



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De pensioenleeftijd in beweging

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2011). De pensioenleeftijd in beweging. In *Jaarverslag Stichting Instituut Gak* (pp. 5-8). Hilversum: Stichting Instituut Gak. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/17861>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/17861>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De pensioenleeftijd in beweging

Kees Goudswaard*

Wereldwijd worden stelsels van sociale zekerheid en pensioenen aangepast in verband met de vergrijzing. Dat ook Nederland vergrijst weten we al heel lang. Maar het tempo waarin wordt nu snel hoger, omdat de babyboomgeneratie vanaf dit moment de 65-jarige leeftijd bereikt. Verder zijn de inzichten over de mate waarin we vergrijzen aangepast. Met name de levensverwachting neemt veel sneller toe dan tot voor kort werd verwacht. Volgens de laatste bevolkingsprognose van het CBS is de levensverwachting bij geboorte nu 79 jaar voor mannen en 83 jaar voor vrouwen. In 2050 is dat opgelopen naar 84 respectievelijk 87 jaar. Relevanter voor de pensioenen is de levensverwachting vanaf 65 jaar. Die bedraagt nu 18 jaar voor mannen en 21 jaar voor vrouwen. In 2050 zal dat 21 respectievelijk 24 jaar zijn. Met andere woorden, vrouwen van 65 jaar kunnen dan verwachten om bijna 90 jaar te worden.

Vergrijzing kan worden gezien als een gevolg van hogere welvaart en betere gezondheidszorg en dus van maatschappelijke vooruitgang, en moet daarom zeker niet worden gekwalificeerd als een "probleem". Het biedt bovendien kansen om mensen langer een maatschappelijke bijdrage te laten leveren. In dat verband is het van belang dat niet alleen de levensverwachting toeneemt, maar dat het aantal jaren in als goed ervaren gezondheid gemiddeld genomen minstens in dezelfde mate is gestegen.

Maar dat neemt niet weg dat, zoals genoegzaam bekend, de gevolgen van de vergrijzing voor de arbeidsmarkt en de houdbaarheid van de verzorgingsstaat substantieel zijn. Zo zal de potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar) tot 2040 met circa 900.000 mensen afnemen. Tegelijkertijd zal de vraag naar arbeid nog flink toenemen, met name in de gezondheidszorg. Zoals de Commissie-Bakker krachtig heeft benadrukt betekent dit een perspectief van toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Als gevolg van de kredietcrisis is de trend naar meer personeelsschaarste weliswaar onderbroken, maar zeker niet gekeerd. Opvallend snel na de crisis loopt de werkloosheid in Nederland al weer terug.

De gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën zijn in kaart gebracht door het Centraal Planbureau. De collectieve uitgaven lopen als gevolg van de vergrijzing tot 2040 naar schatting met 7% van het bbp per jaar op, waarvan ruim 3% van het bbp toe te rekenen is aan de AOW en 4% van het bbp aan de zorg. Daar staat tegenover dat de collectieve ontvangsten met naar schatting 4% van het bbp toenemen. Per saldo ontstaat er dus een jaarlijks gat van 3% van het bbp. Het CPB concludeert hieruit dat de huidige arrangementen niet 'houdbaar' zijn, in de zin dat zonder beleidsaanpassing de overheidsfinanciën zullen ontsporen en een groeiende last zal worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

De kapitaalgedekte aanvullende pensioenen lijken op het eerste gezicht minder vergrijzingsgevoelig dan de via omslagpremies gefinancierde AOW. Toch zijn ook hier

* De auteur is hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden.

de effecten aanzienlijk. Zo leidt de stijgende levensverwachting tot snel oplopende kosten van de aanvullende pensioenen. En verder neemt de premieplichtige loonsom in omvang af ten opzichte van de opgebouwde pensioenaanspraken. Dat betekent dat premieverhoging een steeds minder effectief instrument wordt om financiële schokken op te vangen.

Effecten van verhoging pensioenleeftijd

Een voor de hand liggende beleidsoptie om in te spelen op de vergrijzing is het verhogen van de pensioenleeftijd. Veel landen hebben de pensioenleeftijd al verhoogd, dan wel een verhoging in de toekomst aangekondigd. De sterk stijgende levensverwachting vormt hiervoor een goed argument. Toen de AOW werd ingevoerd in 1957 konden 65-jarigen gemiddeld genomen nog ongeveer 14 jaar van hun pensioen genieten. Nu is dat circa 20 jaar.

Belangrijke vraag is welke bijdrage een verhoging van de pensioenleeftijd levert aan de geschetste problematiek met betrekking tot de arbeidsmarkt en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het Centraal Planbureau heeft ten behoeve van de Commissie-Bakker een schatting gemaakt van het voorstel om de AOW-leeftijd en de leeftijd van de aanvullende pensioenen vanaf 2016 steeds met een maand per jaar te verhogen. Dat levert op lange termijn naar schatting een toename van de arbeidsparticipatie op van 0,9% tot 2,5%, afhankelijk van het scenario.¹ Dat komt overeen met een toename van ongeveer 80.000 tot 240.000 personen, waarvan ongeveer de helft beneden de 65 jaar en de helft boven de 65 jaar. De Commissie-Bakker concludeert dat verhoging van de AOW- en de pensioenleeftijd “verreweg de meest effectieve maatregel is om de participatie te verhogen.”²

De bijdrage van deze beleidsoptie aan verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is ook substantieel. Als de AOW- en de pensioenleeftijd naar 67 jaar gaan levert dat een verbetering van de overheidsfinanciën op van 0,7% van het bbp. Een verhoging naar 68 jaar levert een “houdbaarheidswinst” op van 1,0 % van het bbp.³ Daarbij is niet alleen rekening gehouden met de rechtstreekse besparing, maar ook met andere effecten. Zo draagt een positief participatie-effect bij aan deze opbrengst, maar wordt ook een mogelijk weglekeffect in de vorm van een toename van het beroep op WW, WIA en WWB ingecalculeerd.

Ten slotte is er een belangrijk effect op de financiële positie van de pensioenfondsen. De stijgende levensverwachting heeft de afgelopen 20 jaar de pensioenverplichtingen gemiddeld met circa 15% verhoogd. Daarnaast moeten pensioenfondsen rekening houden met de verwachte verandering in sterftekansen voor de komende 50 jaar. Dat levert naar schatting nog eens een kostenstijging met 10% op.⁴ Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenen de aanbeveling gedaan om

¹ CPB Notitie *Effecten van participatiebeleid* (bijlage bij het rapport van de Commissie Bakker), 6 juni 2008, p. 17.

² Adviescommissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam, 2008, p. 12.

³ A. van der Horst, L. Bettendorf en C. van Ewijk, *Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, Den Haag, 1 juni 2010.

⁴ Deze schattingen zijn van de Commissie-Frijns: Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer, *Pensioen: onzekere zekerheid*, Den Haag, 2010, p. 18.

de ingangleeftijd van de pensioenen automatisch aan te passen aan de veranderingen in de levensverwachting.⁵ Daarmee wordt het “risico” op een hogere levensverwachting niet meer door het pensioenfonds of de verzekeraar gedragen en neemt de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel in een periode van vergrijzing aanzienlijk toe. Overigens hebben Zweden, Noorwegen en Denemarken al eerder gekozen voor koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting.

Recente ontwikkelingen in het beleid

Op verhoging van de pensioenleeftijd rustte tot voor kort nog een stevig politiek taboe. Illustratief daarvoor was de officiële kabinetsreactie in 2008 op de aanbevelingen van de Commissie-Bakker. Het kabinet achtte een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd welhaast onvermijdelijk, maar “het beleid van het kabinet is er op gericht die onvermijdelijkheid te voorkomen”.⁶ Dat is toch wel een bijzondere opgave. Maar onder invloed van de kredietcrisis begon het taboe te verdampen. Het kabinet stelde in maart 2009 een pakket aan maatregelen samen om in te spelen op de crisis. Onderdeel van dat pakket was ook het voornemen om de AOW-leeftijd en de pensioenleeftijd te verhogen. Omdat de vakbeweging daar tegen was werd de SER in de gelegenheid gesteld om met een alternatief voor de AOW-leeftijdsverhoging te komen. Dat alternatief zou wel dezelfde budgettaire opbrengst moeten opleveren. Het overleg in de SER leidde echter niet tot een unaniem advies. De opvattingen van werkgevers en vakcentrales lagen op dat moment net te ver uiteen. Daarop besloot minister Donner met een wetsontwerp voor verhoging van de pensioenleeftijd te komen. Het kabinet wilde de AOW-leeftijd in twee stappen verhogen: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Via aanpassing van het fiscale kader (het Witteveenkader) zou ook de pensioenrichtleeftijd op 67 jaar moeten worden gebracht. Voor werknemers met “zware beroepen” en werknemers met een arbeidsverleden van 42 jaar werd overigens een uitzondering gemaakt. Werkgevers zouden werknemers met een zwaar beroep een aanbod moeten doen voor minder belastend werk. Doen zij dit niet, dan moeten zij het financieel mogelijk maken dat betrokken werknemers toch op 65 jaar kunnen stoppen met werken. In het debat bleek al snel dat een dergelijke regeling niet of nauwelijks haalbaar zou zijn. Dit alleen al omdat er geen goede afbakening van zware en niet zware beroepen valt te maken. Verder was er kritiek op de late ingangsdatum: voor jongeren overheerst het beeld dat 55-plussers worden ontzien als de pensioenleeftijd pas in 2020 omhoog gaat. Verder maakt een dergelijk lang uitstel de maatregel minder robuust. Immers, volgende kabinetten kunnen hier weer verandering in aanbrengen. Maar het hoofdpunt, verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 jaar, bleek, opmerkelijk genoeg, door een royale parlementaire meerderheid te worden ondersteund. Het kabinet viel echter en het onderwerp AOW en pensioenen werd controversieel verklaard. Het wetsontwerp van Donner was daarmee van tafel. Het overleg over de aanvullende pensioenen liep echter volop door, mede naar aanleiding van enkele op verzoek van minister Donner opgestelde adviezen over de toekomst van de pensioenen (zie voetnoten 4 en 5).

⁵ Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (Commissie-Goudswaard), *Een sterke tweede pijler; naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Den Haag, 2010.

⁶ Kabinetsreactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie, Den Haag, 2008, p. 15.

Sociale partners pakten de draad toch weer op en maakten als het ware gebruik van het politieke vacuüm. In juni 2010 sloten zij een pensioenakkoord.⁷ Het akkoord gaat ook uit van verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar in 2020. Daarna vindt om de 5 jaar aanpassing aan de levensverwachting plaats. Dat betekent dat de AOW-leeftijd uiteindelijk zeer waarschijnlijk boven de 67 jaar uit komt. Het akkoord gaat dus op dit punt zelfs verder dan het eerdere wetsontwerp. Wel wordt voorgesteld om eerdere opname van de AOW vanaf 65 jaar, dan wel een latere opname mogelijk te maken, tegen een korting dan wel een verhoging van de uitkering met 6,5 procent (flexibele AOW). Verder bepleit het akkoord dat de pensioencontracten al in 2011 worden aangepast aan de stijgende levensverwachting. Hiermee werden door sociale partners opmerkelijke stappen gezet, zeker in het licht van de opvattingen van nog geen jaar daarvoor. Het huidige kabinet-Rutte heeft aangegeven het pensioenakkoord van sociale partners te willen overnemen. Maar dat blijkt niet zonder meer uit het regeerakkoord.⁸ Daarin staat wel een verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar in 2020. Verder wordt er een voorstel aangekondigd om de AOW-leeftijd op den duur te koppelen aan de levensverwachting. Maar het betreft dus geen besluit, omdat daar geen overeenstemming over kon worden bereikt. Dat is een stap terug ten opzichte van het pensioenakkoord en het eerdere wetsontwerp. Daarmee wordt dus minder ingespeeld op de vergrijzing en de aanstaande krapte op de arbeidsmarkt, terwijl dat juist wordt genoemd als een uitgangspunt van het beleid.

Gevolgen voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Hoewel de arbeidsdeelname van oudere werknemers sinds enige jaren al een stijgende tendens vertoont (deels als gevolg van eerdere aanpassingen in de vervroegde uittredingsregelingen) en die tendens zal worden versterkt, wordt alom onderkend dat verhoging van de pensioenleeftijd ook aanvullende impulsen vraagt om de inzetbaarheid en de arbeidsmobiliteit van oudere werknemers te bevorderen. Dat is een belangrijke uitdaging voor het beleid in de komende jaren. Belangrijke punten hierbij zijn investeringen in scholing, in leeftijdsbewust personeelsbeleid en in vitaliteit, zodat werknemers langer plezier houden in hun werk en fit blijven. In geval van fysiek zware beroepen moet niet worden gemikt op vervroegd uittreden, maar op het tijdig switchen (zo nodig met behulp van scholing) naar functies die minder belastend zijn, zodat de vaardigheden van betrokkenen het best tot hun recht komen. In het regeerakkoord worden echter geen initiatieven op dit punt genomen. Er wordt slechts aangekondigd dat alleen cao's die aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid en aan duurzame inzetbaarheid algemeen verbindend worden verklaard. Verder wordt aangegeven dat de premiekortingen voor werkgevers die ouderen in dienst nemen of houden gehandhaafd blijven. Maar er is veel meer nodig om de arbeidsmarkt voor oudere werknemers beter te laten functioneren. Daarbij gaat het onder meer om het zo goed mogelijk in lijn brengen van arbeidskosten (inclusief de kosten van de zogeheten ontziemaatregelen) met de arbeidsproductiviteit, een meer activerende WW en een verschuiving van baanzekerheid door middel van ontslagbescherming naar ondersteuning en bevordering van werkzekerheid.

⁷ Stichting van de Arbeid, *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag, 2010.

⁸ Regeerakkoord VVD-CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2010.

Het ligt voorts voor de hand dat de relevante socialezekerheidsregelingen en in het bijzonder de werknemersverzekeringen doorlopen tot de nieuwe pensioenleeftijd. Dat kan, zoals hiervoor opgemerkt, overigens wel tot een zekere toename van het beslag op deze regelingen leiden. Evenzeer ligt het in de rede dat het functioneel leeftijdsontslag in cao's op 65 jaar vervalt, dan wel meeschuift met de pensioenleeftijd. Maar ook andere bovenwettelijke, arbeidsrechtelijke en fiscale regelingen zullen moeten worden aangepast. Bij het doorwerken ná de wettelijke pensioenleeftijd treden weer andere complicaties op. Het voert te ver om daar in dit bestek verder op in te gaan. Maar in ieder geval is het van belang om bestaande belemmeringen op dat punt weg te nemen.

In meerdere van de door Stichting Instituut Gak ondersteunde projecten wordt onderzoek verricht naar mogelijkheden om de duurzame inzetbaarheid van mensen te bevorderen. Dat gebeurt vanuit diverse disciplinaire invalshoeken, waaronder de medische, economische, juridische en sociaal-wetenschappelijke. Het is evident dat dit onderzoek een grote maatschappelijke relevantie heeft.