

Economische effecten van beleidsopties rond de AOW- leeftijd

Dr. A. Zulkarnain, Drs. H. ter Rele, Dr. P. Zwaneveld



Economische effecten van beleidsopties rond de AOW-leeftijd

Onlangs publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) een studie waarin enkele beleidsopties omtrent de Algemene Ouderdomswet (AOW) en hun economische effecten in kaart zijn gebracht.¹ De studie heeft tot doel politieke partijen en beleidsmakers over deze opties en effecten te informeren bij het opstellen van de verkiezingsprogramma's in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van volgend jaar. Dit artikel bespreekt een aantal van de beleidsopties, en richt zich op de maatregelen die de AOW-leeftijd beïnvloeden.

Tabel 1 geeft enkele economische effecten van de maatregelen weer, waarbij de budgettaire effecten voor de overheid in twee kengetallen worden uitgedrukt: het zogeheten ex-ante budgettaire effect in 2025 (einde komende kabinetsperiode), en het effect op het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën op lange termijn. Een positief houdbaarheidssaldo geeft inzicht in de ruimte in de begroting om uitgaven permanent te verhogen en/of lasten te verlagen zonder dat toekomstige generaties niet langer gebruik kunnen maken van dezelfde sociale zekerheid en overheidsvoorzieningen als de huidige generaties en de overheidsschuld onhoudbaar wordt. Dit saldo wordt uitgedrukt in % bbp. De tabel geeft ook de effecten op de werkgelegenheid na volledige implementatie en de inkomensongelijkheid weer. Bij het ex-ante budgettaire effect en het effect op de inkomensongelijkheid zijn de indirecte effecten, zoals die via werkgelegenheidsreacties, niet meegenomen. Vandaar dat wordt gesproken over het ex-ante budgettaire effect. In het effect op de houdbaarheid en de werkgelegenheid zijn deze effecten wel verwerkt. Belangrijk hierbij is met name dat de AOW-leeftijd, omdat deze door veel mensen wordt gepercipieerd als een norm, invloed heeft op de uittreedleeftijd en daarmee ook op het bbp en de belasting-opbrengsten. Alle maatregelen beschouwen het AOW-pad uit het pensioenakkoord van juni 2019 als uitgangspunt.²

De eerste vier beleidsopties uit Tabel 1 betreffen maatregelen die het tijdpad van de AOW-leeftijd veranderen. Figuur 1 geeft hiervan een illustratie.

Dr. A. Zulkarnain (links) is wetenschappelijk medewerker; drs. H. ter Rele (midden) is senior wetenschappelijk medewerker en dr. P. Zwaneveld is programmaleider pensioenen en houdbare overheidsfinanciën, allen werkzaam bij het CPB.

De auteurs bedanken Debby Lanser voor commentaar. Dit artikel is mede mogelijk gemaakt door een Netspar-project (thema2017.03).



Tabel 1. Overzicht structurele effecten van beleidsopties omtrent uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen*

Maatregel	Economische effecten			Inkomensongelijkheid
	Ex-ante budgettaire effect in 2025 (a)	Effect op houdbaarheidssaldo (b)	Werkgelegenheid (na volledige implementatie) (c)	Inkomensongelijkheid
	mld euro	% bbp	%	%
1. AOW-leeftijd 1 jaar hoger (e)	2	0,3	0,7	Toename
2. AOW-leeftijd 1 jaar lager (e)	-0,9	-0,3	-0,7	Afname
3. Terug naar 1-op-1 koppeling levensverwachting	geen	0,3	0,9	Toename
4. AOW-leeftijd bevroren op 67 jaar na 2024	geen	-0,5	-1,5	Afname
5. Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere opname	-0,4	-0,3	-1,1	Niet eenduidig en klein
6. Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar latere opname	0,2	0,1	0,2	Niet eenduidig en klein

* Voor meer uitleg over de uitkomstmaten, zie paragraaf 1.2.2. van *Kansrijk Arbeidsmarkt* deel 2 (CPB, 2016, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-uittreedleeftijd-en-AOW-2020.pdf>). De cijfers zijn zoals gebruikelijk met onzekerheden omgeven.

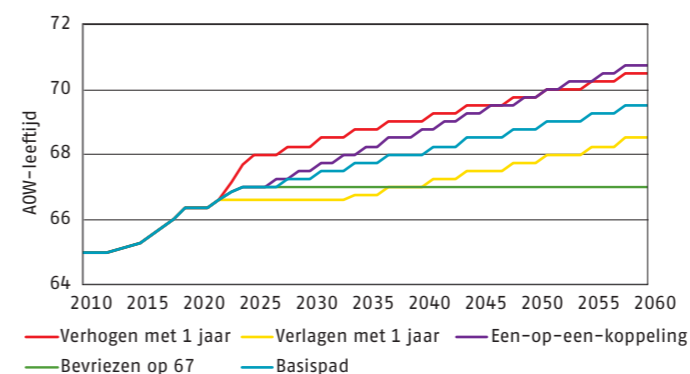
(a) Dit is het ex-ante budgettaire effect in (volumebasis) 2025, prijspeil 2021. Ex-ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, niet zijn meegerekend. Een + betekent een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring).

(b) Het houdbaarheidseffect is een langetermijn ex-post effect waarbij gedragseffecten zijn meegerekend.

(c) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in uren na volledige implementatie.

(d) Het effect op de inkomensongelijkheid gaat om het ex-ante effect op de veranderingen van de Gini-coëfficiënt m.b.t het gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomen na volledige implementatie, waarbij een + vergroting van de ongelijkheid betekent. (Zie voor meer uitleg paragraaf 1.2.2. van *Kansrijk Arbeidsmarkt* deel 2 (CPB, 2016, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-boek-22-kansrijk-arbeidsmarktbeleid-deel-2.pdf>).

(e) De effecten van maatregel 1 en 2 zijn op de korte termijn niet symmetrisch, omdat de verhoging en verlaging paden volgen die niet symmetrisch zijn. Zie pagina 7 voor de beschrijving van deze maatregelen.



Figuur 1. AOW-paden in het basispad en in beleidsoptie 1 t/m 4

BELEIDSOPTIE 1 EN 2: AOW-LEEFTIJD EEN JAAR MEER OF MINDER VERHOGEN³

De eerste beleidsoptie verhoogt de AOW-leeftijd structureel met een jaar, verdeeld over drie jaarlijkse stappen van vier maanden vanaf 2022, zodat de AOW-leeftijd in 2025 een jaar hoger is dan in het basispad. Dit leidt in 2025 tot een verbetering van het ex-ante budgettaire effect van 2 mld. euro. Dit effect is het saldo van lagere AOW-uitgaven, een vergroot beroep op de overige socialezekerheidsregelingen en hogere AOW-premie-ontvangsten. Omdat mensen langer door zullen werken, neemt de werkgelegenheid naar verwachting structureel toe met 0,7%. Het langetermijneffect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, waarbij de werkgelegenheidseffecten zijn meegenomen, is 0,3% bbp.

De tweede beleidsoptie stelt de geplande verhogingen van de AOW-leeftijd uit, waardoor het in 2034 een jaar lager is dan in het basispad. De verschillen in de ingroepaden van beide maatregelen leiden ertoe dat de effecten op de korte termijn niet symmetrisch zijn. Het ex-ante budgettaire effect van de verlaging is in 2025 -0,9 mld. euro, en daarmee kleiner dan die van de verhoging. Op de lange termijn zijn de effecten van de maatregel (afgerond) wel symmetrisch, met een effect op het houdbaarheidssaldo van -0,3% bbp en een afname van de werkgelegenheid van 0,7%. Bij een hogere AOW-leeftijd neemt de inkomensongelijkheid toe, omdat de herverdeling van werkenden, met gemiddeld een relatief hoog inkomen, naar ouderen afneemt. Bij een verlaging van de AOW-leeftijd zijn de effecten omgekeerd, en zijn de inkomensverschillen kleiner.

BELEIDSOPTIE 3 EN 4: AOW-LEEFTIJD EEN-OP-EEN KOPPELEN AAN DE LEVENSVORWACHTING OF BEVRIEZEN OP 67 JAAR

In het Pensioenakkoord is de koppeling van de AOW-leeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting versoepeld tot een tweederdekoppeling. Een maatregel die teruggaat naar de oude een-op-een-koppeling volgt het huidige pad tot een AOW-leeftijd van 67 jaar in 2024. Vanaf 2025 stijgt de AOW-leeftijd weer een-op-een met de stijging van de levensverwachting. Op de korte termijn (tot 2025) heeft deze maatregel geen effect op het overheidssaldo. In 2060 brengt deze maatregel de AOW-leeftijd op basis van de huidige verwachtingen 15 maanden hoger, op 70 jaar en negen maanden. De hogere AOW-leeftijd zorgt voor minder uitgaven aan AOW-uitkeringen, en omdat mensen langer doorwerken neemt de werkgelegenheid toe met 0,9%.



Op de lange termijn komt het houdbaarheidssaldo hierdoor 0,3% bbp hoger uit. De inkomensongelijkheid stijgt doordat de AOW-leeftijd sneller stijgt, en de herverdeling afneemt.

Bij het bevriezen van de AOW-leeftijd op 67 wordt de koppeling met de levensverwachting vanaf 2025 losgelaten. Op de korte termijn zijn er geen budgettaire effecten. Op de lange termijn zullen de uitgaven aan AOW-uitkeringen stijgen, en zal de werkgelegenheid structureel dalen met 1,5%. Hierdoor dalen het bbp en de belastingopbrengsten, wat leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo van 0,5% bbp. De inkomensongelijkheid neemt af, omdat de AOW-leeftijd na 2025 niet verder stijgt, waardoor de herverdeling toeneemt.

BELEIDSOPTIE 5 EN 6: KEUZEVRIJHEID OM AOW OP LAGERE OF HOGERE LEEFTIJD TE LATEN INGAAN⁴

De mogelijkheid om de AOW actuariael neutraal tot maximaal drie jaar eerder of later te laten ingaan verruimt de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de inkomstenstroom gedurende de levensloop. Voor ouderen die al de mogelijkheid hebben om hun aanvullend pensioen vervroegd op te nemen voegt deze maatregel weinig toe. Maar voor mensen met liquiditeitsrestricties kan vooral eerdere opname aantrekkelijk zijn. Indien een vervroegde opname, voor mensen met weinig of geen aanvullend pensioen, leidt tot een lagere uitkering tijdens het pensioen, hebben zij een recht op bijstand boven de AOW-leeftijd.

PERSONEN MET EEN HOOG INKOMEN EN EEN HOGE LEVENSV ERWACHTING HEBBEN DAARENTEGEN JUIST BAAT BIJ EEN LATE OPNAME

Theoretisch zou verwacht kunnen worden dat vooral personen met een laag inkomen en een relatief lage levensverwachting van vervroegde opname gebruikmaken. Deze groep heeft namelijk baat bij vervroegde opname, omdat dit de verwachte totale uitkering over de pensioenperiode verhoogt.⁵ Personen met een hoog inkomen en een hoge levensverwachting hebben daarentegen juist baat bij een late opname. Empirisch onderzoek hiernaar geeft echter geen uitsluitsel. Onderzoek in Nederland en elders wijst niet in de richting van dergelijk strategisch gedrag (o.a. Dellaert en Ponds, 2014⁶, Van Ewijk et al. 2017⁷), en laat zelfs zien dat de vervroegde opnemers gemiddeld juist een hoger salaris bleken te hebben. Daarentegen, vindt Amerikaans onderzoek wel eerdere uittreding bij lage inkomensgroepen (Bosworth et al., 2016⁸). Anderzijds zal langer doorwerken op de lange termijn ook voor mensen met een laag inkomen mogelijk lichamelijk haalbaarder zijn. Dit komt omdat de gezonde levensverwachting, door de tweederde-koppeling aan de levensverwachting, net zo snel of sneller stijgt dan de AOW-leeftijd en mensen op deze leeftijd, in de toekomst, naar verwachting gemiddeld gezonder zullen zijn.⁹ Belangrijk is ook dat de mogelijkheid om later uit te treden afhangt van het ontslagrecht. Onder de huidige wetgeving worden de mogelijkheden om langer door te werken daardoor beperkt.

Op de korte termijn zullen er budgettaire effecten zijn wanneer de eerste cohorten gebruikmaken van de mogelijkheid om vroeger of later uit te treden, tegen hoger of lagere uitkeringen. Op de lange termijn zullen de AOW-uitgaven vanwege de actuariële neutraliteit waarschijnlijk weinig afwijken van het basispad, en zal het effect op het houdbaarheidssaldo gedreven worden door de werkgelegenheidseffecten.

Indien alleen de mogelijkheid wordt geboden van eerdere opname, dan zal de werkgelegenheid naar schatting met 1,1% dalen. De geldende AOW-leeftijd verwatert dan namelijk als norm. Tevens kan door sociale interacties een kleiner effect op langer doorwerken worden verwacht: langer doorwerken van een deel van de bevolking stimuleert het langer doorwerken van de rest van de bevolking minder dan in het basispad (Van Rooij et al., 2014). In 2025, is het een ex-ante budgettaire effect -0,4 mld. euro, en structureel is het houdbaarheidseffect -0,3 % bbp.

Indien alleen een opwaartse aanpassing van de AOW-leeftijd mogelijk is, stijgt de werkgelegenheid naar schatting met 0,2%. Dit effect is kleiner dan bij een neerwaartse flexibilisering, vanwege het huidige ontslagrecht, en omdat eerder genoemd onderzoek (Dellaert en Ponds, 2014, Van Ewijk et al., 2017) uitwees dat er geen strategisch gedrag lijkt te zijn onder mensen met een hogere levensverwachting. De eenzijdige opwaartse optie heeft daarom een kleiner ex-ante budgettair effect van 0,2 mld. euro in 2025, en een klein positief houdbaarheidseffect van 0,1% bbp. ■

1 – Zie voor een uitgebreidere bespreking Kansrijk Arbeidsmarktbeleid: Update Uittreedleeftijd en AOW (CPB 2020), <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-uittreedleeftijd-en-AOW-2020.pdf>

2 – De komende jaren stijgt de AOW-leeftijd tot 67 jaar in 2024. Vanaf 2025 wordt de AOW-leeftijd gekoppeld aan de levensverwachting, zodanig dat een verdere stijging van de resterende levensverwachting vanaf de 65e verjaardag voor twee derde leidt tot een hogere AOW-leeftijd. De AOW-leeftijd in 2060 wordt op basis van de huidige verwachtingen hierdoor 69,5 jaar.

3 – Deze maatregelen houden er rekening mee dat een verandering van de AOW-leeftijd, rekening houdend met een invoeringstermijn, op z'n vroegst in 2022 ingezet kan worden.

4 – De mogelijkheid van eerdere opname creëert wel institutionele complicaties. Voor een bespreking hiervan wordt verwezen naar Kansrijk Arbeidsmarktbeleid: Update Uittreedleeftijd en AOW (CPB 2020), <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-uittreedleeftijd-en-AOW-2020.pdf>

5 – Dit vloeit voort uit het gegeven dat de uitkeringen bij eerdere of latere opname actuariael neutraal worden aangepast en deze aanpassing uitgaat van een voor iedereen gelijke gemiddelde levensverwachting. Personen met een lagere (hogere) levensverwachting, doorgaans de lager (hoger) opgeleiden met een laag (hoog) inkomen, zullen daarom baat hebben bij eerdere (latere) opname, omdat de verlenging (verkorting) van de uitkeringsperiode relatief groot (klein) is in verhouding tot de jaarlijkse uitkeringsverlaging (uitkeringsverhoging).

6 – Dellaert B. en E. Ponds, 2014, Pensioen op maat: heterogeniteit en individuele keuzevrijheid in pensioenen, in Toekomst voor aanvullende pensioenen, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, pp. 45-71.

7 – van Ewijk, C., Mehlkopf, R., van den Bleeken, S., & Hoet, C. 2017. Welke keuzemogelijkheden zijn wenselijk vanuit het perspectief van de deelnemer? (Netspar Design Paper; No. 71). Tilburg: Netspar.

8 – Bosworth, B., G. Burtless, en Kan Zhang, 2016, Later retirement, inequality in old age, and the growing gap in longevity between rich and poor, Brookings Economic Studies

9 – Het RIVM geeft aan dat elk gewonnen levensjaar op 65-jarige leeftijd voor mannen gemiddeld bestaat uit 10 maanden in als goed ervaren gezondheid, en voor vrouwen uit 8 maanden (Van der Noordt et al. 2020. Gezondheid en Arbeidsparticipatie rond de AOW-leeftijd: Verwachte ontwikkelingen tot 2040. RIVM-rapport 2019-0219).