

AOW naar 67 en dan . . .

De financiële en economische crisis dwingt ook de Nederlandse overheid tot ingrijpende maatregelen. In het aanvullende beleidsakkoord 'Werken aan de toekomst' zijn deze maatregelen vastgelegd. Een van de mogelijke maatregelen is het ophogen van de leeftijd waarop de AOW ingaat tot 67 jaar. Met name op aandringen van de vakbeweging is besloten om aan de Sociaal Economische Raad te vragen om te kijken in hoeverre er alternatieven zijn voor deze maatregel. De SER heeft tot oktober de tijd gekregen om met een advies te komen. Daaruit blijkt al de ware aard van deze maatregel. Het is een bezuinigingsmaatregel die weliswaar een substantieel bedrag oplevert, maar die (dus) ook, afhankelijk van de politieke keuzen die er worden gemaakt, anders kan worden ingevuld. De discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd als dekkingsmaatregel voor de overheidsfinanciën moet dan ook los worden gezien van de pensioenregelingen in de tweede pijler.

Doelstellingen van het kabinet

Het kabinet heeft aangegeven met de verhoging van de AOW-leeftijd een drietal doelstellingen na te streven:

- het verbeteren van de overheidsfinanciën;
- het verbeteren van de positie van de pensioenfondsen;
- het leveren van een bijdrage aan het opvangen van de vergrijzingsproblematiek.¹

In het vervolg van dit artikel zal ik, in omgekeerde volgorde, bekijken in hoeverre deze doelstellingen worden behaald indien de AOW-leeftijd wordt verhoogd naar 67 jaar. De conclusie zal zijn dat alleen de eerste doelstelling, verbetering van de overheidsfinanciën, wordt behaald.

Vergrijzing

De vergrijzingsproblematiek wordt niet wezenlijk opgelost door het verhogen van de AOW-leeftijd naar 67 jaar. De arbeidsparticipatie in de leeftijdscategorie 60-65 bedraagt momenteel slechts 28%.² Verhoging van de AOW-leeftijd zal waarschijnlijk dus niet leiden tot een groot aantal mensen dat na 65 zal doorwerken. Het aantal werkenden tussen 60 en 65 vertoont wel een stijgende lijn, van 16% in 2000 tot 28% in 2007 en naar verwachting 43% in 2011³, maar blijft relatief nog zeer gering. De inspanningen zouden mijns inziens dan ook erop moeten zijn gericht om de arbeidsparticipatie in de categorie 60-65 jaar te vergroten. De arbeidsparticipatie in deze groep is dermate laag dat daar het meeste valt te winnen. Verhoging van de arbeidsparticipatie in deze groep is een mes dat aan twee kanten snijdt. Enerzijds behoeven er minder pensioenuitkeringen te worden gedaan en anderzijds komen er vanuit deze groep meer pensioenpremies en belastingopbrengsten binnen. Door het optrekken van de participatiegraad in de groep 60-65 tot 75 à 80% kan een flink gedeelte van de kosten van de vergrijzing worden gefinancierd en is ver-

hoging van de pensioenleeftijd tot 67 jaar voorsnog niet noodzakelijk. Om dit te bereiken, zullen echter ook hier drastische en onorthodoxe maatregelen nodig zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aantrekkelijker maken van deeltijdpensioen en het schrappen van de mogelijkheid die artikel 18a, zesde lid Wet LB 1964 biedt om een (vol-tijd) ouderdomspensioen eerder in te laten gaan dan op de 65-jarige leeftijd. Het verhogen van de AOW-leeftijd tot 67, draagt er in ieder geval niet aan bij.

Positie pensioenfondsen

Verhoging van de leeftijd waarop de AOW ingaat, heeft geen direct gevolg voor de positie van pensioenfondsen. De dekkingsgraad wordt niet verbeterd door het ophogen van de AOW-leeftijd. Pas als de pensioenleeftijd van de door de pensioenfondsen uitgevoerde aanvullende pensioenregelingen wordt opgehoogd naar 67, heeft dit effect. De pensioenleeftijd in deze regelingen wordt echter niet door de overheid bepaald, maar is het resultaat van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de sociale partners.

Een hogere pensioenleeftijd in de tweede pijler kan uiteraard door de overheid worden afgedwongen door de fiscale wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat er sprake moet zijn van een pensioenleeftijd van 67 jaar teneinde in aanmerking te komen voor de fiscale faciliteiten. Dat is bij de VPL-wetgeving ook gedaan. Dit zal echter leiden tot grote maatschappelijke onrust en enorme uitvoeringsproblemen en -kosten bij de pensioenuitvoerders. Er is (vrijwel) geen pensioenregeling in Nederland die een pensioenleeftijd kent na 65. Dat betekent dus dat alle door pensioenfondsen en pensioenverzekeraars uitgevoerde pensioenregelingen moeten worden aangepast. De daarmee gepaard gaande kosten zullen zich vertalen in hogere pensioenpremies of lagere rendementen op de ingelegde pensioenpremies en komen dus uiteindelijk voor rekening van de deelnemers aan de pensioenregelingen.

De vakbeweging heeft al laten weten zich sterk te zullen maken om een dergelijke verhoging van de pensioenleeftijd tegen te gaan. Zoals gezegd, levert een verhoging van de AOW-leeftijd niet direct een hogere dekkingsgraad voor de pensioenfondsen op. Toch kunnen we onze ogen niet sluiten voor de benarde positie waarin vele pensioenfondsen zich bevinden. Herstelplannen zijn gemaakt, indexatie wordt voor de komende jaren geschrapt en afstempeling dreigt. Een mogelijk compromisscenario tussen vakbeweging en overheid zou kunnen zijn dat de pensioenfondsen de nominale pensioenen niet daadwerkelijk verlagen, maar dat de pensioenleeftijd wel met twee jaar wordt verhoogd. De vakbeweging kan dan claimen dat afstempeling is voorkomen, terwijl de fondsen en de overheid de verhoging van de pensioenleeftijd binnenhalen. Indien dit

echter ook voor de opgebouwde rechten zou gelden – en dat is noodzakelijk om de dekkinggraad op korte termijn te verbeteren – is er sprake van een sigaar uit eigen doos voor de deelnemers. Indien de nominale aanspraken worden doorgeschoven van 65 naar 67, is de facto sprake van een actuariële korting van de aanspraken van bijna 20% en wordt er materieel dus gewoon afgestempeld!

Overheidsfinanciën

De AOW-uitkeringen worden uit de algemene middelen betaald op basis van het omslagstelsel. Verhoging van de AOW-leeftijd heeft dus een direct positief effect op de overheidsfinanciën. In de eerste helft van 2006 bedroegen de uitgaven voor de AOW-uitkeringen ongeveer € 12,8 miljard.⁴ Het Centraal Plan Bureau heeft becijferd dat een verhoging van de AOW-leeftijd lagere lasten voor de overheid oplevert ter grootte van 0,5% van het bruto binnenlands product (BBP). Hierbij wordt verondersteld dat een deel van de werknemers tot na het 65ste jaar zal doorwerken.⁵ Het kabinet is ambitieuzer en heeft in de plannen een taakstellende opbrengst van 0,7% van het BBP opgenomen.⁶ Het BBP van Nederland bedraagt in 2009 naar schatting € 580 miljard.⁷ Verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 levert dus een besparing op van 3 à 4 miljard euro. Een dergelijke besparing is substantieel en het zal lastig worden om elders een dergelijk bedrag te vinden. Deze besparing wordt echter alleen bereikt als de AOW-leeftijd over de gehele linie is verhoogd. Afhankelijk van de gekozen overgangsregelingen zal, indien wordt gekozen voor een geleidelijke invoering, het effect pas op langere termijn meetbaar zijn.

Conclusie

Van de drie doelstellingen die het kabinet nastreeft met de verhoging van de AOW-leeftijd lijkt alleen het verbeteren van de overheidsfinanciën reëel. Verhoging van de AOW-leeftijd leidt – op de langere termijn – tot een substantiële vermindering van de overheidsuitgaven. Het leidt op zichzelf niet tot een verbetering van de dekkinggraden van de pensioenfondsen en het oplossen van de vergrijzingsproblematiek. In zoverre is er sprake van het verbeteren van de positie van de overheid, die ook via andere maatregelen buiten de pensioensfeer (verhoging van de belastingen, schrappen van overheidsuitgaven of bezuinigingen op andere terreinen) kan worden bereikt. Met andere woorden, verhoging van de ingangleeftijd van de AOW is niet per definitie de enige manier waarop de ingeboekte bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd en hoeft (dus) ook niet te leiden tot verhoging van de pensioenleeftijd in de tweede pijler.

Ik zou er dan ook voor willen pleiten om de ingeboekte besparing van € 4 miljard op de AOW-uitgaven los te zien van de pensioenregelingen in de tweede pijler. Enerzijds omdat dit bedrag door het maken van andere

politieke keuzen ook elders gevonden kan worden en anderzijds omdat het verhogen van de AOW-leeftijd geen positief effect heeft op de positie van de pensioenfondsen en het oplossen van de vergrijzingsproblematiek.

Laat de problematiek van de pensioenfondsen behandelen daar waar het hoort; in het overleg tussen de sociale partners. Neem daarnaast in het kader van de vergrijzing in eerste instantie maatregelen om een hogere arbeidsparticipatie in de categorie 60-65 te bewerkstelligen. Ophoging van de pensioenleeftijd in de tweede pijler is dan vooralsnog niet nodig.

Prof. mr. Herman M. Kappelle

Directeur AEGON Adfis, bijzonder hoogleraar Fiscaal Pensioenrecht aan de VU Amsterdam en redacteur van Pensioen & Praktijk.

Noten

1. *Financieel Dagblad*, 5 februari 2009, 'Kabinet werkt aan verhoging van AOW-leeftijd in strijd tegen crisis'.
2. Cijfers 2007, CPB Notitie 'Effecten van participatiebeleid', 6 juni 2008.
3. CPB Notitie 'Effecten van participatiebeleid', 6 juni 2008.
4. CBS De Nederlandse conjunctuur 2006, aflevering 4, 'Uitgaven wettelijke sociale uitkeringen licht gedaald' door Chie-Yong Lai.
5. CPB memorandum 1/2009/01 van 13 februari 2009, 'Verhoging AOW-leeftijd en dekkinggraad'.
6. Werken aan de toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij samenwerken, samen leven, punt 47, tabel 2, blz.18.
7. CPB informatief, Centraal economisch plan 2009.