

Op zoek naar een 'verstandige' koppeling van de AOW-leeftijd

van Dalen, Harry; Henkens, Kene; de Beer, Joop

Published in:

PM: Pensioen magazine

Document version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2019

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Dalen, H., Henkens, K., & de Beer, J. (2019). Op zoek naar een 'verstandige' koppeling van de AOW-leeftijd. PM: Pensioen magazine, 24(4), 6-10.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Op zoek naar een ‘verstandige’ koppeling van de AOW-leeftijd

Minister Koolmees heeft toegezegd om de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting tegen het licht te houden. Zo’n onderzoek zou mogelijk het overleg over een nieuw pensioenakkoord vlot kunnen trekken op het punt van de AOW. Onderzoek van het NIDI laat zien dat Nederlanders een verhoging van gemiddeld 1,2 jaar redelijk vinden als men vijf jaar langer leeft. Een vertraging van de stijging van de AOW-leeftijd is mogelijk en betaalbaar. Het bevriezen van de AOW-leeftijd op 66 jaar zal echter een dure zaak worden.

De onderhandelingen over een pensioenakkoord ter hervorming van het Nederlandse pensioenstelsel zitten vast. Om het pensioenoverleg vlot te trekken heeft minister Koolmees op 1 februari 2019 min of meer bekendgemaakt dat hij met een eigen plan komt om het pensioenstelsel te vernieuwen. En als het niet goedschiks kan – met de vakbonden – dan moet het maar kwaadschiks, zo liet hij in de media weten. Als het aan de minister ligt moet er een pensioenstelsel komen dat eerlijker, robuuster, evenwichtiger en persoonlijker is dan het nu is. De AOW is een belangrijke hoeksteen van het pensioenstelsel en de verontwaardiging over de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd en de een-op-een-koppeling met de levensverwachting heeft veel kwaad bloed gezet. Om hier een opening in te vinden, zal het kabinet het CPB en het RIVM laten onderzoeken ‘wat een verstandige koppeling is tussen de levensverwachting en de AOW-leeftijd als de levensverwachting op de lange termijn verder doorstijgt’.

De huidige wet schrijft een een-op-een-koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting (op leeftijd 65 jaar) voor: ieder jaar dat we langer leven moeten we dus ook een jaar langer doorwerken. Hiermee heeft de regering de burgers gebonden aan een wel zeer straffe norm, waarbij men grote twijfels kan hebben of die op termijn houdbaar is. CDA-fractievoorzitter Buma bracht vorig jaar in het debat over het

vastgelopen pensioenakkoord onder woorden wat velen inmiddels door hebben: ‘die een-op-een-koppeling is een heel groot probleem dat we met ons meedragen.’

Voor de verkiezingen van 2017 hebben wij al uitgebreid stilgestaan bij de vraag waarom de stijging van de AOW-leeftijd zoals deze in de wet is verankerd, zich in een te hoog tempo voltrekt.² In deze bijdrage bekijken we wat het betekent als we de AOW-leeftijd in een gematigder tempo laten stijgen.

■ WAAROM DE LAST VAN LANGER LEVEN KAN WORDEN GEDEELD

Waarom speelt de stijgende levensverwachting het denken over ons pensioenstelsel parten? Het antwoord op die vraag is nauw verbonden met de bredere vraag hoe een overheid het beste met de stijging van de levensverwachting kan omgaan. De huidige koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting impliceert dat ieder jaar verlenging van de levensduur zich vertaalt in een jaar langer deelnemen aan de arbeidsmarkt. Aan het hoe en waarom van deze precieze koppeling zijn geen politieke de-

Aan het hoe en waarom van de precieze koppeling tussen AOW en levensverwachting zijn geen politieke debatten gewijd

batten gewijd. Men heeft het indertijd waarschijnlijk als een voor de hand liggende en technische oplossing opgevat voor het in de hand houden van uitgangstijgingen.

Vanwege de vergrijzing was handhaving van de AOW-leeftijd op de vaste leeftijd van 65 niet houdbaar, hoe sympathiek die maatregel ook nog steeds klinkt. Op het hoogtepunt van de vergrijzing, rond 2040, zouden op dat moment tegenover iedere AOW’er slechts twee (potentieel) werkenden (20-65-jarigen) staan. En het verbinden van de AOW-leeftijd aan de levensver-



Harry van Dalen, Kène Henkens en Joop de Beer

Prof. dr. H.P. van Dalen, prof. dr. C.J.I.M. Henkens en dr. J.A.A. de Beer zijn allen verbonden aan het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).³

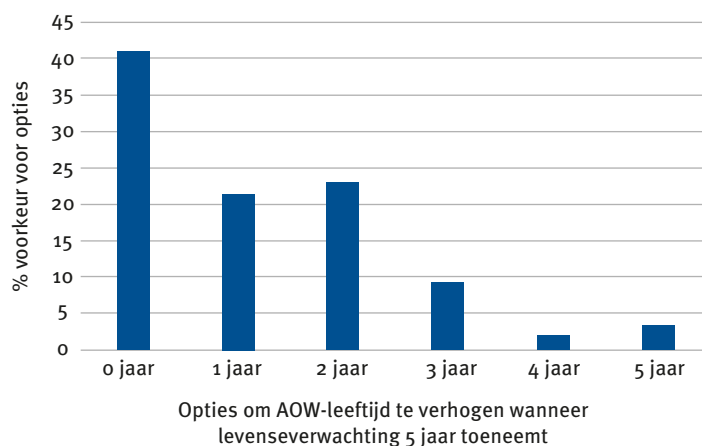
wachting leek een logische keuze. Echter, gezien de protesten over de plotselinge en versnelde stijging van de AOW-leeftijd, is het een formule die niet appelleert aan het rechtvaardigheidsgevoel van verschillende generaties. Decennialang hebben generaties werkenden immers gewerkt tot de vaste leeftijd van 65 jaar, om daarna ten volle te profiteren van ieder jaar winst in levensverwachting: een jaar langer leven vertaalde zich in een jaar langere pensioenperiode. En plotseling is daar een stelselherziening voor nieuwe generaties werkenden die werden geconfronteerd met de regel dat een jaar winst in levensverwachting een-op-een wordt omgezet in een jaar langer werken. Extra jaren worden niet meer aan de pensioenperiode toegevoegd. Deze regeling komt er in feite op neer dat werknemers van nu en in de toekomst te maken krijgen met een doorwerklast; een last die evenwichtiger verspreid had kunnen worden als men in het verleden de AOW-leeftijd geleidelijker had verhoogd. Met andere woorden, de aanpassingskosten liggen eenzijdig bij de huidige werknemers.

Vanuit de praktijk kan men geluiden opvangen dat werknemers moeite hebben om de stijging van de pensioenleeftijd bij te benen

Vanuit de praktijk kan men geluiden opvangen dat werknemers moeite hebben om de stijging van de pensioenleeftijd bij te benen.³ En de veelgevraagde bewegingsruimte om eerder uit te treden blijkt juist niet tot de mogelijkheden te behoren voor de groep (lager opgeleide) werknemers die een zwaar beroep uitoefent, maar is vooral voorbehouden aan de vermogende (en veelal hoogopgeleide) werknemers. Daarnaast wordt het rechtvaardigheidsgevoel van burgers op de proef gesteld. Een onderzoek onder de Nederlandse bevolking (via het LISS-panel van CentERdata) uit december 2018 laat zien dat men in hoge mate de status quo afwijst van de een-op-en-koppeling. Gevraagd naar wat men een redelijke stijging van de AOW-leeftijd zou vinden als we in de toekomst vijf jaar langer leven, luidt het antwoord niet 'vijf jaar', maar 1,2 jaar als we de gemiddelde burger als maatstaf nemen, en slechts nul jaar als we naar de modale burger luisteren (zie figuur 1). De facto zou deze laatste optie, gezien het moment van bevraging, een bevroering van de AOW-leeftijd op 66 jaar betekenen.

Maar de ongeruste geluiden komen niet alleen uit de werknemershoek, ook werkgevers maken zich ongerust over wat de abrupte verhoging van de AOW-leeftijd betekent voor de werkvloer.⁴ Vooral in de bouw en de industrie zijn de zorgen groot. De zoektocht van het parlement naar een compromis zal neerkomen op een compromis dat tegemoet komt aan het financië-

Figuur 1. Mening van Nederlandse bevolking over verhoging van de AOW-leeftijd indien we in de toekomst vijf jaar langer leven, 2018



Bron: NIDI, Pensioenonderzoek, december 2018.

le houdbaarheidsvraagstuk én aan het rechtvaardigheidsbeginsel dat huidige en toekomstige generaties op evenwichtige wijze in de winst in levensverwachting delen. Het centrale idee zou erop neer kunnen komen dat een winst in levensverwachting zich zowel vertaalt in een langer arbeidsleven als in een langere pensioenperiode. Een dergelijk beleid zou de toename van de AOW-leeftijd voor jongere generaties werkenden acceptabeler maken. Men moet wel langer werken, maar men krijgt daar dan ook extra AOW-jaren voor terug.

■ EEN GEMATIGDER TEMPO

Hoe ziet zo'n gematigder koppeling van de levensverwachting eruit? En hoe verhoudt zich dat tot het huidige beleid? Op dit moment is de AOW-leeftijd 66 jaar en vier maanden. De komende twee jaar stijgt de AOW-leeftijd onder de huidige wetgeving met vier maanden per jaar, tot 67 jaar in 2021. Volgens die regels zal de AOW-leeftijd vanaf 2022 in hetzelfde tempo stijgen als de gemiddelde levensverwachting op leeftijd 65. Voor elk jaar stijging van de levensverwachting neemt de AOW-leeftijd met een jaar toe. Die stijging gaat in stappen van drie maanden. Uitgaande van de huidige prognoses van de levensverwachting zal de AOW-leeftijd stijgen tot 68 jaar in 2030 en 70 jaar en 3 maanden in 2050.

- 1 Dit artikel is deels gebaseerd op een eerdere bijdrage in *Me Judice*, 18 december 2018. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt met steun van het Instituut Gak.
- 2 J. de Beer, H.P. van Dalen en K. Henkens, *Stijgt de AOW-leeftijd niet te hard?*, *Me Judice*, 11 maart 2017.
- 3 H.P. van Dalen en K. Henkens, *Vervroegde uittreding is kwestie van noodzaak of fortuin*, *ESB* 103 (4767), 15 november 2018, 510-513. Zie ook *Trouw*, 13 oktober 2018.
- 4 J. Oude Mulders, K. Henkens en H.P. van Dalen, *Werkgevers bezorgd over langer doorwerken*, *Demos* 34, 2018, 1-4.

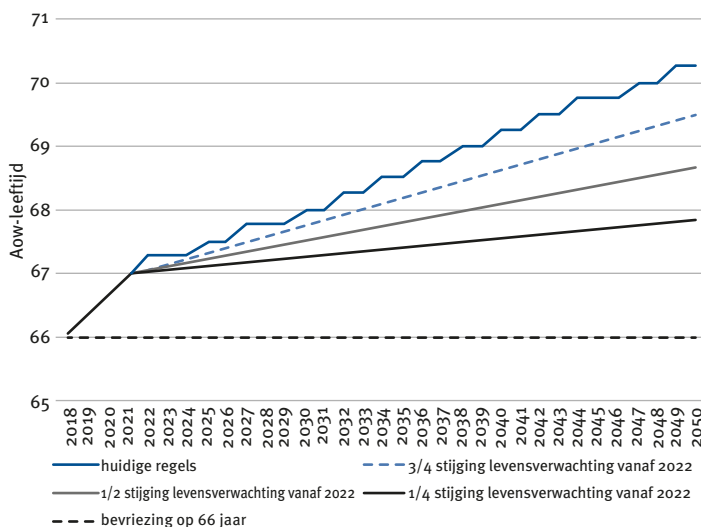
Maar hoe zou de AOW-leeftijd anders kunnen worden vormgegeven? Het afgelopen jaar zijn er tal van varianten de revue gepasseerd die 'naar horen zeggen' aan de onderhandelingstafel zijn besproken. We gaan geen poging doen al deze varianten te bespreken en door te rekenen. In feite zijn er twee parameters belangrijk om te onthouden omdat ze de uitkomst in hoge mate bepalen: de startleeftijd en het koppelingspercentage. We bespreken in deze bijdrage vier alternatieven. Bij drie ervan gaan we uit van de startleeftijd van 67 jaar in 2021 en wordt de AOW-leeftijd daarna gekoppeld aan de levensverwachting, waarbij iedere stijging van de levensverwachting met een bepaald percentage wordt doorberekend, te weten (a) met 50 procent; (b) met 75 procent; en (c) met 25 procent. De vierde variant (d) bevriest de AOW-leeftijd van 2018 op 66 jaar.

Alle alternatieven staan in figuur 2 afgebeeld. Het eerste alternatief, variant (a), laat zien dat de AOW-leeftijd veel langzamer dan onder de huidige regels zal

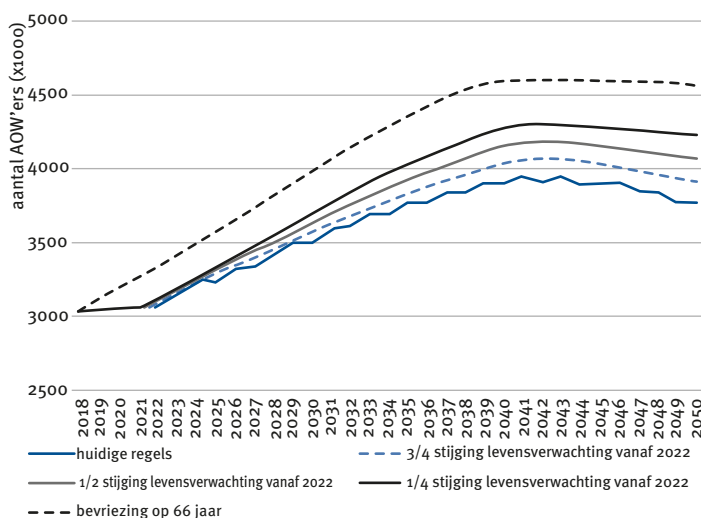
toenemen. Dit stijgingstempo komt overeen met wat de FNV in 2017 heeft voorgesteld. Deze vakbond denkt aan een stijging van de AOW-leeftijd met een half jaar voor elk jaar winst in de levensverwachting. Figuur 2 laat zien dat deze koppelingsregel niet leidt tot een AOW-leeftijd van 70 jaar en drie maanden in 2050 zoals nu het geval is, maar tot een AOW-leeftijd van 68 en 8 maanden. Een kleine twee jaar verschil derhalve.

Beperking van het tempo van de verhoging van de AOW-leeftijd heeft tot gevolg dat het aantal AOW-gerechtigden de komende decennia sterker zal toenemen

Figuur 2. AOW-leeftijd: volgens huidige regels en vier alternatieven



Figuur 3: Aantal AOW'ers volgens huidige regels en volgens vier alternatieven



Alternatieven (b) en (c) vormen in feite een versneling, respectievelijk vertraging van het tempo ten opzichte van variant (a). Variant (b) komt het dichtst in de buurt van het huidige beleid en variant (c) is van de drie koppelingsmaatregelen de meest gematigde: in 2050 komt de AOW-leeftijd uit op 67 jaar en 10 maanden. Bij variant (d) – bevriezing van de AOW-leeftijd op 66 jaar – wordt afgezien van enige koppeling aan de levensverwachting. Deze variant dient vooral om te tonen hoe groot het verschil met de eerste drie varianten is.

■ GROEI AANTAL AOW-GERECHTIGDEN

Een direct gevolg van het beperken van het tempo van de verhoging van de AOW-leeftijd is dat het aantal AOW-gerechtigden de komende decennia sterker zal toenemen (zie figuur 3). Onder de huidige AOW-regels zal het aantal AOW'ers groeien van ruim 3 miljoen in 2021 tot ongeveer 3,9 miljoen in 2040. Deze toename is het gevolg van de vergrijzing. Zelfs de huidige koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting kan niet voorkomen dat het aantal AOW-gerechtigden met ongeveer een miljoen zal toenemen. Wanneer we het stijgingstempo van de AOW-leeftijd halveren (variant a), komt het aantal AOW'ers in 2040 uit op 4,2 miljoen in plaats van 3,9 miljoen. Het jaar 2040 vormt het hoogtepunt van de vergrijzing; daarna neemt het aantal ouderen in de samenleving enigszins af. Het bevriezen van de AOW-leeftijd op 66 jaar heeft uiteraard de grootste gevolgen ten opzichte van het huidige beleid: in 2040 komt dan het aantal AOW'ers uit op 4,6 miljoen.

■ KOSTEN AFREMME STIJGING AOW-LEEFTIJD

Aan de verschillende vertraging- of bevriezingsalternatieven zijn uiteraard kosten verbonden, omdat ze de uitkeringslast van de overheid vergroten. In figuur 4 worden voor alle jaren tot 2050 de extra AOW-uitgaven gepresenteerd die het gevolg zouden zijn van de verschillende beleidsopties. In de berekeningen

zijn we ervan uitgegaan dat het huidige beleid van sterke stijging van de AOW-leeftijd tot leeftijd 67 jaar in 2021 wordt voortgezet, en dat vanaf 2022 de alternatieve koppeling gaat gelden.

De cijfers laten zien dat pas in 2026 het jaarlijkse bedrag in het meest royale koppelingsscenario de grens van 1 miljard zal overstijgen. In het geval van een 50%-koppeling aan de levensverwachting zullen in 2035 de extra kosten circa 2 miljard per jaar bedragen en na 2040 circa 3 miljard. Aangezien de koppeling pas na 2021 van start gaat, hoeft het kabinet-Rutte tot de verkiezingen het extra budget van 200 miljoen per jaar voor de AOW-problematiek niet aan te spreken. Uiteraard zullen latere kabinetten worden geconfronteerd met toenemende uitgaven. Zou de koppeling helemaal worden losgelaten en de AOW-leeftijd worden bevroren op de huidige 66 jaar, dan zou dat een zeer kostbare zaak worden: de extra uitgaven aan de AOW stijgen in 2020 met 1,5 miljard euro en lopen daarna sterk op: in 2030 naar 5 miljard euro, in 2040 naar 8 miljard en in 2050 naar 9 miljard euro.

Voor de goede orde: bij de berekeningen (constante prijzen 2018) is uitgegaan van een uitkering voor een gemiddelde AOW'er, voor 60 procent bestaande uit een gehuwd of samenwonend stel en voor 40 procent alleenstaand. Dit komt neer op een uitkering van € 11.358. Ter vergelijking: in 2017 bedroeg volgens het jaarverslag van de SVB de werkelijke uitkering per uitkeringsgerechtigde € 10.932.

■ COMPROMIS EN DRAAGVLAK

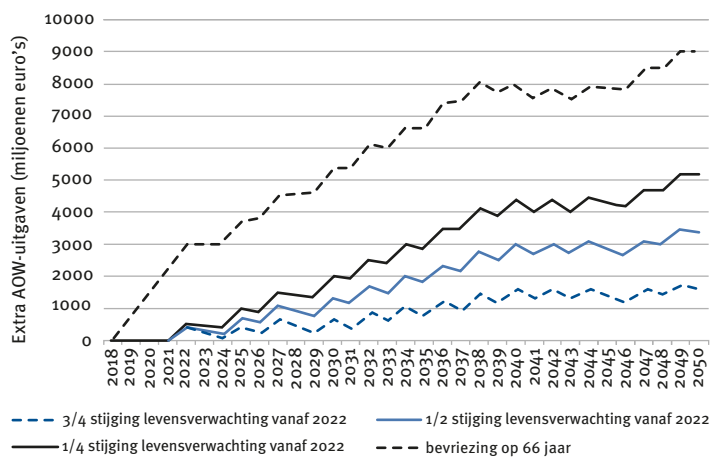
Bovenstaande berekeningen zijn rechttoe, rechtaan berekeningen en het zou van overmoed getuigen om te denken dat er maar één optimale oplossing voor het pensioenstelsel is. Barr en Diamond hebben al eens besproken dat pensioenhervormingen te vaak als een top-down technocratische exercitie worden gezien, terwijl communicatie en implementatie van een hervorming van gelijke waarde zijn.⁵ Men zal bij het implementeren van beleid zien dat de steun voor verschillende oplossingen sterk uiteen zal lopen naar

Onder academisch opgeleiden is de steun voor een verhoging van de AOW-leeftijd bijna een vol jaar hoger dan onder lager opgeleide mensen

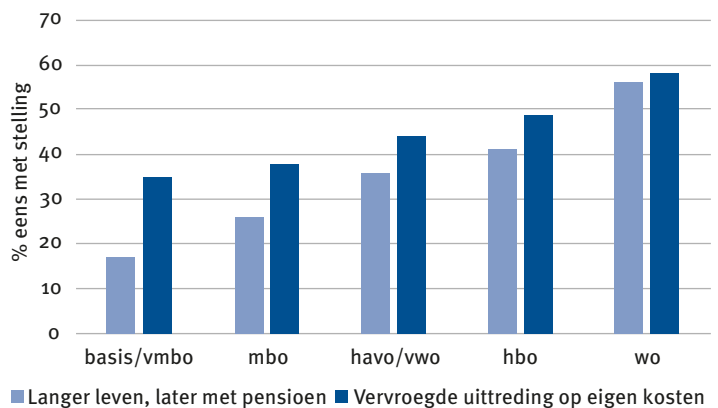
sociaaleconomische categorieën. Om een idee te geven hoe groot dat soort effecten is: onder academisch opgeleiden is de steun voor een verhoging van de AOW-leeftijd zoals geschetst in figuur 1 bijna een vol jaar hoger dan onder lager opgeleide mensen.

Die verdeeldheid zien we ook terug in figuur 5, waarin de mening van Nederlanders is afgebeeld over twee

Figuur 4. Extra AOW-uitgaven volgens vier alternatieven ten opzichte van huidige regels (in miljoenen euro's)



Figuur 5: Steun voor pensioenopties (percentage '(helemaal) eens' met stellingen)



Bron: NIDI, Pensioenonderzoek, december 2018. De stellingen behorende bij deze figuur luiden: 'Het is redelijk dat wanneer we gemiddeld langer leven we ook later met pensioen gaan' en: 'Als mensen eerder dan hun AOW-leeftijd met pensioen willen, moeten ze daar zelf voor betalen'

stellingen die relevant zijn voor de huidige pensioendiscussie. De eerste betreft de stelling 'Het is redelijk dat we, wanneer we gemiddeld langer leven, ook later met pensioen gaan.' En de tweede stelling betreft de optie om een flexibele AOW-leeftijd te introduceren die op een actuariael neutrale wijze wordt gefinancierd. Dus als mensen eerder dan de AOW-leeftijd met pensioen willen, moeten ze daar ook zelf voor betalen. Voor beide stellingen wijken de meningen duidelijk uiteen. Lager opgeleiden zien niet veel in het langer doorwerken en ook niet in het zelf financieren van een vervroegde uittreding. Hoger opgeleiden kunnen zich in hoge mate vinden in langer doorwerken en een flexibele AOW-leeftijd met actuariael neutrale financiering.

5 N. Barr en P. Diamond, Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions, *International Social Security Review*, 2009, 62(2), 5-29.

Met die verdeeldheid moet het kabinet in het overleg over een nieuw pensioenakkoord zien om te gaan. Wie werknemers van alle rangen en standen mee wil krijgen, zal daarom met een plan moeten komen dat ook rechtvaardig is. Een vertraging van de stijging van de AOW-leeftijd zou daar bij passen. De huidige een-op-een-koppeling impliceert dat iedere stijging van de levensverwachting zich vertaalt in langer (moeten) doorwerken. Een rem op de stijging van de AOW-leeftijd heeft een veel redelijker toon: men moet weliswaar langer werken, maar men krijgt daar dan ook extra AOW-jaren voor terug.

■ CONCLUSIE

In de Tweede Kamer lijkt zich een toenemend onbehagen af te tekenen over de in de wet verankerde een-op-een koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. Dat onbehagen wordt op grote schaal tentoongespreid door werknemers en werkgevers. De belangrijkste reden waarom het kabinet-Rutte tot op

heden een verandering van de koppelingsregel niet overweegt, schuilt in de staat van de openbare financiën; de ingeboekte bezuinigingswinst halverwege de crisis zou daarmee worden weggegeven. Berekeningen op basis van een aantal AOW-alternatieven laten echter zien dat budgettaire overwegingen niet onoverkomelijk hoeven te zijn, hoewel dit oordeel uiteraard afhangt van de bredere prioriteitstelling van het kabinet.

De kern van de hier gepresenteerde koppelingsalternatieven is dat de winst in levensverwachting ook ten goede komt aan een langere pensioenperiode en dus niet zoals thans volledig door de arbeidsmarkt moet worden opgebracht. De kosten van de vertraging vormen de prijs die we als samenleving bereid zijn te betalen om uit te komen op een redelijke AOW-leeftijd. De hernieuwde plannen van minister Koolmees en de onderhandelingen zullen duidelijk maken welke prijs kabinet en sociale partners voor een redelijke keuze over hebben. ●