is het houdbaarheidstekort inmiddels groter geworden vanwege de kredietcrisis. Het is niet mogelijk om op korte termijn met een exact nieuw cijfer te komen.

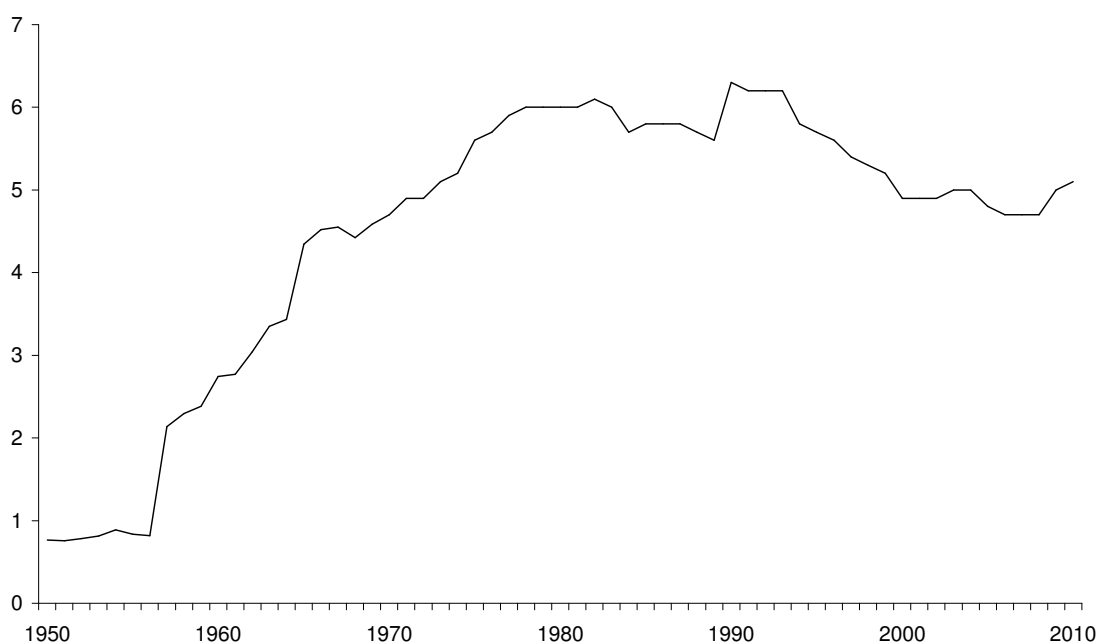
Het CPB heeft eerder berekend dat verhoging van de AOW-leeftijd met 2 jaar leidt tot verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% van het BBP (Bonenkamp en ter Rele, 2009). Deze verbetering hangt vooral samen met de directe budgettaire besparing (minder AOW-uitkeringen en minder pensioenaf trek). In deze notitie wordt een volledige decompositie van het houdbaarheidseffect gegeven.

Het effect via een verhoging van de arbeidsparticipatie is relatief beperkt. Ongeveer een kwart van de houdbaarheidsverbetering hangt samen met een geraamde stijging van de arbeidsparticipatie (0,2% BBP). Als de participatie in het geheel niet zou veranderen als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd, dan zou nog steeds een effect van 0,5% BBP resteren. Het participatie-effect is het gevolg van twee deeleffecten: het 'vermogenseffect' en het 'normeffect'. Verhoging van de AOW-leeftijd betekent verlaging van de totale pensioenaanspraken. Mensen hebben weliswaar een minder grote 'pensioenpot', maar worden niet verplicht om later met pensioen te gaan. Zij kunnen gedurende hun arbeidzame leven 'bijsparen', of iets minder luxe gaan leven om niet later met pensioen te hoeven gaan. Het 'vermogenseffect' - lagere pensioenaanspraken leiden tot langer doorwerken - kan daarom in de praktijk beperkt zijn. Het CPB heeft op basis van een groot aantal internationale studies geconcludeerd dat een dergelijk 'vermogenseffect' inderdaad betrekkelijk gering is (Euwals et al., 2009). Het participatie-effect kan hoger uitvallen wanneer de AOW-leeftijd zou worden

gepercipieerd als ‘normleeftijd’. Een verhoging van de AOW-leeftijd kan de sociaal-culturele norm rond pensioenering zodanig beïnvloeden dat men langer doorwerkt. Verschillende scenario’s tonen aan dat de precieze grootte van dit ‘normeffect’ van beperkt belang is voor het totale effect van verhoging van de pensioenleeftijd voor de overheidsfinanciën (CPB, 2008).

Figuur 1.1 laat de historische ontwikkeling zien van de kosten van de AOW en aanverwante regelingen. Vanaf de introductie in de jaren '50 namen de kosten toe van 1 tot 6% van het BBP. Recentelijk was sprake van een lichte daling richting 5%, maar in de nabije toekomst vindt weer een stijging plaats vanwege de vergrijzing.

**Figuur 1.1** Uitgaven aan AOW, AWW en voorlopers van deze regelingen als %BBP<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Bron: Bos (2006) en CPB (2009).

## 2 Verhoging AOW en houdbaarheid

*Wat leveren de verschillende onderdelen van het kabinetsvoorstel (verhoging AOW-leeftijd, verhoging spilleeftijd pensioenopbouw) op voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën?*

Onderstaande tabel geeft een volledig overzicht van de afzonderlijke componenten van het houdbaarheidseffect van 0,7% BBP. Hierbij geven posten 1 tot en met 6 de besparing voor de overheid weer vanaf het moment dat de maatregel, na 24 jaar, volledig is ingevoerd. De aftrek van 0,1% BBP in post 7 is het effect van de geleidelijke invoering. De tabel laat zien dat de belangrijkste post, met 0,7% BBP, de lagere AOW-uitgaven zijn. Hiervan lekt een deel, 0,2% BBP, weg door een hoger beroep op de WW, WIA en WWB. Van deze regelingen nemen we

aan dat ze worden verlengd en mee omhoog gaan met de leeftijd waarop de AOW ingaat. We nemen in de berekening ook aan dat de pensioenleeftijd mee omhoog gaat met de AOW-leeftijd. Deze verhoging van de pensioenleeftijd heeft een positief effect van 0,2% BBP, een effect dat wordt bereikt 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% BBP. De winst van 0,2% BBP van het laten meelopen van de leeftijd voor aanvullende pensioenen zit bijna geheel (voor 95%) in de subsidie op nog op te bouwen rechten.

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

**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
<b>Totaal effect</b>	<b>0,7</b>

*Wat zijn de gevolgen voor aanvullende pensioenen van een verhoging van de AOW-leeftijd zoals het kabinet die voorstelt?*

De verhoging van de AOW-leeftijd heeft op zichzelf geen effect op de aanvullende pensioenen. Een eventuele aanpassing van de pensioenregelingen hangt af van de sociale partners. Het kabinet overweegt een aanpassing van het Witteveenkader, zodanig dat de pensioenleeftijd meeschuift met de AOW-leeftijd.

*Is bij het houdbaarheidseffect van de aanpassing in de aanvullende pensioenen (0,2% BBP) rekening gehouden met gedragseffecten? Zo ja, welke?*

De CPB-berekening veronderstelt dat de pensioenleeftijd meestijgt met de AOW-leeftijd. Dit verkleint enigszins de omvang van de gesubsidieerde pensioenbesparingen en daarmee ook de

aantrekkelijkheid om arbeid aan te bieden. Dit gedragseffect is meegenomen in de berekeningen, maar heeft een beperkte invloed op de houdbaarheid.

*Hoeveel neemt de participatie toe? Welk deel is toe te schrijven aan AOW en welk deel aan aanvullende pensioenen? Waarom is er een ander participatie-effect bij AOW dan bij aanvullende pensioenen?*

De werkgelegenheid in voltijdsequivalenten stijgt in totaal met circa 60 duizend arbeidsjaren. Dit komt overeen met een participatiestijging van circa 70 duizend personen. Het grootste deel daarvan hangt samen met de AOW. De AOW impliceert louter een vermogenseffect. Verlaging betekent dat minder vrije tijd - ofwel pensioen - kan worden geconsumeerd, waardoor iets langer wordt doorgewerkt. Aanvullende pensioenen zijn daarentegen een vorm van uitgestelde beloning voor arbeid, die bovendien worden gesubsidieerd door de overheid. Vermindering van het aanvullende pensioen heeft daarom een beperkt effect op de arbeidsparticipatie van ouderen.

*Wat is het participatie-effect op ouderen 65-70 jaar?*

Van de totale participatiestijging van circa 70 duizend slaat circa 20 tot 25 duizend neer bij de 65- en 66-jarigen. Dit betekent dat 1 op de 14 personen van 65 en 66 jaar zal besluiten om voorbij zijn 65e verjaardag door te werken, waar hij in de oude situatie uiterlijk op zijn 65e verjaardag met pensioen zou zijn gegaan.

*Wie gaan er meer participeren? Wat gebeurt er met de effectieve pensioenleeftijd?*

Dit zijn de 55 tot en met 66-jarigen. Van de 55 tot 59-jarigen wordt in de CPB-berekeningen aangenomen dat hun uittredingsleeftijd voor een kwart meeschuift met de AOW-leeftijd (en dus uiteindelijk een half jaar opschuift) en van de groep vanaf 60 jaar wordt aangenomen dat de uittredingsleeftijd met de helft meeschuift (en dus uiteindelijk een vol jaar hoger wordt).

*Het CPB gaat uit van een hogere participatie tussen 65-67. Hoe hoog zou de participatie tot 65 moeten zijn voor eenzelfde effect op de houdbaarheid?*

De participatie tot 65 jaar zou met 2,1%-punt extra moeten stijgen om een effect op de houdbaarheid te hebben van 0,7% BBP. Het gaat hierbij om een participatiestijging bovenop de stijging die al in het basispad ligt besloten. Tot 2050 wordt daar een participatiestijging voorzien van 4,1%-punt. Dit betekent dat als dit kan worden verhoogd tot 6,2%-punt, ofwel met ongeveer 50%, een extra houdbaarheidseffect van 0,7% BBP te behalen is. Een belangrijke vraag is waar deze extra participatie door uitgelokt wordt. Het is denkbaar om fiscale voordelen in te zetten, maar door de kosten hiervan kan het houdbaarheidseffect (meer dan) teniet gedaan worden. De verbetering van de houdbaarheid bij een hogere AOW-leeftijd vloeit vooral voort uit de besparing op de AOW-uitgaven en niet uit de hogere belastinginkomsten door extra participatie. Om een vergelijkbaar effect bij 65-min te bereiken, zou gesneden kunnen worden

in de sociale zekerheid (bijvoorbeeld verkorting maximale WW-duur, verlaging bijstand) of de belasting op niet-werkenden worden verhoogd (bijvoorbeeld afschaffing algemene heffingskorting niet-werkende partners met jonge kinderen).

*Wat zijn de effecten van het kabinetsvoorstel voor uitgaven WW, WIA, WWB en andere uitkeringen?*

64-jarigen die gebruik maken van deze regelingen worden verondersteld dat twee jaar langer te doen in de nieuwe situatie. De uitgaven aan deze regelingen stijgen dus (tabel 2.1).

*Rond indexering van de AOW-uitgaven: wat is deze indien huidige koppeling aan contractlonen wordt doorgetrokken? Hoe groot is het verschil tussen indexatie met contractlonen versus indexatie met totale loonstijging (incl. incidenteel)?*

In CPB (2006) wordt verondersteld dat de overheidsuitgaven, afgezien van vergrijzingseffecten, meegroeien met het BBP. De (reële) lonen nemen eveneens toe met de productiviteit, zodat de AOW-uitkeringen even sterk stijgen als de lonen. In werkelijkheid is de AOW gekoppeld aan de contractlonen. Uitgaande van een inflatie van 2% en een productiviteitsgroei van 1,7% per jaar stijgt de AOW dus met 3,7%. De lonen stijgen eveneens met 3,7% per jaar. Op middellange termijn bedraagt de incidentele loonstijging naar schatting ¾% per jaar. Voor de contractloonstijging resteert dan zo'n 3% per jaar. De verwachting is dat de incidentele loonontwikkeling op langere termijn afneemt, doordat de stijging van de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking (vergrijzing) afvlakt en de stijging van het opleidingsniveau waarschijnlijk minder wordt.

Bovenstaande roept wellicht de vraag op of de financiële gevolgen van de vergrijzing voor de overheid niet overschat worden, door te veronderstellen dat de AOW meestijgt met de gemiddelde lonen in plaats van met de contractlonen. Dit is volgens het CPB niet het geval en wel om de volgende redenen.

1. Hoewel de ontwikkeling van de bruto AOW afgelopen jaren wat is achtergebleven bij de ontwikkeling van de gemiddelde lonen, heeft de netto AOW wel gelijke tred gehouden met de gemiddelde lonen. In de periode 1996-2009 is de netto AOW met 61% gestegen, terwijl het gemiddelde netto marktloon daar zelfs iets bij achter is gebleven met 56%. Dit komt onder meer door de AOW-toeslag en de ouderenkorting. Voor het effect van de vergrijzing op het EMU-saldo is niet alleen de stijging van de AOW-uitgaven van belang, maar ook de daling van de overheidsinkomsten door beleidsmatige aanpassing van heffingskortingen. Dit biedt enige steun voor de veronderstelling in onze vergrijzingssommen dat de AOW meestijgt met de productiviteitsontwikkeling, ondanks dat een deel van de productiviteitsgroei niet in de contractloonstijging terecht komt. Bovendien groeit het relatieve belang van de tweede pijler

(zie volgende vraag), wat voor de overheid eveneens kosten met zich meebrengt vanwege de fiscale facilitering.

2. Er is voor gekozen om niet voor alle inkomsten en uitgaven van de overheid apart ramingen te maken, maar we denken dat per saldo geen sprake is van overschatting van de (netto) kosten van de vergrijzing. Tegenover een eventuele overschatting van de groei van de AOW-uitgaven staat een onderschatting van de groei van de zorguitgaven, doordat hier niet expliciet rekening is gehouden met de lage productiviteitsgroei (Baumol).

*Wat is er bekend over de effecten van achterblijven van AOW bij het loon: voor totaal pensioeninkomen (incl. bijkomend hiaat vanuit onvolledige indexering van aanvullende pensioen) en voor participatie (70% op 65 jaar halen velen niet)?*

Hoewel de AOW via de koppeling aan de contractlonen enigszins achterblijft bij het gemiddelde loon, veroorzaakt dit voor de meeste werknemers geen pensioenhiaat. De franchises voor pensioenregelingen stijgen in het algemeen eveneens met de contractlonen. Voor zover de contractloonstijging kleiner is dan de gemiddelde loonstijging, neemt het belang van de eerste pijler (AOW) enigszins af en die van de tweede pijler (aanvullend pensioen) enigszins toe. Het totale pensioen van eerste en tweede pijler samen blijft gelijk (bijvoorbeeld 70% van het laatstverdiende of 80% van het gemiddelde loon), ondanks het achterblijven van de AOW bij het gemiddelde loon.

*De participatie van vrouwen is sterker gestegen dan verwacht. Dit heeft het draagvlak van de AOW verbreed. Hoe groot is dit effect? Is hier rekening mee gehouden?*

De participatie van vrouwen is recentelijk niet sterker gestegen dan eerder is verondersteld door het CPB in de houdbaarheidsberekeningen. Volgens de laatste inzichten van het CPB stijgt de arbeidsparticipatie van vrouwen naar hetzelfde niveau als eerder werd gedacht (Euwals en Folmer, 2009).

### **3 Alternatieven**

*Wat is het effect van flexibilisering van de AOW (wetsvoorstel Donner) op de arbeidsparticipatie?*

De flexibilisering van de AOW leidt niet tot een noemenswaardige verhoging van de arbeidsparticipatie. Langer doorwerken wordt in principe niet aantrekkelijker gemaakt, omdat de totale AOW-rechten vastliggen. Dat wil zeggen, de rechten staan zowel los van arbeidsparticipatie als van de ingangleeftijd van de AOW. Er zijn twee kanalen waarlangs toch een beperkt effect op de arbeidsparticipatie kan plaatsvinden. Ten eerste wordt het voor sommige categorieën ouderen fiscaal aantrekkelijker om door te werken. Door hun AOW later

te laten ingaan hoeven ze deze uitkering niet meer te cumuleren met hun loon en kunnen zij een hoog belastingtarief voorkomen. Het gaat om een beperkt effect. Ten tweede wordt het sociaal gezien wellicht 'normaler' om langer door te werken. Het voornaamste effect van de flexibilisering is echter dat de kosten van de AOW toenemen. De omrekening naar latere leeftijd vindt plaats op basis van gemiddelde sterftekansen, waardoor langlevenden (bijv. hoger opgeleiden) een 'bonus' kunnen opstrijken wanneer zij hun AOW later laten ingaan. Let wel, deze bonus staat in het huidige voorstel los van de participatiebeslissing.

*Is bekend hoeveel deeltijd-AOW / deeltijd pensioen oplevert?*

Dit is niet berekend. Er worden echter geen grote participatie-effecten verwacht, omdat deeltijdpensioen zowel tot langer doorwerken als tot eerder (gedeeltelijk) stoppen met werken kan leiden. Er bestaan zeker werknemers die zullen besluiten tot langer doorwerken als dit gemakkelijker in deeltijd kan. Anderzijds bestaat er echter ook een categorie werknemers die de mogelijkheid zal benutten om op jongere leeftijd met deeltijdpensioen te gaan. Ervaringen in Finland laten zien dat de introductie van deeltijdpensioen niet tot een grotere voorkeur van ouderen heeft geleid om langer te blijven werken (Ilmakunnas en Ilmakunnas, 2006).

## Referenties

Bonenkamp, J. en H. ter Rele (2009), *Verhoging AOW-leeftijd en dekkingsgraad pensioenen*, CPB Memorandum 215.

Bos, F. (2006), *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, CPB Document 109, Centraal Planbureau.

CPB (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch public finances*, Centraal Planbureau.

CPB (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011*, Centraal Planbureau.

CPB (2008), *Effecten van participatiebeleid*, CPB Notitie, 8 juni 2008.

CPB (2009) *CEP2009*, Centraal Planbureau.

Euwals, R. en C. Folmer (2009), *Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2040: een beleidsvrij scenario*, CPB Memorandum 225, Centraal Planbureau.

Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009), *Rethinking Retirement*, CPB Speciale Publicatie, No. 60, pp. 56-58.

Ilmakunnas, P en S. Ilmakunnas, 2006, *Gradual Retirement and Lengthening of Working Life*,  
HCER Discussion Paper 121, Helsinki Center for Economic Research.