

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330002591>

De verbeelding van een redelijke verhoging van de AOW-leeftijd

Article · December 2018

CITATIONS

0

READS

22

3 authors:



[Joop De Beer](#)

Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute

166 PUBLICATIONS 676 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Hendrik P. Van Dalen](#)

Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute

380 PUBLICATIONS 2,239 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Kene Henkens](#)

Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute

338 PUBLICATIONS 4,121 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



PUSHPULL [View project](#)



Unpaid work around the retirement transition [View project](#)

De verbeelding van een redelijke verhoging van de AOW-leeftijd



21 december 2018

- [Joop de Beer](#)
- [Harry van Dalen](#)
- [Kène Henkens](#)

Minister Koolmees heeft toegezegd om de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting tegen het licht te houden. Zo'n onderzoek zou mogelijk het overleg over een nieuw pensioenakkoord vlot kunnen trekken. NIDI-onderzoekers De Beer, Van Dalen en Henkens nemen alvast een voorschot en presenteren een aantal alternatieven voor de huidige een-op-eenkoppeling aan de levensverwachting en de kosten die daaraan verbonden zijn. Een vertraging van de stijging van de AOW-leeftijd is mogelijk en betaalbaar. Het bevroren van de AOW-leeftijd op 66 jaar zal echter een dure zaak worden.

Doorbreken patstelling

De onderhandelingen over een pensioenakkoord ter hervorming van het Nederlandse pensioenstelsel zitten vast. Toch lijkt er sinds het Kamerdebat van 27 november j.l. weer enig zicht op beweging. Een meerderheid van de Kamer heeft een motie gesteund om minister Koolmees de opdracht te geven om te onderzoeken wat een meer geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd betekent voor de overheidsfinanciën en uiteraard voor de burgers zelf. De huidige wet schrijft een een-op-eenkoppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting voor – dus ieder jaar dat we langer leven moeten we ook een jaar langer doorwerken. Hiermee heeft men de burgers gebonden aan een wel zeer straffe norm waarbij men grote twijfels kan hebben of die op termijn houdbaar is. CDA-fractievoorzitter Buma bracht onder woorden wat velen inmiddels doorhebben: “die een-op-eenkoppeling is een heel groot probleem dat we

met ons meedragen.” Voor de verkiezingen van 2017 hebben wij al uitgebreid stilgestaan bij waarom de stijging van de AOW-leeftijd zoals deze in de wet is verankerd in een te hoog tempo voltrekt (De Beer et al. 2017). In deze bijdrage bekijken we wat het betekent als we de AOW-leeftijd in een gematigder tempo laten stijgen.

Waarom de last van langer leven gedeeld kan worden

Maar waarom speelt de stijgende levensverwachting het denken over ons pensioenstelsel parten? Het antwoord op die vraag is nauw verbonden met de bredere vraag hoe een overheid het beste met de stijging van de levensverwachting kan omgaan. De huidige koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting (zie de Beer et al. 2017) huldigt de opvatting dat ieder jaar verlenging van de levensduur zich vertaalt in een jaar langer deelnemen aan de arbeidsmarkt. Gezien de protesten over de forse stijging van de AOW-leeftijd, is het een formule die niet appelleert aan het rechtvaardigheidsgevoel van verschillende generaties. Immers decennialang hebben generaties werkenden tot de vaste leeftijd van 65 jaar gewerkt om daarna van ieder jaar winst in levensverwachting ten volle te profiteren: een jaar langer leven vertaalde zich in een jaar langere pensioenperiode. En plotseling is daar een stelselherziening voor nieuwere generaties werkenden die werden geconfronteerd met de regel dat een jaar winst in levensverwachting een-op-een wordt omgezet in een jaar langer werken. Extra jaren worden niet meer aan de pensioenperiode toegevoegd, deze periode is vanaf de AOW-herziening vastgesteld op 18,26 jaar (de resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd in het jaar van de herziening).

Vanuit de praktijk kan men geluiden opvangen dat werknemers moeite hebben om de stijging van de pensioenleeftijd bij te benen (Van Dalen en Henkens, 2018, en zie ook [Trouw, 13 oktober 2018](#)) En de veel gevraagde bewegingsruimte om eerder uit te treden blijkt zich juist niet voor te doen bij de groep werknemers die een zwaar beroep uitoefent, maar bij de vermogende- en veelal hoog opgeleide - werknemers. Maar de ongeruste geluiden komen niet alleen uit werknemershoek, ook werkgevers maken zich ongerust over wat de abrupte verhoging van de AOW-leeftijd betekent voor de werkvloer (Oude Mulders et al. 2018). Vooral in de bouw en industrie zijn de zorgen groot.

De handhaving van de AOW-leeftijd op een vaste leeftijd van 65 is echter - gezien de vergrijzing - niet houdbaar, hoe sympathiek die maatregel ook klinkt. Op het hoogtepunt van de vergrijzing (rond 2040) zouden dan tegenover iedere AOW-er slechts twee (potentieel) werkenden (20-65-jarigen) staan. Het kabinet had toentertijd in gedachte dat men deze onhoudbare verhouding kon temperen door de AOW-leeftijd direct te koppelen aan de levensverwachting. Maar die een-op-eenkoppeling staat ook onder druk omdat het een disproportionele doorwerklast neerlegt bij de werkende generaties van nu en in de toekomst.

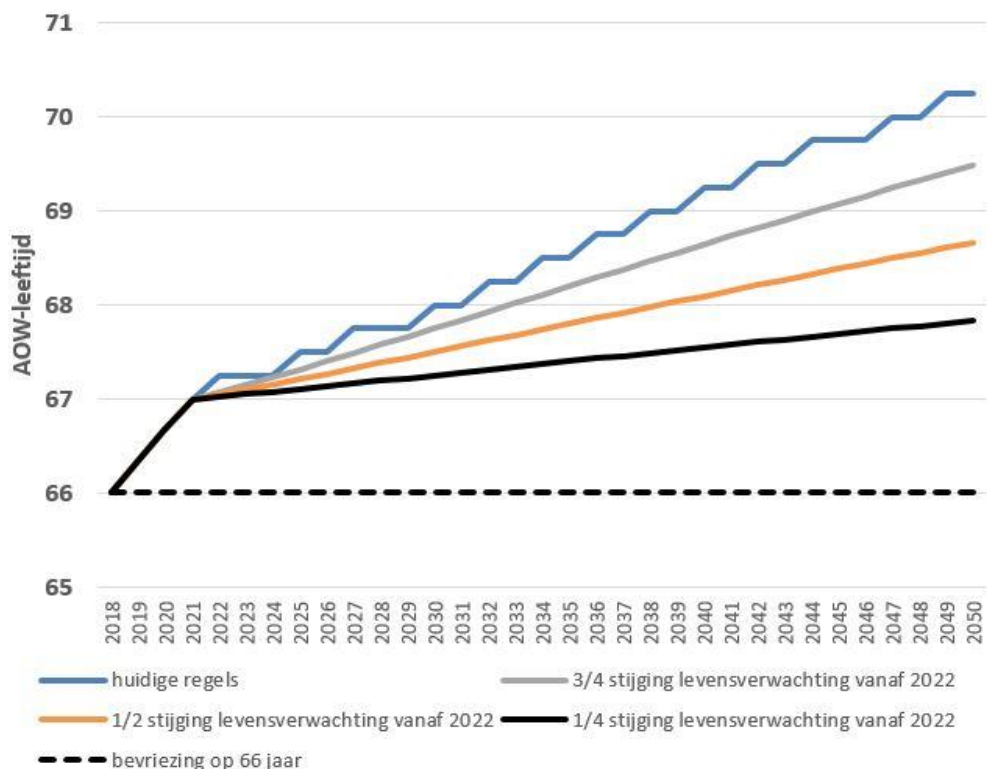
De zoektocht van het parlement naar een compromis zal neerkomen op een compromis dat én tegemoet komt aan het financiële houdbaarheidsvraagstuk én het rechtvaardigheidsbeginsel dat huidige en toekomstige generaties op evenwichtige wijze in de winst in levensverwachting delen. Het centrale idee is dat winst in levensverwachting zich zowel vertaalt in een langer arbeidsleven als in een langere pensioenperiode. Een dergelijk beleid zou de toename van de AOW-leeftijd voor jongere generaties acceptabeler maken. Men moet wel langer werken, maar men krijgt daar dan ook extra AOW-jaren voor terug.

Een gematigder tempo

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

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

Figuur 1: AOW-leeftijd: volgens huidige regels en vier alternatieven



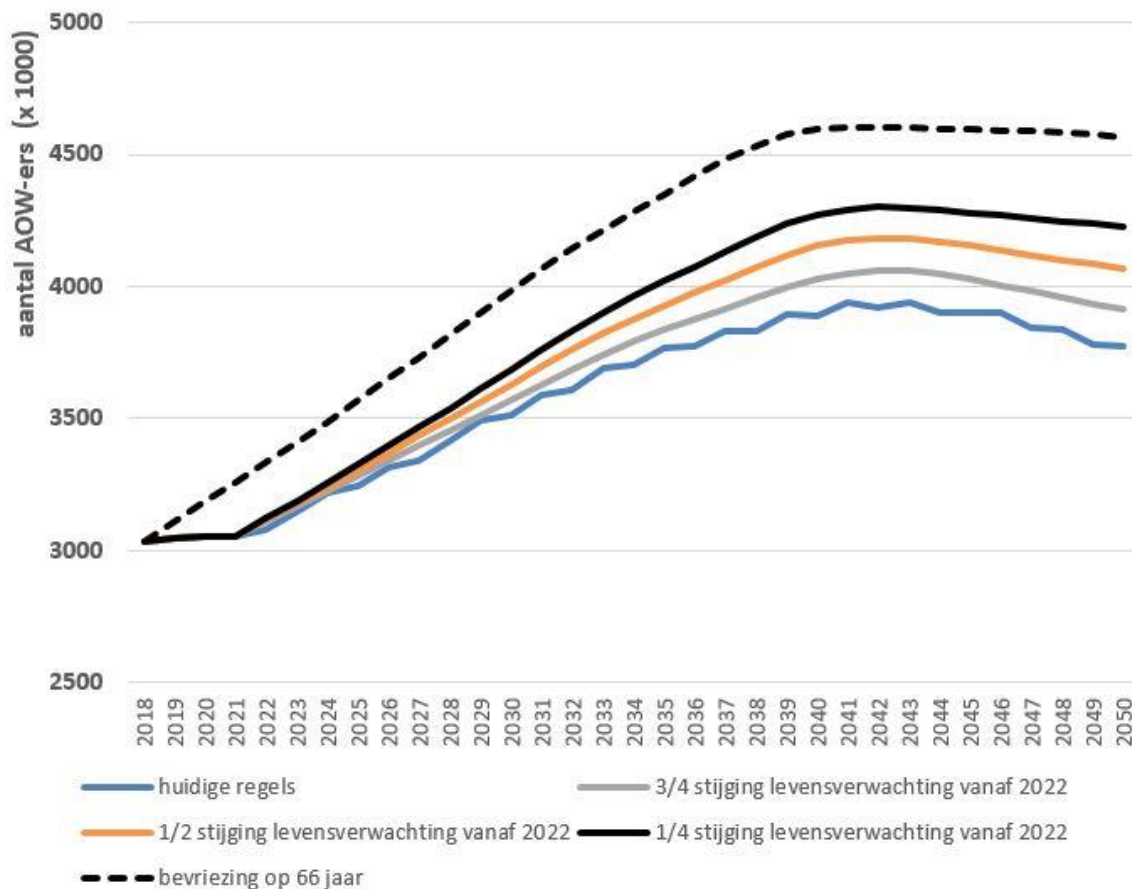
Alle alternatieven staan in figuur 1 afgebeeld. Het eerste alternatief - variant (a) - laat zien dat de AOW-leeftijd veel langzamer dan onder de huidige regels zal toenemen. Dit stijgingstempo komt overeen met wat de [FNV ooit in 2017](#) heeft voorgesteld. Deze vakbond denkt aan een stijging van de AOW-leeftijd met een half jaar voor een jaar winst in de levensverwachting. In onze berekeningen betekent deze regel dat de AOW-leeftijd in 2038 op 68 jaar zou uitkomen in plaats van 69 jaar. En zoals men in figuur 1 kan zien leidt deze koppelingsregel niet tot een AOW-leeftijd van 70 jaar en drie maanden in 2050 zoals nu het geval is, maar tot een AOW-leeftijd van 68 en 8 maanden (zie oranje lijn), kortom een kleine twee jaar verschil.

Alternatieven (b) en (c) vormen in feite versnellingen respectievelijk vertragingen van het tempo ten opzicht van variant (a). Bij variant (b) wordt de stijging van de levensverwachting voor 75 procent doorberekend en bij (c) maar voor 25 procent, en zoals men kan zien in figuur 1 komt variant (b) dichterbij de huidige beleid en variant (c) is van de drie koppelingsmaatregelen de meest gematigde: in 2050 komt de AOW-leeftijd uit op 67 jaar en 10 maanden. In figuur 1 kan men ook de *vertraging* in de verhoging van de AOW-leeftijd terugzien door voor alle drie scenario's een horizontale lijn in figuur 1 te trekken naar de huidige beleidslijn. Zo zou de AOW-leeftijd in 2045 voor het minst trage alternatief (b, zie grijze lijn) uitkomen op 69 jaar en dat is zes jaar later dan nu is voorzien. Tot slot is ook de bevrozing van de AOW-leeftijd op 66 jaar - variant (d) - in de figuur weergegeven. Hier wordt afgezien van enige koppeling aan de levensverwachting. Deze variant dient vooral om te zien hoe groot het verschil met de eerste drie varianten zal zijn als we de huidige AOW-leeftijd die nu geldt (66 jaar) wordt vastgeprikt.

Groei aantal AOW-gerechtigden

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

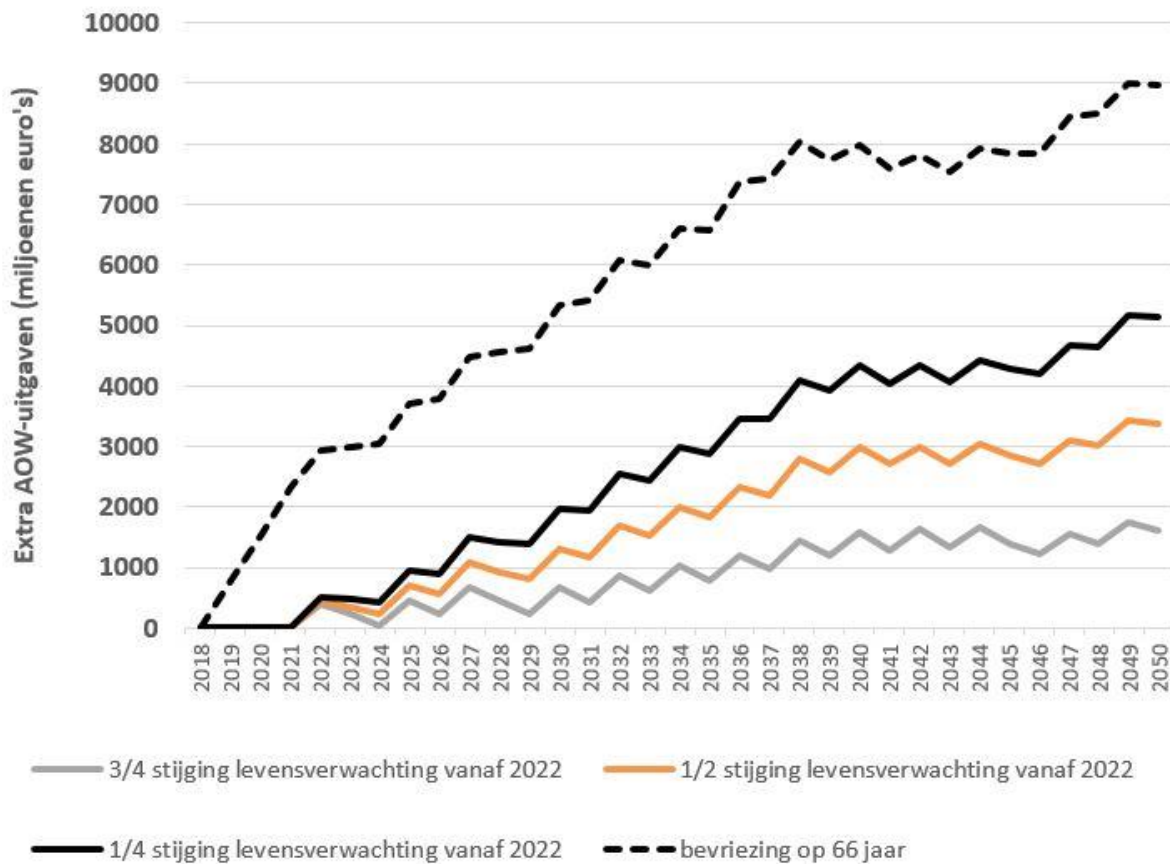
Figuur 2: Aantal AOW-ers volgens de huidige regels en vier alternatieven



Wat kost dat?

Aan de verschillende verdragings- of bevroeringsalternatieven zijn uiteraard kosten verbonden omdat men de uitkeringslast van de overheid vergroot. Om een indruk te krijgen van de extra bedragen waar het om gaat kan figuur 3 dienst doen. Daarin zijn voor alle jaren tot 2050 de extra aantal AOW-uitgaven gepresenteerd die het gevolg zouden zijn van de verschillende beleidsalternatieven. In de berekeningen zijn we ervan uitgegaan dat het huidige beleid van sterke stijging van de AOW-leeftijd tot leeftijd 67 jaar in 2021 wordt voortgezet, en dat vanaf 2022 de alternatieve koppeling gaat gelden. De cijfers laten zien dat pas in 2026 het jaarlijkse bedrag in het meest royale koppelingsscenario de grens van 1 miljard zal overstijgen. In het geval van een 50%-koppeling aan de levensverwachting zullen in 2035 de extra kosten circa 2 miljard (per jaar) bedragen en na 2040 circa 3 miljard. Aangezien de koppeling pas na 2021 van start gaat hoeft het kabinet Rutte tot de verkiezingen het extra budget van 200 miljoen per jaar voor de AOW-problematiek niet aan te spreken. Uiteraard zullen kabinetten daarna geconfronteerd worden met toenemende uitgaven. Stel dat die koppeling helemaal wordt losgelaten en de AOW-leeftijd zou worden bevroren op de huidige 66 jaar, dan zou dat een zeer kostbare zaak worden: de extra uitgaven aan de AOW stijgen in 2020 met 1,5 miljard euro en daarna lopen de uitgaven sterk op: in 2030 5 miljard euro extra, in 2040 8 miljard en in 2050 9 miljard euro.

Figuur 3: Extra AOW-uitgaven volgens vier alternatieven ten opzichte van huidige regels (in miljoenen euro's)



Noot: AOW-uitgaven (in constante prijzen 2018) zijn berekend op basis van een jaaruitkering van een gemiddelde AOW-uitkeringsgerechtigde, die voor 60 procent bestaat uit een gehuwd of samenwonend stel en voor 40 procent alleenstaand is, dit komt neer op een uitkering van 11.358 euro. Ter vergelijking de werkelijke uitkering in 2017 per uitkeringsgerechtigde was volgens het [jaarverslag van de SVB](#) 10.932 euro.

Belang startwaarde AOW-leeftijd

Volgens de huidige regels neemt de AOW-leeftijd in een straf tempo toe en behoort Nederland tot de kopgroep van de OESO-ranglijst (OESO, 2017). Dit komt niet alleen door de een-op-een-koppeling aan de levensverwachting, maar ook doordat de AOW-leeftijd de komende drie jaar in een versneld tempo stijgt en op een hogere startwaarde komt dan wanneer er een trager tempo wordt aangehouden. In de bovenstaande scenario's ligt daardoor de startwaarde op relatief hoog niveau. Als we niet alleen het stijgingstempo van de AOW-leeftijd vanaf 2022 vertragen, maar ook al de eerstkomende jaren een vertraging aanbrenge dan brengt dat extra kosten met zich mee, niet alleen voor de eerstkomende jaren, maar ook daarna. De [FNV](#) heeft bijvoorbeeld ooit voorgesteld om de AOW-leeftijd *tot 2020* te bevriezen op 66 jaar en daarna te koppelen aan de levensverwachting met de factor 0,5. Om dit specifieke scenario (niet getoond in een van de figuren) enigszins realistisch te maken nemen we aan dat de stijging van de AOW-leeftijd tot 66 jaar en vier maanden in 2019 niet meer kan worden teruggedraaid, en dat we vanaf 2020 de AOW-leeftijd laten toenemen met de helft van de levensverwachting. In dat geval komt de AOW-leeftijd in 2050 uit op 68,1 jaar

in plaats van 70,25 zoals nu met de huidige koppeling het geval zou zijn. Het betekent uiteraard ook hogere uitgaven: gemiddeld zal over de periode 2020-2050 er 1,4 miljard per jaar extra aan AOW-uitkeringen worden uitgegeven. Recentelijk heeft de FNV ook nog een andere variant op de onderhandelingstafel geworpen (zie [AD, 15 november 2018](#)). Die variant zou er op neer komen dat de AOW-leeftijd tot 2025 bevroren wordt op 66 jaar om daarna met de factor 0,5 weer verder te stijgen. Voor de extra kosten van de AOW betekent dit dat tot 2025 het verloop is zoals in figuur 3 is afgebeeld voor de bevroering op 66 jaar en daarna treedt de koppeling in werking. Op de lange termijn kost deze variant jaarlijks tussen de 5,5 en 6 miljard euro.

Eenvoudiger oplossingen

Het koppelen van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting levert onzekerheid op omdat de prognose van de levensverwachting onzeker is. Als overheid kan men natuurlijk ook zaken eenvoudiger en minder onzeker maken door de koppeling te vervangen door een eenvoudige vuistregel. Nu wordt het lot verbonden aan een CBS-berekening die vijf jaar van te voren wettelijk wordt vastgesteld en bekend gemaakt aan aanstaande AOW-gerechtigden, zestigplussers. Dat leidt tot grote onzekerheid onder oudere werknemers. Een vuistregel is iets minder geavanceerd maar biedt wel veel meer duidelijkheid. Als we de minst kostbare vertraging bij de kop pakken - die levensverwachtingen voor 75 procent doorberekent in een hogere AOW-leeftijd - dan zou diezelfde regel in de praktijk neerkomen op een vaste stijging van de AOW-leeftijd van 1 maand per jaar. Men zou die regel ook al vanaf 2020 kunnen in laten gaan, dat wil zeggen vanaf de leeftijd van 66 jaar en vier maanden. Dan zou de AOW-leeftijd in 2027 uitkomen op 67 jaar. Dat is zes jaar later dan volgens de huidige regels. Twaalf jaar later, in 2039 zou de AOW-leeftijd zijn gestegen tot 68 jaar, negen jaar later dan volgens de regels van nu. Bij de invoering van deze regelmatige, transparante en voorspelbare stijging van de AOW-leeftijd zouden de extra uitgaven aan AOW ten opzichte van de huidige regels vanaf 2021 boven de 1 miljard euro liggen en vanaf 2032 boven de 2 miljard. Aan deze eenvoudige regel kan worden vastgehouden zolang de ontwikkeling van de levensverwachting niet langdurig stagneert. Eventueel kan men om de tien of twintig jaar een groep actuarissen en demografen laten studeren op de vraag of de vuistregel nog wel voldoet. Indien de levensverwachting gedurende langere tijd zou stagneren, is er op zo'n moment een mogelijkheid om het stijgingstempo af te remmen.

Conclusie en discussie

In de Tweede kamer lijkt zich een toenemend onbehagen af te tekenen over de in de wet verankerde een-op-een koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. De belangrijkste reden waarom het kabinet Rutte tot op heden een verandering van de koppelingsregel niet overweegt schuilt in de staat van de openbare financiën. De ingeboekte bezuinigingswinst halverwege de crisis zou daarmee weggegeven worden. Berekeningen op basis van een aantal AOW-alternatieven laten echter zien dat budgettaire overwegingen niet onoverkomelijk hoeven zijn, hoewel dit oordeel uiteraard afhangt van de bredere prioriteitstelling van het kabinet. De kern van al de hier gepresenteerde koppelingsalternatieven is dat de winst in levensverwachting ook ten goede komt aan een langere pensioenperiode en dus niet zoals in het heden volledig op de arbeidsmarkt moet worden doorgebracht. De kosten van de vertraging vormen de prijs die we als samenleving bereid zijn te betalen om uit te komen op een redelijke AOW-leeftijd. De hernieuwde

onderhandelingen zullen duidelijk maken welke prijs kabinet en sociale partners voor een redelijke keuze over hebben.

* Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door financiering van het Instituut Gak voor het project 'Flexibilisering van de AOW'

Referenties:

Beer, J. de, H.P. van Dalen, K. Henkens, 2017, [Stijgt de AOW-leeftijd niet te hard?](#), *Me Judice*, 11 maart 2017.

Dalen, H.P. van, en K. Henkens, 2018, [Vervroegde uittreding is kwestie van noodzaak of fortuin](#), *ESB*, 103 (4767) 15 november 2018, 510-513.

Oude Mulders, J., K. Henkens, en H.P. van Dalen, 2018, [Werkgevers bezorgd over langer doorwerken](#), *Demos*, 34, 1-4.

Te citeren als

Joop de Beer, Harry van Dalen, Kène Henkens, “De verbeelding van een redelijke verhoging van de AOW-leeftijd”, *Me Judice*, 21 december 2018.

Copyright

De titel en eerste zinnen van dit artikel mogen zonder toestemming worden overgenomen met de bronvermelding [Me Judice](#) en, indien online, een link naar het artikel. Volledige overname is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze [copyright richtlijnen](#).

Afbeelding

Afbeelding ‘[CPG_THORPEPARK_200TH](#)’ van Taylor Herring ([CC BY-NC-ND 2.0](#)).

In de media

- [21 dec 2018 Vakbonden stellen ultimatum aan kabinet over pensioen en AOW-leeftijd Financieele Dagblad](#)
- [27 dec 2018 NIDI-onderzoekers: ‘Rem op stijging AOW-leeftijd is betaalbaar’ Amweb](#)
- [27 dec 2018 NIDI: ‘Minder snelle stijging AOW-leeftijd is mogelijk en betaalbaar’ Pensioen Pro](#)