



Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement

Netspar THESES

Nikkie Huis in 't Veld

Verhoging van de Pensioenleeftijd?

BSc Thesis 2009

Bachelor Thesis Fiscale Economie

Verhoging van de pensioenleeftijd?



Naam
Studierichting
Administratienummer
Datum

: Nikkie Huis in 't Veld
: Fiscale Economie
: s393480
: 29 oktober 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
2	De huidige situatie die aanzet tot denken over verhoging van de pensioenleeftijd	4
2.1	Demografische ontwikkelingen	4
2.1.1	<i>Vergrijzing en ontgroening</i>	4
2.1.2	<i>Stijgende levensverwachting</i>	4
2.2	De economische crisis als katalysator.....	5
2.3	Lage arbeidsparticipatie van ouderen	6
2.4	Regelingen die pensioneren stimuleren	7
2.5	Huidige pensioenstelsel	8
3	Effecten verhoging AOW-leeftijd	10
3.1	Gevolgen samenleving.....	10
3.2	Gevolgen individuele burgers	11
3.3	Gevolgen tweede pijler	11
3.4	Gevolgen nationale overheid	12
4	Internationale pensioenhervormingen	15
5	Verschillende invoeringsmogelijkheden	18
5.1	Al dan niet geleidelijk verhogen van de AOW-leeftijd	18
5.2	Hoe worden werknemers gemotiveerd daadwerkelijk tot de hogere AOW-leeftijd te werken? .	18
6	Alternatieven verhoging AOW-leeftijd	21
6.1	Fiscalisering van de AOW	21
6.2	Afschaffen premievrijstelling 65-plussers	22
6.3	Afschaffen automatisch leeftijdsontslag	22
6.4	Flexibele AOW-leeftijd	22
6.4.1	<i>Deeltijdpensioen</i>	23
6.4.2	<i>Arbeidsverledenafhankelijke AOW</i>	24
6.5	Basisinkomen voor ouderen.....	24
7	Conclusies en aanbevelingen.....	26
7.1	Conclusies.....	26
7.2	Aanbevelingen	28
	Bijlagen	29
	Bijlagen bij hoofdstuk 2.....	29
	Bijlage bij hoofdstuk 3.....	33
	Bijlagen bij hoofdstuk 4.....	34
	Referenties.....	36

1| Inleiding

De laatste tijd wordt er veel gesproken over de verhoging van de pensioenleeftijd van 65 jaar. Er zijn verschillende ontwikkelingen die tot deze discussie hebben geleid. Ten eerste wordt de Nederlandse bevolking steeds ‘grijzer’. Wegens lagere geboortecijfers, ook wel de ontgroening van de bevolking genoemd, en hogere levensverwachtingen is een steeds groter deel van de bevolking 65 jaar of ouder. Door het omslagstelsel dat in Nederland gehanteerd wordt, drukt er zo een steeds grotere last op de schouders van de kleiner wordende groep werkenden. Vanwege de maximering van de premie stijgen ook de lasten van de belastingbetaler in het algemeen. Omdat deze last te zwaar kan worden in de toekomst, is voorgesteld als mogelijke oplossing de pensioenleeftijd te verhogen. Bij de invoering van de Algemene Ouderdomswet (in het vervolg aangeduid als “AOW”), in 1957, werd een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd al voorzien. De regering kon dan ook geen garantie geven dat de AOW-leeftijd altijd 65 jaar zou blijven¹.

In het verleden zijn al verschillende aanpassingen aan het pensioenstelsel doorgevoerd om deze ook in de toekomst werkende te houden. In 2001 is bijvoorbeeld het premieplichtig inkomen verhoogd van € 17.695 naar € 27.009². Tevens geldt met ingang van 2011 een premieheffing van AOW bij rijkere 65-plussers die eerder stoppen met werken³. Ten slotte zal vanaf 2015 de partnertoeslag afgeschaft worden en ook de fiscale facilitering van de VUT en het prepensioen wordt afgeschaft voor generaties die na 1950 zijn geboren. Toch zijn deze aanpassingen nog niet voldoende voor de stijgende kosten in de toekomst.

Maar nu is het de vraag of deze kosten op de beste manier gedekt kunnen worden door het verhogen van de AOW-leeftijd. Zijn er geen andere oplossingen te bedenken? Mocht de verhoging van de pensioenleeftijd het beste alternatief zijn, dan rijst de vraag hoe deze verhoging dan het beste in te voeren is. Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

Is verhoging van de pensioenleeftijd van 65 jaar nodig en zo ja, hoe is deze verhoging het beste in te voeren?

De thesis zal na deze inleiding verder gaan met het tweede hoofdstuk dat de huidige situatie bespreekt, die aanzet tot denken over verhoging van de pensioenleeftijd. Hierin zullen demografische ontwikkelingen, zoals de vergrijzing, stijgende levensverwachting en de economische crisis aan bod komen. Ook wordt het huidige pensioenstelsel in kaart gebracht.

Vervolgens worden in hoofdstuk drie de effecten van de verhoging van de pensioenleeftijd van 65 jaar besproken, waarna in hoofdstuk vier wordt bekeken hoe de pensioenen in andere landen zijn geregeld. Het vijfde hoofdstuk zal bekijken op welke manier de pensioenleeftijd het beste verhoogd kan worden. Hoe valt bijvoorbeeld te bereiken dat mensen ook daadwerkelijk doorwerken tot de hogere AOW-leeftijd? In hoofdstuk zes wordt gekeken of er ook nog andere oplossingen zijn dan de verhoging van

¹ Donner, 2009

² Helleman et al, 2009

³ Helleman et al, 2009

de huidige pensioenleeftijd om de problemen uit hoofdstuk twee te verhelpen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk de arbeidsparticipatie zonder verhoging van de pensioenleeftijd te vergroten en om op andere manieren de overheidsfinanciën houdbaar te houden. Tot slot sluit de thesis af met hoofdstuk zeven, waarin de conclusies en aanbevelingen worden gegeven.

2| De huidige situatie die aanzet tot denken over verhoging van de pensioenleeftijd

2.1 Demografische ontwikkelingen

2.1.1 Vergrijzing en ontgroening

De Nederlandse bevolking is de vorige eeuw flink gegroeid. Tussen 1950 en 2009 steeg het aantal inwoners van 10 tot 16,5 miljoen (zie bijlage; figuur 2.1 en figuur 2.2). De laatste jaren stijgt de bevolking wel duidelijk minder snel. De verwachting is dat de bevolkingsomvang in 2040 zijn hoogtepunt bereikt, waarna deze zal afnemen⁴. De samenstelling van de bevolking is in deze periode tevens veranderd. Er komen steeds meer ouderen als gevolg van hogere levensverwachtingen en lagere geboortecijfers⁵. Op het verwachte hoogtepunt van de vergrijzing in 2038 zal bijna een kwart van de bevolking ouder zijn dan 65 jaar. Er zijn dan ruim vier miljoen mensen voor hun inkomen grotendeels afhankelijk van een pensioen⁶. Dit betekent dat een steeds kleiner wordende groep de premies en belastingen op moet brengen voor een steeds groter wordende groep. Dit wordt ook wel uitgedrukt in de ‘grijze druk’: de verhouding tussen het aantal 20- tot 64-jarigen en 65-plussers. Deze was in 1950 nog zeven op één, is in 2009 gedaald tot vier op één en zal naar verwachting nog verder afnemen tot twee op één in 2038⁷. De grijze druk is dan dus drie keer zo hoog als in de tijd dat de AOW werd ingevoerd. Het CPB voorspelt dat het vergrijzingsgat, de kosten en de baten van de vergrijzing, groeit tot maximaal 14,1% van het BBP in 2040 (vergeleken met 9,8% in 2006)⁸.

Vanwege het omslagstelsel dat gehanteerd wordt bij de AOW, waarbij de uitkeringen worden betaald uit de huidige premieopbrengsten, is dit een groot probleem. De lasten voor de werkenden stijgen, en door de sinds 1997 gehanteerde maximering van de premie op 17,9% stijgen de lasten voor de belastingbetaler in het algemeen⁹. Al de AOW die niet uit de AOW-premies kan worden betaald, moet nu namelijk uit de algemene middelen komen.

2.1.2 Stijgende levensverwachting

Voor de AOW is het relevant om te kijken hoe lang mensen nog te leven hebben op het moment dat ze 65 jaar worden. Deze resterende levensverwachting is sinds de invoering van de AOW in 1957 opgelopen met ongeveer een kwart tot circa negentien jaar (zie bijlage; figuur 2.3 en figuur 2.4). In het jaar 2050 zal de levensverwachting verder stijgen naar ongeveer tweeëntwintig jaar. Iemand die in

⁴ CBS bevolkingspiramide

⁵ vd Grift, 2008

⁶ vd Grift, 2008

⁷ vd Grift, 2008

⁸ Sap, Nijssen en Schippers, 2008

⁹ PCOB, 2009

2050 in de AOW komt, heeft dan een levensverwachting die zeven jaar hoger is dan iemand die in 1957 in de AOW kwam¹⁰. Dit betekent dat ouderen steeds langer pensioen ontvangen. Nu al meer dan een kwart van een gemiddeld leven¹¹. Ondanks de in hoofdstuk 1 genoemde aanpassingen die al doorgevoerd zijn en bijvoorbeeld het ontkoppelen van de uitkering aan het loon, reist de vraag of dit voor het huidige pensioenstelsel betaalbaar blijft.

Bovendien: is het rechtvaardig dat generaties die een langer en gezonder leven hebben, ook later met pensioen gaan dan eerdere generaties? De ontwerpers van de AOW stelden om deze reden, en om het pensioenstelsel betaalbaar te houden, dan ook voor om de AOW-leeftijd elk jaar met zeven weken te verhogen¹². Wanneer dit ingevoerd zou zijn, was de pensioenleeftijd nu al ruim 72 jaar geweest.

De AOW-leeftijd is dus achtergebleven bij de gestegen levensverwachting. Tijdens de invoering van het pensioen genoot een pensioengerechtigde gemiddeld minder dan 15 jaar van zijn pensioen.

Wanneer uitgegaan wordt van de hierboven beschreven verwachting, dan zou men nu, om gemiddeld 15 jaar van het pensioen te genieten, pas met 69 jaar met pensioen kunnen gaan¹³.

2.2 De economische crisis als katalysator

Ten gevolge van de economische crisis waren er forse ingrepen noodzakelijk, wat er voor heeft gezorgd dat geld dat bestemd was voor de toekomst, noodgedwongen is gebruikt. Er is dus sprake van een oplopende staatsschuld. Ook blijkt dat het systeem van pensioenfondsen en kapitaalgedekte aanvullende pensioenen erg kwetsbaar is. Pensioenfondsen beleggen ongeveer 40% van hun geld in aandelen¹⁴. Door de kredietcrisis zijn die aandelen erg in waarde gedaald. Bovendien vangen pensioenfondsen over het overige geld maar een lage rente. De meeste pensioenfondsen konden enige tijd niet voldoen aan de dekkingsgraad van 105% die de overheid in het kader van het toezicht aan de pensioenfondsen stelt¹⁵. Ook de pensioenen van werknemers worden door deze onderdekking niet geïndexeerd. Dit zorgt er dus voor dat er keuzes gemaakt moeten worden over hoe we ons stelsel van collectieve voorzieningen voor de lange termijn houdbaar kunnen maken.

Door de financiële crisis dreigen vele ouderen te worden ontslagen. Het is dus belangrijk de arbeidsmarkt voor ouderen beter te laten functioneren zodat er überhaupt tot het 65^e levensjaar, laat staan tot de hogere AOW-leeftijd, doorgewerkt kan worden¹⁶.

Ten slotte moet nog vermeld worden dat het maar de vraag is of een verhoging van de pensioenleeftijd Nederland wel uit de crisis kan helpen. Wanneer de verhoging namelijk wordt ingevoerd volgens de huidige plannen van het kabinet (in 2020 ineens naar 65 jaar en in 2025 naar 67 jaar), dan is pas over

¹⁰ Donner, 2009

¹¹ vd Grift, 2008

¹² Buiten et al, 2007

¹³ PCOB, 2009

¹⁴ PCOB, 2009

¹⁵ PCOB, 2009

¹⁶ Bovenberg et al, 2009

ruim 15 jaar de hogere pensioenleeftijd van 67 jaar bereikt. Bovendien is het nog maar de vraag of deze leeftijd hoog genoeg is om Nederland er weer bovenop te helpen

2.3 Lage arbeidsparticipatie van ouderen

De Nederlandse arbeidsmarkt voor ouderen functioneert matig. Terwijl in 1970 nog 70% van de arbeidspopulatie tussen 60 en 65 jaar werkzaam was, ligt de arbeidsparticipatie nu een stuk lager (zie bijlage; figuur 2.5 en figuur 2.6)¹⁷. Opvallend daarbij is de vooral lage arbeidsparticipatie onder oudere vrouwen. De lage arbeidsparticipatie van ouderen wordt gecompenseerd door een hoge participatie van vooral mannen tussen 25 en 45 jaar¹⁸.

Bedrijven zijn zeer terughoudend werknemers van 55 jaar of ouder aan te nemen. Nederland is een van de landen met de hoogste werkloosheidsduur (ruim drie jaar) van oudere werknemers van Europa. Werknemers van 50 jaar of ouder veranderen nog maar weinig van baan of functie. Gedeeltelijk komt dat doordat de lonen en sociale bescherming toenemen met de duur van het dienstverband en niet overdraagbaar zijn naar een andere baan¹⁹. In vergelijking met andere landen is de gemiddelde duur van het dienstverband van ouderen in Nederland erg hoog. Er komt bijna de vraag op of er wel gesproken kan worden van een arbeidsmarkt voor ouderen.

Toch is de participatie van 55 tot 65-jarigen sterk gestegen ten opzichte van de jaren tachtig en negentig. Toen werden 55 tot 65-jarigen ontmoedigd om langer door te werken door de VUT-regelingen en de relatief gemakkelijk toegankelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Vanaf het midden van de jaren negentig werd hier verandering in gebracht. De WAO werd minder toegankelijk en ook werden individuele werknemers geconfronteerd met de kosten van het vroeg stoppen met werken vanwege de overgang van VUT naar prepensioen. Er wordt nu zelfs getracht ouderen te stimuleren om langer door te werken door ze allerlei belastingvoordelen te bieden en door een systeem van het aanvullende ouderdomspensioen te hanteren. De actuariële waarde van de extra pensioenrechten is ongeveer twee keer zo groot als de ingelegde pensioenpremie wanneer men langer doorwerkt. Sinds 2009 bestaat er ook een doorwerkbonus. Deze wordt gegeven als een korting op de te betalen belasting, dus als heffingskorting. De bonus tracht 62-plussers te stimuleren door te blijven werken. De hoogte van de bonus loopt met de leeftijd en met het inkomen uit arbeid op. Hij bedraagt 5% voor 62-jarigen, en loopt op tot 10% voor 64-jarigen. Op 65- en 66-jarige leeftijd bedraagt de doorwerkbonus 2% en voor de 66-plussers 1%²⁰. Om ook de werkgevers te stimuleren meer ouderen in dienst te nemen of te houden, kunnen zij sinds 2009 een premiekorting van € 2.750 per jaar ontvangen voor elke werknemer van 62 jaar of ouder²¹.

¹⁷ Vinke, 2009

¹⁸ Groot en Heyma, 2004

¹⁹ Bovenberg et al, 2009

²⁰ PCOB, 2009

²¹ PCOB, 2009

Ten slotte wordt leeftijdsdiscriminatie van oudere werklozen tegengegaan en besteedt het Centrum voor Werk en Inkomen extra aandacht aan de bemiddeling van 45-plussers. Regelingen en personeelsbeleid voor oudere werknemers zijn flexibeler, zodat bijvoorbeeld in deeltijd werken, demotie en neerwaartse aanpassing of bevrozing van het salaris nu meer in beeld komen²².

De afgelopen jaren liep de gemiddelde effectieve uitredingsleeftijd met ongeveer drie maanden per jaar op tot 62 jaar in 2008. Volgens het CPB zal de participatie van 60 tot 65-jarigen verder stijgen van nog 28% in 2007 naar 43% in 2011 (zie bijlage; figuur 2.7). Uit onderzoek blijkt dat werknemers er ook steeds meer rekening mee houden met dat zij langer zullen doorwerken (Cuelenaere en Chotkowski, 2008). De leeftijd tot wanneer men bereid is te werken is al gestegen tot 62,2 jaar.

Ook de arbeidsparticipatie onder oudere vrouwen is vanaf de jaren 70 flink gestegen. Vroeger was het krijgen van kinderen nog een reden om te stoppen met werken, maar nu werken veel vrouwen door. Er wordt verwacht dat ook de komende jaren de arbeidsparticipatie onder oudere vrouwen nog verder zal stijgen²³.

Ten slotte is het nog van belang te vermelden dat zelfs bij een zeer grote inspanning om de arbeidsparticipatie te verhogen, nog niet de helft van de extra kosten van de AOW kunnen worden gefinancierd²⁴. Bovendien wordt het probleem van de minder productieve oudere werknemer groter. De werkgever moet deze werknemer met verlies langer binnen zijn bedrijf houden of hem voor meer geld dan dat hij kon bij een AOW-leeftijd van 65 jaar naar huis sturen²⁵. Tevens brengt het stimuleren van de arbeidsparticipatie ook kosten met zich mee. Er valt dan ook niet te ontkomen aan de keuze tussen het accepteren van hogere lasten en het beperken van uitkeringsaanspraken om de overheidsfinanciën houdbaar te houden²⁶.

2.4 Regelingen die pensioneren stimuleren

Over het algemeen besluiten mensen met pensioen te gaan wanneer langer doorwerken niet meer loont. Het opgebouwde pensioen is bijvoorbeeld hoog genoeg, of de financiële voordelen van doorwerken wegen niet op tegen de voordelen van het met pensioen gaan. Verschillende fiscale regelingen, die de laatste drie decennia sterk zijn opgekomen, zorgen ervoor dat mensen eerder de neiging hebben met pensioen te gaan. Hoe hoger het ontvangen pensioen als percentage van het laatst verdiende loon (ook wel de 'replacement rate' genoemd), hoe meer mensen geneigd zullen zijn om met pensioen te gaan (zie bijlage; figuur 2.8). Ook is van belang met hoeveel het pensioen verhoogd wordt wanneer men een jaar langer werkt. Men spreekt van een neutraal systeem wanneer het netto pensioen gelijk blijft. Wanneer het netto pensioen daalt, zorgt het systeem ervoor dat men eerder met

²² Borghans et al, 2007

²³ Roman et al, 2007

²⁴ de Beer, 2006

²⁵ Verbon, 2009

²⁶ de Beer, 2006

pensioen zal gaan²⁷. Ten slotte krijgen werknemers in Nederland een uitkering wanneer ze arbeidsongeschikt worden. Ze blijven dan arbeidsongeschikt totdat ze de AOW-leeftijd bereiken en dan zullen ze ook AOW-uitkering gaan ontvangen. De replacement rate wordt bij deze arbeidsongeschikten bepaald op het moment dat ze arbeidsongeschikt worden. In Nederland ligt deze replacement rate erg hoog (80% vergeleken bij 60% in Duitsland, Finland en Noorwegen en 30% in het Verenigd Koninkrijk). Hoe eerder men arbeidsongeschikt wordt, hoe lager de replacement rate, op 35-jarige leeftijd bedraagt deze bijvoorbeeld ‘slechts’ 55%, maar ook dan kan deze door allerlei overeenkomsten nog opgehoogd worden tot 70% op 65-jarige leeftijd.

Om de arbeidsparticipatie te vergroten zou de overheid het eerder met pensioen gaan moeten afremmen en juist regelingen moeten invoeren die langer doorwerken stimuleren. Hierbij valt te denken aan het verlagen van de replacement rate, zodat mensen langer zullen moeten doorwerken om een hogere levensstandaard te behouden. Ook kan, zoals voorgesteld, de AOW-leeftijd verhoogd worden. Hierbij moeten wel andere mogelijkheden waardoor men eerder dan deze leeftijd met pensioen kan gaan geblokkeerd worden. Ten slotte kunnen de lasten van doorwerken nog verlaagd worden. Bijvoorbeeld door de replacement rate te verhogen wanneer men langer doorwerkt, of een belastingvrije bonus uit te keren aan degenen die langer doorwerken.

2.5 Huidige pensioenstelsel

Iemand kan op verschillende manieren voor zijn oude dag zorgen. Door middel van het pensioenstelsel, door te sparen, door vermogensaanwas of via alle vormen van financiële steun of steun in natura waar ouderen een beroep op kunnen doen.

Traditioneel bestaan er drie pijlers in het Nederlandse pensioenstelsel. De eerste pijler bestaat uit het AOW-pensioen. Deze wordt momenteel uitgekeerd aan mensen van 65 jaar en ouder die in Nederland hebben gewoond. Voor elk jaar dat iemand tussen zijn of haar 15^e en 65^e levensjaar in Nederland heeft gewoond en niet in het buitenland heeft gewerkt, bedraagt de AOW 2% van het volledige AOW-pensioen²⁸. Ook de niet-werkende partners van mensen die in het buitenland werken bouwen vaak geen AOW op. Nederlanders die in het buitenland wonen en werken hebben wel de keuze om hun AOW-verzekering vrijwillig voort te zetten.

De AOW voor alleenstaanden bedraagt 70% van het minimumloon en voor gehuwden en samenwonenden bedraagt het 50% van het minimumloon per persoon. AOW-gerechtigden geboren in 1949 of eerder met een partner jonger dan 65 jaar, kunnen een toeslag op de AOW krijgen. Deze toeslag is inkomensafhankelijk. Het inkomen van de jongere partner wordt gedeeltelijk ingehouden op de toeslag.

De betaling van de AOW wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank en de inning van de premies door de Belastingdienst. Deze premie, die iedereen jonger dan 65 jaar betaalt, bestaat uit een

²⁷ OECD Economic Outlook, 2002

²⁸ PCOB, 2009

vast percentage van het inkomen in de eerste en tweede schijf van box 1 van de Wet Inkomstenbelasting 2001. Ook betalen 65-minners premie over hun loon. Er wordt echter geen AOW-premie geheven over inkomsten uit vermogen.

De tweede pijler bestaat uit de verplichte aanvullende pensioenen, de pensioenrechten. Deze bouwen werknemers tijdens hun werkzame leven op. De derde pijler bestaat uit de vrije pensioenbesparingen, en deze kunnen dus vrijwillig opgebouwd worden. Hieronder vallen alle inkomensvoorzieningen die mensen treffen, zoals lijfrente, levensverzekeringen en inkomsten uit eigen vermogen²⁹.

²⁹ PCOB, 2009

3| Effecten verhoging AOW-leeftijd

Het verhogen van de AOW-leeftijd betekent meer dan alleen een paar jaar langer werken. De grens van 65 jaar zit zo diep in de samenleving geworteld, dat de verandering aanpassingen vereist in allerlei fiscale maatregelen en voorzieningen als er geen rechtstreekse verwijzing is naar de AOW-leeftijd.

3.1 Gevolgen samenleving

Het bereiken van het 65^e levensjaar is in Nederland een culturele norm geworden. Vanaf deze leeftijd zijn er allerlei voordelen te krijgen, zoals bijvoorbeeld de 65-pluspas. Ook kan men vanaf deze leeftijd meer buitengewone lasten van chronische ziekten aftrekken. De fiscale voordelen en de culturele norm van 65 jaar zullen ook opgehoogd moeten worden naar de hogere AOW-leeftijd, om zo het systeem overzichtelijk te houden. Bovendien zullen de werknemersverzekeringen omhoog moeten tot de hogere AOW-leeftijd.

Aangenomen dat degenen die later met pensioen gaan ook blijven werken, zal verhoging van de AOW-leeftijd leiden tot een hogere productie, waardoor de beschikbare middelen voor consumptie stijgen. Dit is zelfs zo wanneer ouderen gemiddeld minder productief zijn dan jongeren, wat over het algemeen het geval is³⁰. Echter, hoe korter de periode dat mensen van hun pensioen genieten, hoe minder zij ook zullen sparen voor deze periode. Verhogen van de AOW-leeftijd resulteert daarom in een lagere kapitaal-arbeid ratio, een lagere productiviteit en lagere reële lonen³¹.

Een hogere AOW-leeftijd zorgt dus aan de ene kant voor een hogere bijdrage aan de sociale zekerheid vanwege een groter aantal werkenden, maar aan de andere kant wordt deze verhoging weer ingeperkt door de lagere lonen. Op de lange termijn kan het netto effect dus laag uitvallen. Dit hangt echter wel sterk af van de relatie tussen hoeveel mensen sparen en de AOW-leeftijd. Er is echter ook een positief effect aan de langdurige loonmatiging onder invloed van een hogere arbeidsparticipatie onder ouderen: het zorgt voor een duurzaam herstel van de Nederlandse concurrentiepositie³².

De arbeidsparticipatie zal vooral onder de hoger opgeleiden toenemen. Bij lager opgeleiden zal namelijk ook een hogere uitstroom naar de arbeidsongeschiktheid zijn, waardoor per saldo voor deze groep de uitkeringslasten niet lager uitpakken. Vele mensen zullen de hogere leeftijd echter als inperking ervaren en ook is het systeem niet solidair, aangezien lager opgeleiden een groter deel van hun AOW-jaren moeten inleveren dan hoger opgeleiden die een hogere levensverwachting hebben (zie bijlage; figuur 3.1).

Het is ook mogelijk dat ouderen bij een hogere AOW-leeftijd toch eerder met pensioen gaan omdat zij er zelf voor gespaard hebben, bijvoorbeeld met behulp van een levensloopregeling. Dit soort regelingen wordt vooral gebruikt door oudere mannen met een hoger inkomen. Ouderen met een laag

³⁰ OECD Economic Outlook, 2002

³¹ OECD Economic Outlook, 2002

³² Bovenberg, 2004

inkomen kunnen zich dit niet veroorloven en zullen dus langer door moeten werken, terwijl ze meestal ook al eerder actief waren op de arbeidsmarkt³³.

Ten slotte zullen bij een hogere AOW-leeftijd ouderen opnieuw getraind moeten worden zodat ze voldoen aan de nieuwe benodigde kennis, wat kosten met zich meebrengt³⁴.

3.2 Gevolgen individuele burgers

Zoals het er nu voorstaat, heeft het kabinet besloten de AOW-leeftijd in 2020 ineens te verhogen naar 66 jaar, en in 2025 naar 67 jaar. Zo hebben de 55-plussers van nu het meeste baat bij deze verhoging van de AOW-leeftijd. Voor hen verandert er niets, en ze kunnen er zelfs op vooruit gaan als ook pensioenfondsen twee jaar later de aanvullende pensioenen gaan uitkeren. De pensioenfondsen houden dan meer geld over, waardoor huidige tekorten inlopen en de pensioenen kunnen indexeren. De vraag is of het wel eerlijk is dat de 55-plussers ontzien worden, aangezien deze generatie (de ‘babyboom’) nu juist voor een probleem zorgt. De 50- tot 55-jarigen van nu zullen het minste baat hebben bij de verhoging van de AOW-leeftijd. Zij zullen relatief de meeste premie moeten betalen in verhouding tot de periode dat zij gebruik kunnen maken van de uitkering.

Het later ontvangen van AOW kan een belastingtechnisch voordeel opleveren voor die mensen die toch al van plan waren langer door te werken. Men ontvangt namelijk een minder hoog inkomen (alleen nog maar loon, in plaats van loon samen met de AOW-uitkering), waardoor minder belasting wordt betaald³⁵.

Ten slotte kan het verhogen van de AOW-leeftijd de geestelijke gezondheid verbeteren en de prikkel om in kennis te investeren vergroten³⁶.

3.3 Gevolgen tweede pijler

Het gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd voor de pensioenfondsen is afhankelijk van het al dan niet meestijgen van de pensioenleeftijd. Volgens de huidige plannen van het kabinet is het de bedoeling dat de pensioenleeftijd meestijgt. Wanneer dit gebeurt, schuift de feitelijke uittredleeftijd op in de richting van de hogere AOW-leeftijd. Dit zou een voordelig effect voor de fondsen betekenen. Werknemers betalen langer premie en de fondsen hoeven pas later uit te betalen. De verplichtingen van de pensioenfondsen dalen dus, waardoor buffers weer op peil kunnen worden gebracht. Zo neemt het discontinuïteitrisico af en bovendien maken de financiële buffers het mogelijk te blijven beleggen in hoogrenderende aandelen³⁷. Wel zullen de fondsen meer geld kwijt zijn door de stijgende levensverwachting en vakbonden zullen er alles aan doen om de premies van pensioenfondsen te laten dalen.

³³ Verbon, 2009

³⁴ OECD Economic Outlook, 2002

³⁵ den Butter en van Sonsbeek, 2008

³⁶ Buitter et al, 2008

³⁷ Bovenberg, 2004

Wanneer de tweede pijler niet wordt aangepast, en de pensioenleeftijd dus 65 jaar blijft, zal er een AOW-gat tussen de 65 en de 67 jaar ontstaan dat niet wordt opgevuld. De uittreedleeftijd zal daardoor stijgen, maar minder dan in het geval van een pensioenleeftijd die meestijgt met de hogere AOW-leeftijd. De pensioenkosten blijven bij deze optie gelijk. Het ongewijzigd laten van de tweede pijler is echter alleen mogelijk wanneer de pensioenopbouw beperkt wordt of wanneer de pensioenregeling nog fiscale ruimte kent qua opbouwpercentage en/of franchise. Anders is het niet mogelijk de pensioenregeling binnen de fiscale grenzen te houden³⁸.

Behalve het al dan niet mee laten stijgen van de pensioenleeftijd met de hogere AOW-leeftijd, kan er ook getracht worden de hogere AOW-leeftijd via de tweede pijler te compenseren door de feitelijke uittreedleeftijd op 65 jaar te houden. Dit kan door de pensioenleeftijd van de tweede pijler op 65 jaar te laten. Het gemis van de AOW-uitkering wordt dan via de pensioenregeling gecompenseerd door de inkoop van een tijdelijk ouderdomspensioen mogelijk te maken. De pensioenkosten zullen zo stijgen. Deze optie is daarom eigenlijk onuitvoerbaar, aangezien hier geen fiscale ruimte voor bestaat³⁹.

Of de pensioenleeftijd in de tweede pijler meestijgt met de AOW-leeftijd of niet meestijgt, is mede afhankelijk van afspraken tussen werknemers en werkgevers. Het kan wel door de overheid worden afgedwongen door fiscale wet- en regelgeving zo aan te passen dat men pas bij het bereiken van het 67^e levensjaar in aanmerking komt voor fiscale faciliteiten. Dit veroorzaakt echter grote maatschappelijke onrust en enorme uitvoeringsproblemen en -kosten bij de pensioenuitvoerders. Alle door pensioenfondsen en pensioenverzekeraars uitgevoerde pensioenregelingen zullen moeten worden aangepast. Ook zal de inrichting van systemen gewijzigd moeten worden. De verhoging van de AOW-leeftijd heeft, naast invloed op het ouderdomspensioen, ook invloed op het nabestaandenpensioen, het wezenpensioen, arbeidsongeschiktheidspensioenen en de premievrijstelling. Bovendien is het waarschijnlijk dat de huidige grens van 65 jaar in de loon- en inkomstenbelasting mee verhoogd zal worden, waardoor ook alle fiscaal gefaciliteerde verzekerings- en spaarproducten (zoals aanvullende ANW- en WIA-verzekeringen, lijfrenteproducten en banksparen) aangepast moeten worden⁴⁰.

Wanneer de kosten stijgen, zullen ook de pensioenpremies moeten stijgen of zullen de rendementen op ingelegde pensioenpremies dalen.

3.4 Gevolgen nationale overheid

Een hogere AOW-leeftijd dient een aantal macro-economische doelstellingen. De overheid zal bij een verhoging van de AOW-leeftijd niet alleen minder uit hoeven te betalen, maar ook langer premies ontvangen en de aftrekposten zullen later ingaan. Bij een stijging van de AOW-leeftijd zal dit op de lange termijn leiden tot een substantiële vermindering van de overheidsuitgaven en dus beter houdbare openbare financiën. Het CPB heeft berekend dat bij een verhoging van 2 jaar, dit de overheid een

³⁸ Actuarieel Genootschap, 2009

³⁹ Actuarieel Genootschap, 2009

⁴⁰ Pensioen Advies, 2009

jaarlijkse besparing op de uitgaven van 0,5% van het BBP oplevert⁴¹. Het BBP bedraagt naar verwachting in 2009 €580 miljard. Hierbij wordt verondersteld dat een deel van de werknemers tot na het 65^e levensjaar zal doorwerken. Verder zorgt een hogere AOW-leeftijd voor een hogere arbeidsparticipatie onder ouderen, waardoor de beroepsbevolking toeneemt en daarmee het aantal mensen dat een sociale zekerheidspremie betaalt. Omdat door lagere geboortecijfers de bevolking van 15-65 jarigen licht af neemt (met 0,1 tot 0,4% per jaar), zal in 2025 de bevolkingsomvang van deze groep ruim 3% lager liggen dan in 2009⁴². Bij een verhoging van de AOW-leeftijd met twee jaar, zullen er in 2025 twee volledige jaarcohorten zijn bijgekomen, waardoor de bevolkingsgroep van 15- tot 67-jarigen bijna 1% hoger ligt dan de groep 15- tot 65-jarigen in 2009 en 4% hoger dan de groep 15- tot 65-jarigen in 2025. Het gaat hier om ongeveer 450.000 personen extra. Het OECD Secretariaat (2002) schat dat wanneer de arbeidsparticipatie onder ouderen stijgt met 10 procentpunten tussen 2000 en 2050, de AOW-uitkeringen gemiddeld verminderd kunnen worden met 0,6 procentpunten als percentage van het BBP.

De netto participatiegraad, het aantal werkenden ten opzichte van de totale bevolking, zal volgens voorspellingen van het CPB een geringe stijging ondergaan⁴³. Om de gevolgen van een twee jaar hogere AOW-leeftijd op de participatiegraad te bepalen, zal de participatiegraad van 65/66-jarigen bekend moeten zijn. De belangrijkste referentiegroep hiervoor zijn de 60- tot 65-jarigen. Deze groep heeft een relatief lage participatiegraad. Het CPB verwacht wel een grote stijging als gevolg van de overgang van de VUT naar het prepensioen⁴⁴, maar vooralsnog zal uitgegaan worden van de relatief lage participatiegraad. De participatiegraad van 65/66-jarigen in 2009 wordt dan op 25% geschat en deze zou oplopen tot ruim 44% in 2025⁴⁵.

Behalve voordelen zullen er ook extra kosten voor de overheid verbonden zijn aan de verhoging van de AOW-leeftijd. Het percentage ziektekosten bij oudere werknemers (55-plussers) is hoger. Bij een verhoging van de AOW-leeftijd zal dit percentage toenemen, evenals het aantal jaren met gebreken⁴⁶. Het aantal aanvragen voor een sociale zekerheidsuitkering en het aantal uitkeringsgerechtigden zal dus toenemen⁴⁷. Ook neemt met een grotere beroepsbevolking de risico-populatie voor de sociale zekerheid toe, waardoor het totale premiebedrag zal stijgen en in het verlengde daarvan ook de omvang van de sociale fondsen⁴⁸.

Door een grotere werkende beroepsbevolking en het hogere instroomrisico van 65/66-jarigen zal er een hogere WIA-instroom zijn (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen; welke je aan kunt

⁴¹ Kappelle, 2009

⁴² Rijnsburger en Berendsen, 2009

⁴³ Van 67,5% in 2009 naar 70,2% in 2025; Rijnsburger en Berendsen, 2009

⁴⁴ Minder dan 30% mannen in 2000 tot bijna 49% in 2025

⁴⁵ Rijnsburger en Berendsen, 2009

⁴⁶ de Zwaan, 2009

⁴⁷ Rijnsburger en Berendsen, 2009

⁴⁸ Rijnsburger en Berendsen, 2009

vragen bij langdurige ziekte)⁴⁹. Vooral het effect van de verhoogde participatiegraad speelt hierbij een rol, de invloed van de verhoging van de AOW-leeftijd van twee jaar is relatief gering. Ook zal er een toename zijn van de instroom bij de Werkloosheidswet (WW). Hier is dat tevens voornamelijk het gevolg van de verhoogde participatiegraad⁵⁰.

De gemiddelde uitkeringsduur van de Wajong is nu ongeveer 30 jaar. Met een verhoging van twee jaar, zal het bestand met ongeveer 6% toenemen⁵¹. Bij de WAO was de gemiddelde uitkeringsduur ongeveer 10 jaar, waardoor hier twee extra jaren dus een veel groter effect kan hebben.

⁴⁹ Rijnsburger en Berendsen, 2009

⁵⁰ Rijnsburger en Berendsen, 2009

⁵¹ Rijnsburger en Berendsen, 2009

4| Internationale pensioenhervormingen

Uit onderzoek blijken 23 landen, getoetst op 85 verschillende kenmerken, te onderscheiden zijn in vijf clusters (zie bijlage; figuur 4.1)⁵². De eerste cluster betreft het Scandinavische regime. Deze cluster bestaat uit Denemarken, Finland en Zweden. Deze landen scoren hoog op de algemene omvang, aangezien er een uitgebreid sociaal zekerheidssysteem gehanteerd wordt, hoge uitgaven zijn voor arbeidsmarktprogramma's, genereuze ouderschapsverlofregelingen bestaan en er universele toegangscondities zijn. De tweede cluster betreft de Mediterrane landen, bestaande uit Griekenland, Spanje, Portugal en Italië. Het sociale zekerheidstelsel is hier klein in termen van algemene omvang, maar er zijn relatief goed ontwikkelde pensioenregelingen. De derde cluster, het Angelsaksische regime, bestaat uit de Verenigde Staten, Canada, Australië, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. In deze landen zijn iets betere sociale zekerheidsvoorzieningen, maar bijna geen uitgebreide overheids pensioenregelingen. De vierde cluster betreft de Oost-Europese landen Polen, Tsjechië, Hongarije en Slowakije. Alle voorzieningen, inclusief de pensioenen, zijn hier onder het Europese gemiddelde. De laatste cluster betreft het Continentaal regime, bestaande uit Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, België en Luxemburg. De sociale zekerheidssystemen zijn hier goed ontwikkeld, maar niet zo universeel als in de Scandinavische landen. Er bestaat een sterke relatie tussen de voorafgaande dienstbetrekking en de uitkeringsrechten, families met kinderen krijgen inkomensbescherming en werknemers worden beschermd tegen ontslag. Bovendien zijn er veel speciale regelingen voor bepaalde sectoren, is er een uitgebreide collectieve dekking voor ambtenaren en ligt het pensioengemiddelde iets boven het Europese gemiddelde. Nederland en Noorwegen vallen niet duidelijk onder een cluster. Ze worden daarom ook wel hybride genoemd, aangezien ze eigenschappen van meerdere clusters bevatten

Al in veel landen hebben hervormingen van het pensioensysteem plaatsgevonden. Deze pensioenhervormingen kunnen in twee categorieën onderverdeeld worden⁵³. De eerste categorie betreft hervormingen van het pensioensysteem zelf. Hierbij gaat het vaak om een overgang van *defined benefit*-systemen naar *defined contribution*-systemen⁵⁴. Bij *defined benefit*-systemen ligt de uitkering vast (vaak als percentage van het laatstverdiende loon of het gemiddeld inkomen). De inleg wordt zo gekozen dat de uitkering kan worden gegarandeerd. Bij *defined contribution*-systemen ligt juist de inleg vast en varieert de hoogte van de uitkering. De werknemer heeft als het ware zijn eigen spaarpotje waarmee, wanneer hij met pensioen gaat, bepaald wordt welke pensioenuitkering hij kan ontvangen. Het grootste verschil tussen de twee systemen is de plaats waar het risico terecht komt. In een *defined benefit*-systeem ligt het risico bij het pensioenfonds (en dus uiteindelijk bij de jongere generaties en werkgevers) en in een *defined contribution*-systeem ligt het risico bij de werknemers. In

⁵² Soede et al, 2004

⁵³ Martin en Whitehouse, 2008

⁵⁴ den Butter en van Sonsbeek, 2008

landen waar een *defined contribution*-systeem gehanteerd wordt, werken mensen gemiddeld langer door dan in landen met een *defined benefit*-systeem (zie bijlage; figuur 4.2)⁵⁵. Een *defined contribution*-systeem stimuleert langer doorwerken namelijk, omdat hierbij geldt: hoe langer iemand heeft gewerkt, hoe voller het spaarpotje en dus hoe hoger de pensioenuitkering. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat werknemers met een *defined contribution*-systeem gemiddeld twee jaar later uittreden dan werknemers met een *defined benefit*-systeem⁵⁶.

Aan de financieringskant vindt vaak een, soms gedeeltelijke, overgang plaats van een systeem op omslagbasis naar een systeem op kapitaaldeckingsbasis. Deze systemen zijn minder gevoelig voor de vergrijzing, maar wel nog steeds voor onverwachte schokken op bijvoorbeeld financiële markten⁵⁷.

De tweede categorie betreft de aanpassing van de parameters van een pensioensysteem, waarbij het systeem zelf dus onaangetast blijft. Beide categorieën hervormingen kunnen gecombineerd worden met een overgang van publieke financiering naar private financiering van pensioenen. Bij private financiering wordt persoonlijk kapitaal opgebouwd, dat later over een bepaalde periode wordt uitgekeerd. Bij een hogere levensverwachting moet hetzelfde kapitaal over een langere periode verdeeld worden, of het pensioen moet later ingaan. Daarom vindt hier dus al snel een koppeling van pensioen aan levensverwachting plaats⁵⁸. In de jaren negentig is in Zweden na een zware economische crisis een hervorming van publiek gefinancierde naar privaat gefinancierde pensioenen doorgevoerd. Italië heeft binnen het publiek systeem een overgang van *defined benefit* naar *defined contribution* gemaakt. Dit soort systeemhervormingen zijn voor Nederland in eerste instantie niet nodig, omdat in Nederland al bijna de helft van het totaal van de eerste, tweede en derde pijlers privaat op kapitaaldeckingsbasis wordt gefinancierd⁵⁹.

De tweede categorie hervormingen, aanpassing van de parameters, heeft al in veel landen plaatsgevonden. Een voorbeeld hiervan is het aanpassen van de pensioenhoogte, welke verlaagd kan worden als landen niet meer volledig op de lonen indexeren maar geheel of gedeeltelijk op de prijzen. Ook vinden er specifieke aanpassingen plaats. In Nederland wordt bijvoorbeeld vanaf 2015 de partnertoeslag voor AOW'ers met een niet-verdienende partner jonger dan 65 jaar afgeschaft⁶⁰. Ook kan besloten worden de pensioenduur aan te passen. Veelal gaat het hierbij om het al dan niet geleidelijk verhogen van de pensioenleeftijd, maar er kan ook getracht worden mensen te prikkelen om pas later met pensioen te gaan door bijvoorbeeld langer doorwerken aantrekkelijker te maken en vroegpensioen juist duurder. Ten slotte kunnen er nog aanpassingen in de berekeningswijze van de pensioenen plaatsvinden, waarbij te denken valt aan een overstap van eindloonsystemen naar middelloonsystemen⁶¹.

⁵⁵ Groot en Heyma, 2004

⁵⁶ Friedberg en Webb, 2003

⁵⁷ Bovenberg en Gradus, 2008

⁵⁸ den Butter en van Sonsbeek, 2008

⁵⁹ den Butter en van Sonsbeek, 2008

⁶⁰ den Butter en van Sonsbeek, 2008

⁶¹ den Butter en van Sonsbeek, 2008

Noorwegen zal vanaf 2010 een systeem hanteren waarbij de huidige vaste pensioenleeftijd van 67 jaar wordt vervangen door een flexibele pensioenleeftijd variërend van 62 tot 70 jaar⁶². Het systeem is actuariael neutraal, waardoor pensionering op het 67^e levensjaar met het nieuwe systeem evenveel oplevert als met het oude systeem. Noorwegen koppelt hierbij de hoogte en duur van de pensioenen aan de levensverwachting. Dit gebeurt door een basisleeftijd van 67 jaar te stellen, waarbij een hogere levensverwachting zorgt voor een daling in de hoogte van het pensioen op deze leeftijd. Deze daling kan gecompenseerd worden door langer door te werken.

Veel landen hebben al langer de mogelijkheid van flexibele pensionering. Vaak is het dan, als overblijfsel uit tijden dat vervroegde pensionering nog gestimuleerd werd, echter juist aantrekkelijk vervroegd met pensioen te gaan, omdat langer doorwerken beneden actuariael neutraal niveau beloond wordt en vervroegd uittreden boven actuariael neutraal niveau⁶³. Het boven actuariael neutraal niveau belonen van langer doorwerken gebeurt alleen in Engeland, Portugal, Japan, IJsland en Tsjechië, waarbij in Engeland een jaar langer doorwerken het meeste oplevert (een verhoging van tien procent van het pensioen)⁶⁴. Alleen in IJsland en Frankrijk wordt vervroegd uittreden ontmoedigd door verlagingsfactoren boven het actuariael neutrale niveau. Het pensioen wordt in IJsland bijvoorbeeld acht procent lager wanneer men een jaar eerder uittreedt. In alle andere landen wordt vervroegd uittreden dus eigenlijk beloond. Vandaar dat vele landen nu de parameters aanpassen⁶⁵. Ook hanteren landen een verschillende belastingdruk voor gepensioneerden en werkenden. Een groot verschil kan een vervroegde uittreding stimuleren. In Duitsland, met een belastingdruk van gemiddeld 25 procentpunten lager voor gepensioneerden, zijn gepensioneerden het beste af⁶⁶. Zweden hanteert alleen voor lage inkomens verschillen in belastingdruk tussen gepensioneerden en werkenden. De situatie in Nederland is gemiddeld, met een verschil van gemiddeld 10 procentpunten.

⁶² Stensnes en Stolen, 2007

⁶³ Queisser en Whitehouse, 2006

⁶⁴ den Butter en van Sonsbeek, 2008

⁶⁵ Finland heeft bijvoorbeeld in 2005, om vervroegd uittreden minder aantrekkelijk te maken, de correctiefactor voor vervroegd uittreden verhoogd van 4,8% naar 7,2%. Engeland heeft juist in 2005 de correctiefactor voor langer doorwerken verhoogd, om dit aantrekkelijker te maken (van 7,4% naar 10,4%). Bovendien bestaat hier de mogelijkheid om het uitgestelde pensioen als een bedrag ineens uit te keren met een rentevoet die twee procentpunten hoger ligt dan het basisniveau van de Bank of England; den Butter en van Sonsbeek, 2008

⁶⁶ Groot en Heyma, 2004

5| Verschillende invoeringsmogelijkheden

5.1 Al dan niet geleidelijk verhogen van de AOW-leeftijd

Een korter invoeringstraject bereikt een groter effect op de stijging van de uittreedleeftijd. Echter, een te snelle invoering vergroot de operationele risico's. Om de nieuwe pensioenregeling goed vast te stellen, te implementeren en te communiceren hebben pensioenuitvoerders en sociale partners een periode van ongeveer vijf jaar nodig⁶⁷.

Een stapsgewijze invoering lijkt overbodig, omdat ook zonder overgangsmaatregelen de uittreedleeftijd al geleidelijk hoger wordt⁶⁸. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat de pensioenregeling de flexibiliseringsmogelijkheden uit de Pensioenwet moet hebben. Wanneer de hogere AOW-leeftijd geleidelijk ingevoerd zou worden, moeten er vele nieuwe pensioenleeftijden in de regeling worden opgenomen. De regeling wordt dan complex en zowel het implementeren als het uitvoeren ervan intensief, wat weer tot hogere uitvoeringskosten leidt.

Het geleidelijk verhogen van de AOW-leeftijd is wel beter voor oudere cohorten. Anders belanden veel van hen in de sociale zekerheid⁶⁹. Het nadeel is echter dat jongeren minder waar krijgen voor hun premies. Als compensatie zouden zij daarom bijvoorbeeld meer rechten op moeten kunnen bouwen bij goed renderende aandelenbeleggingen. Hiermee kunnen dan ook pensioenpremies worden verlaagd, waardoor jongeren meer ruimte hebben om meer middelen in de levensloopregeling te storten⁷⁰.

5.2 Hoe worden werknemers gemotiveerd daadwerkelijk tot de hogere AOW-leeftijd te werken?

Uit onderzoek blijkt dat de hoogte van de AOW-leeftijd invloed heeft op de uittredingsleeftijd⁷¹. De arbeidsparticipatie vergroot naarmate de leeftijd waarop men officieel met pensioen mag verhoogd wordt. Tevens blijkt dat als men langer verzekerd is van de AOW-uitkering, men eerder zal stoppen met werken.

Er is echter ook een duidelijke relatie tussen de arbeidsparticipatie van ouderen en al dan niet aantrekkelijke regelingen om eerder te stoppen met werken⁷². Het is dus belangrijk het pensioen- en sociale zekerheidsstelsel zo in te richten, dat arbeidsparticipatie van ouderen maximaal gestimuleerd wordt.

Om mensen daadwerkelijk tot de hogere AOW-leeftijd te laten werken, is het belangrijk de link tussen het aantal werkjaren en het aantal pensioenjaren te versterken. Zo worden pensioensystemen meer

⁶⁷ Actuarieel Genootschap, 2009

⁶⁸ Actuarieel Genootschap, 2009

⁶⁹ Bovenberg, 2004

⁷⁰ Bovenberg, 2004

⁷¹ Groot en Heyma, 2004

⁷² Groot en Heyma, 2004

actuarieel neutraal⁷³. Bovendien zal de overheid er voor moeten zorgen dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt overeenkomen. Om de vraag hoog te houden zullen lonen gekoppeld moeten worden aan de productiviteit van werknemers, welke vaak lager is onder ouderen⁷⁴. Echter, ouderen zullen dan juist eerder stoppen met werken, aangezien bij een lagere beloning de kosten van vrije tijd dalen. Om dit effect in te perken zullen de pensioenen daarom niet gekoppeld moeten worden aan het laatst verdiende loon⁷⁵.

Ook extreem strenge werknemersbescherming onder ouderen kan een obstakel zijn voor werkgevers om ouderen aan te nemen of in dienst te houden.

De gezondheid, arbeidsomstandigheden, gezinssituatie en sociale omgeving waarin werknemers leven spelen een belangrijke rol bij de beslissing wel of niet te stoppen met werken⁷⁶. Zo zorgt bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid voor een partner of kinderen ervoor dat ouderen langer blijven werken en een positieve houding in de sociale omgeving ten opzichte van uittrekking zorgt er juist voor dat men eerder stopt met werken.

Financiële prikkels die de keuze tussen wel of niet stoppen met werken beïnvloeden, bestaan onder andere uit het arbeidsinkomen in de jaren dat men werkt, uitkeringen uit prepensioen en de sociale zekerheid, en het ouderdomspensioen vanaf de officiële pensioenleeftijd⁷⁷. Dit samen, aangepast aan de inflatie en de toekomstige levensverwachting, wordt ook wel de ‘netto contante waarde’ van het toekomstige inkomen genoemd.

De vormgeving van het pensioen- en sociale zekerheidstelsel oefent invloed uit op de aantrekkelijkheid van langer doorwerken⁷⁸. Er zijn drie regelingen die eerder stoppen met werken mogelijk maken: het prepensioen, arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsuitkeringen. Uittredingsroutes die financieel aantrekkelijk en eenvoudig toegankelijk zijn, zorgen voor een lagere arbeidsparticipatie. Door één van deze condities dus uit te sluiten, kan er een hogere arbeidsparticipatie behaald worden.

Uitkeringen en pensioenen vervangen het inkomen uit arbeid wanneer men stopt met werken. Er wordt daarom ook wel over de ‘vervangingswaarde’ gesproken. Hoe hoger deze is, of hoe minder deze stijgt naarmate men langer doorwerkt, hoe eerder men zal uittreden. Het lijkt dus verstandig om het (pre)pensioenstelsel op basis van actuariële neutraliteit te baseren. De uitkering wordt dan lager naarmate men eerder uittredt. Ook kan er juist voor een spaarvorm van het pensioen worden gekozen waarbij langer doorwerken leidt tot een hogere uitkering.

Een prepensioenregeling stimuleert enerzijds de arbeidsparticipatie, aangezien de pensioenuitkering hoger wordt naarmate men langer werkt. Anderzijds is echter van groot belang voor de beslissing om

⁷³ OECD Economic Outlook, 2002

⁷⁴ Borghans et al, 2007

⁷⁵ OECD Economic Outlook, 2002

⁷⁶ Groot en Heyma, 2004

⁷⁷ Groot en Heyma, 2004

⁷⁸ Groot en Heyma, 2004

wel of niet te stoppen met werken, het moment waarop het recht op een prepensioenregeling gegeven wordt⁷⁹. Bij aantrekkelijke prepensioenregelingen wordt het stoppen met werken bijna geheel verklaard door het moment waarop het recht begint, en niet door de vervangingswaarde.

Het pensioenrecht van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt over het algemeen net zo opgebouwd als dat van werkenden⁸⁰. Bij werklozen is dit vaak niet het geval. Een doorlopende opbouw zal een positief effect hebben op het eerder stoppen met werken.

Ook het belastingstelsel kan het eerder stoppen met werken al dan niet aantrekkelijker maken⁸¹.

Mensen die niet meer werken betalen bijvoorbeeld geen belastingen en premies meer die gekoppeld zijn aan het werken, zoals premies voor de werkloosheidsverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering en prepensioen. Hierdoor vermindert de belasting- en premiedruk en is de nettowaarde van iedere euro van het bruto-inkomen groter. Gemiddeld is de belastingdruk voor gepensioneerden bij een zelfde inkomen tien procentpunt lager dan voor werkenden. De netto vervangingswaarde kan na gestopt te zijn met werken dus een stuk hoger zijn dan de bruto vervangingswaarde. Hoe groter dit verschil tussen de belasting- en premiedruk bij het wel of niet werken, hoe aantrekkelijker het is eerder te stoppen met werken.

Bovendien valt er veel winst te behalen onder (oudere) vrouwen. De arbeidsparticipatie van hen is de afgelopen decennia al sterk toegenomen, maar om in de toekomst groei te blijven zien, is het belangrijk om vrouwen al op jonge leeftijd te stimuleren te (blijven) werken. Dit kan door bijvoorbeeld voor goede kinderopvangvoorzieningen te zorgen of door het opnemen van tijdelijk zorgverlof mogelijk te maken.

Ten slotte is het van belang om te realiseren dat verschillende uittredingsroutes elkaar kunnen vervangen⁸². Het onaantrekkelijk maken van de ene route, leidt tot meer gebruik van een andere. Om deze reden is het belangrijk een beleid te voeren waarin dus alle uittredingsmogelijkheden worden meegenomen.

⁷⁹ Groot en Heyma, 2004

⁸⁰ Groot en Heyma, 2004

⁸¹ Groot en Heyma, 2004

⁸² Groot en Heyma, 2004

6| Alternatieven verhoging AOW-leeftijd

6.1 Fiscalisering van de AOW

De AOW heeft van oudsher een verzekeringsgedachte, maar het begint steeds meer te lijken op een staatspensioen, aangezien al een derde van de AOW-uitgaven uit de schatkist betaald wordt⁸³. Dit komt deels door de premimaximering van 18,25% (nu wordt er een premie van 17,9% gehanteerd), maar bovenal doordat de heffingskortingen bijna geheel in mindering worden gebracht op de te innen premies volksverzekeringen⁸⁴. De belastingvrije sommen zijn omgezet in de heffingskortingen zodat partners van hoofdkostwinners gestimuleerd zouden worden om (meer) te gaan werken. Echter, de heffingskortingen worden maar voor 8% in mindering gebracht op de te innen belastingen en voor ruim 92% op de te innen premies volksverzekeringen. Dit resulteert in een netto AOW-premiepercentage van geen 17,9%, maar slechts 9,4%⁸⁵. Er dus nog maar weinig over aan premie-inkomsten. Om tekorten in onder andere het AOW-fonds te voorkomen moet het Rijk daarom geld uit de schatkist bijstorten. Het lijkt dus verstandig de verdeling van de financiering van de heffingskortingen nog eens nader te bekijken, aangezien zonder heffingskortingen de premie-opbrengsten genoeg zouden zijn om de AOW-uitkeringen van te betalen⁸⁶. Het premiepercentage zelf biedt nu zelfs nog voldoende ruimte om de AOW-uitgaven als gevolg van de huidige effecten van de vergrijzing te dekken⁸⁷. Echter zal de vergrijzing op de lange termijn nog wel voor extra kosten zorgen. Heffingskortingen zouden daarom beter gefinancierd kunnen worden uit de schatkist in plaats van uit de fondsen. Een bijkomend voordeel daarbij is dat dit tevens de huidige intensieve en ingewikkelde bewegingen van geldstromen tussen fondsen en schatkist voorkomt⁸⁸.

Nu maakt de financiering van de AOW dus eigenlijk al geen onderscheid meer tussen premie en belasting. Rijkere ouderen betalen al mee aan hun AOW via de rijksbijdragen. Echter worden 65-plussers verder bijna ontzien, aangezien het premie-aandeel in de eerste twee schijven waarvoor zij vrijgesteld zijn, nu hoger is dan nodig voor de financiering van de AOW⁸⁹.

De AOW wordt bij een fiscalisering hiervan volledig uit belastingheffing betaald, met evenredige bijdragen van 65-minners en 65-plussers. Mensen die alleen AOW ontvangen hoeven er niet op achteruit te gaan bij een netto koppeling aan het minimumloon. Wanneer de belastingdruk stijgt, wordt de bruto AOW verhoogd, zodat er netto toch evenveel overblijft⁹⁰.

⁸³ Helleman et al, 2009

⁸⁴ Helleman et al, 2009

⁸⁵ Helleman et al, 2009

⁸⁶ Helleman et al, 2009

⁸⁷ Helleman et al, 2009

⁸⁸ Helleman et al, 2009

⁸⁹ Helleman et al, 2009

⁹⁰ Sap, Nijssen en Schippers, 2008

Ook is dit een solidair alternatief, aangezien mensen met een hoog inkomen een grotere bijdrage zullen leveren dan mensen met een lager inkomen. Momenteel dragen armen in verhouding meer af, omdat nu alleen premie wordt betaald over de eerste twee schijven.

Wanneer de premies voor werkenden lager uitpakken, zal dit alternatief een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie.

6.2 Afschaffen premievrijstelling 65-plussers

Vanwege de huidige premievrijstelling geldt voor 65-plussers een bijna 18% lager belasting- en premietarief over de eerste twee schijven dan voor 65-minners⁹¹. Het afschaffen hiervan zorgt dus voor meer inkomsten voor de overheid. De premieheffing treft bij 65-plussers alleen de inkomens boven de AOW-uitkering, gezien de netto koppeling van de AOW aan het minimumloon. Met name de aanvullende pensioenen zullen dus worden getroffen. Maar aan de andere kant wordt de opbouw hiervan sterk fiscaal gefaciliteerd. Premieheffing bij 65-plussers vergroot het draagvlak van de AOW en versterkt de solidariteit tussen de verschillende generaties. Lasten op de toekomstige werkenden hoeven zo minder te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt. Dit zal een positief effect op de werkgelegenheid hebben⁹².

6.3 Afschaffen automatisch leeftijdsontslag

In veel cao's staat dat werknemers bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd automatisch en kosteloos, dus zonder dat opzegging door de werkgever of ontbinding door de rechter nodig is, kunnen worden ontslagen. Uit onderzoek blijkt dat 93% van de cao's, die gezamenlijk 97% van de werknemers betreffen, een bepaling bevatten over het automatisch beëindigen van de arbeidsovereenkomst bij het bereiken van een leeftijd van 65 jaar⁹³.

Wanneer dit automatisch leeftijdsontslag op 65-jarige leeftijd afgeschaft wordt, en het hierbij tevens aantrekkelijk gemaakt wordt voor oudere werknemers om te blijven werken en voor hun werkgevers om hen in dienst te houden, is er een grote kans dat vele werknemers langer willen doorwerken⁹⁴.

6.4 Flexibele AOW-leeftijd

De individualisering in de samenleving leidt tot een toenemende vraag naar flexibele sociale regelingen die verschillende levensstijlen mogelijk kunnen maken⁹⁵. Een flexibele AOW-leeftijd is op verschillende manieren te bereiken.

⁹¹ Goudswaard, 2002

⁹² Goudswaard, 2002

⁹³ Beeksma en de la Croix, 2009

⁹⁴ Verbon, 2009

⁹⁵ ABP, 2006

6.4.1 Deeltijdpensioen

Uit onderzoek blijkt dat veel ouderen hun loopbaan geleidelijk willen afbouwen en daarbij eventueel in deeltijd door willen werken⁹⁶. Het deeltijdpensioen biedt hiervoor de ideale oplossing. Het geeft mensen de mogelijkheid de AOW later in te laten gaan, waarbij ook deeltijd-AOW mogelijk is. Elk jaar dat het ingaan van de AOW uitgesteld wordt, wordt de AOW-uitkering verhoogd. Deze verhoging wordt actuariael neutraal berekend, wat betekent dat bij een gemiddelde levensverwachting men over de gehele pensioenperiode meer ontvangt bij uitstel van het ontvangen van de AOW dan zonder uitstel. Hier kleeft echter een nadeel aan. Op transactiebasis is er namelijk geen voordeel voor de overheidsfinanciën, maar is er slechts sprake van uitstel van het moment van betaling⁹⁷. Zolang het aantal uitstellers stijgt, zijn de tijdelijke besparingen door uitstel groter dan de kosten van verhoogde AOW's, maar wanneer het aantal uitstellers gaat dalen (bijvoorbeeld als de vergrijzing over haar hoogtepunt heen is), slaan de tijdelijke besparingen om in tijdelijke meerkosten. Tegenover de daling van het aantal uitstellers staan dan namelijk nog lange tijd de hogere pensioenen voor de vroegere uitstellers.

Dit alternatief heeft een tweezijdig doel⁹⁸. Het eerste doel dat wordt bereikt is een cultuuromslag waarbij 65 jaar niet meer als hét eindpunt van het werkzame leven gezien wordt. Dit draagt dus bij aan de arbeidsparticipatie. Het deeltijdpensioen kan echter ook als een soort prepensioen dienen en mensen zo de mogelijkheid bieden vervroegd met pensioen te gaan⁹⁹. Het tweede doel dat wordt bereikt, is dat de AOW een individuele keuze wordt, gebaseerd op de fysieke en financiële mogelijkheden van mensen. Er wordt een mogelijkheid gegeven om na het 65^e levensjaar de AOW geheel of gedeeltelijk te ontvangen, waarbij werken geleidelijk wordt afgebouwd. Echter zorgt het niet voor minder uitkeringslasten, aangezien iedereen zelf betaalt voor de kosten van de flexibiliteit maar ook zelf de opbrengsten ervan geniet¹⁰⁰. Langer doorwerken wordt gefaciliteerd, maar niet extra beloond, aangezien de AOW-hoogte op actuariael neutrale wijze wordt berekend. Wanneer men later met pensioen gaat wordt het pensioen verhoogd en bij eerdere pensionering wordt het verlaagd. Dit gebeurt met een actuariael neutrale correctiefactor, waardoor de contante waarde van de pensioenen gelijk blijft, ongeacht de leeftijd wanneer men kiest met pensioen te gaan¹⁰¹.

Van belang is dat minder aantal uren werk tijdens het deeltijdpensioen geen ernstige gevolgen heeft voor het toekomstige pensioeninkomen. Dit zou de regeling immers minder aantrekkelijk maken¹⁰². Ten slotte brengt dit alternatief nog een risico met zich mee. Er kan namelijk risicoselectie optreden, aangezien het waarschijnlijk is dat vooral die mensen de AOW zullen uitstellen, die een bovengemiddelde levensverwachting hebben. Voor anderen is het namelijk niet gunstig gebruik te

⁹⁶ Cuelenaere en Chotkowski, 2008

⁹⁷ den Butter en van Sonsbeek, 2008

⁹⁸ PCOB, 2009

⁹⁹ Groot en Heyma, 2004

¹⁰⁰ Cuelenaere en Chotkowski, 2008

¹⁰¹ den Butter en van Sonsbeek, 2008

maken van de uitstelbaarheid. Uit onderzoek van Kühntopf en Tivig in 2008 blijkt dat mannen die op een leeftijd van 66 jaar met pensioen gaan gemiddeld een jaar langer leven dan mannen die op of voor het 65^e levensjaar met pensioen gaan. Ook blijken de doorwerkers van nu voornamelijk hogeropgeleiden, en dus vaak rijkeren met een bovengemiddelde levensverwachting, te zijn¹⁰³. Dit betekent dus dat degenen die er voor kiezen door te werken na het 65^e levensjaar, waarschijnlijk ook langer een beroep op de AOW zullen doen, wat een financieel risico voor de overheid betekent.

6.4.2 Arbeidsverledenafhankelijke AOW

Een volgende mogelijkheid is om het ingaan van de AOW te koppelen aan het aantal jaren dat iemand zich door werken en zorgen verdienstelijk heeft gemaakt voor de samenleving. Dit wordt ook wel iemands arbeidsverleden genoemd. De arbeidsverledeneis, het aantal jaar voordat iemand recht heeft op AOW, kan dan opgehoogd worden naarmate de levensverwachting stijgt. Als voorwaarde moet worden gesteld dat men bij deze regeling geen aanvullingen vanuit de bijstand nodig heeft; het uiteindelijke pensioeninkomen, bestaande uit de lagere, eerder ingegane AOW en het aanvullend pensioen, moet boven het bestaansminimum uitkomen.

Omdat bij deze mogelijkheid beter wordt aangesloten bij de feitelijke mogelijkheid van mensen om langer door te werken, kan deze methodiek zorgen voor een hogere arbeidsparticipatie. Wanneer men niet (genoeg) betaald werkt, resulteert dit in een lagere AOW, wat dus een stimulans geeft om (meer) te werken. Wanneer de arbeidsverledeneis hoog genoeg ligt, kunnen de uitkeringslasten dalen.

Het nadeel van dit alternatief is echter dat partners met een traditionele rolverdeling een veel lager pensioen hebben. Vooral vrouwen zullen hier last van hebben wanneer de man overlijdt of wanneer ze scheiden van hun man. Bovendien is het lastig te definiëren wat ‘door werken en zorgen verdienstelijk maken voor de samenleving’ nu precies is. Hier zullen velen een andere mening over hebben.

Ook kan de uittreedleeftijd gekoppeld worden aan de levensverwachting per beroepsgroep¹⁰⁴. Er ontstaat dan een gedifferentieerde pensioenleeftijd. Dit is effectiever dan het verhogen van de algemene pensioenleeftijd, omdat je zo niet de kosten van pensioen naar kosten voor arbeidsongeschiktheid verplaatst¹⁰⁵.

6.5 Basisinkomen voor ouderen

Een ander alternatief is het afschaffen van de AOW en daarvoor in de plaats een basisinkomen voor ouderen invoeren¹⁰⁶. Vanaf een bepaalde leeftijd ontvangen ouderen een bepaald percentage van de huidige AOW-uitkering. Dit wordt dan het basisinkomen genoemd. Vervolgens zal naarmate men ouder wordt, dit basisinkomen stijgen tot de oorspronkelijke AOW-uitkering. Dit basisinkomen kan

¹⁰² Groot en Heyma, 2004

¹⁰³ Monden, 2008

¹⁰⁴ Bovenberg, 2006

¹⁰⁵ Sap, Nijssen en Schippers, 2008

¹⁰⁶ Verbon, 2009

aangevuld worden met een pensioeninkomen, maar ook door langer te werken. Werkgevers zullen het aantrekkelijker vinden ouderen in dienst te nemen, aangezien zij hen een lager loon zullen hoeven betalen omdat ouderen al een basisinkomen ontvangen. Ook blijft het aantrekkelijk voor ouderen om door te werken, omdat zij door het uit arbeid ontvangen loon samen met het basisinkomen toch een hoog inkomen kunnen hebben. Dit alternatief zal de arbeidsparticipatie dus verhogen.

7| Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Door de huidige vergrijzing is het, voor toekomstig houdbare overheidsfinanciën, van belang dat de arbeidsparticipatie verhoogd wordt. Dit is op verschillende manieren te bereiken, mede door bijvoorbeeld de AOW-leeftijd te verhogen. Om hierbij daadwerkelijk tot een hogere arbeidsparticipatie te komen, is het belangrijk dat de effectieve uittreedleeftijd mee stijgt. Om dit te bereiken zal de pensioenleeftijd uit de tweede pijler mee moeten stijgen met de hogere AOW-leeftijd. Hier zijn echter kosten aan gebonden. Huidige regelingen zullen ook aangepast moeten worden aan de hogere AOW-leeftijd. Ouderen zullen opnieuw getraind moeten worden zodat zij bij blijven bij de tijd. Tevens zullen de ziektekosten stijgen, evenals het aantal jaren met gebreken onder werknemers, waardoor er meer aanvragen zullen zijn voor een sociale zekerheidsuitkering. Ten slotte zullen velen het verhogen van de AOW-leeftijd als onrechtvaardig beschouwen, aangezien lager opgeleiden een groter deel van hun AOW-jaren moeten inleveren dan hoger opgeleiden die een hogere levensverwachting hebben. Echter brengt het verhogen van de AOW-leeftijd ook voordelen met zich mee: buiten dat het de arbeidsparticipatie mogelijk verhoogd, kan het de geestelijke gezondheid verbeteren, de prikkel om in kennis te investeren vergroten en de netto participatiegraad zal stijgen. Bovendien levert een verhoging van de AOW-leeftijd, vanwege een hogere arbeidsparticipatie, een hogere bijdrage aan de sociale zekerheid op. Het netto-effect hiervan kan echter laag uitpakken, omdat bij een hogere AOW-leeftijd tevens de lonen zullen dalen.

Wanneer de AOW-leeftijd verhoogd wordt, is daarbij een invoeringsperiode van ongeveer vijf jaar nodig om deze aangepaste pensioenregeling goed in te voeren en te communiceren. Hierna, om hoge uitvoeringskosten te voorkomen, kan de AOW-leeftijd het beste in één keer verhoogd worden, aangezien bij een geleidelijke invoering er vele nieuwe pensioenleeftijden in verschillende regelingen opgenomen moeten worden. De effectieve uittreedleeftijd zal ook zonder het geleidelijk invoeren van de hogere AOW-leeftijd automatisch geleidelijk hoger worden, wat voorkomt dat veel ouderen in de sociale zekerheid belanden.

Van belang bij het verhogen van de AOW-leeftijd is dan ook dat voorkomen wordt dat ouderen in plaats van op de AOW een beroep zullen doen op de sociale zekerheid.

Een andere manier om de arbeidsparticipatie te verhogen is het minder aantrekkelijk maken van vervroegd uittreden. Tevens moet hierbij langer doorwerken juist beloond worden. Dit kan door de replacement rate te verhogen naarmate men langer werkt, wat bereikt kan worden door de actuarieel neutraal vastgestelde correctiefactor te verhogen. Langer doorwerken verhoogt dan de contante waarde van het totale pensioen. Een voordeel hiervan is dat er pas kosten ontstaan wanneer mensen ook daadwerkelijk langer doorwerken. Het automatisch leeftijdsontslag moet afgeschaft worden en het moet normaal worden in de samenleving dat werknemers later stoppen met werken. Om vraag en

aanbod op de arbeidsmarkt overeen te laten komen, moet het ook voor werkgevers aantrekkelijk zijn ouderen in dienst te nemen of te houden. Dit kan door hen te belonen wanneer ze ouderen in dienst hebben, met bijvoorbeeld een premiekorting.

Er bestaan drie regelingen die eerder stoppen met werken mogelijk maken: het prepensioen¹⁰⁷, arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsuitkeringen. Om de arbeidsparticipatie te verhogen moeten deze uitredingsroutes financieel onaantrekkelijk en/of moeilijk toegankelijk zijn.

Ten slotte kan de arbeidsparticipatie verhoogd worden door vrouwen (nog) meer te stimuleren om te werken. Dit kan bijvoorbeeld door te zorgen voor goede kinderopvangvoorzieningen of door het mogelijk maken van het opnemen van tijdelijk zorgverlof.

Niet alleen de arbeidsparticipatie zal verhoogd moeten worden, ook zullen er verschillende hervormingen plaats moeten vinden in de huidige financiering van het pensioenstelsel. Momenteel is de belastingdruk voor gepensioneerden bij een zelfde inkomen gemiddeld tien procentpunt lager dan voor werkenden. Hoe groter dit verschil tussen belasting- en premiedruk bij wel of niet werkenden, hoe aantrekkelijker het is eerder te stoppen met werken. Wanneer de premievrijstelling voor 65-plussers afgeschaft wordt, of de AOW zelfs geheel wordt gefiscaliseerd, zorgt dit voor hogere premie-inkomsten. Hierdoor kunnen de premies dan ook dalen, wat zal resulteren in een hogere arbeidsparticipatie. Bovendien worden heffingskortingen momenteel voornamelijk uit fondsen gefinancierd, wat beter uit de schatkist kan. Dit voorkomt de huidige intensieve en ingewikkelde bewegingen van geldstromen tussen fondsen en schatkist en bovendien zouden de premieopbrengsten zonder heffingskortingen genoeg zijn om de AOW-uitkeringen van te betalen en zelfs nog ruimte beiden voor de huidige effecten van de vergrijzing.

Internationaal gezien zijn er vijf clusters van landen te onderscheiden wanneer deze ingedeeld worden op basis van verschillende sociale zekerheidskenmerken. Nederland valt niet onder één van deze clusters en wordt daarom ook wel hybride genoemd, aangezien het eigenschappen van meerdere clusters bevat.

Internationale pensioenhervormingen betreffen hervormingen van het pensioensysteem zelf en aanpassingen van de parameters van het pensioensysteem. Beide hervormingen kunnen gecombineerd worden met een overgang van publieke financiering naar private financiering van pensioenen.

Hervormingen van het pensioensysteem zelf houdt bij veel landen een overgang van een systeem van *defined benefit* naar een systeem van *defined contribution* in. In landen met een *defined contribution*-systeem werken mensen gemiddeld langer. Ook vindt er vaak een overgang van een systeem op omslagbasis naar een systeem op kapitaaldekkingsbasis, welke minder gevoel is voor vergrijzing, plaats. In Nederland lijken dit soort hervormingen in eerste instantie niet nodig, aangezien al bijna de helft van het totaal van de eerste, tweede en derde pijlers privaat op kapitaaldekkingsbasis wordt gefinancierd. Bij veel landen is het als overblijfsel uit het verleden nog aantrekkelijk om vervroegd met pensioen te gaan. Steeds meer landen proberen hier dan ook verandering in te brengen.

7.2 Aanbevelingen

Terugkomend op de probleemstelling: “*Is verhoging van de pensioenleeftijd van 65 jaar nodig en zo ja, hoe is deze verhoging het beste in te voeren?*”, is deze naar mijn mening als volgt te beantwoorden: Verhoging van de pensioenleeftijd van 65 jaar is nodig, maar dit moet niet bereikt worden door het verhogen van een standaard AOW-leeftijd. Er moet een AOW-leeftijd per beroepsgroep ingevoerd worden, welke enkel voor niet-zware beroepen hoger ligt dan de huidige AOW-leeftijd van 65 jaar, om zo te voorkomen dat ouderen in de sociale zekerheid belanden. Dit zal hoge uitvoeringskosten met zich mee brengen, maar op de lange termijn resulteren in een beter werkend systeem. Er moet een invoeringsperiode van ongeveer vijf jaar gehanteerd worden en daarna moeten de nieuwe AOW-leeftijden ineens ingevoerd worden.

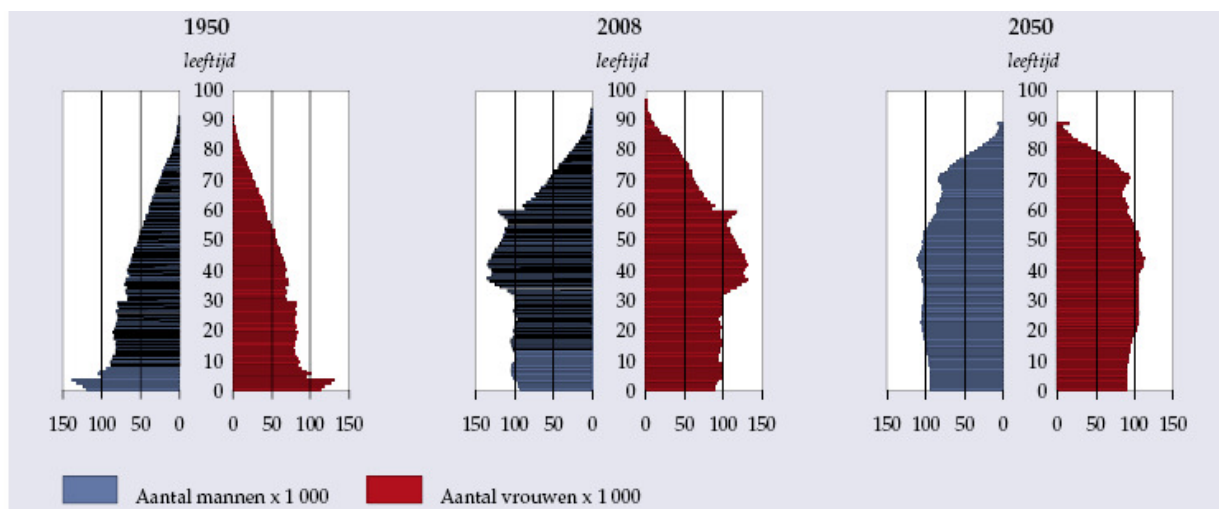
Om de effectieve uittreedleeftijd te verhogen en daarbij dus de arbeidsparticipatie, zal het minder aantrekkelijk gemaakt moeten worden om vervroegd uit te treden en zal langer doorwerken juist beloond moeten worden. Dit is te realiseren door de actuarieel neutraal vastgestelde correctiefactor te verhogen. Deze correctiefactor zorgt voor een verhoogde AOW-uitkering wanneer men langer doorwerkt en op dezelfde manier voor een verlaagde AOW-uitkering wanneer men eerder stopt met werken. De AOW-premies voor werkenden kunnen verlaagd worden wanneer de AOW volledig gefiscaliseerd wordt en hierbij de premievrijstelling voor 65-plussers afgeschaft wordt. Tevens moet het automatisch leeftijdsontslag afgeschaft worden en er moet een nieuwe visie in de samenleving gecreëerd worden, waarbij langer doorwerken normaal is. Om nog meer vrouwen te stimuleren om te werken moet er gezorgd worden voor goede kinderopvangvoorzieningen en moet het mogelijk zijn dat zij tijdelijk zorgverlof kunnen opnemen. Belangrijk bij het voorgaande is dat het ook voor werkgevers aantrekkelijk wordt ouderen in dienst te hebben. Zij moeten daarom beloond worden met bijvoorbeeld een premiekorting voor elke werknemer boven een bepaalde leeftijd die zij in dienst hebben. Deze korting moet stijgen naarmate de oudere werknemer ouder wordt.

¹⁰⁷ Sinds 2006 alleen nog maar voordelig voor werknemers die toen 56 jaar of ouder waren.

Bijlagen

Bijlagen bij hoofdstuk 2

Figuur 2.1: Samenstelling bevolking naar leeftijd



Bron: CBS

Figuur 2.2: Bevolking naar leeftijd in aantallen (op 1 januari)

Periode	Totale bevolking	Jonger dan 20 jaar	20 tot 40 jaar	40 tot 65 jaar	65 tot 80 jaar	80 jaar of ouder
1950	10.026.773	3.742.449	2.951.369	2.562.311	670.995	99.599
2008	16.405.399	3.940.450	4.267.063	5.783.060	1.799.337	615.489

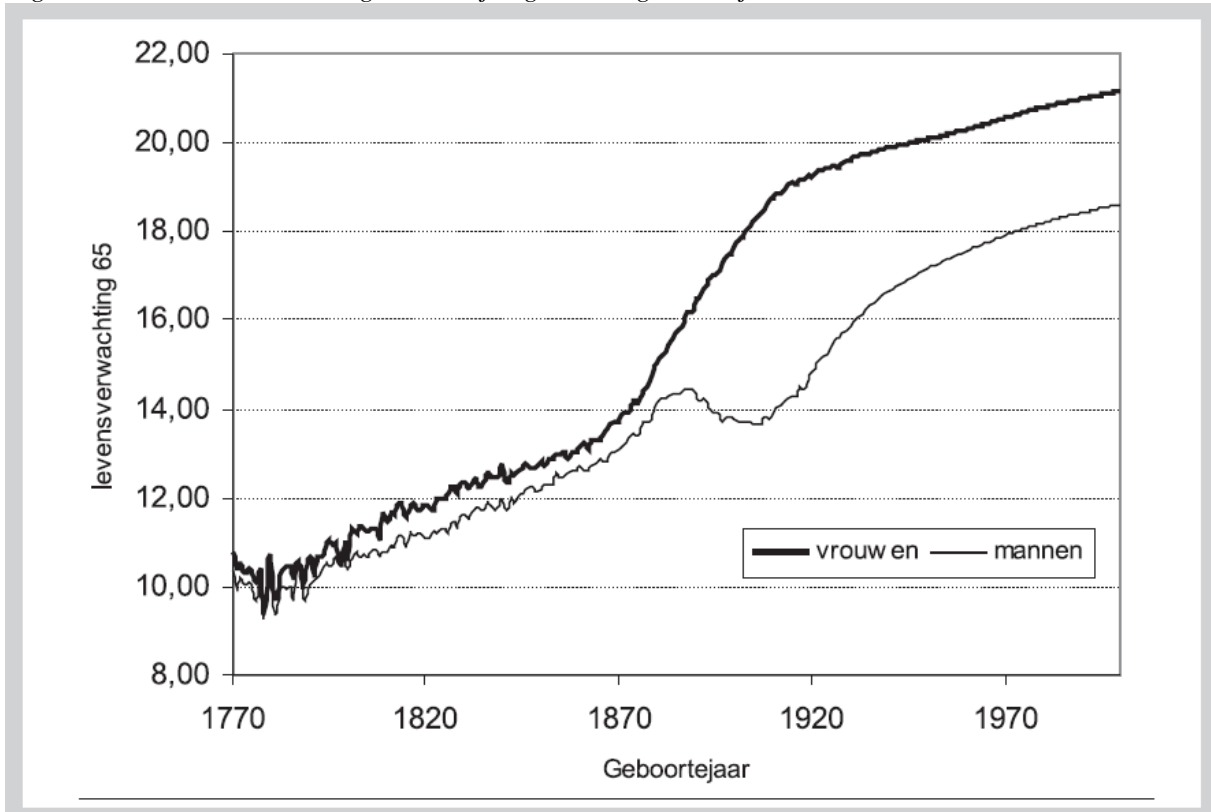
Bron: CBS, 25-09-2009; eigen bewerking

Figuur 2.3: Resterende levensverwachting in jaren

Geslacht	Leeftijd	1950	1980	2008
Mannen	60,5 jaar	17,31	17,07	20,87
	65,5 jaar	13,71	13,66	16,87
	70,5 jaar	10,51	10,71	13,16
Vrouwen	60,5 jaar	18,03	22,08	24,27
	65,5 jaar	14,22	17,97	20,05
	70,5 jaar	10,87	14,13	15,97

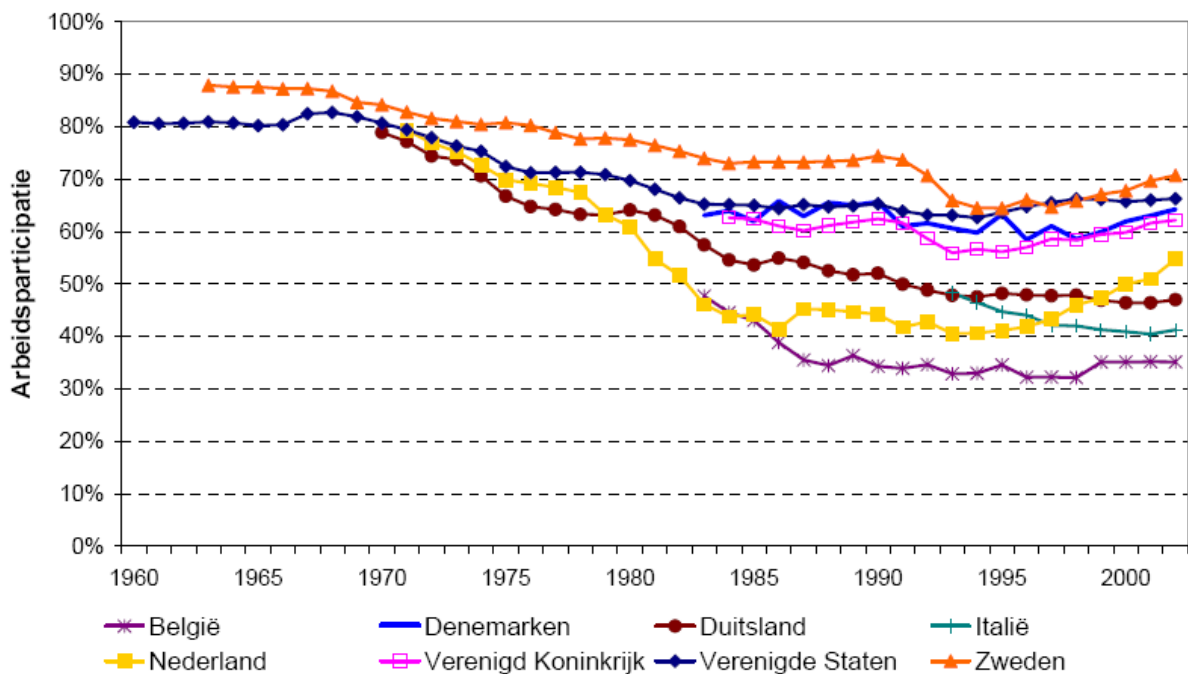
Bron: CBS, 25-09-2009; eigen bewerking

Figuur 2.4: Levensverwachting voor 65-jarigen naar geboortjaar 1770-2000



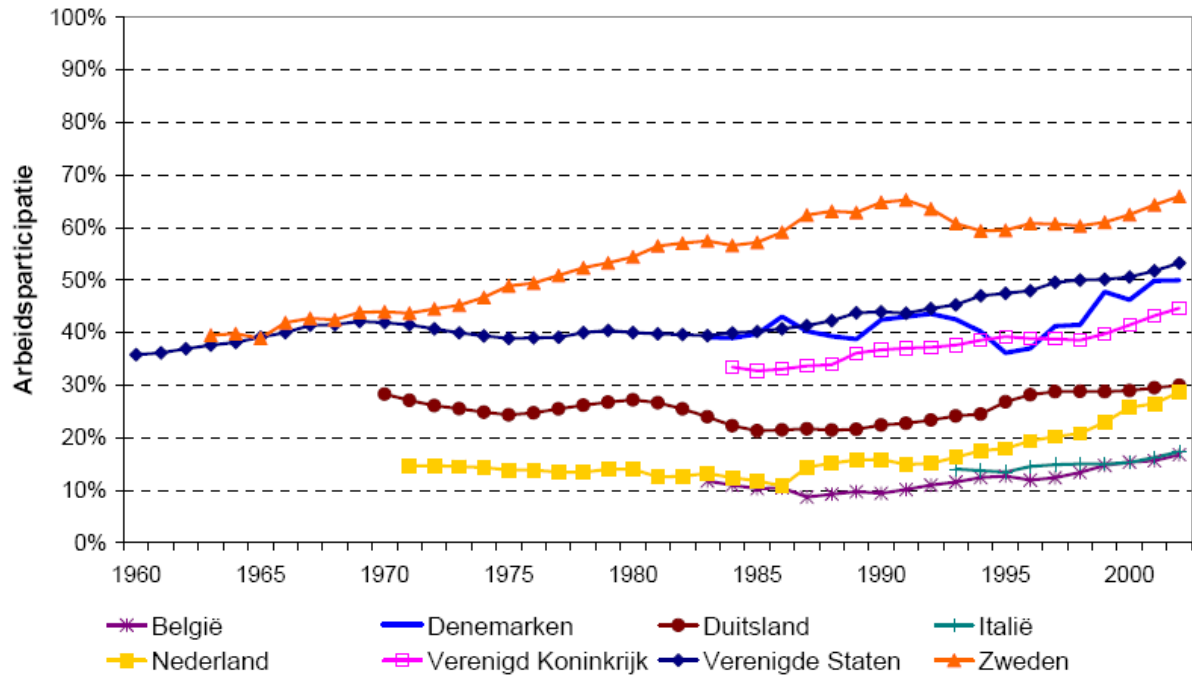
Bron: "Vergrijzing is een geborgen zegen"

Figuur 2.5: Arbeidsparticipatie van mannen van 55 tot en met 64 jaar



Bron: Groot en Heyma, 2004.

Figuur 2.6: Arbeidsparticipatie van vrouwen van 55 tot en met 64 jaar



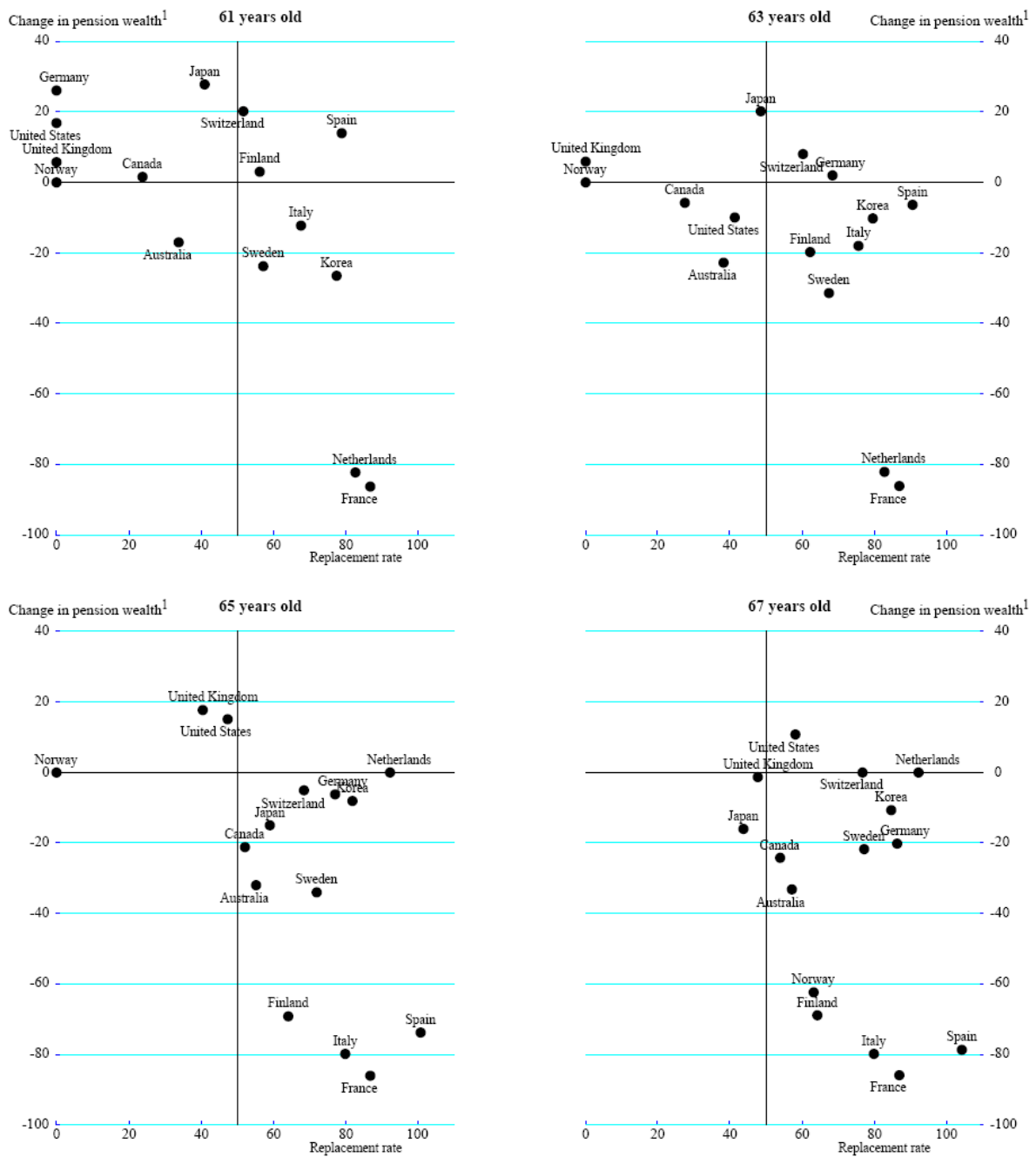
Bron: Groot en Heyma, 2004.

Figuur 2.7: Brutoparticipatiegraad naar leeftijd

	2000	2007	2011	2020
55-59 jaar	51	64	73	77
60-64 jaar	16	28	43	43
20-64 jaar	71	74	76	77

Bron: CPB, memo nr. 2008/19, mei 2008

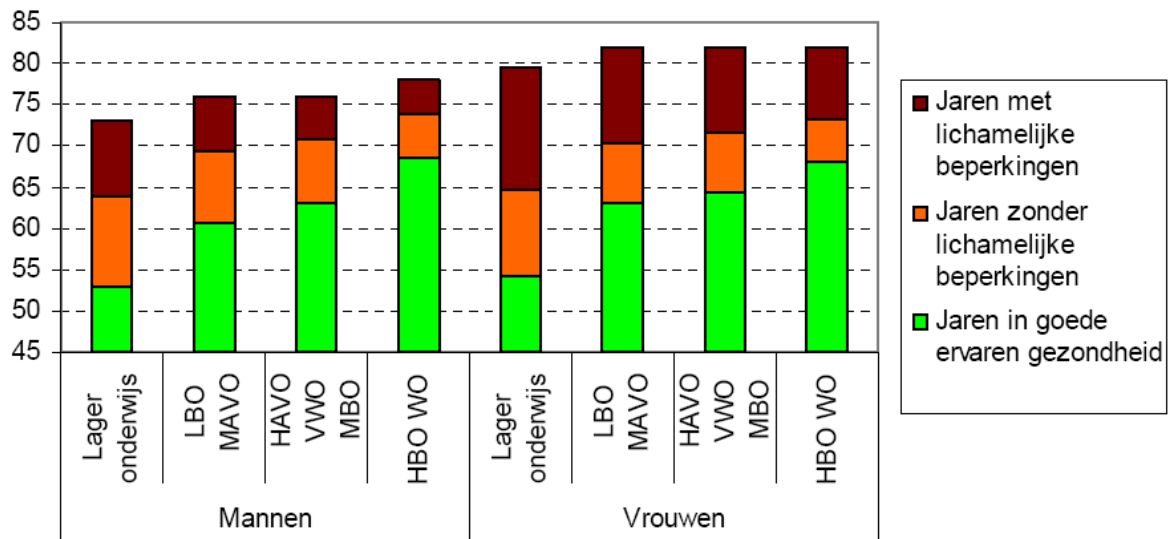
Figur 2.8: Replacement rates and change in pension wealth under regular retirement chemes by age



Bron: OECD Economic Outlook, 2002

Bijlage bij hoofdstuk 3

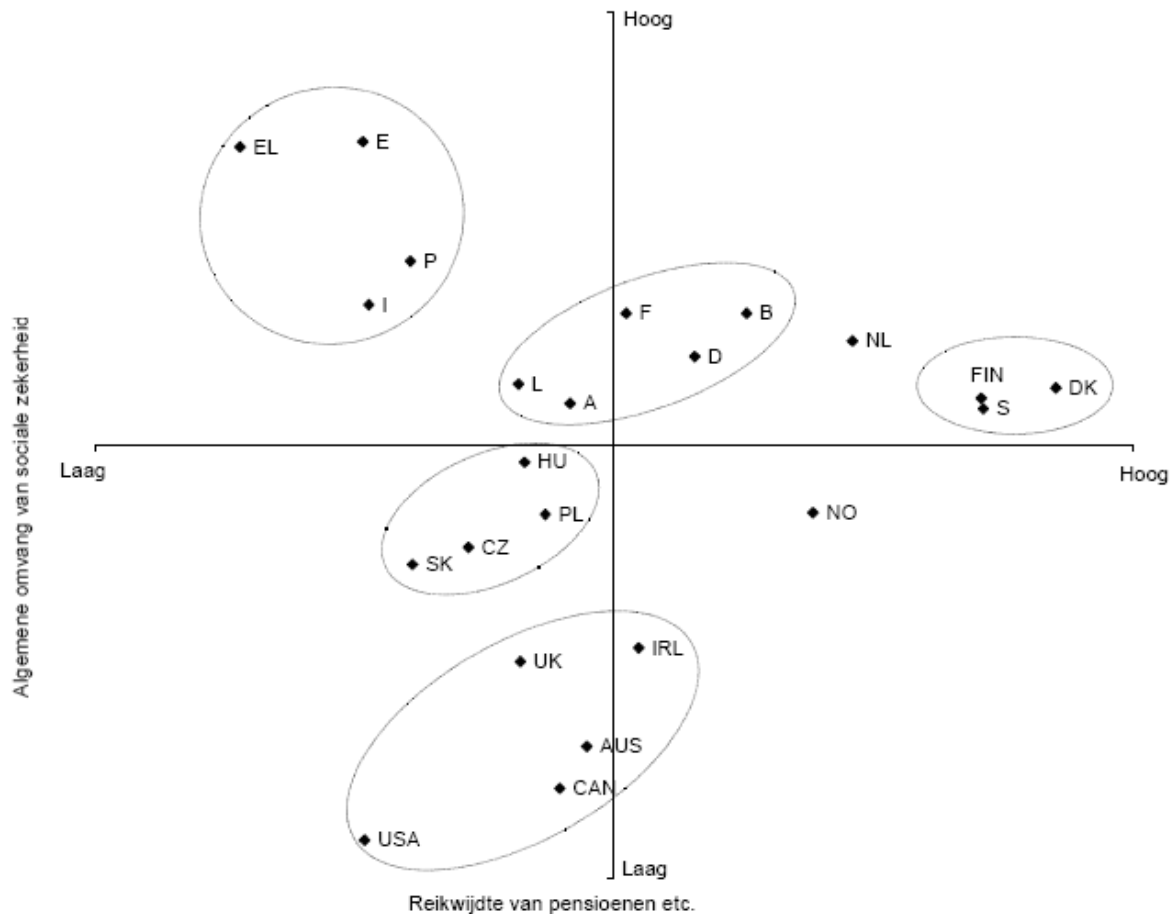
Figuur 3.1: Verschillen in levensverwachting naar opleiding en sekse



Bron: Bovenberg, OCFEB Research Memorandum

Bijlagen bij hoofdstuk 4

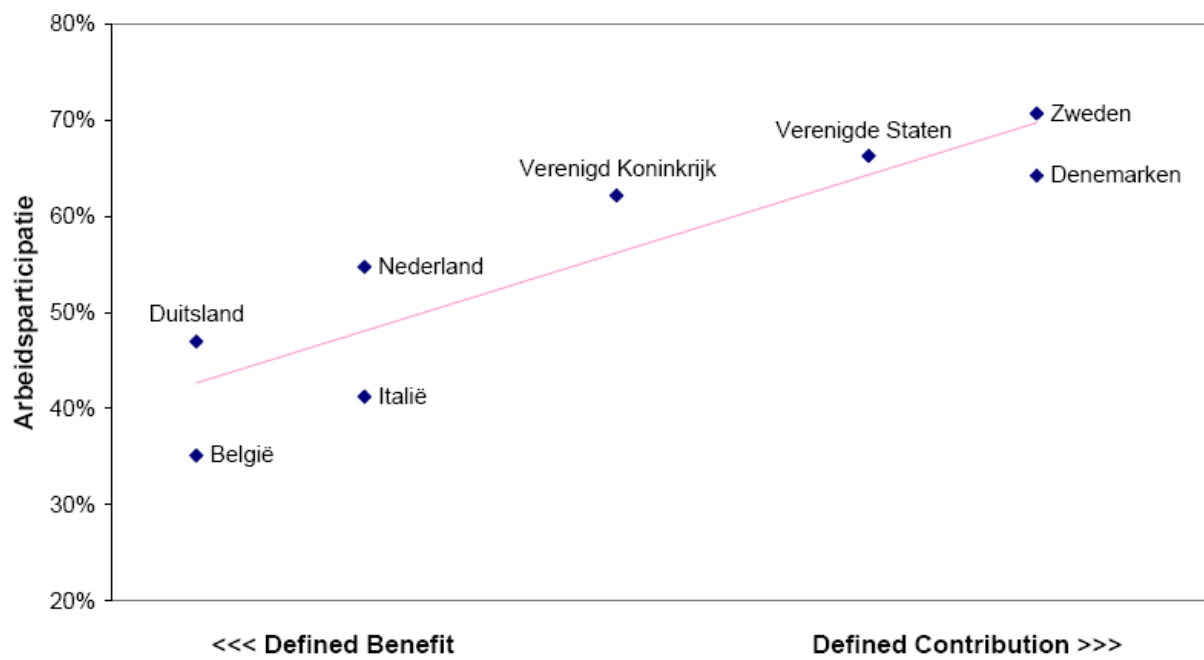
Figuur 4.1: Schaling van 23 landen gebaseerd op 85 verzorgingsstaatkenmerken



De eerste dimensie (x-as) geeft de algemene omvang van het sociale zekerheidssysteem weer; de tweede (y-as) refereert grotendeels naar de reikwijdte van de pensioenregelingen.

Bron: Soede, A.J., Vrooman, J.C., Ferraresi, P.M., Segre, G., "Unequal welfare states", SCP

Figuur 4.2: Relatie tussen de manier van pensioenopbouw en de arbeidsparticipatie van mannen van 55 tot en met 64 jaar, 2002



Bron: Groot en Heyma, 2004.

Referenties

- ABP (2006), “Ons pensioen: flexibel en vergrijzingsbestendig”, ABP Position Paper, augustus 2006.
- Actuarieel Genootschap (2009), Memorandum “De AOW in beweging”, reactie op notitie minister Donner voor invoering verhoging AOW-leeftijd, http://www.vbportal.nl/upload/vb/Nieuws/Memorandum_AG_20september2009.pdf, geraadpleegd op 25-10-'09.
- Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), “Naar een toekomst die werkt”, 16 juni 2008 http://www.flexservice.com/wp-content/uploads/Advies_Commissie_Bakker_Arbeidsparticipatie.pdf, geraadpleegd op 18-11-'09
- Beeksmā, M. en de la Croix, J. (2009), “Perspectief op langer doorwerken (2009)”, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 2009.
- de Beer, P.T. (2006), “Hogere arbeidsparticipatie kan kostenstijging AOW niet voorkomen”, ESB 16-06-2006, p. 276-279.
- Berendsen, E. en Rijnsburger, P. (2009), “Eerste globale verkenning van de gevolgen van een verhoging van de pensioenleeftijd”, UWV Kennismemo 09/08, 24 augustus 2009, http://www.uwv.nl/Images/KM09-08%20Eerste%20globale%20verkenning%20van%20een%20verhoging%20van%20de_tcm26-207223.pdf, geraadpleegd op 25-10-'09.
- Borghans, L., Cörvers, F., Kriechel, B., Montizaan, R. (2007), “Productiviteit, beloning en arbeidsparticipatie van ouderen”, Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt, 2007/5.
- Bovenberg, A.L. (2004), “Naar nieuwe pensioencontracten”, OCFEB Research Memorandum 0401, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1158/rm0401.pdf>, geraadpleegd op 23-10-'09.
- Bovenberg, A.L. en Gradus, R. (2008), “Dutch policies towards ageing”, European view, 7(2), p. 265-275.
- Bovenberg, A.L., Jacobs, B. en de Mooij, R. (2009), “Hogere arbeidsparticipatie 55-plussers vereist betere functionerende arbeidsmarkt”, Me Judice, Jaargang 2, 28 april 2009.
- Brunborg, H. (2007), “Life expectancy adjustments in the Norwegian pension reform”, Artikel gepresenteerd tijdens de Eurostat/UNECE Demographic projections work session Boekarest, 10-12 oktober 2007.
- Buiter, W.H., van Dalen, H.P., Eijffinger, S.C.W., Hartog, J., Koedijk, K., van Witteloostuijn, A. (2007), “Vergrijzing is een verborgen zegen”, kwartaalschrift economie, nummer 4.
- den Butter, F. en van Sonsbeek, J-M. (2008), “Opties voor flexibilisering van de AOW”, ESB 93(4549) 12 december 2008, p. 742-745.
- CBS bevolkingspiramide, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/vergrijzing/cijfers/extra/piramide-fx.htm>, geraadpleegd op 26-09-'09.
- Donner (2009), “De verzorgingstaat drijvend houden”, de Volkskrant, 9 mei 2009, http://docs.minszw.nl/pdf/135/2009/135_2009_1_24037.pdf, geraadpleegd op 25-10-'09

- Friedberg, L. en Webb, A. (2003), "Retirement and the evolution of pension structure", NBER working paper 9999, Cambridge.
- Goudswaard, K.P. (2002), "Naar een houdbaar sociaal stelsel", Openbare Uitgaven, nr. 2, p. 50-61.
- van de Grift, M. (2008), "Pensioenaanspraken en vergrijzing", de Nederlandse economie, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/40A155E9-15E5-469B-95FE-F504A904C1D7/0/2008p19p155art.pdf>, geraadpleegd op 25-10-'09.
- Groot, I., Heyma, A. (2004), "Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking", SEO, Position paper in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- van Harskamp, G. (2009), "Verhogen van de pensioenleeftijd heeft grote gevolgen", <http://www.pensioenopbouwen.nl/verhogen-van-de-pensioenleeftijd-heeft-grote-gevolgen/>, geraadpleegd op 23-10-'09.
- Helleman, J., de Jong, G. en van der Giezen, A. (2008), "Fiscalisering AOW niet door vergrijzing", ESB, 25 januari 2008.
- Kapelle, H.M. (2008), "Donner misrekenet zich met AOW-uitstel", persbericht Aegon, 28-09-2008.
- Kapelle, H.M. (2009), "AOW naar 67 en dan...", P&P nr 5/2009, http://www.belastingrecht.aandevu.nl/Portals/0/images/Kapelle_artikel15.pdf, geraadpleegd op 25-09-'09.
- Kühntopf, S. en Tivig, T. (2008), "Early retirement in Germany: loss of income and lifetime?", Artikel gepresenteerd tijdens het 64e IIPF congres in Maastricht.
- Martin, J.P. en Whitehouse, E. (2008), "Reforming retirement income systems: lessons from the recent experiences of OECD countries", OECD Social, Employment and migration working papers, No. 66.
- Monden, C. (2008), "Grote verschillen in de groep werkende 65+ mannen", ESB, 93 (4531), p. 183-185.
- OECD Economic Outlook, "Increasing employment: the role of later retirement", Volume 2002/2, p. 137-154.
- PCOB (2009), "Achtergrondinformatie inhoudelijke positionering PCOB", www.pcob.nl/?p=download&file_id=11918, geraadpleegd op 25-09-'09
- Pensioen Advies (2009), "Verhoging AOW-leeftijd heeft grote impact op pensioenuitvoerders", <http://www.mdweekly.nl/921423/verhoging-aow-leeftijd-heeft-grote-impact-op-pensioenuitvoerders>, geraadpleegd op 18-11-'09
- Queisser, M. en Whitehouse, E. (2006), "Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system design", OECD Social, employment and migration working papers, No. 40.
- Sap, J., Nijssen, J., Schippers, J. en Vermeulen, M. (2008), "Maak de AOW afhankelijk van arbeidsverleden" ESB, 93 (4547), p. 678-681.
- Soede, A.J., Vrooman, J.C., Ferraresi, P.M., Segre, G. (2004), "Unequal welfare states", SCP, http://english.scp.nl/english/publications/books/903770185x/Unequal_welfare_states-Nederlandse_samenvatting.pdf, geraadpleegd op 25-10-'09.

Verbon, H.A.A. (2009), “Verhoging AOW-leeftijd is zinloos, duur en oneerlijk”, de Volkskrant, 9 februari 2009, http://extra.volkskrant.nl/opinie/artikel/show/id/2642/Verhoging_AOW-leeftijd_is_zinloos_duur_en_oneerlijk, geraadpleegd op 18-11-'09

Verbon, H.A.A. (2009), “Een simpel AOW-alternatief voor Agnes Jongerius”, Me Judice, jaargang 2, 5 april 2009.

Verbon, H.A.A. (2009), “Vervang de AOW door een basisinkomen voor ouderen”, Me Judice, jaargang 2, 12 oktober 2009.

Vinke, R. (2009), “Pensioenleeftijd wordt uitslaande brand”, Gids online, 7 september 2009, <http://www.gidsonline.nl/?m=column&f=detail&id=33649>, geraadpleegd op 25-10-'09.

de Zwaan, L. (2009), brief aan SER, http://www.cisasite.nl/SER_7sept2009.pdf, geraadpleegd op 23-10-'09.