

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2009

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2009

Het kabinet heeft in het aanvullend beleidsakkoord aangegeven dat de AOW-gerechtigde leeftijd zal worden verhoogd van 65 naar 67 jaar (rekening houdend met zware beroepen). Aanleiding om deze keuze nu te maken, zijn de verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de financiële crisis en de economische gevolgen daarvan.

In het debat over het aanvullend beleidskader heeft het kabinet gehoor gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om een toelichting op en een verkenning van de mogelijke invullingen van de verhoging van de pensioenleeftijd. Het kabinet heeft toegezegd omstreeks mei hierover een notitie uit te brengen. Met voorliggende notitie wordt aan die toezegging voldaan.

Het kabinet is zich er van bewust dat het zich, in het kader van het overleg met sociale partners over het sociaal akkoord, tevens bereid heeft verklaard om de SER in de gelegenheid te stellen voor 1 oktober 2009 een alternatief voor de verhoging van de pensioenleeftijd aan te reiken. De SER is daartoe inmiddels uitgenodigd.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

AOW-notitie

1. Inleiding

Het kabinet heeft in het aanvullend beleidsakkoord gekozen voor een pakket van houdbaarheidsmaatregelen waaronder het voornemen om de AOW-gerechtigde leeftijd te verhogen van 65 naar 67 jaar. Aanleiding om deze keuze nu te maken, is de verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de financiële crisis en de economische gevolgen daarvan. De keuze moet echter mede geplaatst worden tegen de achtergrond van de demografische veranderingen in de afgelopen vijftig jaren en de noodzaak om ook voor toekomstige generaties een solide stelsel van publieke voorzieningen, sociale zekerheid en de zorg voor de oude dag zeker te stellen. Als gevolg van de vergrijzing zullen niet alleen de pensioenlasten toenemen maar daarnaast ook de zorgkosten, terwijl de beroepsbevolking vanaf 2010 krimpt. Het gaat dan ook niet alleen om het zekerstellen van de AOW, maar meer in het algemeen om het zekerstellen voor de toekomst van de wezenlijke aspecten van de verzorgingsstaat.

Deze notitie is bedoeld als toelichting op de achtergronden van de keuze voor verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en op de mogelijke invulling daarvan. Eerst worden de demografische ontwikkelingen – vergrijzing en ontgroening – geschetst en de gevolgen van de crisis, die tot een beslissing over verhoging van de pensioenleeftijd nopen. Vervolgens wordt gemotiveerd waarom het kabinet gelet op de verschillende mogelijkheden kiest voor verhoging van de pensioenleeftijd als het meest aanvaardbare alternatief. Die keuze sluit aan bij een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Het centrale deel van de notitie schetst de mogelijke invullingen van een verhoging van de pensioenleeftijd en de wijze waarop deze verhoging geleidelijk ingevoerd kan worden. Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijke maatregelen ten aanzien van zware beroepen en flankerend beleid ter ondersteuning van langer werken.

Het kabinet is zich er van bewust dat het zich in het overleg met sociale partners over het sociaal akkoord bereid heeft verklaard om de Sociaal-Economische Raad (SER) in de gelegenheid te stellen voor 1 oktober 2009 een alternatief voor de verhoging van de pensioenleeftijd aan te reiken, dat een zwaarwegende rol heeft in de definitieve besluitvorming. De SER is daartoe inmiddels uitgenodigd. Deze notitie is geen miskenning van die uitnodiging. In het debat over het aanvullend beleidskader heeft de Tweede Kamer evenwel gevraagd om een toelichting op en een verkenning van de mogelijke invullingen van de verhoging van de pensioenleeftijd. Het kabinet heeft dit toegezegd en met voorliggende notitie wordt daaraan voldaan. Dat verklaart ook dat tevens wordt ingegaan op varianten en alternatieven voor een verhoging van de pensioenleeftijd die niet passen binnen de beslissing daarover van het kabinet.

2. De verzorgingsstaat onder druk

De discussie over verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd richt de aandacht onvermijdelijk op de Algemene Ouderdomswet en de zorg voor ouderen. Die verhoging is echter slechts een concreet aspect van een bredere inzet, want het gaat om meer. Uiteindelijk raakt dit ook aan de houdbaarheid van het geheel van voorzieningen, zekerheid en zorg dat we de verzorgingsstaat noemen. Het Nederlandse stelsel is breed van opzet en voorziet in investeringen in menselijke ontplooiing, bescherming tegen bestaansrisico's, evenals zorg en bescherming tegen armoede, arbeidsongeschiktheid en de lasten van ouderdom. Het stelsel van publieke voorzieningen, sociale zekerheid, zorg en pensioenen is opgebouwd in een periode van economische en demografische groei (naoorlogse geboorte-

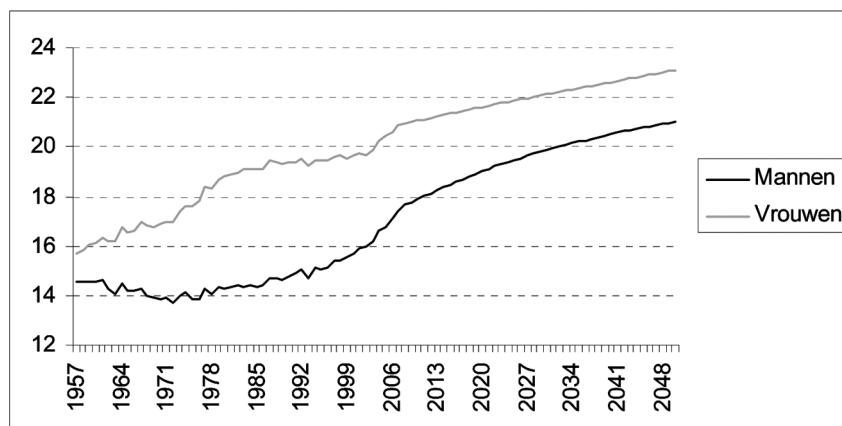
golf). Zowel het grote aantal betalenden als de groeiende welvaart maakten de ontwikkeling van steeds betere voorzieningen mogelijk. Het stelsel berust op solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving: tussen werkenden en niet-werkenden, tussen jongere generaties en oudere, tussen wie mogelijkheden heeft en wie beperkingen kent. Nederlanders hechten aan dit stelsel; uit enquêtes blijkt dat zij ook voor de toekomst wensen vast te houden aan een solidair en activerend stelsel.

De houdbaarheid op lange termijn van dit stelsel komt geleidelijk onder druk te staan door maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening. De gevolgen van de huidige crisis voor de economie en de overheidsfinanciën brengen deze ontwikkelingen in een stroomversnelling.

2.1 Demografische ontwikkelingen: vergrijzing en ontgroening

Sinds het einde van de negentiende eeuw stijgt de gemiddelde leeftijd van de bevolking als gevolg van verbetering van de volksgezondheid, de welvaart en de hygiëne. Het is een grote verworvenheid van onze maatschappij dat wij massaal en in goede gezondheid steeds hogere leeftijden bereiken. Er is daarbij sprake van een dubbel proces; meer kinderen bereiken een volwassen leeftijd en mensen leven langer. In eerste instantie heeft dat tot een snelle groei van de bevolking geleid. Een groei die afneemt als vervolgens de gezinsgrootte kleiner wordt omdat een groter aantal kinderen de jeugd overleeft. Daardoor verschuift de verhouding tussen ouderen en jongeren, waarbij het aantal jongeren relatief afneemt: de ontgroening. Die verschuiving is in een stroomversnelling geraakt toen eind jaren zestig de gemiddelde gezinsgrootte in Nederland in enkele jaren sterk is teruggelopen. Het geboortecijfer is in Nederland tussen 1965 en 1985 gehalveerd van 3 naar 1,5. Inmiddels is het gemiddeld aantal kinderen per vrouw weer licht gestegen naar 1,7 in 2000 waarna een stabilisatie is ingetreden. Vergrijzing en ontgroening zijn samenhangende verschijnselen die zich in de hele geïndustrialiseerde wereld voordoen. Zo heeft Nederland een geboortecijfer dat zelfs iets boven het Europees gemiddelde ligt.

Figuur 1: Resterende levensverwachting als iemand 65 jaar wordt

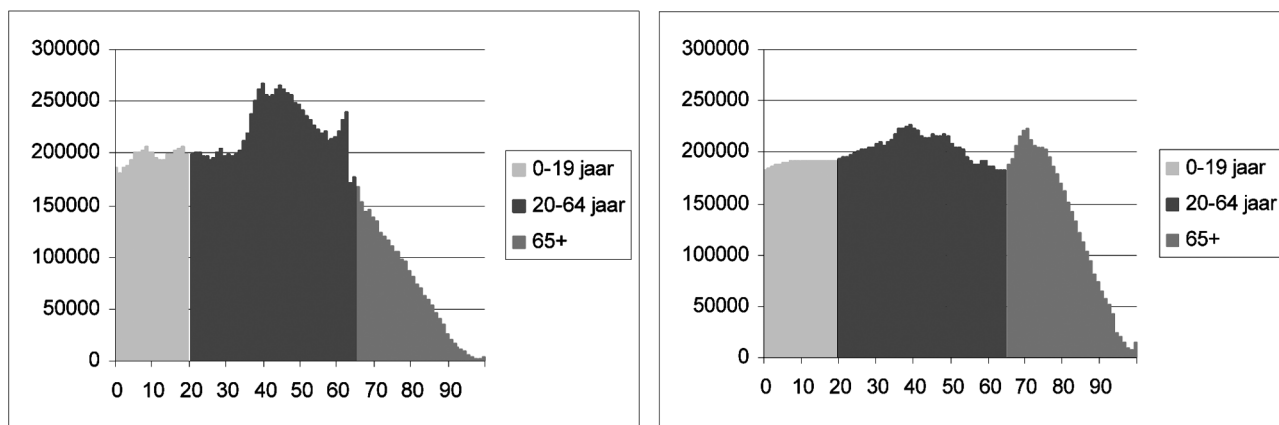


Voor de AOW is het relevant om te kijken hoe lang mensen nog te leven hebben op het moment dat ze 65 worden. Deze (resterende) levensverwachting is gemiddeld genomen sinds de start van de AOW in 1957 opgelopen met ongeveer een kwart tot circa negentien jaar. In het jaar 2050 zal de levensverwachting verder gestegen zijn naar ongeveer tweeëntwintig jaar (zie figuur 1). Iemand die in 2050 in de AOW komt, heeft dan een

levensverwachting die zeven jaar hoger is dan iemand die in 1957 in de AOW kwam.

In de komende jaren versterken de demografische gevolgen van de naoorlogse geboortegolf en de forse daling van de bevolkingsgroei sinds het eind van de jaren zestig elkaar. Vijftig jaar geleden was nog sprake van een sterke bevolkingsgroei, waarbij elke generatie omvangrijker was dan de vorige. Voor de financiering van de verzorgingsstaat, in het bijzonder de AOW, was dat gunstig, omdat de lasten over steeds meer schouders verdeeld konden worden. Sinds de jaren zeventig zijn de geboortecijfers sterk gedaald, zelfs tot onder het niveau dat nodig is om de bevolking op lange termijn constant te houden¹. Bij dit geboortepatroon werkt de vormgeving van de AOW averechts en stijgen de lasten voor de werkenden juist extra snel (zij het dat deze door de maximering van de premie sinds 1997 thans mede bij de belastingbetaler in het algemeen terecht komen). De grafieken van figuur 2 illustreren dit effect.

Figuur 2: Leeftijdsofbouw bevolking in 2009 en 2040



Onder invloed van ontgroening en stijgende levensverwachting zal de beroepsbevolking vanaf 2010 kleiner worden, terwijl het aantal 65-plussers naar verhouding snel toeneemt. Tegenover één AOW-gerechtigde stonden in 1957 nog ruim zes mensen in de leeftijd van 20 tot 64 jaar. Inmiddels is de verhouding één op vier, en op het hoogtepunt van de vergrijzing zal de verhouding bijna één op twee zijn. Dat betekent dus dat de grijze druk – de verhouding tussen 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking – oploopt tot 50%. Dit is drie keer zo hoog als in de tijd dat de AOW werd ingevoerd. Bovendien moet de potentiële beroepsbevolking daarnaast ook de voorzieningen en lasten dragen voor een ander deel van de bevolking – opgroeiende kinderen – dat ook gelijk is aan de helft van de beroepsbevolking. Voor ieder potentieel lid van de beroepsbevolking staat er dan één persoon die niet tot de beroepsbevolking behoort.

2.2. De crisis als katalysator

Vorig jaar waarschuwde de commissie Arbeidsparticipatie nog voor de gevolgen van de ontgroening voor de beschikbare hoeveelheid arbeidskrachten. Deze commissie concludeerde dat in dat kader de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd onvermijdelijk zou zijn. Op dat moment leek het nog mogelijk eerst alle aandacht te richten op het stimuleren van mensen om door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd. Vandaar dat het kabinet in de reactie op het rapport van de commissie Arbeidsparticipatie concludeerde dat de verhoging van de pensioengerechtigde

¹ Bij een geboortecijfer van ongeveer 2,1 kind per vrouw blijft de bevolkingsomvang op termijn stabiel. De afgelopen decennia lag het geboortecijfer in Nederland rond de 1,7 kind per vrouw.

leeftijd nog niet aan de orde was en dat eerst ingezet moest worden op het bevorderen van doorwerken tot 65.

Wat toen evenwel nog vooral een bedreiging leek van de Amerikaanse markt, is sindsdien een wereldwijde financiële crisis geworden, met ingrijpende economische gevolgen. Sinds de zomer van vorig jaar wordt ook de Nederlandse economie daar ernstig door getroffen. Voor het zo goed mogelijk opvangen van deze tegenwind waren forse ingrepen noodzakelijk. Geld bestemd voor de toekomst is noodgedwongen hier en nu gebruikt, hetgeen zich vertaalt in een oplopende staatsschuld. Ook de kwetsbaarheid van het systeem van pensioenfondsen en kapitaalgedekte aanvullende pensioenen is in de huidige economische crisis duidelijk geworden. De vergrijzing komt daar nog overheen. Dit noopt ons tot keuzes hoe we ons stelsel van collectieve voorzieningen voor de lange termijn houdbaar kunnen maken.

3. Waarom de AOW-leeftijd verhogen als oplossing?

3.1. Verschillende oplossingsrichtingen

Economische en maatschappelijke ontwikkelingen zetten het stelsel van collectieve voorzieningen thans versneld onder druk. Dit vraagt om een antwoord. Verschillende oplossingen en oplossingsrichtingen zijn daarbij denkbaar. Grofweg vallen die uiteen in drie hoofdcategorieën: 1. aanpassen van de vergrijzingsgerelateerde instituties, 2. een breder draagvlak scheppen door hogere participatie en langer doorwerken, en 3. sparen door middel van hogere lasten of lagere uitgaven

1. Aanpassing vergrijzingsgerelateerde instituties

Door aanpassing van de vergrijzingsgerelateerde instituties wordt een oplossing gezocht daar waar de groei van de collectieve uitgaven zich het meest pregnant zal doen voelen. Als gevolg van de vergrijzing zullen de kosten van de AOW en de zorg het hardst stijgen, beide met ruim 4% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). De AOW-uitgaven lopen snel op: in geld van nu van € 27 miljard naar bijna € 50 miljard in 2040. Dit wordt gefinancierd met een omslagstelsel. Sinds 1997 zijn de premies echter gemaximaliseerd waardoor de AOW in toenemende mate ook wordt gefinancierd uit de algemene middelen.

2. Breder draagvlak door meer mensen aan het werk te krijgen

Eerder in 2006 adviseerde de SER het kabinet reeds om de gevolgen van de demografische veranderingen op te vangen door de arbeidsparticipatie te verhogen. Verhogen van de arbeidsparticipatie leidt zowel tot meer inkomsten van de staat (door hogere premie- en belastingafdrachten) als tot beperking van de uitgaven (door minder uitkeringen). De lasten worden daardoor over meer schouders verdeeld en meer mensen zijn in staat «op eigen economische benen» een bestaan op te bouwen. Verhoging van de arbeidsparticipatie beperkt de noodzaak van verhoging van de lasten en kan een vergaande versobering van de collectieve voorzieningen voorkomen. Ook komt het tegemoet aan de stijgende vraag naar arbeid in onder meer zorg en onderwijs.

Willen we het draagvlak onder ons stelsel van publieke voorzieningen substantieel versterken, dan kunnen we niet langer vooral op de groep van 20–64 jarigen rekenen, omdat deze in de komende jaren steeds kleiner zal worden.

3. Sparen door hogere lasten of lagere uitgaven

Een derde mogelijkheid is om te sparen voor later. Dit kan door te bezuinigen op collectieve uitgaven of door de belasting- en premiedruk te laten toenemen.

Gegeven de absolute en relatieve afname van het aantal werkenden, zal een zekere lastenverzwaring vermoedelijk onvermijdelijk zijn, ook zonder dat we daarvoor kiezen als oplossing voor de financiering van de stijgende lasten van AOW en andere voorzieningen. Maar wanneer de oplossing van het houdbaarheidsprobleem vooral wordt gezocht in oplopende belastingen en premies, dan doet dit de economie en de werkgelegenheid geen goed. Het tast de concurrentiepositie aan, waardoor het economisch draagvlak van collectieve voorzieningen kwetsbaarder wordt en maakt «niet participeren» aantrekkelijker.

Zou het oplopende houdbaarheidstekort geheel worden afgewenteld op de belasting- en premiebetaler, dan zouden de belastingen en premies substantieel moeten stijgen. Het aandeel van de collectieve sector in het geheel van de economie neemt daardoor toe. De lastendruk is nu reeds 39% en dit zal als gevolg van de huidige economische neergang vermoedelijk stijgen, ook los van de extra lasten van de vergrijzing. Een aanpak die het oplopende houdbaarheidstekort vooral afwentelt op de belastingen premiebetaler is daarom niet wenselijk. In het aanvullend beleidskader is vanuit dezelfde gedachte afgesproken dat in de jaren van herstel de lasten per saldo niet zullen worden verzwwaard.

Beperking van collectieve uitgaven, door bijvoorbeeld het verminderen van de rechten en aanspraken op basis van het stelsel van collectieve voorzieningen en zekerheid, is een alternatief voor het verhogen van belastingen en premies. Nu zal het steeds nodig zijn om het stelsel van voorzieningen en sociale zekerheid te bezien op verbetering, doelmatigheid en vermindering van lasten. Maar dit kan niet onbeperkt doorgaan, want het beperken van rechten en zekerheid kan de beschermende waarde van het stelsel aantasten. Een toekomstbestendig stelsel van collectieve voorzieningen vormt een belangrijke voorwaarde om als samenleving de effecten van globalisering en technologische ontwikkelingen met vertrouwen op te vangen en tegelijkertijd optimaal te kunnen profiteren van kansen die de economische ontwikkeling biedt.

3.2. Verhoging pensioenleeftijd meest aanvaardbare oplossing

Het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd is niet de enige maatregel die het kabinet voorstelt met het oog op de houdbaarheid en het is ook niet de enig denkbare oplossing daarvan. Het is ook geen gemakkelijke maatregel voor velen die er niet op zitten te wachten om nog twee jaar door te werken. Alles afwegende is het echter naar de mening van het kabinet, gelet op de gevolgen van de andere oplossingsrichtingen, wel een evenwichtige en een meer aanvaardbare oplossing dan het eenzijdig verhogen van lasten of beperken van aanspraken. Verhoging van de pensioenleeftijd draagt bij aan ieder van de drie genoemde oplossingsrichtingen. Het past een van de vergrijzingsgerelateerde instituties aan, het beperkt de collectieve lasten en draagt bij aan de arbeidsparticipatie, waardoor het een versterking is van de Nederlandse economie. Bovendien biedt het een aanknopingspunt dat bij kan dragen aan de oplossing van de problematiek van de pensioenfondsen.

Verhoging van de pensioenleeftijd ligt in het verlengde van eerdere adviezen van zowel de SER als de commissie Arbeidsparticipatie. In antwoord op laatstgenoemd advies heeft het kabinet vorig jaar nog

aangegeven dat een leeftijdsverhoging welhaast onvermijdelijk was, maar dat alles in het werk zou worden gesteld om dat in de lopende kabinetsperiode te vermijden. Nieuw is echter dat de crisis en de economische en financiële gevolgen daarvan sneller dan tot dusver gedacht nopen tot een beslissing.

3.2.1. Houdbaarheidseffecten verhoging AOW-leeftijd

Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd heeft diverse effecten die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht van verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar een verbetering van de houdbaarheid van 0,7% BBP. In geld van nu gaat het dan om ongeveer € 4 miljard. Verhoging van de AOW-leeftijd levert dus een belangrijke bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De 0,7% BBP is een saldo van besparingen en besparingsverliezen:

- Bij een AOW-leeftijd naar 67 jaar dalen de AOW-uitgaven met 0,7% BBP.
- Een deel van die uitgavendaling (0,2% BBP) vloeit echter weg vanwege hogere uitgaven aan andere sociale zekerheidsregelingen zoals de WIA, de WW en de WWB. Ook neemt het CPB aan dat vervroegde uittredingsregelingen, zoals de regelingen voor functioneel leeftijdsontslag bij de overheid, kostenneutraal met twee jaar opschuiven.
- In de tweede plaats stijgen de belastinginkomsten van de overheid met 0,2% BBP. Het CPB gaat er hierbij vanuit dat de pensioenleeftijd in de tweede pijler meeschuift en dat het Witteveen kader wordt aangepast, zodat de fiscale facilitering van pensioensparen afneemt.
- In de derde plaats is er een werkgelegenheidseffect omdat mensen langer doorwerken; dit wordt eveneens op 0,2% BBP geraamd.
- Tenslotte heeft de wijze van invoering van de leeftijdverhoging een effect. Hoe eerder en sneller de invoering, des te groter het houdbaarheidseffect. Het CPB heeft de 0,7% (om modeltechnische redenen) berekend op basis van een verhoging in twee stappen van één jaar, in 2015 en 2025, wat ongeveer gelijk is aan een verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar ineens in 2020, dus met tien jaar uitstel. Bij deze aanname valt het houdbaarheidseffect 0,1% lager uit.

Het saldo van de bovengenoemde factoren is afgerond 0,7%.¹

3.2.2. Verhoging pensioenleeftijd en arbeidsparticipatie

Van belang is ook dat het verhogen van de pensioenleeftijd bijdraagt aan de arbeidsparticipatie. Iedere bijdrage daaraan zal nodig zijn want er zullen in de toekomst steeds minder mensen zijn om de publieke voorzieningen, de zorg en de economie aan de gang te houden. Tegenover het groeiend aantal ouderen dat zorg nodig heeft staan steeds minder mensen die deze zorg verzekeren. Ook andere publieke voorzieningen zoals onderwijs, openbare veiligheid en bestuur, maar ook sectoren van de economie waarvan we afhankelijk zullen zijn voor ons inkomen, worden geconfronteerd door een arbeidstekort als gevolg van de vergrijzing.

Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zal er niet automatisch toe leiden dat alle ouderen twee jaar langer zullen werken. Daarom gaat deze notitie aan het slot in op begeleidende maatregelen die een voortgaande groei van de arbeidsparticipatie van ouderen kunnen ondersteunen. Op dit moment is het evenwel zo dat bij een pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar de leeftijd waarop mensen gemiddeld feitelijk ophouden met werken net onder de 62 jaar ligt. Ook wordt gewezen op de afnemende kansen van ouderen van meer dan 50 jaar bij het vinden van een baan, zoals ook de CPB-studie *Rethinking Retirement*² laat zien.

¹ Alle bedragen zijn afgerond op één cijfer achter de komma. Het totale effect valt door afrondingsverschillen een tiende punt lager uit dan de optelling van de afzonderlijke afgeronde bedragen.

² <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/80/>

De arbeidsmarkt voor ouderen functioneert slecht. Het kabinet heeft met het oog daarop reeds diverse maatregelen getroffen (premiekorting ouderen, passende arbeid, doorwerkbonus). Maar oudere werkzoekenden zijn ook niet kansloos; de eerder genoemde CPB-studie laat dat zien. Om daarom zonder meer op basis van het huidig beeld van die participatie en van de arbeidsmarktpositie van ouderen te concluderen dat hun participatie niet verder zal groeien, miskent de opvallende groei van arbeidsparticipatie van ouderen in de afgelopen jaren. In de afgelopen tien jaren is de feitelijke uittreedleeftijd met twee jaren gestegen. De uitkomsten van de recente arbeidsmarktenquête rechtvaardigen de veronderstelling dat deze ook verder zal stijgen. Het aantal mensen dat door werkt dan wel er van uitgaat door te zullen werken neemt nog steeds toe.

Het huidig beeld van arbeidsparticipatie van ouderen wordt mede beïnvloed door de grote groep ouderen die in de jaren negentig vervroegd is gestopt met werken en door de lage participatie van vrouwen in die generatie. De sterk uiteenlopende cijfers voor ouderenparticipatie in de leeftijdsgroep 55–60 jaar en 60–65 jaar wijzen daarop. Het niveau wordt voorts beïnvloed door nog bestaande mogelijkheden van vervroegde pensionering en door de pensioenleeftijd.

Het CPB heeft het effect op participatie onderzocht, zich daarbij basierend op een groot aantal internationale studies. In bijna al die studies gaat het om ramingen vooraf. Dat komt omdat nog maar heel weinig landen al echt begonnen zijn met het verhogen van de pensioenleeftijd. Het eerste onderzoek naar een land dat al wel begonnen is, de Verenigde Staten, suggereert echter dat het werkgelegenheidseffect aanmerkelijk groter kan uitvallen dan waar de onderzoeken tot nu toe op wezen¹. Dit wordt toegewezen aan het sociaal-culturele norm-effect. De pensioenleeftijd werkt als een mentale «richtleeftijd». Het CPB heeft hiermee dan ook rekening gehouden in haar berekeningen.

3.3. Aanpassing pensioenrichtleeftijd in tweede en derde pijler

De AOW is weliswaar de basis van het Nederlandse pensioenstelsel, maar dat pensioenstelsel berust op twee andere pijlers, te weten verplichte aanvullende pensioenen als onderdeel van het arbeidscontract (tweede pijler) en vrijwillige aanvullende pensioenen (derde pijler). De pensioenen in de tweede pijler zijn aan de AOW gekoppeld in die zin dat daarin wordt verondersteld dat mensen ook een AOW-inkomen hebben. Ook in de wettelijke ruimte voor fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw in de tweede pijler – het zogenaamde Witteveenkader – speelt de AOW een rol. De fiscale facilitering voor aanvullende pensioenen zal ook in de toekomst op logische wijze aangesloten moeten blijven op de basisvoorziening AOW.

3.3.1 Aanpassing Witteveenkader

Het Witteveenkader bestaat uit drie bouwstenen. In de eerste plaats geldt een maximaal opbouwpercentage; dit is 2% per jaar voor eindloonregelingen en 2,25% per jaar voor de thans veel voorkomende middelloonregelingen. Verder is in het fiscale kader als uitgangspunt een pensioenrichtleeftijd van 65 jaar van toepassing, gelijk aan de huidige AOW-leeftijd. Ten derde dient in de ruimte voor pensioenopbouw rekening gehouden te worden met de AOW-uitkering. Deze drie elementen zorgen ervoor dat werknemers in aanvulling op de AOW-uitkering bij een volledig dienstverband een pensioen moeten kunnen opbouwen dat aansluit bij het laatstverdiende, of het gemiddeld tijdens hun loopbaan verdiende inkomen.

De koppeling van de fiscale facilitering voor aanvullende pensioenen op de AOW is naar de mening van het kabinet ook in de toekomst wenselijk.

¹ Dit effect is gebaseerd op drie jaargangen mensen die resp. 2, 4 en 6 maanden langer door moesten werken om een volledig pensioenrecht te verkrijgen. Hun feitelijke uittreedleeftijd steeg met ongeveer de helft, dus resp. 1, 2 en 3 maanden.

Aansluiting van de pensioenrichtleeftijd in de tweede pijler op de AOW-leeftijd heeft ook tot gevolg dat de te verwachten stijging van de uittreedleeftijd evenwichtiger wordt verdeeld over de verschillende inkomensgroepen. Zou alleen de AOW-leeftijd worden verhoogd, dan zouden vooral de mogelijkheden van lagere inkomensgroepen om – fiscaal gefaciliteerd – te sparen voor vervroegde uittrekking worden beperkt. Hun oudedagsvoorziening bestaat – ten opzichte van hoge inkomensgroepen – immers voor een groter deel uit de AOW-uitkering.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat op de nieuwe pensioenleeftijd een gelijk pensioen behaald kan worden als thans op 65-jarige leeftijd. Naast een verhoging van de pensioenrichtleeftijd in de tweede pijler van 65 naar 67 jaar zullen daarom ook de fiscaal gefaciliteerde maximale jaarlijkse opbouwpercentages worden aangepast. Immers om hetzelfde pensioen te bereiken zijn twee extra opbouwjaren tussen 65 en 67 jaar beschikbaar. In de voorgaande berekening van de effecten van verhoging van de pensioenleeftijd op de overheidsfinanciën is hier dan ook van uitgegaan.

Dit alles pleit er voor dat de aanpassing van de pensioenrichtleeftijd in het tweede pijler pensioen ook geldt voor de opbouw van oudedagsvoorziening in de derde pijler (lijfrenten). Het maximum van de jaarlijkse premieaftrek voor de opbouw van inkomensvoorzieningen in de derde pijler is een afgeleide van de fiscale ruimte die geldt voor aanvullende pensioenen. Indien de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen gebaseerd wordt op een pensioenleeftijd van 67 jaar, dan ligt voor de hand ook de premieaftrek in de derde pijler op die leeftijd te richten. Op deze wijze dragen mensen die in de derde pijler hun pensioen opbouwen op een evenwichtige manier bij aan de gevolgen van de verhoging van de pensioenleeftijd. Gegeven dat de tweede en derde pijler tot op zekere hoogte als communicerende vaten functioneren¹, is een aanpassing van het maximum van de jaarlijkse premieaftrek in de derde pijler nodig om de houdbaarheidswinst te kunnen waarborgen.

3.3.2 Mogelijke doorwerking pensioenleeftijd voor pensioenfondsen

Een verhoging van de AOW-leeftijd leidt overigens niet vanzelf tot een betere dekkingsgraad van pensioenfondsen.

De berekeningen van het CPB² gaan er van uit dat de vermindering van de pensioenopbouw kostendekkend plaatsvindt, wat betekent dat de pensioenpremie daalt. Gelet op de dekkingsproblematiek van de pensioenfondsen als gevolg van dalende beurskoersen en dalende rente, is echter ook een andere reactie mogelijk. Denkbaar is dat de opbouw wordt versoberd zonder de premie te verlagen. Dit zou de dekkingsgraad van de pensioenfondsen op termijn verbeteren. Indien voorts besloten zou worden om de reeds opgebouwde pensioenrechten van actieve deelnemers aan te passen aan de nieuwe pensioenleeftijd in de AOW, dan zou de dekkingsgraad van pensioenfondsen zelfs met gemiddeld circa 5% kunnen verbeteren. Dit effect verschilt overigens naar gelang de opbouw van het deelnemersbestand van een fonds. Bij een relatief jong deelnemersbestand (veel werkenden) kan deze verbetering nog wat hoger uitpakken, bij een pensioenfonds met veel gepensioneerden zal de verbetering echter kleiner zijn.

De verantwoordelijkheid voor de beslissing over deze aanpassing van pensioenregelingen ligt evenwel primair bij sociale partners.

3.4 Verhoging pensioenleeftijd en maatschappelijke ontwikkeling

Verhoging van de AOW-leeftijd is niet alleen de minst onaantrekkelijke

¹ De hoogte van de maximaal toegestane jaarlijkse premieaftrek in de derde pijler wordt beperkt door het in dat jaar opgebouwde pensioen in de tweede pijler. Omgekeerd geldt dat – indien het maximum van de jaarlijkse premieaftrek niet wordt gewijzigd – een aanpassing van de pensioenopbouw in de tweede pijler de mogelijkheden voor het opbouwen van een oudedagsvoorziening in de derde pijler vergroot.

² CPB-memorandum 1/2009/01 d.d. 13 februari 2009.

optie om bedreiging van publieke voorzieningen, sociale zekerheid, zorg en pensioenen het hoofd te bieden, het is ook een ontwikkeling die aansluit bij de werkelijkheid van een gestegen levensverwachting, bij het veranderende karakter van arbeid en bij veranderende maatschappelijke patronen van persoonlijke voorkeur van mensen.

Al ten tijde van de aanvaarding van de huidige AOW werd gedacht aan de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd als mogelijk gevolg van de vergrijzing. Op de tegenwerping dat mensen dan het gevoel zouden hebben dat hen zo pensioen zou worden ontnomen waarvoor zij premie hebben betaald, stelde de regering dat er geen sprake is van een staatsgarantie. Dat is sindsdien niet alleen formeel juist gebleken, maar ook materieel. De AOW die 65-plussers nu ontvangen is een substantieel ander en hoger pensioen dan dat van hun ouders. Verondersteld werd indertijd dat de meeste jongeren al op vijftienjarige leeftijd werk zouden zoeken, hetgeen al lang niet meer zo is. Het werkzame leven is ook overigens wezenlijk korter geworden. Bovendien kunnen mensen nu gemiddeld meer dan een kwart langer van de AOW genieten dan in 1957. Wie in de komende jaren met pensioen gaat heeft bovendien met meer andere premiebetalers voor het pensioen betaald dan premiebetalers in de toekomst.

3.4.1 Gezonder, veiliger en korter werken

Mensen van nu leven niet alleen langer, zij leven ook langer gezond en actief. Hoewel hierover nog niet zo'n lange cijferhistorie bestaat, blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat de levensverwachting in door de mensen zelf als goed ervaren gezondheid tussen 1981 en 2007 is gestegen met vijf jaar voor mannen en een jaar voor vrouwen. De levensverwachting zonder lichamelijke beperkingen is in dezelfde periode gestegen met bijna zes jaar voor zowel mannen als vrouwen.

Dit is de vrucht van voorschriften en publieke voorzieningen gericht op verbetering van de volksgezondheid en van gezond en veilig werken. De zware arbeid die een groot deel van de beroepsbevolking vijftig jaren geleden nog verrichtte, komt in die vorm veel minder voor als gevolg van verbeterde technieken die de voortdurende verscherping van de normen van de arbeidsbescherming mogelijk maakten. Er zijn nog steeds werkzaamheden die het lichaam zwaar belasten en die niet onderdoen voor de zware arbeid van eertijd, maar het is een snel afnemend verschijnsel. De groei van een diensteneconomie heeft daar in niet geringe mate aan bijgedragen. Een steeds groter deel van de arbeid is administratief werk, dat weliswaar andere vormen van belasting met zich meebrengt, maar niet meer zware fysieke arbeid in de klassieke betekenis oplevert. Hetgeen onverlet laat dat de nieuwe beroepen die zijn ontstaan niet hun eigen belasting en spanning met zich meebrengen.

Sinds de invoering van de AOW zijn we gemiddeld ook korter gaan werken door een kortere werkweek en meer vakantie en verlofdagen. Tezamen hebben die tot gevolg dat we thans per levensweek 40% minder werken dan vijftig jaren geleden. In totaal is het aantal gewerkte uren per levensweek gedaald van 25 naar 16 uur.

3.4.2 Groeiende bereidheid tot doorwerken

Hoewel veel ouderen eerder ophouden met werken en het genoeg vinden, is het een feit dat ouderen de laatste jaren om verschillende redenen weer steeds vaker en langer door werken. In het voorgaande is reeds gewezen op het belang van een grotere participatie van ouderen. Steeds meer

mensen willen ook op latere leeftijd participeren. Dat heeft op zijn beurt weer een gunstig effect te hebben op de gezondheid van mensen omdat langer werken mensen prikkelt om langer scherp en actief te blijven. Extra participatie heeft bovendien een duidelijke sociale functie. Meedoen op de arbeidsmarkt zorgt voor betrokkenheid tussen mensen, stimuleert emancipatie en draagt bij aan integratie tussen verschillende bevolkingsgroepen. Hetgeen niet wil zeggen dat werken de enige manier is om dit te realiseren. Arbeid is steeds minder een last die men draagt om een inkomen te verwerven. Naast een bron van inkomsten, is het voor veel mensen een wijze waarop zij eigen mogelijkheden realiseren, nieuwe kennis en ervaring opdoen en sociaal en maatschappelijk betrokken blijven.

De mogelijkheden om te participeren zijn groter geworden. Er is meer aandacht voor de combinatie van arbeid en zorg, er is meer aandacht voor de preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid, en er is meer aandacht voor goede arbeidsomstandigheden. Internationale onderzoeken bevestigen deze trend: mensen die langer doorwerken, leven langer, ook als wordt gecorrigeerd voor verschillen in gezondheid die de reden kunnen zijn om vervroegd uit te treden.

De bereidheid om door te werken wordt als eerste zichtbaar in de stijgende participatiegraad onder ouderen; ook na 65 jaar. De bereidheid berust op uiteenlopende motieven, waarbij vermoedelijk onder meer het afschaffen van VUT-regelingen en de aanwezigheid van een onvolledige AOW-opbouw van bijvoorbeeld migranten een rol spelen, maar ook de wens tot het aanvullen van de uitkeringen van VUT en AOW. Het aantal mannen tussen de 65 en 74 jaar dat werkt, is gestegen van 7% in 1997 naar meer dan 12% in 2005 en 2006. Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden blijkt voorts dat de bereidheid onder werknemers om dóór te blijven werken tot het 65e levensjaar wederom is toegenomen. Sinds 2005 is die bereidheid gegroeid van 21% tot 36%. Binnen alle leeftijdsgroepen is sprake van een toename zij het dat er verschillen zijn tussen sectoren. In de bouw wil een kwart van de werknemers doorwerken, terwijl in de agrarische sectoren de animo ruim boven de 40% ligt en in de horeca, de zakelijke dienstverlening, de cultuursector en het onderwijs rond de 40%.

3.5 Verhoging van de pensioenleeftijd in andere landen

De keuze voor verhoging van de pensioenleeftijd sluit eveneens aan bij ontwikkelingen elders in Europa. Vergrijzing is ook geen typisch Nederlands vraagstuk. Vrijwel alle westerse landen worstelen hier ook mee en in veel gevallen is het probleem op lange termijn daar nog nijpender. In sommige landen komt de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden bijvoorbeeld nog verder uit het lood te liggen dan in Nederland. Dit speelt bijvoorbeeld een rol in een aantal Zuid-Europese landen, die een zeer laag geboortecijfer kennen. Ook hebben veel landen nog een pensioensysteem dat vrijwel volledig op omslagbasis is gefinancierd. Nederland heeft via de aanvullende pensioenen meer kapitaal opgebouwd dan vrijwel elk ander buitenland. Veel landen zijn Nederland dan ook al voorgedaan met het nemen van maatregelen om de overheidsfinanciën beheersbaar te houden.

Zo heeft de meerderheid van de OECD-leden inmiddels hervormingen in het pensioensysteem doorgevoerd. Soms gaat het daarbij om een systeemwijziging, zoals de overgang van een *defined benefit* systeem met een vaste pensioenhoogte en variabele premie naar een zogenaamd *defined contribution* systeem met een vaste premie en een variabele pensioenhoogte. Vaker gaat het om aanpassingen binnen een bestaand pensioensysteem. Vrijwel alle landen die hervormen, veranderen ook de

pensioenleeftijd of schrappen de mogelijkheid dat vrouwen eerder met pensioen mogen dan mannen. De tabel in de bijlage geeft een overzicht van een aantal landen dat een hervorming van de pensioenleeftijd heeft doorgevoerd.

Enkele landen verdienen hier bijzondere aandacht vanwege de vergelijkbare situatie met Nederland. Noorwegen heeft de AOW-leeftijd tot 67 jaar verhoogd. Bij 67 jaar ontstaat in Noorwegen recht op een volledige AOW, maar de Noren mogen ook eerder (vanaf 62 jaar) of later (tot 70 jaar) met pensioen. Dat pensioen wordt dan op actuariel neutrale wijze gekort of opgehoogd. Bovendien stijgt de pensioenleeftijd in Noorwegen mee met toekomstige stijgingen van de levensverwachting. Ook Zweden heeft een flexibel pensioen ingebouwd met een spilleeftijd van 65 jaar en de mogelijkheid om eerder vanaf 61 jaar met een actuariële korting met pensioen te gaan of na 65 jaar met actuariel verhoogd pensioen te gaan. Zweden is daarnaast overgestapt op het defined contribution systeem, waarbij de uitkering niet gegarandeerd is, maar daalt als de levensverwachting stijgt. Om een zelfde uitkeringsniveau te bereiken als oudere generaties, moet dan dus langer worden doorgewerkt. De Zweedse hervorming werd al in de jaren '90 doorgevoerd, toen Zweden met grote economische problemen kampte als gevolg van een bankencrisis. Ook Frankrijk kent een soortgelijke koppeling van pensioenniveau aan levensverwachting. Duitsland en Engeland hebben gekozen voor een stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 onderscheidenlijk 68 jaar. Ook in de Verenigde Staten gaat de pensioenleeftijd omhoog naar 67 jaar, binnen een systeem van flexibele pensionering tegen actuariële kortingen en ophogingen.

4. Varianten verhogen AOW-leeftijd

De keuze om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen is één. Daarmee is echter nog niets gezegd over de concrete invulling daarvan en of het daarbij alleen gaat om het invullen van een andere pensioenleeftijd – 67 in plaats van 65 – of dat ook andere elementen aan de orde zijn. In het debat over verhoging van de AOW-leeftijd zijn al diverse aspecten en bijkomende elementen genoemd die ook een plaats zouden kunnen vinden in de AOW-regeling (zwarte beroepen, pensioenleeftijd na 40 jaren arbeid). Ook als het alleen om een wijziging van de pensioenleeftijd gaat, kan dat niet van de ene op de andere dag worden ingevoerd. De wijze waarop en de termijn waarin de verhoging wordt ingevoerd is dan ook een wezenlijk aspect van de verhoging.

4.1 Vaste of flexibele pensioenleeftijd

Op dit moment kent de AOW een vaste leeftijd waarop het recht op pensioen ontstaat. De keuze voor een vaste, bepaalde pensioenleeftijd vloeit voort uit het oogmerk van de algemene ouderdomsvoorziening. Doel was om het groeiend aantal ouderen een zekere bron van inkomen te bieden. Uitgangspunt was een zoveel mogelijk voor iedereen gelijk recht op basisinkomen te scheppen, onafhankelijk van inkomen, vermogen of verleden en de vraag of men werkelijk ophield met werk. Het pensioen zou uitsluitend afhankelijk moeten zijn van het aantal jaren dat men in Nederland woonde en premieplichtig was. Voor een nader onderscheid binnen de groep ouderen was vanuit die optiek geen aanleiding. Daarom werden destijds voorstellen voor een pensioenleeftijd naar levensverwachting of naar eigen keuze, die toen ter tafel lagen, afgewezen.

Het grote niet te onderschatten voordeel van de keuze voor een vaste pensioenleeftijd is de transparantie en voorspelbaarheid van de pensioenvoorziening (iedereen weet waar hij aan toe is) en de betrekkelijke eenvoud van de toepassing daarvan, die een betrouwbare uitvoering mogelijk

maakt. De AOW is in de loop van de tijd op verschillende punten aangepast aan veranderende (geïndividualiseerde) leefpatronen en deze ontwikkeling zet zich voort. Zo zal in 2015 de AOW-partnertoeslag worden afgeschaft. Verder is de hoogte van het pensioen geleidelijk opgetrokken naar wat als een algemeen aanvaardbaar minimum wordt beschouwd teneinde te voorkomen dat AOW'ers naast de AOW ook nog op de bijstand zouden zijn aangewezen. Bij alle aanpassingen is de AOW echter een voorziening gebleven waarbij het pensioen voorspelbaar vanaf het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd naar ouderen wordt overgemaakt.

Het belangrijkste knelpunt dat in de loop van de tijd is gebleken is wellicht dat in een samenleving met grote groepen immigranten en een groeiende groep mensen die voor korte of lange tijd buitenslands verblijven, er ook steeds meer ouderen zijn die niet lang genoeg in Nederland hebben gewoond om een recht op een volledige AOW op te bouwen. Daardoor moet er alsnog een beperkt aantal ouderen naast de AOW ook een beroep doen op bijstand.

4.2 Flexibele pensioenleeftijd

Inmiddels zijn er diverse voorstellen naar voren geschoven om, al dan niet in het kader van een verhoging van de pensioenleeftijd, te komen tot een flexibele pensioenleeftijd. Daarbij zijn dan weer verschillende varianten denkbaar. De pensioenleeftijd kan afhankelijk gemaakt worden van de *levensverwachting*, van het *arbeidsverleden*, of van *eigen keuze*.

4.2.1 Koppeling aan levensverwachting

Een vaste pensioenleeftijd heeft tot gevolg dat als mensen gemiddeld langer leven de lengte van het pensioen ook geleidelijk zal oplopen, waardoor de kosten zullen stijgen. Ook een verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 compenseert slechts ongeveer de helft van de gestegen levensverwachting sinds 1957. De levensverwachting zal naar verwachting ook verder blijven toenemen. Om die reden wordt wel voorgesteld om in het kader van verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar te overwegen de AOW-leeftijd glijdend te koppelen aan de levensverwachting. Een dergelijke koppeling versterkt op den duur de houdbaarheid van de AOW.

Een koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting kan langs twee lijnen. Er kan gekozen worden voor een stelselmatige verhoging jaar op jaar van de pensioenleeftijd met een bepaalde termijn. Zo werd ten tijde van de totstandkoming van de AOW voorgesteld om te kiezen voor een jaarlijkse verhoging met zeven weken. De commissie Arbeidsparticipatie stelde vorig jaar voor om de invoersystematiek van een maand per jaar ook voort te zetten na het bereiken van de leeftijd van 67. Duidelijk zal zijn dat indien in de toekomst blijkt dat de levensverwachting niet verder stijgt, ook de verdere groei van de pensioenleeftijd stopt.

Een tweede benadering is om de stijging van de pensioenleeftijd te koppelen aan de feitelijke ontwikkeling van de levensverwachting. Als de levensverwachting met een jaar stijgt, stijgt de AOW-leeftijd ook met een jaar. Feitelijk houdt dit in dat de duur van het AOW-pensioen gelijk blijft. Zweden hanteert een dergelijk systeem door het totale pensioenbedrag dat iemand gaat ontvangen vast te zetten. Als de levensverwachting daar een jaar is gestegen, kunnen mensen het pensioen een jaar later laten ingaan of er voor kiezen een lager pensioen te ontvangen voor de rest van het leven. Een variant hierop is om niet de duur van de AOW, maar de verhouding tussen de duur van het gemiddeld werkzame leven en de duur van de AOW gelijk te houden. Als mensen gemiddeld een jaar ouder worden, zal de AOW-leeftijd met minder dan een jaar stijgen¹. Ook in deze

¹ Wanneer bijvoorbeeld oorspronkelijk tegenover 45 jaar werken, 15 pensioen genieten stond, dan leidt de stijging van de levensverwachting met 1 jaar bij een gelijkblijvende verhouding tot 45 jaar werken en 15¼ jaar pensioen.

benadering zou het logisch moment van invoering zijn het tijdstip waarop de AOW-leeftijd voor iedereen op 67 jaar ligt; dat wil zeggen aan het eind van de invoerings- of overgangstermijn.

4.2.2 Koppeling aan de duur van het werkzame leven

Op dit moment berust de opbouw van het AOW-recht op ingezetenschap. Ieder die 50 jaar in Nederland woont tussen de leeftijd van 15 en 65 jaar bouwt een volledig AOW-pensioen op. In het debat over de AOW is evenwel geopperd om het recht op AOW te koppelen aan het aantal gewerkte jaren of het aantal jaren dat een bepaald inkomen is verkregen. In de meest vergaande voorstellen wordt de verzekering voor de AOW op basis van ingezetenschap vervangen door een verzekering op basis van gewerkte jaren of verkregen inkomen.

Het tot dusver meest uitgewerkte voorstel op dit punt is het voorstel dat door (de fractie van) GroenLinks is gepubliceerd (www.groenlinks.nl, 17 april 2009). Het voorstel van GroenLinks koppelt de opbouw van AOW-rechten aan het arbeidsverleden. Een volledig AOW-recht ontstaat in dit voorstel als mensen veertig jaar hebben gewerkt en tenminste 63 jaar oud zijn. Verlofregelingen en uitkeringsrechten tellen daarbij mee als relevant arbeidsverleden. Voor ieder jaar dat men tussen de leeftijd van 18 en 65 meer dan 70% van het minimumloon verdient, wordt een AOW-recht van 1/40 opgebouwd. Indien men minder verdient wordt het op te bouwen AOW-recht naar rato verkleind. Dit leidt tot een flexibele AOW-leeftijd. GroenLinks geeft aan met dit alternatief de economische zelfstandigheid en de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te versterken. Dit leidt tot een toename van de arbeidsparticipatie. GroenLinks stelt daarbij dat lager opgeleiden die doorgaans vroeg beginnen met werken en vaak ook in zwaardere beroepen werken in het GroenLinks-voorstel vanaf 63 jaar volledige AOW krijgen. Deze nieuwe systematiek zou alleen moeten gaan gelden voor wie na 2011 18 jaar wordt en dus pas vanaf 2056 ingaan. Het volledige effect van het plan wordt bereikt na ongeveer tachtig jaar, dus rond 2090.

Strikt genomen strekt het voorstel van GroenLinks niet in de eerste plaats tot verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, maar tot een fundamentele verandering van grondslag van de AOW. Het recht op een AOW-pensioen wordt daarbij niet meer opgebouwd op basis van ingezetenschap, maar op basis van participatie en de opbouwperiode zou niet meer vijftig jaren zijn, maar veertig jaren. Praktisch zal het voorstel voor wie aaneengesloten werkt vermoedelijk leiden tot verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd.

Het voorstel van GroenLinks is slechts een mogelijke invulling van de koppeling van de pensioenleeftijd aan het arbeidsverleden, maar het biedt een aanknopingspunt voor bespreking van de verschillende aspecten van een dergelijke koppeling. Daarmee wordt tevens voldaan aan het verzoek van de Tweede Kamer om commentaar te geven op de voorstellen, zonder dat dit overigens een definitief oordeel daarover inhoudt.

Grote aantrekkelijkheid van een koppeling aan het arbeidsverleden is het effect daarvan op de arbeidsparticipatie. Mede met het oog daarop schat het CPB het houdbaarheidseffect van het voorstel op 0,6% BBP. Dit is het gevolg van enerzijds de sterke prikkel tot participatie en anderzijds de besparing op de AOW-uitkering bij wie niet veertig jaren heeft gewerkt.

In het algemeen vergen alle voorstellen die de pensioenleeftijd koppelen aan het arbeidsverleden, een lange inlooptijd. Voor de toepassing daarvan is een nauwkeurige en eenduidige definitie nodig van wat het relevante

arbeidsverleden is en een ondubbelzinnige registratie daarvan. Die ontbreken thans. Dus moet daar eerst mee begonnen worden voor wie nu voor het eerst gaat werken. Implicatie daarvan is dat een verhoging gekoppeld aan het arbeidsverleden pas na het hoogtepunt van de vergrijzing effectief wordt. Zo zal het effect van het voorstel van GroenLinks op de AOW pas merkbaar worden vanaf 2056 dus na de piek van de vergrijzing. Om die reden is het houdbaarheidseffect daarvan kleiner dan de totale jaarlijkse besparing die na tachtig jaar uiteindelijk op 1,1% BBP uitkomt.

Koppeling van de AOW-leeftijd aan het arbeidsverleden roept *praktische* en *fundamentele* vragen op. De praktische vragen betreffen de wijze hoe daarin omgegaan moet worden met arbeidsbeperkingen en -ongeschiktheden; hoe om te gaan met deeltijdwerk en parttime banen die bijvoorbeeld studenten verrichten naast hun studie; hoe om te gaan met het tijdelijk of permanent niet verwijtbaar verlies van arbeid. Dit alles zal nauwkeurig geregistreerd moeten worden omdat het rechtsrelevant zal zijn voor het recht op en/of de hoogte van het pensioen. Ook de duiding en registratie van werkzaamheden verricht als zelfstandige vragen aandacht. De opgave voor de inkomensbelasting zou daarbij een rol moeten spelen. Dit zal gegeven de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel, een steeds grotere groep betreffen.

Koppeling van de AOW aan het arbeidsverleden roept echter vooral fundamentele vragen op. Opbouw van de AOW op basis van arbeidsverleden in plaats van ingezetenschap houdt in dat de AOW van een volksverzekering in een werknemersverzekering (een werkgerelateerde voorziening) verandert. Mensen die al dan niet tijdelijk geen baan hebben -vanwege studie, vrijwilligerswerk, mantelzorg, zorg voor de opvoeding van kinderen of om andere reden- bouwen geen volledige AOW op. Zij zullen dan eventueel, geheel of in aanvulling op hun onvolledige AOW, te zijner tijd voor hun inkomen aangewezen zijn op de bijstand, met bijbehorende inkomens- en vermogenstoets. Een ander effect kan zijn dat de onvermijdelijke perioden van conjuncturele neergang en recessie en zeker een ernstige recessie zoals de huidige, dan sterker doorwerken in het pensioen.

Als ook de AOW een arbeidsgerelateerd pensioen wordt, kan zelfs de vraag gesteld worden waarom nog langer een deel van het pensioen via omslag gefinancierd wordt en een ander deel via kapitaalopbouw. Is er dan nog grond voor het onderscheid tussen de eerste en de tweede pijler? De AOW zou alleen nog betekenis hebben voor zelfstandigen. Bij wie arbeid in loondienst verricht, kan de oudedagsvoorziening geheel onderdeel gaan vormen van de arbeidsovereenkomst.

Voorts rijst de vraag of in een arbeidsgerelateerde AOW nog een leeftijdsgrens kan gelden. Het voorstel van GroenLinks stelt naast de eis van veertig jaren arbeidsparticipatie ook een minimumleeftijd van 63 jaar. De vraag rijst waar dit op berust. Iemand is vanaf 18 jaar volwassen en in staat om volledig te werken. Waarom zou dan iemand die op zijn 58ste veertig jaren heeft gewerkt niet met pensioen mogen, terwijl iemand die op zijn 63ste veertig jaren heeft gewerkt dit wel mag? Voor leeftijds-onderscheid dient een objectieve rechtvaardiging te bestaan, waarbij het doel van het onderscheid legitiem moet zijn en het gehanteerde middel – de pensioenleeftijd – passend en noodzakelijk.

Tenslotte rijst de vraag of een arbeidsgerelateerde AOW verenigbaar is met een maximumpensioenleeftijd of een leeftijdsontslag, indien de pensioenopbouw nog niet is afgerond en betrokkene bereid en in staat is om door te werken. Gedwongen ontslag bij het bereiken van een bepaal-

de leeftijd voordat de pensioenopbouw is afgerond, ontnemt de werknemer immers de mogelijkheid van een volledig pensioen

4.3 Combinaties van een vaste en flexibele pensioenleeftijd

Het is niet alleen mogelijk om de pensioenopbouw geheel te koppelen aan andere criteria dan thans, er zijn echter ook combinaties denkbaar. Binnen een AOW die, zoals thans, opgebouwd wordt op basis van het ingezetenschap, zou het recht op pensioen ook nog op andere wijze kunnen ontstaan.

4.3.1 Vaste pensioenleeftijd en arbeidsverleden

Het is denkbaar dat binnen een AOW-regeling zoals de bestaande, het recht op AOW ook ontstaat na 45 gewerkte jaren. Daarbij kan dan nog gekozen worden of dit alleen kan dienen om een eventueel gat in de opbouw van de AOW te dekken, of dat dit ook recht op vervroegd pensioen zou kunnen geven. In het laatste geval wordt de pensioenleeftijd variabel. De AOW behoudt dan het karakter van een volksverzekering maar biedt tegelijk aan werknemers die vroeg zijn begonnen met werken een bijzondere mogelijkheid om een tekort aan opbouw af te dekken, dan wel om eerder met pensioen te gaan. Een dergelijke regeling heeft in tegenstelling tot een volledige koppeling aan het arbeidsverleden niet het gevolg dat mensen zonder arbeidsverleden of met een te kort arbeidsverleden, geen of geen volledige AOW opbouwen. Keerzijde is dat een dergelijke regeling een geringere prikkel biedt om de arbeidsmarkt te betreden.

Een dergelijke combinatie biedt een veel geringere prikkel tot arbeidsparticipatie dan een volledige koppeling aan het arbeidsverleden. Alleen wie via het arbeidsjarencriterium eerder recht krijgt op een AOW-uitkering dan via het ingezetenen criterium zal zich extra inspannen op de arbeidsmarkt. Een dergelijke regeling kan daardoor zelfs leiden tot een gemiddelde verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd in plaats van een verhoging. Daarmee biedt ze geen oplossing voor de problematiek die aanleiding is om tot verhoging te besluiten. Gegeven dat werktijden in de afgelopen decennia eerder korter zijn geworden dan langer, is het de vraag of een combinatievariant in voldoende mate kan bijdragen aan een oplossing voor het probleem waar we nu voor staan.

De eerder genoemde praktische vragen rond de koppeling van de AOW aan het arbeidsverleden, gelden overigens ook voor een combinatievariant. De definitie van het pensioenrelevante arbeidsverleden en de registratie daarvan zijn eveneens essentieel voor deze variant. Omdat een registratie voor het verleden ontbreekt, zou een combinatievariant alleen voor komende generaties kunnen worden ingevuld en pas vanaf 2055 volledig kunnen ingaan.

4.3.2 Flexibilisering naar keuze

Koppeling van de pensioenleeftijd aan externe gegevens, zoals levensverwachting of arbeidsverleden, is niet de enige mogelijkheid. Flexibilisering op basis van eigen voorkeur van toekomstig pensionaris is ook denkbaar. Een optie die al bij de totstandkoming van de AOW werd overwogen.

Mensen de volledige vrijheid geven om zelf het ingangstijdstip van de AOW te bepalen is vergaand. Het verdraagt zich minder goed met het karakter van de AOW als verplichte collectieve verzekering en met het oogmerk daarvan – ouderen een zeker inkomen bieden waardoor zij niet op de bijstand zijn aangewezen. Het verzekeringskarakter van de AOW

verdraagt zich minder goed met een volledige vrijheid om zelf de aanvang daarvan en daarmee ook de mogelijke looptijd te kunnen bepalen. Indien gekozen wordt voor een AOW op een eerdere leeftijd dan de algemene pensioenleeftijd, dan zal de hoogte van het pensioen navenant moeten worden aangepast. Dit kan betekenen dat gepensioneerden kunnen kiezen voor een pensioen dat lager is dan de bijstandsgrens om vervolgens een beroep te doen op de bijstand als aanvulling.

Tenslotte zou de vrije keuze om het recht op een (deel) AOW in te laten gaan voor de pensioengerechtigde leeftijd, de participatiedoelstelling, die onder meer aan de verhoging van de pensioenleeftijd ten grondslag ligt, kunnen ondergraven.

4.3.3 Flexibilisering rond een vaste pensioenleeftijd

Deze bedenkingen bij een volledige vrijheid om de ingang van het pensioen te kiezen, spelen niet bij een flexibilisering op basis van eigen voorkeur gekoppeld aan een vaste pensioenleeftijd als spilleeftijd. Dit is wat wordt voorgesteld in het wetsvoorstel flexibilisering AOW¹. Dat voorstel maakt het mogelijk om het tijdstip waarop de AOW ingaat naar een later tijdstip te schuiven, waarbij de AOW over de resterende periode navenant hoger zou zijn. Onderdeel van het voorstel is ook om een deeltijd-AOW mogelijk te maken. Dat wil zeggen dat mensen niet alleen kunnen kiezen om de AOW als geheel op een later tijdstip te laten ingaan, maar ook om dit te doen voor een deel van de AOW. Hierdoor kan men er voor kiezen om na het bereiken van de pensioenleeftijd minder te gaan werken en het inkomen aan te vullen met een deel van de AOW. Beide mogelijkheden sluiten aan op de behoefte bij ouderen om het werkzaam leven niet abrupt van de ene op de andere dag af te bouwen, maar meer geleidelijk.

Aan die mogelijkheid zal behoefte blijven bestaan, ook als de pensioenleeftijd wordt verhoogd naar 67 jaar. 67 jaar is evenmin als 65 jaar een fysieke grens waarna werken onmogelijk is, integendeel. Ook nu al werkt een deel van de werknemers door, niet alleen na 65 maar ook na 67. De bereidheid om door te werken blijkt juist toe te nemen naarmate mensen meer mogelijkheden hebben om het werkzame leven later of geleidelijk af te bouwen.

In het kader van de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar is een nog verdergaande flexibilisering denkbaar. Men zou ook al voor het bereiken van de pensioenleeftijd geleidelijk minder moeten kunnen gaan werken. Zo zou bij het bereiken van het 65ste levensjaar de mogelijkheid geboden kunnen worden om vrijwillig een dag AOW op te nemen en vanaf het 66ste twee dagen. Uiteraard zal dan de hoogte van het pensioen bij gebruikmaking van die mogelijkheid per jaar lager zijn dan een volledige AOW bij 67 jaar. Deze verlaging zou dan actuarieel neutraal plaats moeten vinden en gelden voor de totale looptijd van het pensioen. Mensen zouden die verlaging later weer kunnen compenseren door het restant van de AOW later dan 67 jaar in te laten gaan; bijvoorbeeld bij 67 neemt men drie dagen AOW en bij 68 vier dagen. Ook hier geldt echter dat het niet mogelijk moet zijn dat het pensioen lager wordt dan de bijstandsnorm waardoor aanvullend aanspraak zou moeten worden gemaakt op bijstand.

Met deeltijd-AOW kan iemand, gelet op zijn fysieke en financiële mogelijkheden en wensen, maatschappelijk zinvol blijven participeren. Door meer vrijheidsgraden in de AOW in te bouwen, zou de AOW beter aan kunnen sluiten op het feitelijke arbeidspatroon van mensen in aanloop naar de pensioengerechtigde leeftijd. Bij eventuele vormgeving van het eerder ingaan van deeltijd-AOW zal eenvoud en een goede en betrouwbare

¹ Wetsvoorstel Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met opname van de mogelijkheid om op verzoek van de pensioengerechtigde het ouderdomspensioen geheel of ten dele op een later tijdstip te laten ingaan; Kamerstukken II 2008/09, 31 774.

uitvoering een belangrijke voorwaarde zijn. Dit geldt ook voor de samenhang met de overige regelingen van de sociale zekerheid en de fiscaliteit.

4.5 Invoeringspad of overgangstermijn

Het is niet de bedoeling van het kabinet om de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar naar 67 jaar zonder enige overgang in te voeren. Van ouderen die vlak voor het pensioen staan kan niet worden verwacht dat zij plotseling twee jaren langer moeten werken. Ook werkgevers die in hun personeelsbeleid rekening hebben gehouden met het vertrek van de ouderen kunnen niet van de ene op de andere dag hun planning omgooien. Omgekeerd is het ook de vraag of de verhoging pas in moet gaan voor wie pas na de invoering 18 jaar wordt en begint met werken. Uit peilingen blijkt dat het overgrote deel van de jongeren dat nu al werkt verwacht langer door te zullen werken.

4.5.1 Stapsgewijze invoering

Noch de wetsgeschiedenis noch de rechtsgeschiedenis vormen een beletsel om de vastgestelde pensioenleeftijd te wijzigen. Bij de invoering van de AOW gold zij gelijk voor iedereen, of men nu een leven lang premie had betaald of niet. Er is dan ook geen reden om een verhoging alleen in te laten gaan voor wie pas na de wijziging beginnen met premiebetaling. Er is evenmin reden om een verhoging met onmiddellijke ingang voor iedereen in te voeren. Het ligt voor de hand een verhoging van de pensioenleeftijd geleidelijk plaats te laten vinden voor de oudere werknemers. De verhoging van de pensioenleeftijd in de Bondsrepubliek Duitsland is een voorbeeld van die geleidelijke invoering. Vanaf 2012 zal daar de pensioenleeftijd over een periode van 18 jaren geleidelijk in stappen van een tot twee maanden per jaar worden verhoogd naar 67. De commissie Arbeidsparticipatie stelde eveneens een geleidelijk invoeringspad van een maand per jaar voor.

Er zijn andere stappen en invoeringsmechanismen denkbaar. De stappen zouden groter kunnen zijn, bijvoorbeeld twaalf stappen van twee maanden, of acht van een kwartaal. Het is denkbaar om bij voorbeeld de oudste groep werknemers, zeg die van 60 tot 65 jaar, geheel van de verhoging uit te zonderen. Bij grotere stappen is het denkbaar om deze niet per jaar, maar per twee of drie jaren te nemen; vier stappen van een half jaar of twee van een jaar, maar dan om de twee of drie jaren. Het CPB gaat in zijn houdbaarheidsberekeningen om modeltechnische redenen uit van twee stappen van een heel jaar (in 2015 en 2025). Kleine stappen bieden werknemers en werkgevers meer tijd om zich voor te bereiden maar de invoering duurt langer, is (uitvoeringstechnisch) complexer en zal minder soelaas bieden voor het groeiend demografische knelpunt tot 2040. Bovendien komen de lasten van vergrijzing meer bij jongeren te liggen.

Ook is een invoering met verschillende snelheden denkbaar. Dit zou er bijvoorbeeld op neer kunnen komen dat in een eerste periode van zeg drie jaren er niets verandert. In een tweede periode van drie jaren gaat de AOW-leeftijd met een maand per jaar omhoog. In een derde periode van zeg vijf jaren geschiedt dit met twee maanden per jaar en in een laatste periode met drie maanden per jaar¹. Gevolg van een dergelijke aanpak zou zijn dat er voor de oudste groep werknemers van 63 jaar en ouder niets verandert, voor de leeftijdsgroep van 60 tot en met 62 jaar wordt de pensioenleeftijd hooguit drie maanden later, voor leeftijdsgroep van 55 tot 60 is dat hooguit 13 maanden, terwijl wie bij invoering 50 jaar is geconfronteerd wordt met de verhoging tot 67 jaar. Dit doet zowel recht aan de behoefte aan voortvarendheid als aan de behoefte om op de verhoging te

¹ Waarbij de verhoging in dit voorbeeld in de laatste stap 2 maanden is, zodat de verhoging in totaal 24 maanden omvat.

kunnen anticiperen, maar ook aan het grotere aanpassingsvermogen van jongeren ten opzichte van ouderen.

4.5.2 Invoering en overgang

Los van de stappen waarin dit geschiedt, zijn er twee verschillende methoden van verhoging: een geleidelijke invoering waarbij de pensioenleeftijd in stappen omhoog gaat of een onmiddellijke invoering met een overgangstermijn voor ouderen boven een bepaalde leeftijd. Voor de wijze waarop de verhoging ouderen raakt hoeft dit onderscheid geen verschil te maken. Een aanpak zoals die van een verhoging van een maand per jaar, kan ook gerealiseerd worden in het kader van een overgangsregeling. De pensioengerechtigde leeftijd gaat dan met onmiddellijke ingang naar 67 jaar, maar als gevolg van de overgangsregeling hoeven ouderen die op het moment van invoering 64 jaar zijn slechts een maand langer te werken, die van 63 slechts twee maanden, en zo verder terug tot 41 jaar. Voor ieder van de mechanismen van invoering is er zo een spiegelbeeldige overgangsregeling.

Kiezen voor geleidelijke invoering of onmiddellijke invoering met een geleidelijke overgangstermijn heeft evenwel andere effecten. Invoering ineens met een overgangsperiode heeft tot gevolg dat vanaf de datum van invoering iedereen in beginsel mag doorwerken tot de nieuwe pensioenleeftijd, ongeacht of iemand onder de overgangsregeling valt of niet. Bepalingen over leeftijdsontslag zullen aangesloten moeten worden op de nieuwe pensioenleeftijd. De problematiek van het arbeidsregime bij doorwerken tussen 65 en 67 jaar is daarmee in een keer geregeld. Dit kan aanmerkelijke gevolgen hebben voor zowel werkgevers als werknemers.

Geleidelijke invoering of invoering ineens zijn de twee uiterste mogelijkheden. Het kabinet zal nader bezien welke vorm van invoering praktisch mogelijk en wenselijk is, waarbij zo nodig ook een combinatie van beide uitersten bezien zal worden. Invoering ineens heeft het praktische voordeel dat dit de aanpassing in tal van andere regelingen eenvoudiger maakt. Een geleidelijke invoering betekent dat over een kortere of langere periode jaarlijks aanpassingen plaats moeten vinden in wetgeving die aansluit op de AOW-leeftijd, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid, de levensloopregeling, de belastingwetgeving en de regeling van aanvullende pensioenen.

4.5.3 Invoering en aanpassing Witteveenkader

De wijze waarop de wijziging van de pensioenrichtleeftijd van het Witteveenkader zal worden vormgegeven hangt uiteraard samen met de invoering van de leeftijdsverhoging van de AOW. Vanuit die optiek is invoering in een zo beperkt mogelijk aantal stappen wenselijk. Invoering ineens voor alle leeftijdscategorieën is dan de meest aantrekkelijke methode. Dit beperkt de uitvoeringslasten voor pensioenuitvoerders en daarmee ook voor de Belastingdienst.

4.5.4 Doorwerking in de sociale- en andere wetgeving

De AOW is een fundamenteel onderdeel van de Nederlandse sociale zekerheid voor de oude dag. Dit fundamentele karakter van de AOW blijkt ook uit het feit dat hier in tal van wettelijke en andere regels op aangesloten wordt. Een verandering van de AOW-leeftijd heeft dan ook gevolgen in tal van andere regelingen.

Bij de voorbereiding van een concreet voorstel tot verhoging zal uiteraard precies geïdentificeerd moeten worden op welke andere plaatsen in de

wetgeving dit gevolgen heeft en welke wisselwerking dit kan hebben met andere beleidsterreinen. Op dit moment is dat nog niet mogelijk omdat het nog te vroeg is voor een concrete invulling van de beoogde verhoging en de concrete wijze van invoering. Dat laat onverlet dat wel aan te geven valt op welke terreinen van wetgeving en beleid er eventueel gevolgen zijn.

Verhoging van de AOW-leeftijd heeft in de eerste plaats tot gevolg dat het bereik van de sociale zekerheidswetgeving en de arbeidswetgeving wordt uitgebreid. In veel gevallen gaat dit vanzelf omdat de wetgeving van toepassing is op arbeid in loondienst of arbeidscontracten. Het werknemerschap wordt eenvoudig in de tijd uitgebreid. Nu zijn alle werknemers jonger dan 65 jaar via de werknemersverzekeringen (WW, WAO/WIA en ZW) verzekerd. Als deze leeftijd opschuift naar 67 jaar, dan zullen vermoedelijk meer mensen van deze regelingen gebruikmaken. Tegelijkertijd zal ook de grondslag verbreden omdat mensen langer doorwerken. Hetzelfde geldt voor aanpalende voorzieningen zoals de WWB, de Wajong en de WSW.

Hoewel de verandering van de pensioenleeftijd in veel gevallen automatisch zal doorwerken in de sociale zekerheidswetgeving, zal de wetgeving echter ook op tal van plaatsen moeten worden aangepast waar direct of indirect wordt verwezen naar de pensioenleeftijd. In het vorige hoofdstuk is al geschetst dat daarbij van belang is of de wetgever kiest voor een geleidelijke verhoging of voor een onmiddellijke verhoging met een overgangstermijn.

In aansluiting daarop zal de belastingwetgeving moeten worden aangepast. In het bijzonder zal ook moeten worden gezien hoe de regeling voor de recent ingevoerde doorwerkbonus en de premievrijstelling voor ouderen moeten worden aangepast.

Een ander terrein waarop de verhoging van de pensioenleeftijd gevolgen zal hebben voor de wet- en regelgeving is het terrein van de leeftijd-gebonden regelingen, in het bijzonder het terrein van het leeftijddontslag, waarbij het in de rede ligt dat het kabinet hiermee in principe op dezelfde wijze omgaat als met de AOW-leeftijd. Zoals gezegd is de leeftijd van 65 jaar in de loop van de tijd een juridische en culturele waterscheiding geworden. De Nederlandse wetgeving kent geen algemene regel voor leeftijddontslag op 65-jarige leeftijd. Slechts voor een beperkt aantal beroepen (bijvoorbeeld hoogleraren en notarissen) dwingt de wet tot ontslag. In diverse overheidssectoren (zoals defensie, politie, brandweer, ambulancepersoneel) komen evenwel regelingen voor die voorzien in een eerdere uittreedleeftijd dan 65 jaar. Een verhoging van de AOW-leeftijd heeft consequenties voor sectorale regelingen zoals de regelingen van (functioneel) leeftijdsontslag, bovenwettelijke WW-regelingen en bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen, waaronder de daaraan gerelateerde kosten.

De wetgeving schrijft slechts in een beperkt aantal gevallen dwingend een leeftijd voor. Cao's en arbeidsovereenkomsten bevatten dergelijke bepalingen des te meer. De cao's zullen in ieder geval moeten worden aangepast aan de wijziging van de pensioenleeftijd. Strikt genomen heeft een wijziging van de AOW-leeftijd slechts direct gevolg in een private overeenkomst indien daarin niet een concrete leeftijd wordt genoemd, maar in het algemeen wordt verwezen naar de AOW-gerechtigde leeftijd. Cao's zullen echter moeten worden aangepast aan de gewijzigde pensioenleeftijd omdat zij anders moeilijk algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Een bijkomend aspect is dat leeftijdsdiscriminatie vermoedelijk mee zal ontwikkelen met de wijziging van de pensioenleeftijd. De rechtspraak

aanvaardt een leeftijdgebonden ontslagbepaling wanneer die aansluit bij een algemene pensioenleeftijd, ook al ligt die in verschillende landen op verschillend niveau.

5. Zware beroepen en langer doorwerken

In het voorgaande is geschetst, hoe bij invoering rekening kan worden gehouden met oudere werknemers, zodat die niet abrupt met een hogere pensioenleeftijd worden geconfronteerd. Drie bijzondere vraagstukken rond de verhoging van de pensioenleeftijd verdienen echter nadere aandacht. In de eerste plaats moet er aandacht zijn voor mensen in zware beroepen. Het is niet uitgesloten dat er werknemers zijn die al jaren zeer zware arbeid verrichten en die door de verhoging geconfronteerd zouden worden met een onverwachte verlenging daarvan. Waar dit blijkt zou daarvoor een oplossing gevonden moeten worden die tevens aanknopingspunt biedt voor een structurele aanpak van deze zware arbeid zodat voorkomen wordt dat mensen voortijdig versleten raken. In de tweede plaats zijn er voormalige werknemers die om reden van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of andere redenen een uitkering hebben, maar van wie niet verwacht kan en mag worden dat zij bij verhoging van de pensioenleeftijd in staat zullen zijn om langer te werken. Tenslotte is er het algemene vraagstuk van het functioneren van de arbeidsmarkt voor ouderen en de kansen van ouderen om bij verhoging van de pensioenleeftijd ook daadwerkelijk door te werken. Die drie vraagstukken komen hier achtereenvolgens aan de orde.

5.1 AOW-leeftijd en zware beroepen

Zware arbeid is in de loop van de achterliggende jaren van karakter veranderd als gevolg van mechanisering, technische verbeteringen en een voortgaande verbetering van arbeidsomstandigheden. Toch zijn er onder de groep ouderen die mogelijk geraakt worden door de verhoging van de AOW-leeftijd, nog steeds werknemers die al lange jaren zware arbeid hebben verricht en van wie niet verwacht mag worden dat zij langer dan hun 65ste jaar doorwerken. In het aanvullend beleidsakkoord heeft het kabinet aangegeven daarmee rekening te houden.

Bepaalde beroepen kennen nu al de mogelijkheid van functioneel leeftijdsontslag. Dat houdt in die gevallen niet primair verband met de lengte van de diensttijd. Ook wanneer men het beroep slechts enkele jaren heeft uitgeoefend vindt ontslag plaats. Wanneer echter gesproken wordt over zware beroepen en verhoging van de AOW-leeftijd, dan gaat het om mensen die te lang zware fysieke arbeid hebben moeten verrichten waardoor zij voortijdig versleten raken zodat van hen niet verwacht mag worden dat zij bij verhoging van de AOW-leeftijd nog langer doorwerken.

Er is in de afgelopen decennia reeds meermalen gezien of aanvullend beleid nodig is met betrekking tot zware beroepen en om welke beroepen het daarbij gaat. Tot nu toe is steeds geconcludeerd dat deze problematiek adequaat aangepakt kan worden binnen het algemene kader van de Arbeidsomstandighedenwet en andere relevante wetten, zoals de WIA. Uitgangspunt van de wetgever is dat bij arbeid in het algemeen en zware beroepen in het bijzonder voorkomen moet worden dat werknemers zodanige zware arbeid verrichten dat zij voortijdig versleten raken; ze eerder met pensioen sturen omdat zij versleten zijn, is geen bevredigende oplossing. Die aanpak is ook succesvol: steeds minder mensen verrichten jaren achtereen zware arbeid.

De primaire verantwoordelijkheid om te voorkomen dat bepaalde arbeid inhoudt dat werknemers voortijdig fysiek versleten zijn, rust bij werkgevers en werknemers in een bedrijf en sociale partners in een bedrijfstak. Zij kunnen door de inrichting van de arbeid, het personeelsbeleid, de algemene compenserende arbeidsvoorwaarden de belasting van een zwaar beroep verminderen. Zoals de SER nog onlangs unaniem heeft geadviseerd¹ is goed loopbaanbeleid hierbij cruciaal. De SER pleit ervoor om bij zware beroepen met goed loopbaanbeleid te voorkomen dat werknemers uitvallen met gezondheidsklachten vanwege hun werk. In navolging van initiatieven in de bouwsector worden thans op sectoraal of brancheniveau loopbaantrajecten ontwikkeld om werknemers na een aantal jaren naar een andere, minder zware functie te begeleiden.

Dit structurele beleid helpt natuurlijk niet voor de oudere werknemers in zware beroepen die in de afgelopen jaren te weinig mobiel zijn geweest en waar te weinig in is geïnvesteerd en die straks langer moeten doorwerken terwijl ze daar niet toe in staat zijn. Voor deze groep acht het kabinet een regeling denkbaar die aansluit op het eerder genoemde uitgangspunt. In die situatie is dit daarmee niet in strijd. Immers verhoging van de AOW-leeftijd is een verandering waar werknemers, noch bedrijven, noch sectoren zich op voor hebben kunnen bereiden. De regeling zou kunnen inhouden dat de verhoging van de AOW-leeftijd geen gevolgen heeft voor werknemers, die bij moment van invoering ouder zijn dan een bepaalde leeftijd, mits deze mensen tot het moment dat zij 65 jaar worden een zwaar beroep uitoefenen, en dat dan al veertig jaren doen. Een dergelijke regeling biedt bovendien een goed aanknopingspunt om opnieuw het verschijnsel zware arbeid te overwegen. Uitgangspunt is daarbij de (financiële) verantwoordelijkheid van sociale partners.

Een regeling veronderstelt uiteraard dat duidelijk is wat zware beroepen zijn. Een algemeen, objectief criterium is daarbij niet mogelijk. Dit is eerder geprobeerd, onder andere in het kader van de Wet VUT, Pensioen en Levensloop. Of een beroep zwaar is kan niet afhangen van de vraag of de aanvrager het als zwaar ervaart, maar vergt een oordeel of de werkzaamheden als zodanig als zwaar moeten worden aangemerkt. Dat oordeel over de «zwaarte» van werkzaamheden zou primair moeten liggen bij de sociale partners. Ook omdat dit oordeel in aansluiting op eerder genoemd uitgangspunt gevolgen moet hebben voor bedoelde werkzaamheden en de werknemers die deze verrichten. Indien immers wordt vastgesteld dat het werk in een sector zodanig van aard is dat mensen daardoor vroegtijdig lichamelijk verslijten, dan zouden werkgevers, de sector en sociale partners, al dan niet op basis van aanvullende regels inzake arbeidsomstandigheden, maatregelen moeten treffen om dit in de toekomst te voorkomen.

Dit zou kunnen inhouden dat een sector een beroep als zwaar kan aanmelden, nadat sociale partners hebben vastgesteld om welke werkzaamheden het gaat. Bij de aanmelding zou de betrokken sector tegelijk moeten aangeven voor de aangewezen zware beroepen hoe via arbeidsomstandigheden, loopbaanbeleid of eventueel specifiek aanvullend pensioen, verder de gevolgen zullen worden opvangen dat werknemers in een situatie komen dat zij voortijdig zijn versleten. Dat geldt ook voor wie op het moment van de verhoging van de AOW-leeftijd jonger is dan 55 jaar. Die werknemers hebben immers nog tenminste tien jaren de tijd om deze om te schakelen naar minder zware arbeid. Zo ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor overheid en sociale partners om te komen tot een adequate aanpak van zowel de overgangsproblematiek als het structurele vraagstuk van zware beroepen.

¹ SER-advies over preventie en gezondheid van werknemers, 17 april 2009.

De aanwijzing van bepaalde werkzaamheden als een zwaar beroep zal uiteraard moeten worden aangevuld met een individuele toets, waarbij gekeken wordt of iemand inderdaad langdurig het zware beroep heeft vervuld. Nader zal nog moeten worden ingevuld hoe lang en hoe intensief mensen een zwaar beroep moeten hebben uitgeoefend om in aanmerking te komen voor AOW bij 65. Hoe moet worden omgegaan met perioden van inactiviteit gedurende die periode, of van inzet op eventueel «lichtere» werkzaamheden? Wat dient het geval te zijn indien een werknemer in een zwaar beroep vlak voor ommekomst van de termijn wordt ontslagen of dat het werk verdwijnt? Uiteraard moeten bij het verder uitwerken van een dergelijke regeling de uitvoerbaarheid en de kosten van de uitvoering worden meegewogen.

5.2 Verhoging AOW-leeftijd en gedwongen werkloosheid

Een tweede probleem bij de verhoging van de pensioenleeftijd betreft personen die onvrijwillig hun werk verloren hebben en geen ander werk kunnen vinden en die er in inkomen op achteruit zouden kunnen gaan omdat de pensioengerechtigde leeftijd later komt. Het gaat hier derhalve om een overgangsprobleem. Dit kan worden opgelost met een tijdelijke overgangsmaatregel voor bepaalde personen, die niet langer hoeft te duren dan dat deze personen langer na hun 65ste door zouden moeten werken. Een dergelijke overgangsmaatregel kan samengaan met een geleidelijk ingroeipad naar een hogere AOW-leeftijd. Het gaat hierbij om een beperkte groep mensen die op het moment van de verhoging werkloos zijn. Hoe groot deze groep is en hoe dit het beste kan worden opgelost, kan derhalve pas precies worden vastgesteld wanneer duidelijk is op welke wijze de invoering en overgang van de verhoging van de pensioenleeftijd geregeld wordt.

5.3 Langer doorwerken mogelijk maken

Grotere arbeidsparticipatie van ouderen is een van de beoogde effecten van een verhoging van de pensioenleeftijd. Die verhoging is een noodzakelijke voorwaarde, maar het is geen voldoende voorwaarde. De recente studie van het CPB *Rethinking Retirement* laat zoals aangegeven zien dat de arbeidsmarktpositie van ouderen die een nieuwe baan zoeken, slecht is. Ook de commissie Arbeidsparticipatie wees hierop. De arbeidsmarktpositie van ouderen is evenwel slechts een aspect; afnemende bereidheid om in de inzetbaarheid van ouderen te investeren is een ander. Tenslotte is de mate waarin tegemoet gekomen kan worden aan de wens van ouderen naar een geleidelijke afbouw van hun werkzame leven, een derde aspect. Op deze drie aspecten wordt hier nader ingegaan.

5.3.1 Arbeidsmarkt voor ouderen

Het beeld dat ouderen geheel kansloos zijn bij het vinden van werk is een te simpele voorstelling van zaken. Oudere werklozen vinden nog steeds werk. Ouderen maken ook niet een disproportioneel deel uit van de werklozen. Dit komt mede omdat ouderen zich minder dan jongeren aanbieden. De arbeidsparticipatie van ouderen stijgt in de afgelopen jaren gestaag ondanks de vermeende belemmeringen. Aannemelijk is dat dit het gevolg is van de groeiende bereidheid om door te werken op de plaats die men heeft; het aandeel ouderen in de bedrijven stijgt, maar men wisselt op die oudere leeftijd veel minder van baan.

Feit is dat ouderen een kleinere kans hebben om werk te vinden dan andere leeftijdsgroepen. Zoals het CPB onlangs vaststelde in de studie *Rethinking Retirement* functioneert de arbeidsmarkt van ouderen niet goed. Het is daarom vooral zaak om de kansen van werkloze ouderen te

verbeteren door de prikkels voor werkgevers en werknemers te versterken. Het kabinet heeft eind 2008 al een premiekorting geïntroduceerd van € 6500 gedurende drie jaar voor werkgevers die een oudere uitkeringsgerechtigde boven de 50 jaar in dienst nemen. Ook hoeven ze minder premie te betalen als ze ouderen van boven de 62 jaar in dienst houden. Doorwerken tot en na 65 jaar wordt eveneens aantrekkelijker gemaakt door het introduceren van een substantiële doorwerkbonus.

In het licht van de CPB-studie *Rethinking Retirement*¹ en van het eerdere rapport van de Regiegroep *Grijs Werkt*² zal het kabinet bezien welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn. Daarbij is duidelijk dat de perspectieven op de arbeidsmarkt op dit moment minder zijn vanwege de economische gevolgen van de financiële crisis. Maar het blijft desondanks wenselijk om de beeldvorming over oudere werknemers te verbeteren door bekendheid te geven aan goede ervaringen daarmee en met hun kwaliteiten (ervaring, deskundigheid, overzicht). Hierbij past het genereren van meer aandacht voor het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie.

5.3.2 Ouderen kunnen langer doorwerken

Blijvende uitdaging in de komende jaren is om het werkzame leven zo te organiseren dat het risico op gezondheidsproblemen beperkt blijft. Wisselingen tussen functies en investeringen in brede inzetbaarheid dragen daaraan bij. Dit is voor ouderen niet anders. Het op peil houden van de inzetbaarheid is daarbij wezenlijk. Dat geldt ook voor de bereidheid en mogelijkheden om op oudere leeftijd van werkzaamheden te wisselen. Werkgever en werknemer zijn in de eerste plaats met elkaar verantwoordelijk om daarover afspraken te maken. Het kabinet wil dit versterken door de invoering van een wettelijke wederzijdse scholingsplicht in de arbeidsovereenkomst zoals aangekondigd in het aanvullend beleidskader.

Langer door blijven werken en daarbij gezond blijven vergt leeftijdsbewust personeelsbeleid. Ouderen moeten een succesvolle overstap kunnen blijven maken naar een andere functie, bij de eigen werkgever of elders. Inzetbaarheid bepaalt dus ook de mogelijkheden om langer door te werken. Bij oudere werknemers moet daarnaast rekening gehouden worden met de kans dat die in de privé-situatie worden geconfronteerd met zorgtaken, bijvoorbeeld vanwege de gezondheidstoestand van een partner. In de Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden, die het kabinet op 19 november 2008 de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken 2008–2009, 26 447, nr. 42), zijn mogelijkheden verkend om het huidige stelsel meer tegemoet te laten komen aan de behoeften van werknemers om het arbeidspatroon te laten aansluiten op hun zorgtaken. Het kabinet vindt het daarbij vooral van belang dat werknemers meer flexibiliteit kunnen aanbrengen in de omvang van hun werkweek, bijvoorbeeld door een periode van korter werken af te wisselen met een periode waarin de niet-gewerkte uren worden gecompenseerd, en, voor zover dat binnen de arbeidsorganisatie of de functie mogelijk is, de arbeidstijden aan te passen of het werk voor een gedeelte thuis te verrichten. Na de afronding van de consultatie bij maatschappelijke organisaties zal het kabinet de in de Beleidsverkenning geschetste mogelijkheden dit najaar nader uitwerken.

5.3.3 Meer ruimte voor afbouw

Verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd laat onverlet dat ouderen een mogelijkheid moeten hebben om het werkzame leven geleidelijk af te bouwen. Daartoe moeten belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar nu al weg worden genomen. Mensen die langer willen doorwerken moeten

¹ <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/80/>

² http://www.senior-power.nl/img/homepage/Zeg_eens_B_def.pdf

daartoe de gelegenheid krijgen. De notitie «*Men is zo oud als men zich voelt*» (28 mei 2008; TK 29 544, nr. 152), noemt een aantal maatregelen dat op korte termijn effect kan hebben voor deze groep. Doel is een cultuuromslag te bereiken waardoor 65 jaar niet meer gezien wordt als vast en definitief eindpunt van het werkzame leven, maar langer doorwerken normaal wordt gevonden.

Veel ouderen willen ook wel door blijven werken, maar dan met een minder grote arbeidsdruk. Een verruimde mogelijkheid tot afbouw van het werkzame leven is daarom in het voordeel van de samenleving, de arbeidsparticipatie en de ouderen zelf. Het kabinet heeft daartoe op 18 november 2008 het wetsvoorstel flexibilisering AOW aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel geeft mensen de mogelijkheid om de AOW geheel of gedeeltelijk maximaal vijf jaar later in te laten gaan, onder gelijktijdige verhoging van de AOW. Het werkelijk ingaan van de AOW kan daardoor – meer dan nu – een individuele keuze zijn, gebaseerd op individuele wensen en mogelijkheden.

Langer doorwerken (ook na 65 jaar) is nu al aantrekkelijk omdat het aanvullend pensioen bij uitstel actuarieel wordt verhoogd. Deze aantrekkelijkheid wordt versterkt door, in lijn daarmee, ook de AOW te flexibiliseren. Meer flexibiliteit in de AOW betekent dat burgers zelf kunnen bepalen wanneer en hoe de AOW ingaat. Maatwerk is daarbij het sleutelwoord. Daarbij gaat het niet alleen om flexibiliteit om in één keer te kunnen stoppen met werken, maar ook de mogelijkheid om vanaf de gebruikelijke pensioengerechtigde leeftijd geleidelijk minder dagen te gaan werken. Dit zorgt bovendien voor een meer gelijkmatige ontwikkeling van het besteedbare inkomen bij de overgang van het actieve naar het post-actieve leven. Momenteel biedt de AOW geen ruimte voor een individuele invulling die gebaseerd is op de fysieke en financiële mogelijkheden en wensen van de 65-plusser.

Landen	Leeftijd eerste pijler pensioen	ingangseisen	Nieuw systeem	Koppe- ling levensver- wach- ting ¹	grijze druk ²	Effec- tieve pensioen leeftijd ³	jaar besluit- vorming	periode invoer- ring	Flex leeftij- den	Zware beroepen regeling
Duitsland	Na 1964 geboren 67 jaar, daarvoor vanaf 65 jaar.	5 jaar verzekerd.	ja ⁴	verband	50,4%	62,1 jaar	2005, 2007	2012–2029 recent	63–67 jaar ⁵	nee
België	65 jaar, maar uitzonderingen (b.v. vroegpensioen)	45 jaar (44 jaar vrouwen) voor volledig staatspensioen	Kleine aanpas- sing	nee	46,9%	59,6 jaar	recent		nee	ja ⁶
Denemarken	65 jaar (tussen 2024 en 2027 verhoogd naar 67 jaar)	40 jaar ingezetenschap voor vol pensioen	ja	ja ⁷	44,6%	63,5 jaar	2006	2024–2027	60–70	nee
Zweden	Flexibel van 61 tot 67 jaar	40 jaar in Zweden wonen ⁸	⁹ ja	ja	47,2%	65, 7 jaar	1999	reeds inge- voerd	61–67	nee
VK	65 voor mannen en 60 jaar voor vrouwen. Toekomst: 68 jaar.	30 jaar premie betaald vanaf 2010	ja ¹⁰	nee	37,8%	63,2 jaar	2007	2024–2046	onbe- perkt	nee
Noorwegen	67 jaar	Voor een volledig pensioen 40 jaar deelname!	ja	ja	45,2%	64,2 jaar	2007	vanaf 2010	62–67 (wordt 70)	nee
VS	Voor vol pensioen 65 jaar en 10 maanden, geboren na 1960 67 jaar.	40 kwartalen premie betalen. deels	nee	32,2%	64,6 jaar	recent	2007–2027	62–70 jaar ¹¹	nee	
Oostenrijk	65 jaar, vrouwen 62 jaar.	300 maanden premie betalen.	ja	nee	54,0%	58,9 jaar. recent	2004–2017	onbe- perkt	ja ¹²	
Frankrijk	60 jaar, bij 65 gegarandeerd vol pensioen	160 kwartalen premie betalen ¹³	kleine aanpas- sing ¹⁴	ver- band ¹⁵	44,6%	58,7 jaar	2007	2007	70 jaar	ja ¹⁷

¹ Bij toename levensverwachting dient men langer door te werken om hetzelfde pensioen te genieten of men dient een lager pensioen te accepteren. Hierdoor gebalanceerde houdbaarheid staatsfinanciering (zie ook noot 8).

² geprojecteerd voor 2040 bron: OECD naar United Nations (2003), World Population Prospects: The 2002 Revisions (Medium variant), New York. % 65-plussers als deel van 14/64 jarigen populatie.

³ http://www.oecd.org/dataoecd/3/2/39371_902.xls, huidige effectieve uittredingstijd leeftijd voor mannen, bron: OECD estimates derived from the European and national labour force surveys.

⁴ De leeftijd zal langzaam verhoogd worden tot 67 jaar van 2012 tot 2029. Men begint met pensioengerechtigden die in 1947 geboren zijn. Eerst wordt er met één maand per jaar verhoogd. Daarna met twee maanden per jaar. Geboren na 1964 is pensioengerechtigde leeftijd altijd 67 jaar. In 2005 koppeling hoogte pensioen gekoppeld aan levensverwachting.

⁵ Na 45 jaar werken mag ook met (vol-) pensioen. 65–62 (met actuariële korting) jaar voor gehandicapten. Langdurige werklozen moeten met 63 jaar met pensioen met actuariële korting.

⁶ Na 45 jaar werken recht op vol pensioen. Bruggpensioen bij 60 jaar mogelijk bij ontslag door werkgever. Is eigenlijk geen pensioen maar een soort uitkering zonder vermogensstoets tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. CAO aanvulling door werkgever verplicht. Ambtenaren zijn uitgesloten. Voor zware beroepen brugpensioen mogelijk vanaf 56 jaar (wordt opgehoogd tot 58 jaar).

⁷ De pensioenleeftijd wordt geïndexeerd vanaf de gemiddelde levensverwachting van 60 jaar beginnende in 2025.

⁸ eerste pijler inkomensafhankelijk.

⁹ De belangrijkste verandering was dat de jaarlijkse uitkering nu afhankelijk werd van het individueel gespaarde pensioenkapitaal gedeeld door de resterende levensverwachting op moment van uittreding. Het demografisch en return-on-investment risico wordt neergelegd bij de verzekerde in plaats van de verzekeraar (defined contribution system, in plaats van defined benefit system)

¹⁰ Het staatspensioen zal verhoogd worden met drie jaar tijd. Dit gebeurt in etappes met één jaar per 10 jaar (dus verhoging van 65 tot 66 jaar tussen 2024 en 2026; tweede van 66 tot 67 tussen 2034 en 2036 etc.). Vanaf 2012 wordt in de tweede pijler meer opgebouwd en deelname verplicht gesteld.

¹¹ Eerder mogelijk met korting op volledig pensioen.

¹² Voor zware beroepen is een pensioen mogelijk vanaf 60 jaar. Er wordt gewerkt met een limitatieve lijst van beroepen met uitgebreide kwalificatie-eisen.

¹³ O.a. Vrouwen krijgen per kind 2 jaar extra premieopbouw en bij een gehandicapt kind 4 jaar extra premieopbouw.

¹⁴ Gefragmenteerd systeem per sector. De minimaal deelname eis in jaren voor verschillende sectoren is wel gelijk getrokken.

¹⁵ Een commissie beoordeelt of indien de levensverwachting vanaf 60 jaar toeneemt de opbouwperiode verlengd zou moeten worden. De regering kan dit vervolgens overnemen. In 2008 is de opbouwperiode voor het eerst verlengd van 40 naar 41 jaar in 2012.

¹⁶ per beroepsgroep geregeld.