

Datum : 4 december 2009
Aan : ministerie van SZW

Houdbaarheidseffect voorstel verhoging AOW-leeftijd

Deze notitie bespreekt het wetsvoorstel voor verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, en daarmee samenhangend, verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar dezelfde leeftijd. Het voorstel leidt tot een besparing op de AOW-lasten, lagere fiscale facilitatie 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 alleen gekeken naar de verhoging van de AOW-leeftijd en de versoering van de aanvullende pensioenen, zoals opgenomen in de tekst van het wetsvoorstel zelf. Bij de berekening is geen rekening gehouden met aanvullende maatregelen die wél in de Memorie van Toelichting worden genoemd, maar niet in de wettekst zijn opgenomen (zoals onder andere flexibilisering van de AOW-leeftijd). Deze aanvullende maatregelen zijn vooralsnog onvoldoende uitgewerkt om mee te kunnen nemen in de berekening. Het is echter waarschijnlijk dat deze maatregelen de genoemde houdbaarheidswinst zullen beïnvloeden. Waarschijnlijk heeft bijvoorbeeld flexibilisering van de AOW-leeftijd een negatief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Mogelijk geldt dat ook voor de 'zwareberoepenfaciliteit'. Omdat de maatregelen nog niet zijn ingevuld, is het op dit moment echter niet mogelijk om hier een goede inschatting van te maken. 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, waartoe het kabinet eerder heeft besloten, treffen vooral de hogere inkomens.

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.

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. Sociale zekerheidsarrangementen en andere wet- en regelgeving die samenhangen met de AOW-leeftijd worden in een later stadium aangepast. Dit geldt evenzeer voor de mogelijkheid om de AOW eerder op te nemen (flexibilisering) en de levensloopfaciliteit voor zware beroepen.

In de volgende paragraaf wordt het houdbaarheidseffect berekend. In paragraaf 3 wordt ingegaan op onderdeel 3 van het voorstel. Dit onderdeel wordt slechts in kwalitatieve zin besproken, omdat het niet voldoende is uitgewerkt voor een kwantitatieve analyse. Tot slot worden in paragraaf 4 de inkomenseffecten van het voorstel bepaald.

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 facilitering 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

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.

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. De verhoging van de pensioenleeftijd heeft een positief effect van 0,2% van het 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% van het bbp. De winst van 0,2% van het 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. 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.

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 verandert de sociaal-culturele norm rondom pensionering en werkt men gemiddeld langer door. Er is sprake van een normeffect indien het voorstel zo wordt gecommuniceerd en geïnterpreteerd als dat ‘de pensioenleeftijd’ waarop een volwaardig pensioen kan worden bereikt, langzaam naar achteren verschuift. Indien een dergelijk normeffect optreedt stijgt de participatie.⁵ Het normeffect wordt echter afgezwakt wanneer de

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.

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

AOW flexibel wordt gemaakt. Dit negatieve effect is nog niet verwerkt in de decompositie in tabel 2.1, aangezien de flexibilisering (nog) geen onderdeel uitmaakt van het doorgerekende wetsvoorstel. Naast het normeffect is sprake van een vermogenseffect. Gemiddeld genomen wordt het totaal van de AOW- en pensioenaanspraken immers verlaagd. Mensen hebben aan het einde van hun werkzame leven minder vermogen en zullen daardoor minder gaan consumeren. Sommigen zullen echter meer willen werken om hun consumptie op peil te kunnen houden, waardoor de participatiegraad toeneemt. De som van deze beide participatie-effecten leidt tot een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,2% van het bbp.

Naast de verhoging van de AOW-leeftijd en de pensioenleeftijd is sprake van een aantal aanvullende maatregelen. Deze zijn op dit moment nog niet uitgewerkt. In de volgende paragraaf volgt een kwalitatieve beschrijving van de aanvullende maatregelen voor zover deze bekend zijn.

3 Aanvullende maatregelen

In aanvulling op de verhoging van de AOW-leeftijd en versoering 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 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 levenslooppfaciliteit, de mogelijkheid om het aanvullend pensioen eerder te laten ingaan dan de AOW-leeftijd en de mogelijkheid om zelf te sparen voor het pensioen (derde pijler). De vraag dient zich aan of deze proliferatie van instrumenten efficiënt is.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op flexibilisering van de AOW, de zwareberoepenfaciliteit en de sociale zekerheid. Naast deze maatregelen wordt ook de invoering van een inkomensgerelateerde arbeidskorting voor oudere werknemers beoogd. Afhankelijk van de precieze vormgeving kan deze arbeidskorting van invloed zijn op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

3.1 Flexibilisering

Bij actuariële neutrale omrekening 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 zijn 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 sterftেকansen, terwijl de persoon zelf een lagere sterftেকans 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.

Flexibilisering leidt er bovendien toe dat de participatie minder sterk stijgt. De sociaal-culturele norm rond pensionering kan weliswaar nog steeds veranderen, 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 dan wordt gemeld in tabel 2.1. Dit effect wordt mogelijk enigszins gedempt doordat alleen mensen die doorwerken tot 65 jaar en bovendien een arbeidsverleden hebben van minimaal 42 jaar in aanmerking komen voor de flexibele AOW.⁶ Voor sommige groepen – bijvoorbeeld mensen met een lage levensverwachting – resulteert zelfs een positieve participatieprikkel, wat de houdbaarheid gunstig beïnvloedt.

Het eerder laten ingaan van de AOW wordt in het voorstel (MvT pagina 22) mogelijk gemaakt voor mensen met een lager inkomen, door cumulatief het inkomenseffect van de flexibilisering deels te compenseren. De precieze vormgeving van deze compensatie is nog onduidelijk, maar zal naar verwachting leiden tot hogere kosten voor de AOW (en dus een kleiner positief houdbaarheidseffect).

Flexibilisering van de AOW kan leiden tot een aantal institutionele complicaties. Mogelijk vallen AOW'ers straks onder verschillende fiscale regimes, afhankelijk van de ingangleeftijd. Voorts is de vraag of er sprake kan zijn van samenloop met sociale zekerheid en in welke vorm dit zou kunnen gebeuren.

3.2 Zware beroepenfaciliteit

Werknemers in een zwaar beroep krijgen na afloop van 30 jaar een aanbod van hun werkgever voor het verrichten van “alternatieve passende werkzaamheden”. Wanneer de werkgever er niet

⁶ De 42-jaar eis geldt pas op lange termijn, in 2020 geldt een 15-jaar eis.

voldoende in slaagt om een dergelijk aanbod te doen, dan wordt hij verplicht om een storting te doen in de zware beroepenfaciliteit die oploopt tot 140% van het jaarloon. Voor deze zware beroepenfaciliteit geldt dezelfde fiscale facilitering als voor de reeds bestaande levenslooppfaciliteit. 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. Daartegenover staan verschillende kosten. De regeling wordt fiscaal gefacilieerd. De regeling brengt de nodige bureaucratie 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. Ook zal dat de regeling de werking van de arbeidsmarkt voor lager opgeleiden waarschijnlijk negatief beïnvloeden. Hoe groot deze effecten zijn, is afhankelijk van de precieze vormgeving. Een verdere analyse van de effecten op de arbeidsmarkt ligt buiten het bereik van deze notitie, hier wordt alleen ingegaan op de budgettaire effecten. Afhankelijk van de te kiezen definitie van een zwaar beroep kunnen de kosten van de regeling substantieel worden. Per saldo is nog onduidelijk of sprake is van een negatief of een positief effect voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

3.3 Sociale zekerheid

Het gebruik van de sociale zekerheid neemt toe omdat een deel van de 65- en 66-jarigen gebruik zal gaan maken van verschillende regelingen. In de MvT wordt gewag gemaakt van een overbruggingsregeling voor oudere werklozen en dat kost geld. Met vergelijkbare kosten van een groter beroep op de sociale zekerheid wordt echter al rekening gehouden bij de berekening van het houdbaarheidseffect (tabel 2.1). Of er sprake is van additionele negatieve gevolgen voor de houdbaarheidswinst is afhankelijk van de precieze definitie van de sociale zekerheidsarrangementen die in het leven zullen worden geroepen.

Verhoging van de AOW-leeftijd leidt mogelijk tot verhoging van de leeftijd waarop ontslagbescherming vervalt. Dit heeft geen substantiële gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Wel is sprake van herverdelingseffecten tussen zgn. ‘insiders’ (ouderen met een baan) en ‘outsiders’ (werkzoekende ouderen). Werkgevers zullen hun oudere personeel gemiddeld langer in dienst houden, omdat ontslag van 65- en 66-jarigen fors duurder wordt. Daardoor zijn insiders dus beter af. Daartegenover staat dat het voor werkgevers nóg onaantrekkelijker wordt gemaakt om ouderen in dienst te nemen. De verwachte ontslagkosten nemen immers toe. Op dit moment komen oudere werkzoekenden al moeilijk aan een baan en dat wordt door deze maatregel verder versterkt. Deze twee tegen elkaar in werkende krachten zijn naar verwachting ongeveer even groot.

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 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-leeftijd-verhoging 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 alleenstaande⁷ 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 jaar⁸ 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.⁹

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

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Binnen deze grenzen valt 98% van de alleenstaande 65-plussers.

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.¹⁰ 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.

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

¹⁰ Deze persoon verliest alleen het voordeel van de ouderenkortingen.

door de persoon geheel wordt gebruikt voor eigen besparingen.¹¹ De lagere koopkracht door de verminderde subsidie wordt derhalve geheel na pensionering geabsorbeerd.¹²

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 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

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 (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	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 3e schijf bij 65-plussers (effect tot 2040)	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.