



Rabobank

Verzilveren van vergrijzing

De economische crisis en de fors verslechterde houdbaarheid van de overheidsfinanciën laten het grootste deel van de politiek inzien dat een verhoging van de AOW-leeftijd onvermijdelijk is. Maar het AOW-debat dient eigenlijk ook te worden gevoerd tegen de achtergrond van de demografische verandering. Dit Themabericht gaat in op de economische noodzaak van een hogere AOW-leeftijd. Ook maakt het duidelijk waarom een hogere pensioenleeftijd gepaard moet gaan met hervormingen op de arbeidsmarkt.

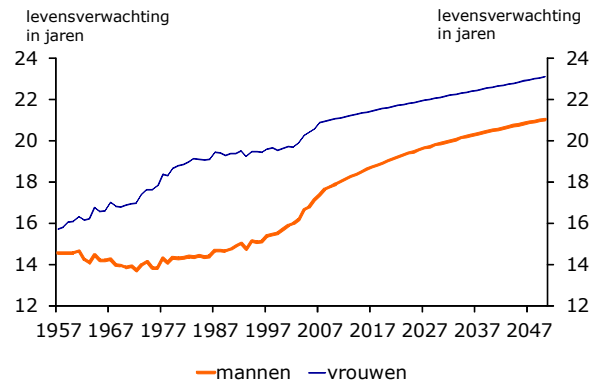
Groeiende vergrijzing...

In 1957 werd de op het omslagstelsel gebaseerde Algemene Ouderdomswet (AOW) geïntroduceerd om als vangnet te dienen voor de armste ouderen. Het voor de AOW-uitkeringen benodigde bedrag wordt jaarlijks omgeslagen over alle werkenden van datzelfde jaar. Maar onder invloed van ontgroening en vergrijzing zal de beroepsbevolking vanaf 2012 kleiner worden, terwijl het aantal 65-plussers juist snel toeneemt. Tegenover één AOW-gerechtigde stonden in 1957 nog ruim zes mensen in de leeftijd van 20 tot 64 jaar. Inmiddels is de verhouding één op vier en op het hoogtepunt van de vergrijzing in 2039 zal de verhouding bijna één op twee zijn. Dat betekent dus dat de grijze druk, de verhouding tussen 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking, in de komende decennia zal oplopen tot bijna 50%. Dit is drie keer hoger dan bij van de invoering van de AOW.

Niet alleen het aantal 65-plussers neemt toe, ook genieten zij gemiddeld steeds langer een AOW-uitkering. De resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd is sinds de invoering van de AOW gestegen met ongeveer vier jaar, tot circa 84 jaar. De verwachting is dat in 2050 een AOW-gerechtigde een levensverwachting heeft van 87 jaar, zeven jaar hoger dan die van een AOW-gerechtigde in 1957 (figuur 1). De levensverwachting stijgt sinds 2002 opval-

lend snel en het valt niet uit te sluiten dat deze in de toekomst nog sneller zal oplopen dan nu wordt verwacht.

Figuur 1: Levensverwachting op 65 jaar



Bron: CBS

...zet overheidsfinanciën onder druk

De combinatie van toenemend aantal 65-plussers en stijgende levensverwachting zet de betaalbaarheid van de AOW onder druk. Dit jaar bedragen de kosten van de AOW circa 5% van het BBP, oftewel bijna € 30 miljard. Bij ongewijzigd beleid zullen deze kosten in de komende drie decennia naar verwachting oplopen tot circa € 50 miljard (8,5% van het BBP).¹

Door de vergrijzing zullen ook de zorgkosten in dezelfde periode toenemen met circa 4%-punt tot zo'n 14% van het BBP (meer dan € 80 miljard). De hogere belastinginkomsten op pensioenuitkeringen en consumptie van 65-plussers kunnen slechts grofweg de helft van de toename van de AOW- en zorguitgaven compenseren. De overheid wordt daarom geconfronteerd met een gat tussen de uitgaven en inkomsten in de toekomst. Volgens de berekeningen van het CPB is deze impliciete schuld, die ligt verscholen in de toekomstige aanspraken op de overheid, meer dan vijf keer zo groot als de huidige, expliciete overheidsschuld.² Zonder

¹ CPB (2010), *Vergrijzing verdeeld: Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB No 86, Den Haag

² Idem voetnoot 1

beleidsaanpassingen betekent dit dat de overheidsfinanciën in de komende decennia uit de hand zullen lopen met een almaar stijgende overheidsschuld en rentelasten tot gevolg. Aan het einde van de nieuwe kabinetsperiode in 2015 is een structurele beleidsaanpassing van 4½% van het BBP (€ 29 miljard) nodig om de overheidsbegroting weer houdbaar te maken.³ De houdbaarheidsopgave valt 1½%-punt hoger uit dan in de vorige berekening van het CPB in 2006.⁴ Deze verslechtering hangt vooral samen met het fors hogere begrotingstekort in de uitgangsspositie als gevolg van de financiële crisis (1,9%-punt). Dit wordt deels gecompenseerd door een herstel van de binnenlandse bestedingen na 2015 (0,7%-punt). Daarnaast is de levensverwachting met ruim twee jaar opwaarts bijgesteld, waardoor de uitgaven aan zorg en AOW sterker zullen stijgen (1,8%-punt). Dit wordt deels weer goedgemaakt door een stijging van het aantal gezonde levensjaren (1%-punt). Ook is sinds 2006 een aantal hervormingen doorgevoerd dat de houdbaarheid met 0,5%-punt verbetert. Deze berekeningen zijn uiteraard omgeven met onzekerheid en noodzakelijke veronderstellingen.⁵

Langer leven, later AOW

Het nieuwe kabinet staat voor de keuze hoe de overheidsbegroting weer houdbaar te maken. Een structurele begrotingsopgave van € 29 miljard betekent dat publieke voorzieningen met dat bedrag moeten worden versoerd of de belastingen moeten worden verhoogd. Een van de mogelijkheden om de onbetaalde rekening af te lossen is een (geleidelijk) hogere AOW-leeftijd. In diverse landen is een dergelijk beleid inmiddels in gang gezet (zie kader). Een hogere AOW-leeftijd impliceert een versoering van het pensioen en leidt daarmee tot een be-

perking van de collectieve lasten.⁶ Op den duur draagt het ook bij aan de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Een hogere participatie vergroot de premie- en belastinggrondslag zodat per werkende minder hoeft te worden opgebracht voor de financiering van collectieve arrangementen. Volgens de berekeningen van het CPB levert een verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar in 2020 en 67 jaar in 2026 op termijn structureel € 4 miljard op.⁷

De stijgende levensverwachting kan een reden zijn om de AOW-leeftijd hieraan te koppelen. Op deze manier wordt ook voorkomen dat eventuele bijstellingen in de levensverwachting de houdbaarheid van de overheidsfinanciën beïnvloeden. Rekening houdend met de gestegen levensverwachting sinds de invoering van de AOW, kan de AOW-leeftijd in de periode van 2015-2025 jaarlijks met twee maanden stijgen en vervolgens tot 2040 met één maand per jaar toenemen. Op deze manier stijgt de AOW-leeftijd in 2025 tot bijna 67 jaar en ligt deze in 2040 op circa 68 jaar. Een dergelijke koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting levert op termijn structureel rond € 8 miljard op.⁸ Dit is twee keer zoveel als de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, zoals door het kabinet Balkenende IV is voorgesteld. Overigens werd ten tijde van de invoering van de AOW voorgesteld om de wettelijke pensioenleeftijd jaarlijks met zeven weken te verhogen.⁹ Was dit voorstel doorgevoerd dan was de AOW-leeftijd nu 72 jaar geweest.

Een van de kritiekpunten op de verhoging van de AOW-leeftijd is dat vooral lagere sociaal-economische klassen worden getroffen omdat

³ CPB (2010), *Economische Verkenningen 2011-2015*, CPB No. 203, Den Haag

⁴ CPB (2006), *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB No 61, Den Haag.

⁵ Zie: Themaberichten 'Met hagel schieten op een bewegend doel' (2010/09) en 'Hoera we worden ouder! En nu?' (2006/21) voor een toelichting op gevoeligheid van de berekeningen voor aannames.

⁶ De aanvullende pensioenen in de tweede pijler worden hier buiten beschouwing gelaten.

⁷ CPB (2009), *Houdbaarheidseffect voorstel verhoging AOW-leeftijd*, CPB Notitie, Den Haag.

⁸ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag. CPB berekeningen voor de Commissie Arbeidsparticipatie.

⁹ Idem voetnoot 7

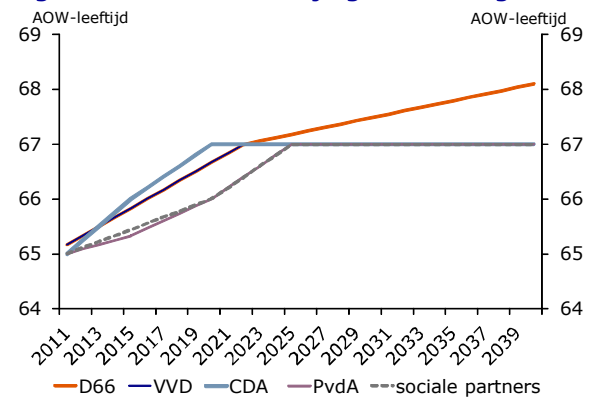
zij een lagere levensverwachting hebben en vaak al op jongere leeftijd gaan werken. Om deze groep te ontzien, kan de mogelijkheid worden geboden om de AOW tegen actuariële korting vóór de AOW-leeftijd te laten ingaan. Dit is in andere landen ook al ingevoerd (zie kader). Tegelijkertijd komt een flexibele pensioenleeftijd tegemoet aan de kritiek dat een verhoging van de AOW-leeftijd tot een welvaartsverlies in de vorm van vrije tijd kan leiden.¹⁰

Omdat de AOW-leeftijd in de hierboven besproken opties geleidelijk wordt verhoogd, worden vooral jongere, werkende generaties geraakt. Om de stijgende collectieve lasten gelijkmatiger te verdelen over jongere en oudere generaties kan de AOW volledig worden gefiscaliseerd. Dit houdt in dat de AOW-premie voor 65-minners omlaag gaat, terwijl de belastingtarieven in de eerste twee schijven met eenzelfde percentage stijgen. Daardoor draagt iedereen bij aan de stijgende AOW-uitgaven, ook 65-plussers. Het CPB geeft aan dat een geleidelijke fiscalisering van de AOW in de periode 2011-2028 op lange termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met ongeveer € 4,5 miljard verbetert.¹¹ De fiscalisering van de AOW in combinatie met het koppelen van de AOW-leeftijd aan levensverwachting en de veronderstelling dat iedereen twee jaar extra werkt, leidt op termijn tot een verbetering van de houdbaarheid met zo'n € 12 miljard.

De meeste politieke partijen zijn inmiddels ook doordrongen van de noodzaak van een hogere AOW-leeftijd en kiezen voor een stapsgewijze verhoging naar 67 jaar. D66 is de enige partij die kiest voor een combinatie van een stapsgewijze verhoging naar 67 jaar in 2022 en vanaf dat moment een koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwach-

ting. Hierdoor ligt de AOW-leeftijd in 2040 op 68 jaar (figuur 2). Dit levert op termijn een structurele besparing op van bijna € 7 miljard, terwijl de voorstellen van andere partijen blijven steken op € 4,6 miljard.¹² GroenLinks verhoogt niet direct de AOW-leeftijd, maar maakt het recht op AOW afhankelijk van het arbeidsverleden. Bij 45 participatiejaren ontvangt men een volledige AOW-uitkering. Sociale partners hebben onlangs ook een akkoord bereikt over de aanpassing van de AOW-leeftijd. Dit pensioenakkoord zal vermoedelijk een belangrijke rol spelen in de coalitieonderhandelingen.

Figuur 2: De AOW-leeftijd gaat omhoog



Bron: CPB, Verkiezingsprogramma's

Pensioenleeftijd in andere landen

Diverse landen hebben inmiddels maatregelen genomen om de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen. Zo heeft Noorwegen de pensioenleeftijd verhoogd naar 67 jaar. De Noren hebben wel de mogelijkheid om eerder (vanaf 62 jaar) of later (tot 70 jaar) uit te treden, waarbij het pensioen op actuariële neutrale wijze wordt verlaagd dan wel verhoogd. Daarnaast is de pensioenleeftijd gekoppeld aan de (stijgende) levensverwachting. Ook Zweden kent een flexibele pensioenleeftijd, waarbij men tegen actuariële korting eerder (vanaf 61 jaar) of actuariële ophoging later (67 jaar) kan uittreden. Daarnaast daalt de Zweedse AOW-uitkering naarmate de levensverwachting toeneemt. Dit betekent dat jongere generaties langer moeten

¹⁰ Zie: Verbon (2009), *Drie economische redenen om de AOW-leeftijd niet te verhogen*, ESB 94 (4568)

¹¹ Idem voetnoot 1. Er is nu al sprake van een gedeeltelijke fiscalisering van de AOW omdat de AOW-premie in 1997 gemaximaliseerd is, waardoor een deel van de AOW-uitgaven wordt gefinancierd uit algemene middelen.

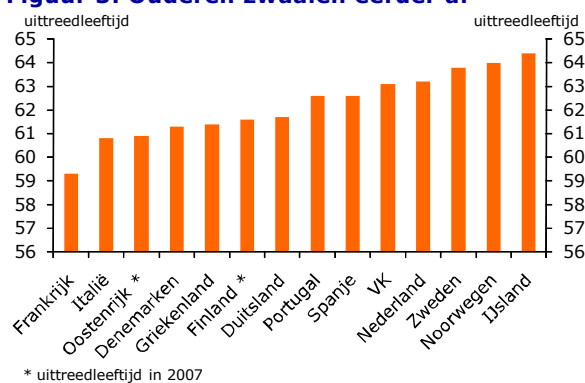
¹² CPB en PBL (2010), *Keuzes in kaart 2011-2015*, CPB No 85, Den Haag

doorwerken om hetzelfde uitkeringsniveau te hebben als oudere generaties. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben eveneens gekozen hun pensioenleeftijden stapsgewijs te verhogen naar 67 jaar (in de periode 2012-2029) respectievelijk 68 jaar (in de periode 2024-2046).

Hervormingen arbeidsmarkt ook nodig

In de jaren '80 en '90 was vervroegd uittreden in Nederland de norm. Genereuze regelingen voor arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding hadden tot gevolg dat de gemiddelde uittreedleeftijd sinds de jaren '70 daalde van rond de 64 jaar tot onder de 60 jaar begin jaren '90. De regelingen zijn de afgelopen jaren aanzienlijk hervormd, waardoor de gemiddelde uittreedleeftijd in 2008 rond de 63 jaar was. In Zweden, Noorwegen en IJsland treden oudere werknemers later uit (figuur 3). Het CPB voorziet een verdere stijging van de arbeidsdeelname van 55-plussers van 47% tot 60% in 2020.¹³ Maar ondanks een stijgende participatiegraad functioneert de arbeidsmarkt voor ouderen matig. Zo is het bedrijfsleven terughoudend bij het aannemen van werknemers ouder dan 55 jaar en is de mobiliteit onder hen laag omdat regelingen genereuzer worden naarmate de duur van het arbeidsverleden en het dienstverband toeneemt. In combinatie met lonen die naar leeftijd toenemen, zorgt dit ervoor dat oudere werknemers (de insiders) opgesloten zijn in een 'gouden kooi'

Figuur 3: Ouderen zwaaien eerder af



Bron: Eurostat

met lage mobiliteit en weinig investeringen in kennis en vaardigheden tot gevolg. Ook maken de hoge mate van bescherming en hoge lonen het voor oudere werknemers zeer lastig om weer terug te keren naar werk wanneer ze eenmaal worden ontslagen (de outsiders). Slechts 14% van de werkloze 55-plussers vindt binnen één jaar een baan vergeleken met 30% in het Verenigd Koninkrijk.¹⁴ Bovendien stellen de relatief hoge ontslagvergoedingen en lange WW-duur ouderen soms in staat om de periode tot het pensioen te overbruggen. Het verhogen van de participatie tot de huidige grens van 65 jaar vergt nu al forse inspanningen. En zonder verdere arbeidsmarkthervormingen kan een verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar de bestaande problematiek vergroten. Een kortere WW-duur zal ertoe leiden dat oudere werknemers actiever op zoek gaan naar een nieuwe baan. De WW-duur voor oudere werknemers in Nederland is met gemiddeld drie jaar ongeveer twee keer zo lang als het OESO-gemiddelde. Een andere uitdaging is de hervorming van de ontslagbescherming. Beperking van de hoogte en de mogelijkheid tot overdraagbaarheid van de ontslagvergoedingen, vereenvoudiging van ontslagprocedures en versoepeling van ontslagcriteria kunnen zorgen voor meer mobiliteit en doorstroming op de arbeidsmarkt van oudere werknemers en leiden tot minder langdurige werkloosheid.

Conclusie

Door een stijgende levensverwachting en het aantal ouderen lijkt een verhoging van de AOW-leeftijd onvermijdelijk. Dit kan de houdbaarheid flink verbeteren. Maar een hogere AOW-leeftijd maakt verdere hervormingen van de arbeidsmarktinstuties noodzakelijk om het matige functioneren van de arbeidsmarkt voor oudere werknemers te verbeteren.

juni 2010

Danijela Piljic (030 – 2131104)

D.Piljic@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank

¹³ CPB (2009), *Rethinking retirement: From participation towards allocation*, CPB No 80, Den Haag

¹⁴ Idem voetnoot 7