

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD



ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

SP.

Nico Schouten
Wetenschappelijk Bureau SP

**VERHOOGING
AOW-LEEFTIJD
ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG**

Nico Schouten
Wetenschappelijk Bureau SP

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

Wetenschappelijk Bureau SP
© september 2009 SP

Illustratie omslag: Len Munnik

Vijverhofstraat 65
3032 SC Rotterdam

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	9
Samenvatting	11
Inleiding	13
‘Crisismaatregel’	13
Oude en nieuwe argumenten	14
Hoofdstuk 1 De AOW is wél betaalbaar	15
Uitgaven zullen stijgen	15
65-plussers: niet alleen kostenpost	16
Onterechte nadruk op ‘grijze druk’	17
Groei AOW-uitgaven jarenlang gedaald	20
Hoofdstuk 2 Beperkte arbeidsdeelname door ouderen	23
Verlenging arbeidsplicht nodig?	23
Ouderen komen lastiger aan een baan	24

Effect veel te optimistisch ingeschat	26
Onvoldoende werkgelegenheid voor ouderen	28
Vroeger ontslag waarschijnlijk	29
‘Zware beroepen’: wat is zwaar?	31
Ouderen dupe arbeidsmarktconjunctuur	32
Vergrijzing economisch geen reëel probleem	33
Druk op de loonkosten	35
Hoofdstuk 3 Verschillen in (gezonde) levensverwachting	37
Extra levensjaren	37
Levensverwachting: grote verschillen	38
Grote verschillen in gezonde levensjaren	42
Levensverwachting en opleidingsniveau	43
Pensioenleeftijd en levensverwachting: samenhang	45
Hoofdstuk 4 Vrijwillig doorwerken, betaald en onbetaald	47
Niet-financiële motieven om te werken	47
AOW stimuleert ook	49
Druk op vrijwilligerswerk	49
Het nut van niet-betaalde arbeid	50

Hoofdstuk 5	De sociale norm van 65	53
	‘Beleidsneutraal’ is niet politiek neutraal	53
	Vertroebelde discussie over AOW-leeftijd	54
	Het voordeel van een vaste leeftijd	55
	Jeugd de dupe van verhoging AOW-leeftijd	55
	Weeg sociale ongelijkheden mee	56
	Bezuinigen op de AOW is niet de enige optie	56
	Bestemming van economische groei	57
Bijlage 1	Pensionering in de Verenigde Staten	59
Bijlage 2	CPB-Notitie ‘Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd’	63
Bijlage 3	Ouderdom komt met gebreken	67

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG



VOORWOORD

Moet de AOW-leeftijd verhoogd worden naar 67? De huidige regeringspartijen CDA, PvdA en Christen-Unie vinden van wel. Wie dat niet vindt, wordt beschuldigd van volksverlakkerij. Toch opmerkelijk om dat te horen van partijen die bij de verkiezingen nog beloofden van de AOW-leeftijd af te blijven.

Het kabinet zaait angst over de onbetaalbaarheid van de AOW. Verhoging van de AOW-leeftijd zou onvermijdelijk zijn. We moeten vanwege de crisis miljarden bezuinigen en deze maatregel levert miljarden op. En we leven toch langer? Dan kunnen we ook wel wat langer doorwerken. Volgens de voorstanders van een AOW-leeftijd van 67.

Dit rapport van het wetenschappelijk bureau van de SP duikt in de feiten en cijfers achter dit debat. Wie deze grondige analyse leest, kan niet anders concluderen dan dat het de voorstanders van verhoging zijn die aan volksverlakkerij doen. De cijfers over de kosten en opbrengsten van de vergrijzing laten zien dat de AOW wél betaalbaar is. De cijfers over de arbeidsmarkt voor oudere werknemers laten zien dat verhoging van de AOW-leeftijd níét de beloofde miljarden gaat opleveren. De cijfers over de gezonde levensverwachting laten zien dat grote groepen mensen helemaal niet 'heus wel wat langer kunnen doorwerken'.

De AOW-leeftijd verhogen naar 67 jaar is ongewenst, onnodig en onzinnig. De SP verzamelt handtekeningen voor een volkspetitie om de AOW-leeftijd op 65 te houden. De reacties van mensen op straat zijn vaak geëmotioneerd: deze verworvenheid van onze samenleving gaat hen aan het hart. Dit voor heel

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

veel Nederlanders belangrijke debat verdient het om over de inhoud van de argumenten te gaan. Ik hoop van harte dat dit rapport daar een bijdrage aan levert.

Agnes Kant
Fractievoorzitter SP

SAMENVATTING

De AOW-leeftijd verhogen naar 67 jaar is ongewenst, onnodig en onzinnig. De argumenten van voorstanders blijken niet gebaseerd op feiten. Het angstbeeld van de onbetaalbare AOW blijkt onterecht. Natuurlijk zullen er in de komende dertig jaar meer 65-plussers komen. Maar méér 65-plussers brengen niet alleen meer kosten, maar ook meer inkomsten met zich mee. Verder blijkt dat de afgelopen decennia weliswaar het percentage ouderen is toegenomen, maar het beslag van de AOW op het BBP zelfs minder is geworden. Voorstanders van de verhoging van de AOW-leeftijd ‘vergeten’ daarnaast meestal te noemen dat in de komende dertig jaar het percentage 20-minners juist afneemt. En rekenen de besparing die dat oplevert niet mee in hun angstbeelden over de toekomst. Verhoging van de AOW-leeftijd is onnodig.

Oudere werknemers komen moeilijker aan een baan en worden sneller ontslagen, zo blijkt uit de cijfers. Er wordt door voorstanders veel verwacht van verhoging van de AOW-leeftijd. Daaruit blijkt dat zij weinig zicht hebben op de positie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt. Verder blijkt dat de groei van het BBP de afgelopen 60 jaar sterk samenhangt met groei van de productiviteit, en niet met een toename van de arbeidsduur per inwoner. Er is geen reden te verwachten dat deze ontwikkeling nu opeens tot stilstand komt. Kortom, de effecten van verhoging van de AOW-leeftijd worden veel te optimistisch ingeschat. Verhogen van de AOW-leeftijd is onzinnig.

Voorstanders van de verhoging van de AOW-leeftijd stellen dat we steeds langer leven, en dus best wat langer kunnen werken. Zij negeren daarmee de grote verschillen in levensverwachting tussen mensen, en al helemaal de verschillen in het aantal levensjaren dat mensen in goede gezondheid doorbrengen. De

VERHOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

kans dat lageropgeleiden in goede gezondheid van hun pensioen kunnen genieten is al kleiner dan bij hoogopgeleiden; verplicht langer doorwerken vergroot dat verschil alleen maar. Verder blijkt dat langer doorwerken een negatief effect heeft op de gezondheid van mensen. Pensioenregelingen die uitgaan van de gemiddelde levensverwachting pakken nadelig uit voor mensen met een lagere opleiding. Verhogen van de AOW-leeftijd is ongewenst.

In de discussie blijft niet-betaald werk en vrijwilligerswerk buiten beschouwing, net als andere dan financiële motieven voor oudere werknemers om te werken. Door deze blinde vlek wordt het mensen die willen doorwerken lastiger gemaakt. Ook de gevolgen voor bijvoorbeeld de mantelzorg kunnen slecht uitpakken. Men ziet over het hoofd dat de vergrijzing met zich meebrengt dat meer 60-plussers dan ooit tenminste één hoogbejaarde ouder zullen hebben. Verhogen van de AOW-leeftijd is ook om deze redenen ongewenst.

Dit rapport gaat in op – en weerlegt – de cijfermatige ondersteuning van het pleidooi om de AOW-leeftijd te verhogen. Maar dat moet niet het enige zijn. Wat zijn de gevolgen van flexibilisering, worden sociale verschillen wel of niet verscherpt, wat is nu echt in het belang van de jeugd en welke andere opties hebben we? Een plan dat ongewenst, onzinnig en onnodig is, moet onderwerp zijn van een maatschappelijk debat dat niet alleen over geld gaat.

INLEIDING

In maart 2009 kondigde het kabinet Balkenende-Bos-Rouvoet aan dat het de AOW-leeftijd wil verhogen van 65 naar 67 jaar. Het werd gebracht als een crisismaatregel vanwege de snelle groei van de staats-schuld als gevolg van de economische crisis. Door deze maatregel zou volgens het kabinet in 2040 een besparing worden bereikt van € 4 miljard per jaar. Dit is uitgerekend door het Centraal Planbureau. Naast een daling van de uitgaven aan de AOW wordt bij die 4 miljard meegerekend dat meer 60-plussers aan het werk blijven. Mensen moeten zoveel mogelijk langer werken om de vergrijzing op te vangen, zo heette het. Met de stijging van de levensverwachting werd deze verlenging van de arbeidsplicht als redelijk gepresenteerd.

Dit rapport ondersteunt met cijfers en argumenten de stelling dat verhoging van de AOW-leeftijd niet alleen ongewenst is, maar ook onnodig en onzinnig.

'CRISISMAATREGEL'

Het is geen nieuw geluid, want sommige economen hebben al eerder gepleit voor een verhoging van de AOW-leeftijd. Eén politieke partij deed dit ook vóór de verkiezingen in januari 2007, namelijk D66. Maar de regeringspartijen hebben in hun verkiezingsprogramma staan dat de AOW-leeftijd niet moet worden verhoogd. Zij houden zich dus niet aan hun beloften. Door de crisis wordt ineens het roer omgegooid. Bij deze draai worden argumenten op tafel gelegd die met de crisis niets van doen hebben – de veronderstelde bezuiniging wordt pas over 24 jaar bereikt. De bewering dat € 4 miljard kan worden bespaard berust zelfs op speculaties en wordt ook niet vergeleken met andere maatregelen die geld opleveren. Waarom moeten toekomstige AOW'ers hiervoor opdraaien?

OUDE EN NIEUWE ARGUMENTEN

In 2007 heeft het wetenschappelijk bureau van de SP een rapport uitgebracht onder de titel 'De vergrijzing betaalbaar, de cijfers en politieke keuzes achter het vergrijzingsdebat'. Veel argumenten waarmee de verhoging van de AOW-leeftijd worden bepleit zijn al in dit rapport bestreden. Nu ruim twee jaar later komen we dezelfde argumenten van voorstanders tegen met enkele nieuwe gezichtspunten. De kritiek uit vorige jaren wordt gewoon genegeerd.

Dit nieuwe rapport zal voor een deel de beschouwingen van het vorige rapport herhalen, actualiseren en vooral aanvullen. En daarnaast ingaan op enkele nieuwe argumenten. In het bijzonder punten die door de minister van Sociale Zaken, Donner, worden aangehaald in zijn 'AOW-notitie' voor de Tweede Kamer uit juni 2009.

Aan de orde komen: de betaalbaarheid van de AOW (hoofdstuk 1), de arbeidsdeelname van 60-plussers (hoofdstuk 2), de wens om door te werken op de leeftijd van 65 jaar en de vitaliteit van ouderen (hoofdstuk 4). Nieuw is het debat over de (gezonde) levensverwachting van 65-plussers (hoofdstuk 3) en in samenhang daarmee de sociale norm voor pensionering (hoofdstuk 5).

1 DE AOW IS WÉL BETAALBAAR

De kosten van de AOW zullen de komende decennia stijgen. Maar dat betekent niet dat de vergrijzing onbetaalbaar wordt. Ten eerste brengen méér 65-plussers niet alleen meer kosten, maar ook meer inkomsten met zich mee. En waar het percentage 65-plussers toeneemt, neemt het percentage 20-minners juist af. Economen en politici ‘vergeten’ meestal de besparing die dat oplevert te noemen. Verder blijkt dat de afgelopen decennia weliswaar het percentage ouderen is toegenomen, maar het beslag van de AOW op het BBP zelfs minder is geworden.

UITGAVEN ZULLEN STIJGEN

De AOW wordt grotendeels opgebracht door een premie op inkomens van mensen beneden de 65. Dat is nu 17,9% van de eerste en de tweede belastingschijf in Box 1. Het gaat niet alleen om een heffing op lonen (salarissen) zoals vaak gedacht wordt. Het gaat om alle inkomens, ook van zelfstandigen, ondernemers, mensen met een uitkering, renteniers en vroeggepensioneerden.

In 2008 werd bijna € 27 miljard aan AOW uitgekeerd. Dat is ongeveer 4,5% van het BBP.¹ De AOW-premie bracht € 18,1 miljard op. Het Rijk paste ongeveer € 7 miljard bij².

Deze uitgaven zullen in de komende jaren stijgen door de groei van het aantal 65-plussers, als gevolg relatief veel geboorten tussen 1946 en 1970. Andere oorzaken van de stijgende uitgaven zijn de hogere

1 In 2008 was het Bruto Binnenlands Product (BBP) € 595,9 miljard. Bron: CBS

2 SUWI-Jaarverslag 2008, p 74. Het verschil van bijna € 1,9 miljard werd bijgepast uit de reserves van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) die sterk gegroeid waren door een overschot in 2007.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

levensverwachting van 65-plussers en de stijging van de CAO-lonen, die doorwerkt in het minimumloon, waaraan de AOW-uitkering is gekoppeld.

Toch blijven de AOW-uitkeringen achter bij de stijging van de gemiddelde welvaart. Want er wordt geen rekening gehouden met incidentele loonstijgingen en enkele keren is de koppeling aan het minimumloon niet of maar gedeeltelijk toegepast.

65-PLUSSERS: NIET ALLEEN KOSTENPOST

Het is niet zo dat 65-plussers alleen geld kosten. Zij hebben in toenemende mate aanvullende inkomsten en bezittingen en besteden hun geld aan allerlei goederen en diensten, waarover zij ook belasting betalen. Door het CPB is in maart 2006 een prognose naar buiten gebracht op basis van een model van de Nederlandse economie waaruit blijkt dat de inkomsten uit de belastingen en premies ongeveer gelijke tred houden met de totale uitgaven aan de AOW. Dit is af te leiden uit de cijfers in tabel 1.

TABEL 1

AOW-uitgaven en inkomsten 65-plussers

	2006	2011	2020	2040
AOW-uitgaven in % van het BBP	4,7	5,3	6,6	8,8
Inkomstenbelasting en premies over pensioenen in % van het BBP ³	1,8	1,9	2,5	3,6
Indirecte en andere belastingen in % van het BBP ⁴	1,9	2,2	2,9	4,2
Totaal inkomsten	3,7	4,1	5,4	7,8

Bron: CPB⁵

Het verschil tussen inkomsten en uitgaven blijft in de prognose ongeveer 1% van het BBP. De bijdrage van de rijksoverheid aan de AOW stijgt wel, namelijk van ongeveer 1% van het BBP in 2005 naar ongeveer 4% tussen 2030 en 2040. Echter, omdat de inkomsten uit de AOW-premies slechts licht zullen

- 3 Premies AWBZ, ZVW en ANW. De inkomstenbelasting omvat in deze modelberekening ook de vermogensrendementsheffing. Pensioenen omvatten alle spaarvormen en uitkeringen.
- 4 BTW, accijnzen, milieuheffingen, successierechten, overdrachtsbelasting, OZB, motorrijtuigenbelasting en overige kleine belastingen.
- 5 CPB, 'Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances', 2006, tabel 5.1 p 81. De berekening gaat uit van een projectie van de situatie in 2005 in de toekomst bij ongewijzigd beleid.

stijgen⁶, wordt deze stijging vooral opgebracht door de 65-plussers zelf. Nieuwe gegevens over de levensverwachting in 2007 en over de opbrengst van successierechten hebben dit beeld niet wezenlijk aangetast.⁷

INVLOED CRISIS?

Men zou kunnen stellen dat de overheidsinkomsten van gepensioneerden door de crisis wel eens tegen zouden kunnen vallen, wat doorwerkt in de opbrengsten van belastingen en premies. Bovendien zou het BBP minder kunnen groeien, zodat procentueel gezien het verschil tussen uitgaven en inkomsten gaat groeien. De vraag is echter hoe de crisis structureel zal doorwerken. In het model van het CPB is al rekening gehouden met recessies. Recessies zorgen ook voor een stagnatie van de CAO-lonen, en dus van de hoogte van de AOW-uitkering.

GROEI ALLEEN NAAR PARTICULIERE BESTEDINGEN?

Het CPB gaat uit van een gemiddelde groei tot 2040 van 1,7%. In de veronderstelling van het CPB moet deze groei geheel ten goede komen aan particuliere bestedingen van mensen met een arbeidsinkomen. Dat is echter een politieke keuze. Er is geen economische reden om een deel van deze groei niet ten goede te laten komen aan de opvang van de vergrijzing. Ook als de gemiddelde groei iets lager wordt.

ONTERECHTE NADRUK OP 'GRIJZE DRUK'

Minister Donner wijst graag op de groei van de grijze druk, waarmee de verhouding wordt bedoeld tussen het aantal 65-plussers en het aantal mensen tussen 20 en 65 jaar. Het aantal 65-plussers gaat toenemen van 2,4 miljoen in 2009 naar bijna 4,5 miljoen in 2040, terwijl het aantal mensen tussen de 20 en 65 in de prognose daalt van 10 miljoen naar 9 miljoen. Tegenover één 65-plusser staan nu 4 werkenden, maar straks nog maar 2, zo luidt het zorgelijke verhaal.

Een dergelijke ontwikkeling is echter al langer aan de gang. Tussen 1979 en 2009 heeft ook al een verdubbeling plaatsgevonden van het aantal 65-plussers zonder dat dit de groei van de welvaart in de weg heeft gestaan. Wat wordt 'vergeten' is dat de arbeidsproductiviteit zal blijven toenemen waardoor

6 Het aantal betalende 65-minners zal niet groeien, maar wel het inkomen waarover de premie wordt geheven. De premie-inkomsten zullen volgens het CPB tussen 2030 en 2040 ongeveer 4% van het BBP bedragen tegen 3,6% in 2006.

7 Zie 'De vergrijzing betaalbaar' p.15.

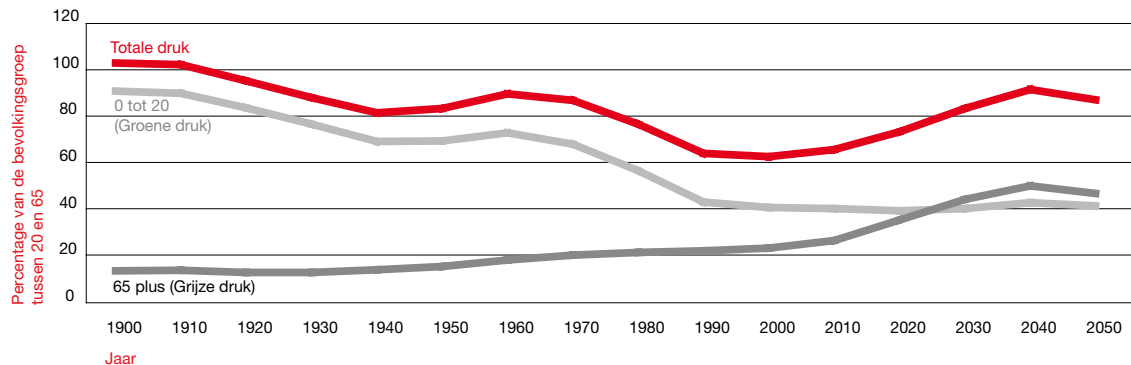
VERHOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

met minder arbeid meer goederen en diensten kunnen worden geleverd, net als de afgelopen dertig jaar. Dit punt komt terug in hoofdstuk 2 over de arbeidsdeelname.

Maar het gaat in de samenleving niet alleen om een grijze druk. Er bestaat ook een 'groene druk', de opvang van de jeugd, die in de statistieken eenvoudigheidshalve wordt gesteld op de leeftijd tussen 0 en 20. Omdat het geboortecijfer in de vorige eeuw sterk is gedaald is er minder jeugd om op te vangen. Daarentegen halen wel meer mensen de leeftijd van 65. Figuur 1 laat de ontwikkeling zien van de totale druk vanaf 1900.

FIGUUR 1

Groene en grijze druk



Bron: CBS⁸

Kort na de Eerste en Tweede Wereldoorlog zijn er extra veel kinderen geboren. Zij werden rond 1985 (WO I) en worden na 2011 (WO II) 65 jaar. Na 2035 daalt het aantal mensen snel. Dat hangt samen met de daling van het aantal geboorten sinds de zeventiger jaren - als gevolg van de introductie van de anticonceptiepil. Een naar verhouding grote groep 20- tot 65-jarigen in de periode 1990 tot 2010 is dus een uitzondering. Niet de normale demografische ontwikkeling.

8 Cijfers vanaf 1950 zijn te vinden in een tabel van het CBS. De cijfers vóór 1950 zijn uitgerekend door de schrijver. De grens van 20 jaar is enigszins arbitrair. Er zijn jongeren die werken en 20-plussers die nog studeren. Tot 1997 waren er ook dienstplichtigen.

Figuur 1 laat zien dat de totale druk in de jaren 30, 40, 50, 60 en 70 ongeveer net zo hoog lag als wordt verwacht voor de tijd na 2010. Zo bijzonder is het dus niet. Er is alleen een piek rond 2040. En die is zelfs lager dan in de periode tussen 1900 en 1920. Bijzonder is veel meer de periode van rond 1990 tot rond 2010 toen er een zeer groot aantal mensen waren tussen de 20 en de 65 als gevolg van het doorstromen van de geboortegolven tussen 1946 en 1970. Een beetje verwend door die periode wordt nu door allerlei economen geklaagd over de grijze druk.

Men kan twisten over de zeggingskracht van de percentages in de tabel omdat er veel verschillen zijn in de kosten van de opvang van jongeren en ouderen door de tijd heen. Er zijn ook verschillen in de (betaalde) arbeidsdeelname, de volksgezondheid en de scholingsgraad. Maar als ruwe indicator geven de percentages aan dat men niet klakkeloos over de grijze druk kan schrijven zonder zicht op de voorgeschiedenis.

Daarbij komt dat de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar maar weinig zal veranderen in de percentages. Want het aantal mensen van 65 en 66 is al langere tijd maar een klein deel van het totale bestand aan 65-plussers. Procentueel gezien daalt het aantal ook nog eens door de hogere levensverwachting. Dit is te zien in de tabel 2.

TABEL 2

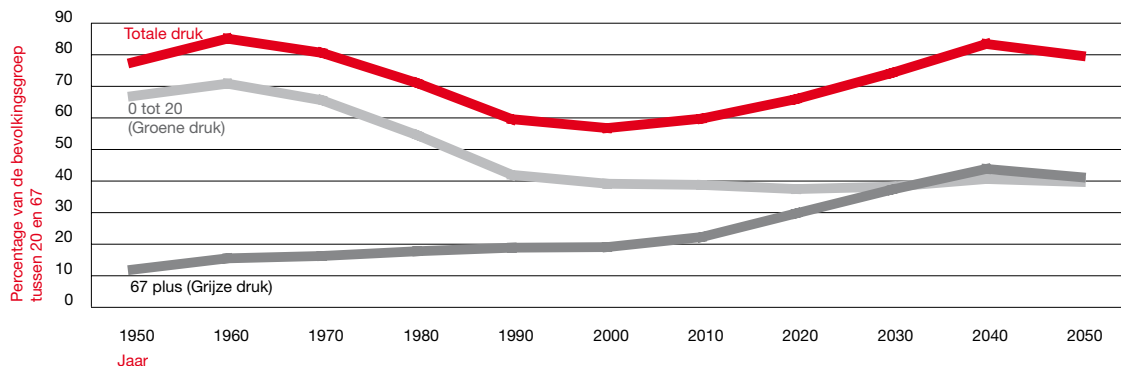
Aandeel 65- en 66-jarigen in het aantal 65-plussers

Prognose CBS	65-jarigen	66-jarigen	som	65-plussers	%
2010	175.087	164.639	339.726	2.538.203	13,4
2015	204.104	208.750	412.854	2.990.500	13,8
2020	205.684	201.308	406.992	3.359.712	12,1
2025	223.388	215.861	439.249	3.728.876	11,8
2030	236.836	231.707	468.543	4.102.079	11,4
2035	236.876	225.154	462.020	4.384.735	10,5
2040	188.590	193.380	381.970	4.481.995	8,5
2045	178.787	177.836	355.623	4.375.478	8,1
2050	179.964	174.426	354.390	4.248.746	8,3

Omgerekend naar de groene en de grijze druk per 10 jaar ontstaat de volgende grafiek.

FIGUUR 2

Groene en grijze druk bij 67



Bron: CBS

Figuur 2 laat een gelijksoortige trend zien als figuur 1. In 2040 is de grijze druk het grootst, maar dan is ook het aantal 65 en 66-jarigen gedaald. Vergeleken met 1960 is de totale druk zelfs lager geworden.

GROEI AOW-UITGAVEN JARENLANG GEDAALD

De verdubbeling van het aantal AOW'ers in de afgelopen 30 jaar heeft geen grote druk gelegd op de financiën. De uitgaven aan de AOW zijn vanaf 1980 in verhouding tot het BBP gedaald. Dit is te zien in tabel 3.

TABEL 3

Uitgaven aan AOW in procenten van het BBP; bedragen in miljoen euro's, nominaal.

	1957	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
BBP	15.767	18.986	30.767	58.073	106.568	163.091	200.827	243.652	305.261	417.960	513.407
AOW	378	585	1.502	2.709	5.967	9.937	11.949	13.352	15.180	19.098	23.369
%	2,4	3,1	4,9	4,7	5,6	6,1	5,9	5,5	5	4,6	4,5

Bron: CBS

Voor de daling zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. Er was een groei van de beroepsbevolking en van de arbeidsdeelname in de tussentijd. De doorstroming van de zogenoemde 'babyboom-generaties' (uit de jaren 1946-1970) is daarin duidelijk zichtbaar. In het bijzonder groeide het aantal vrouwen met betaalde arbeid. In de groei zit ook een zeker economisch succes; hierbij inbegrepen de aardgasbaten. Een derde oorzaak ligt in de relatieve daling van de hoogte van de AOW-uitkering. Door de koppeling aan het minimumloon blijft de hoogte van de uitkering achter bij de stijging van de gemiddelde welvaart. Want incidentele loonsverhogingen worden niet meegerekend, en topinkomens al helemaal niet. Bovendien is enkele malen de koppeling losgelaten. Ook zijn er beperkingen aangebracht in rechten voor partners en is het aantal 65-plussers met een AOW-gat toegenomen. Gemiddeld genomen per AOW'er is daarom het inkomen in afgelopen 30 jaar in vergelijking met het BBP procentueel gehalveerd.⁹

Door de pensionering van de 'babyboom-generaties' stijgen de uitgaven na 2010, maar daar staat tegenover dat zij via de belastingen een stijgend deel van de uitgaven gaan bekostigen. Vanaf 1997 doen zij dit al vóór hun pensionering. Het achterblijven van de AOW heeft ook een druk gelegd op de pensioenfondsen doordat de franchise lager is geworden. Zij moeten het verschil dus bijpassen. Dit werkt uiteindelijk door in de hoogte van de pensioenpremies en/of in een verschraling van pensioenuitkeringen. Er is in het verleden door de regeringspartijen op vertrouwd dat door het vrijgeven van het beleggingsbeleid de fondsen meer inkomsten krijgen, dus de verschillen gemakkelijk zullen kunnen bijpassen. Het werd onmogelijk geacht dat er nog eens een grote economische crisis kon ontstaan die de reserves van de fondsen zou aantasten.

Hoe dan ook is de AOW-uitkering geen vetpot, en zou een verhoging niet onredelijk zijn in het licht van de geschiedenis. Daar de premie vastligt zal de AOW steeds meer uit de belastingen worden gefinancierd, waar de 65-plussers een steeds groter aandeel in zullen hebben.

9 Een berekening hiervoor is te vinden in een artikel van professor Harry Verbon. Verbon, H, 'Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner', in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 41, 2009, nr 3.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

2 BEPERKTE ARBEIDSDEELNAME DOOR OUDEREN

Er wordt door voorstanders veel verwacht van verhoging van de AOW-leeftijd. Daaruit blijkt dat zij weinig zicht hebben op de positie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt. Oudere werknemers komen moeilijker aan een baan en worden sneller ontslagen, waardoor hun arbeidsparticipatie snel daalt naarmate de leeftijd vordert. De effecten van verhoging van de AOW-leeftijd worden te optimistisch ingeschat. Het veelgehoorde argument voor de verhoging, namelijk dat we straks 'handen tekort' hebben, is daarom onzinnig.

VERLENGING ARBEIDSP LICHT NODIG?

Volgens de prognose van het CBS daalt de potentiële beroepsbevolking (leeftijd 20-65)¹⁰ van ongeveer 10 miljoen nu naar 9 miljoen in 2040. Minister Donner ziet daarin een reden om de AOW-leeftijd te verhogen om zo meer mensen op de arbeidsmarkt te kunnen houden. Dat is volgens hem nodig voor de beheersing van de kosten van de vergrijzing, alsmede voor de beschikbaarheid van mensen voor bepaalde belangrijke sectoren, vooral zorg en onderwijs. Geen aandacht wordt besteed aan de vraag hoeveel bereikt kan worden zonder de AOW-leeftijd te verhogen. Ook het CPB heeft geen berekeningen gemaakt voor alternatieve maatregelen met behoud van de 65-grens. In de AOW-Notitie van Donner wordt wel gerept van maatregelen om oudere werknemers beneden de 65 en vanaf 65 aan het werk te

¹⁰ In statistieken van het CBS over de beroepsbevolking wordt ook gerekend met de leeftijd tussen 15 en 65 jaar.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

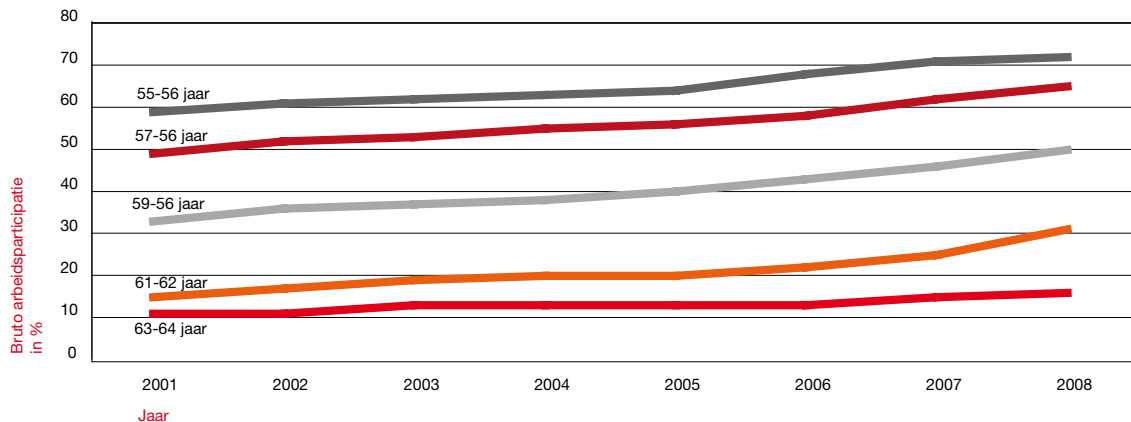
houden of weer te krijgen, maar alleen als bijkomende punten van aandacht. De verlenging van de arbeidsplicht voor mensen zonder ander inkomen wordt zo een doel op zichzelf, verdedigd met het argument dat de levensverwachting is gestegen en nog zal stijgen. De verwachting is dat net als in de Verenigde Staten, waar de leeftijd voor volledige pensionering tussen 2003 en 2009 is opgetrokken naar 66 jaar, de arbeidsdeelname zal groeien. Het is zeer de vraag of die verwachting reëel is.

OUDEREN KOMEN LASTIGER AAN EEN BAAN

Het is algemeen bekend dat mensen op hogere leeftijd nog moeilijk aan een baan komen of een ontslagregeling krijgen aangeboden. De redenen lopen uiteen. Naast redenen als ontslag wegens reorganisatie of moeten stoppen omdat men 'op' is, gaan veel mensen bewust vroeger met pensioen. Dit aantal is wel gedaald door beperkingen in regelingen voor vroegpensioen. In de afgelopen jaren is een zekere stijging te zien in de arbeidsparticipatie van ouderen. Zie figuur 3, gebaseerd op een artikel van Janssen en Souren, CBS¹¹

FIGUUR 3

Bruto arbeidsparticipatie 55 tot 65 jaar



Bron: CBS, bewerking auteur.

11 Het aantal betalende 65-minners zal niet groeien, maar wel het inkomen waarover de premie wordt geheven. De premie-inkomsten zullen volgens het CPB tussen 2030 en 2040 ongeveer 4% van het BBP bedragen tegen 3,6% in 2006.

Bij 63 - 64 jaar komt het percentage gemiddeld op ongeveer 15. Dat is meer dan in 2001. Maar de groei is duidelijk kleiner dan de groei bij lagere leeftijdsgroepen. Wel kan het percentage nog toenemen door de doorstroming van jongere generaties.

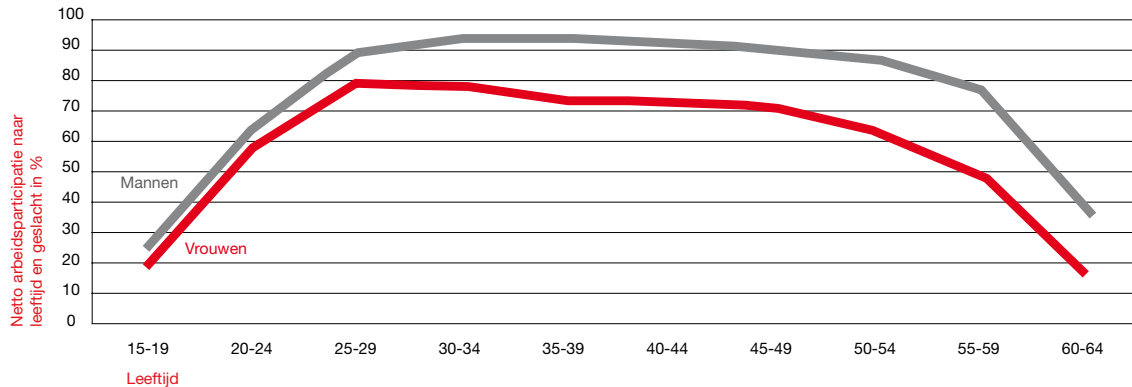
De groei gaat gepaard met een toename van het aantal deeltijdbanen, vooral bij vrouwen. Het gemiddelde aantal uren werk per week is daardoor licht gedaald. Janssen en Souren concluderen: "Ouderen werken dus weliswaar steeds vaker en langer, maar maken steeds minder uren. Het lijkt er op dat de ouderen die langer doorwerken, dit voornamelijk doen wanneer ze dat in deeltijd kunnen doen."

Door het werken in deeltijd kunnen veel ouderen het langer volhouden. Een vereiste is wel dat hun inkomen redelijk op peil blijft. De ervaring leert verder dat bij het werken in deeltijd vaak verkapt (onbetaald) overwerk plaatsvindt, zodat de arbeidsproductiviteit hoger ligt dan in de statistieken doorklinkt.

De grafiek laat tevens zien dat de arbeidsdeelname daalt met de leeftijd. Dit begint al vanaf 40 jaar zoals is te zien in figuur 4.

FIGUUR 4

Netto arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht, 2007



Bron: CBS

Bij de netto participatie gaat het om personen met een baan van minstens 12 uur per week. Er zijn echter ook mensen die minder uur werken en niet streven naar meer uren, vooral bij vrouwen. In 2008 ging het in totaal om 938.000 personen van 15 tot 65 jaar.

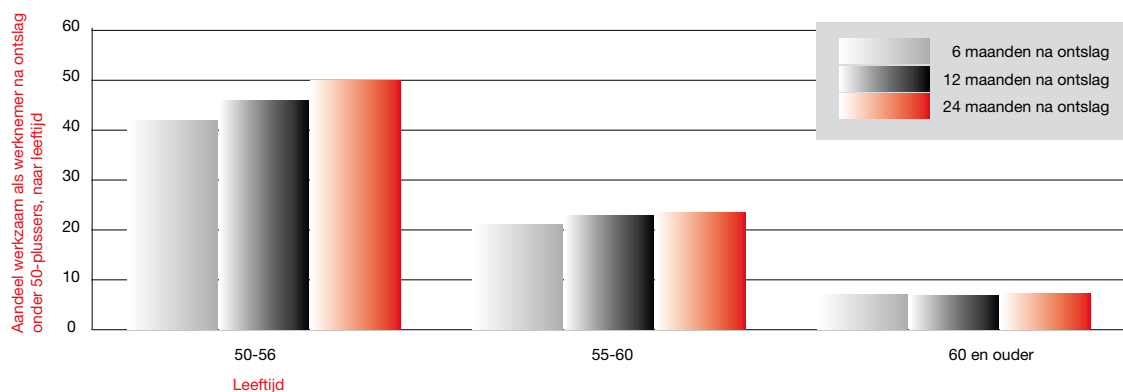
VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

Boven de 65 zijn er ook nog mensen aan het werk. De arbeidsdeelname is tussen 1995 en 2008 gestegen van 1,6% naar 2,7%, grotendeels mannen.¹² Van de leeftijdsklasse van 65 t/m 69 had in 2008 5,9% betaald werk. Op de details wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

De teruggang van de arbeidsdeelname van ouderen is ook te zien aan de mogelijkheid om na ontslag weer aan het werk te komen. Zie figuur 5.¹³

FIGUUR 5

Aandeel werkzaam als werknemer na ontslag onder 50-plussers, naar leeftijd



EFFECT VEEL TE OPTIMISTISCH INGESCHAT

In de eerste helft van 2008 kwam het CPB al met een prognose over het effect van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd samen met de AOW-leeftijd op de arbeidsdeelname. Dit op verzoek van de commissie-Bakker (Commissie Arbeidsparticipatie). In een tekst¹⁴ uit april 2008 wordt op een rij gezet wat de literatuur op dat moment laat zien. De uitkomsten zijn verschillend. De 'beste score' – het grootste effect – geeft een studie uit de Verenigde Staten die het effect analyseert van de stapsgewijze verhoging van de normleeftijd voor het staatspensioen met twee maanden per jaar tot de leeftijd van 66 voor de

12 CBS, Arbeidsdeelname 15 jaar of ouder, Statline 13 mei 2009.

13 André Corpeleijn, 'Werkhervatting na ontslag: een vergelijking van oudere en jongere werknemers', uit: CBS, Socio-economische trends, 2e kwartaal 2009.

14 CPB Memorandum 198, 'Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie'.

leeftijdsgroepen uit 1938 t/m 1941. De studie laat zien dat gemiddeld genomen iedere twee maanden verlenging leidde tot één maand langer werken bij mensen die dan 61 tot 65 jaar zijn.¹⁵ Geen verschil wordt gezien voor het gedrag vanaf 65 jaar.

De uitkomst van deze studie wordt met een aantal mitsen en maren overgenomen in de notitie voor de commissie-Bakker.¹⁶ Deze 'beste score' figureert vervolgens wel als *middelste* scenario voor een verhoging naar 67 jaar in Nederland, en voor verdere berekeningen over kosten en baten. Opmerkelijk is hierbij dat er gesteld wordt:

“Men kan allerlei redenen bedenken waarom dit effect in Nederland groter of kleiner zou kunnen zijn dan in de VS, maar deze zijn grotendeels speculatief. De constatering past dat wij eigenlijk niet goed weten hoe beïnvloedbaar het gedrag (of de achterliggende preferentie) op dit punt in Nederland is.” (p 16)

Het CPB verzuimt te melden dat de aanname van 50% toename óók speculatief is. Vergelijken met de Verenigde Staten is op zichzelf al onzinnig; het is dan ook op zijn minst voorbarig om een resultaat van een verhoging van de normleeftijd naar 66 jaar door te trekken naar 67 jaar, omdat met de leeftijd de behoefte om te stoppen groeit. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de situatie in de Verenigde Staten; er zijn belangrijke verschillen in de regelingen en de gemelde studie is niet onomstreden. Op de berekening van het CPB over de opbrengst voor de schatkist komen we terug in bijlage 2.

Met het ouder worden daalt de vitaliteit en de levensverwachting, zodat de wens om geheel te stoppen toeneemt. Ook de kosten van zorg, werkloosheid, bijstand en verzekeringen gaan met de maanden toenemen. Er wordt verder geen rekening gehouden met verdringingseffecten zoals de groei van werkloosheid onder jongere generaties en arbeidsgehandicapten.

Het is natuurlijk mogelijk veel mensen zozeer in moeilijke omstandigheden te brengen dat financiële prikkels zwaarder gaan wegen dan nu het geval is. Maar dan komt men op de vraag wat voor sociale normen moeten worden nagestreefd. Dit punt komt terug in hoofdstuk 5.

De commissie-Bakker merkt zelf op dat er ook effecten kunnen zijn op jongere leeftijd, maar gaat er niet nader op in. Het is namelijk denkbaar dat mensen op jongere leeftijd meer sparen om toch eerder te kunnen stoppen, en eventueel daarvoor meer uren per week willen maken. Of er wordt een verlofperiode opgenomen in de veronderstelling dat de arbeidstijd ten behoeve van de pensioenvoorziening later wel ingehaald zal kunnen worden.

15 De verhoging van de pensioenleeftijd betreft alleen de uitkering voor de 'Social Security'. Een uitkering kan men al krijgen vanaf de leeftijd van 62 jaar, maar dan met een lager bedrag. Deze leeftijd is niet verhoogd!

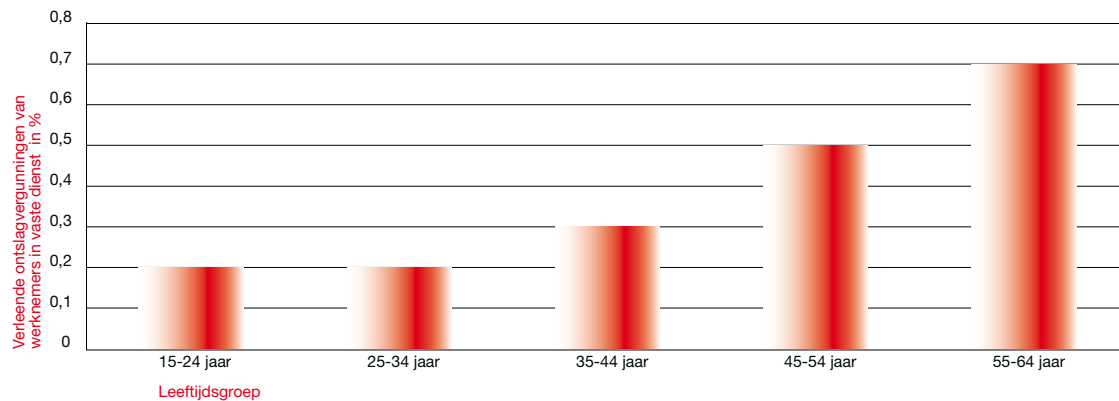
16 CPB Notitie 2008/20, 'Effecten van participatiebeleid', juni 2008.

ONVOLDOENDE WERKGELEGENHEID VOOR OUDEREN

De huidige economische crisis laat zien dat werkgelegenheid niet vanzelfsprekend is, dus dat men het beleid en de houding van werkgevers niet kan negeren in modellen. Ontslagen worden werknemers van alle leeftijden, maar vooral ouderen (onder de 65) lopen het meeste risico¹⁷. Zie figuur 6.

FIGUUR 6

Verleende ontslagvergunningen naar leeftijd in 2007



Bron: SZW Ontslagstatistieken 2007 (april 2008)

Nu blijkt dat in de recente groei van de arbeidsdeelname van ouderen een conjunctuureffect aanwezig is. Door de krapte op de arbeidsmarkt hebben ouderen relatief meer kansen gekregen. Het kan echter betwijfeld worden of een hoogconjunctuur als in afgelopen jaren nog eens terug zal komen – deze was aangejaagd door een ongebreideld kredietwezen. In economische kringen leeft breed de verwachting dat de huidige crisis zal uitmonden in een structureel lagere groei.

Een lagere groei betekent ook meer kans op een hogere structurele werkloosheid. Het is daarom zinvol cijfers hierover te vergelijken met een eventueel extra aanbod van ouderen. In 2008 had minder dan 15% van de 64-jarigen een baan (15% is het gemiddelde van 63+64). Dat gaat om minder dan 27.000 van de 180.00 mensen. Het officiële werkloosheidscijfer ligt in 2008 rond de 300.000. Het aantal niet-werkende

17 De allerlaatste cijfers van 2009 geven door de crisis een iets ander beeld. Bij jongeren stijgt volgens die cijfers de werkloosheid op dit moment het snelst.

werkzoekenden was ruim 400.000. Dit zijn historisch gezien bijzonder lage cijfers vanwege de hoogconjunctuur. De cijfers gaan nu door de crisis met honderduizenden omhoog. Men ziet aan deze getallen dat het aantal 64-jarigen al lager ligt, en zeker het aantal met een baan.

Uit tabel 2 kan men afleiden dat de som van de 65- en 66-jarigen maar even boven de 400.000 komt. Het percentage van 15% arbeidsdeelname voor 63- en 64-jarigen kan omhoog gaan, maar zal toch moeilijk bereikt kunnen worden voor een hogere leeftijd.¹⁸ De eventuele werkgelegenheid zal bij de groei van het aantal 65- en 66-jarigen rond 2030 eerder relatief dalen dan stijgen of gelijk blijven omdat er dan zoveel mensen van deze leeftijdsgroep zijn. Bij een hoge schatting van 15% komt het aantal niet eens boven de 70.000 (in 2030) en zit in 2040 al weer onder de 60.000.

De cijfers laten zien dat de eventuele werkgelegenheid voor 65- en 66-jarigen steeds ruim zal liggen onder de te verwachten aantallen werklozen en niet-werkende werkzoekenden, zoals die nu tot de leeftijd van 65 gelden. Met de verhoging van de AOW-leeftijd en zeker ook van de pensioenrichtleeftijd nemen die aantallen nog toe. Het potentiële aantal ligt ook nog eens onder het aantal ingeschreven werkloze arbeidsgehandicapten van rond de 80.000, plus een dubbel aantal niet-werkende werkzoekenden. Die zouden meer kansen moeten worden gegeven.¹⁹ Volgens het rapport van de commissie-De Vries kan dit aantal nog oplopen naar 350.000 in de komende jaren.²⁰ Daar zou meer in geïnvesteerd moeten worden.

VROEGER ONTSLAG WAARSCHIJNLIJK

In het vorige rapport is reeds aan de orde gesteld dat een verhoging van de AOW-leeftijd kan leiden tot een vroeger ontslag voor oudere werknemers – een effect dat haaks staat op het doel van de maatregel. Het wordt economisch aantrekkelijker hen eerder kwijt te raken, of niet meer aan te nemen. De werkgever zit anders nóg langer opgescheept met iemand die hij eigenlijk kwijt wil. Weliswaar kan bij- of omscholing iemand voor een langere periode productief houden, maar lang niet iedereen kan makkelijk bij- of omschoold worden. Door het opengooien van de arbeidsmarkt in Europa kunnen steeds nieuwe jongeren aangetrokken worden in plaats van te investeren in ouderen.

Recent is het averechtse effect nog uitgebreider aan de orde gesteld door de hoogleraar economie prof. Harry Verbon. Hij pleit mede daarom juist voor een verlaging van de AOW-leeftijd (naar 63 jaar). Als verweer hiertegen wordt aangevoerd dat de oudere werknemer te duur is geworden en teveel bescherming heeft tegen ontslag en werkloosheid, en daarom eerder geloosd wordt of moeilijker aan een baan komt. De oudere werknemer, zo heet het, leeft in een 'gouden kooi'. De oplossing zou moeten

18 In 2006 kwam het CPB op een prognose van 11% in 2024. In juni 2009 wordt een prognose gegeven van 7% extra arbeidsdeelname van 65- en 66-jarigen op langere termijn boven het huidige percentage van 7 à 8%. Zie CPB-notitie 'Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd'.

19 Ministerie van Sociale zaken, 'Arbeidsgehandicapten 2006, arbeidssituatie van mensen met een langdurige aandoening'.

20 'Werken naar vermogen – fundamentele herbezinning WSW', oktober 2008.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

liggen in demotie, versoepeling van het ontslagrecht en inkorting van de WW-duur.²¹ Volgens Verbon blijkt echter helemaal niet uit de cijfers dat oudere werknemers meer in hogere loonschalen zitten.²² Zie tabel 4.²³

TABEL 4

Looninkomen naar leeftijd van medewerkers die het hele jaar gewerkt hebben, full-time of part-time (percentage per loonklasse).

loonklassen/leeftijd	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50	50-55	55-60	60-65
€ 0 – 10.000	8	8	10	10	9	10	12	23
€ 11.000 – 19.000	19	17	18	18	18	17	16	17
€ 20.000 – 28.000	46	29	23	22	21	20	19	17
€ 29.000 of meer	27	45	49	50	52	53	53	43
Totaal aantal (x1000)	612	734	831	834	774	668	540	149

Bron: CBS

Er is ook een andere kant aan de zaak. De verbetering in inkomens en andere rechten in samenhang met de leeftijd kan gezien worden als een prikkel om zich te blijven inspinnen om de eigen productiviteit te verbeteren. Valt die prikkel weg dan heeft dat ook consequenties voor de jongere werknemers, aldus Verbon.

Men kan hieraan toevoegen dat ook loyaliteit van belang is. Te gemakkelijk wordt gedacht dat het wisselen van banen goed is voor werkgevers en werknemers. Het kan verfrissend zijn, maar leidt ook tot extra investeringskosten en geheugenverlies voor bedrijven en instellingen.²⁴ Mogelijk leidt het ook tot meer zorgkosten door de hogere onzekerheid voor oudere werknemers. De loyaliteit van oudere werknemers is verder van belang als voorbeeld voor jongeren en voor het begeleiden en inwerken van nieuwkomers. In analyses van het CPB komt men dergelijke beschouwingen niet tegen. Zij gaan alleen uit

21 Zie bijvoorbeeld het CPB in 'Rethinking Retirement'

22 De tabel sluit overigens niet uit dat er een belemmering bestaat, al is de omvang niet duidelijk omdat ook vooroordelen en gelegenheidsargumenten meespelen. En bij een krappe arbeidsmarkt ligt het weer anders dan bij een ruime arbeidsmarkt.

23 Uit 'Economisch Statistische Berichten' 29 mei 2009, p 348. bron CBS.

24 Op dit punt heeft de econoom prof. Alfred Kleinknecht meermalen gewezen.

van calculerende burgers die hun eigen toekomst volledig kunnen overzien en plannen. De belangen van werkgevers komen alleen aan bod voor zover werknemers een kostenpost zijn.

LOONKOSTEN DALEN BIJ EEN LAGERE AOW-LEEFTIJD

Voor zover ouderen duurdere werknemers zijn is een sector er bij gebaat dat meer ruimte ontstaat voor de toetreding van jongere werknemers. Dat kan juist door de AOW-leeftijd niet te verhogen of zelfs te verlagen, zoals Verbon bepleit. Dan vindt er eerder vervanging plaats door jongeren in lagere loonschalen en eventueel minder vrije dagen. Deze vervanging kan plaatsvinden zonder dat ouderen met een vertrekregeling uitgekocht moeten worden. Dit mechanisme speelt in het bijzonder in het onderwijs waar veel ouder personeel in werkt.²⁵ Het nadeel is wel dat er een grotere kans op tekorten is. Maar die tekorten zijn op te vangen door aantrekkelijke deeltijdbanen en invalregelingen voor gepensioneerden in te stellen. Daarover meer in hoofdstuk 4.

‘ZWARE BEROEPEN’: WAT IS ZWAAR?

In zijn AOW-Notitie laat minister Donner weten dat er een uitzondering moet kunnen worden gemaakt voor ‘zware beroepen’. Uit de tekst blijkt dat daarbij alleen gedacht wordt aan fysiek slijtende beroepen. Zware, langdurige geestelijke arbeid en chronische spanningen die bepaalde beroepen met zich meebrengen vallen buiten zijn blikveld. Vreemd, want nogal wat werknemers raken al op jongere leeftijd eens of meer keren overspannen of opgebrand. In de sectoren zorg en onderwijs is dit een groot probleem. Donner beantwoordt niet zelf de vraag wat dan zware beroepen zijn. Die vraag schuift hij door naar de Sociaal Economische Raad (SER). Uit België had hij kunnen vernemen dat daar al twee jaar lang op deze vraag wordt gestudeerd zonder dat men er uitkomt. In de praktijk zullen pogingen tot afbakening leiden tot veel sociale en juridische conflicten, met de ellende en kosten – ook van het beslag op arbeid – van dien.

Fysieke inspanningen kunnen gedeeltelijk opgevangen worden met nieuwe technieken en hulpmiddelen. Met geestelijke inspanningen gaat dit niet. En bij chronische spanningen speelt de vraag hoe iemand daar van nature bestendig tegen is. Die spanningen hoeven niet eens in de aard van het werk te zitten, zoals bij agenten op straat; ze kunnen samenhangen met de werkomstandigheden of de tijdsdruk in het werk. Met de leeftijd nemen de vermogens af om met inspanningen en spanningen om te gaan. Vermoeidheid

²⁵ Zie voor een berekening van besparingen in het onderwijs het artikel “Vergrijzing drukt de loonkosten en biedt ruimte om te investeren in het personeel”, Het Financieele Dagblad 9 september 2009.

komt eerder op en herstel duurt langer. Uit onderzoek van de epidemioloog van de veroudering, prof. Dorly Deeg blijkt de ouderdom echt met gebreken te komen. “Veel oudere werknemers, vooral die met laagbetaald werk, krijgen al vroeger te maken met allerlei gezondheidsproblemen en haken daarom eerder af.”²⁶

Daarbij komt dat het gros van de werknemers maar weinig te zeggen hebben over hun leven op de werkvloer, en dat voor velen in het werk het om niet meer gaat dan een inkomen verwerven. De jarenlange verplichte werkdruk ondermijnt de geestelijke veerkracht. De vitaliteit kan daarom juist opveren als de arbeidsplicht wegvalt.

OUDEREN DUPE ARBEIDSMARKTCONJUNCTUUR

In de afgelopen fase van hoogconjunctuur waren er veel vacatures die niet konden worden vervuld door een gebrek aan geschikt geachte werknemers of gebrek aan belangstelling. Bij technische beroepen gold dit in het bijzonder in de metaalnijverheid. Door de in najaar 2008 ingezette crisis is het aantal vacatures snel gedaald. Er blijkt overcapaciteit te zijn gecreëerd, aangezwengeld door de hefboom van het kredietwezen. Het laat zien dat de pensioenleeftijd een bijkomstige zaak is. Het wezenlijke probleem ligt in de onzekerheden van de markt. De conjunctuurgolven brengen met zich mee dat de ene keer te weinig en de andere keer teveel geschikte werknemers zijn. Dat heeft ook invloed op de investeringen in scholing. Zij lopen nogal eens achteraan, raken achterhaald, of er blijken verkeerde keuzes gemaakt te zijn door gewijzigde technieken en marktperspectieven. Ook jongeren en werknemers kunnen miskleunen in hun keuze voor scholing. Deze onevenwichtigheid is eigen aan de vrije markt. Zij treedt ook op bij een hogere pensioenleeftijd. Mogelijk zelfs in sterkere mate omdat er dan minder beroep mogelijk is op vrijwillig doorwerken na de pensioenleeftijd. Oudere werknemers kunnen door de onzekerheid of de inspanning wel loont, of door slechte ervaringen in hun verleden besluiten zelf geen initiatief meer te nemen. In een vaste baan kan de inspanning zich wel lonen.

Van belang is verder dat jongere werknemers tijdig geschoold worden en dat in bedrijfsplannen meer rekening wordt gehouden met het beschikbare arbeidsaanbod voor zover de onzekerheden van de markt dit mogelijk maken. Twee voorbeelden.

In de utiliteitsbouw spelen conjunctuurgolven een grote rol. Maar het effect kan enigszins gedempt worden door maatregelen van de overheid voor de woningbouw. De kredietcrisis heeft wel laten zien dat er te rooskleurige verwachtingen waren over de verkoop van koopwoningen, vooral in het duurdere segment. Tekorten op de arbeidsmarkt zijn in afgelopen jaren te wijten aan de aanpak van een te groot aantal projecten in dezelfde tijd. Ze werden vooral bestreden door het aantrekken van jongere werk-

²⁶ <http://www.vumc.nl/zorg/nieuws/2618427/>

nemers uit het buitenland. De oudere werknemers hadden het nakijken, zodat een verhoging van de AOW-leeftijd hard aankomt. Temeer daar in deze sector veel fysiek zware arbeid wordt verricht.

Bij de overheid en publieke diensten zoals zorg en onderwijs is de werkgelegenheid minder conjunctuur-gevoelig. Het gaat daarbij vooral om het overheidsbeleid: wordt er snel bezuinigd bij dalende inkomsten of niet. In zorg en onderwijs is jarenlang structureel bezuinigd; dit beleid heeft bijgedragen aan tekorten op de arbeidsmarkt. De vele fusies en reorganisaties hebben toegewijde mensen weggejaagd, mede doordat veel nutteloze bureaucratie werd ingevoerd. Door allerlei bezuinigingsmaatregelen heeft de overheid zelf de werkdruk opgevoerd en er zo zwaar werk van gemaakt. Dit beleid werd ingezet terwijl bekend was dat er een golf van pensionering aan zat te komen.

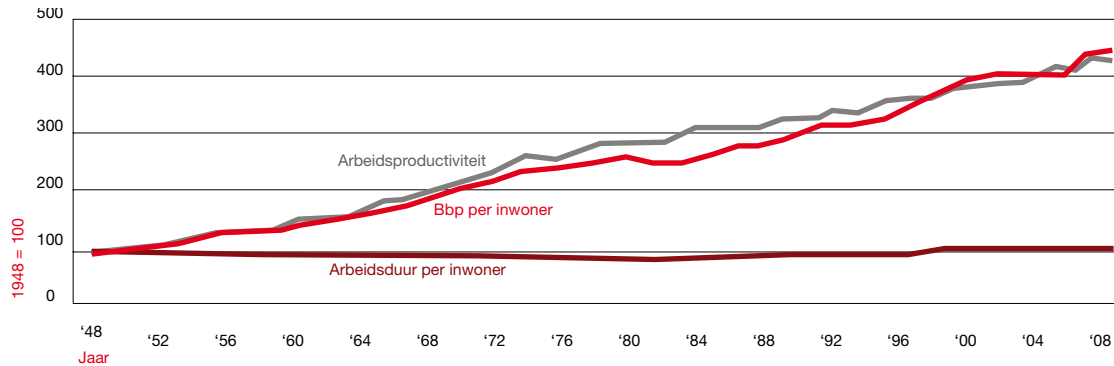
Tegen deze achtergrond is los van hierboven gemelde overwegingen niet veel te verwachten van een verhoging van de AOW-leeftijd. Het betekent extra jaren frustraties die beter kunnen worden vermeden door vroeger met pensioen te gaan en dan vrijwillig in te vallen. Werknemers met een hoger inkomen en een vaste baan kunnen hiervoor sparen.

VERGRIJZING ECONOMISCH GEEN REËEL PROBLEEM

De grote vraag voor de toekomst is hoe met minder mensen meer goederen en diensten kunnen worden geleverd. Met mechanisering, automatisering en nieuwe elektronische en chemische hulpmiddelen is al veel bereikt. De grafiek van het CBS (figuur 7) laat zien dat in de afgelopen decennia de arbeidsproductiviteit voortdurend is toegenomen.

FIGUUR 7

Ontwikkeling bbp per inwoner en arbeidsproductiviteit



Bron: CBS

Er is geen reden om aan te nemen dat deze ontwikkeling niet verder door kan gaan. De huidige ontwikkelingen in wetenschap en techniek bieden veel nieuwe mogelijkheden voor de toekomst. Wel zal in de dienstensector minder arbeid bespaard kunnen worden omdat daarin veel tijd omgaat in persoonlijke contacten. Maar in het gebruik van hulpmiddelen en huisvesting zullen er wel nieuwe mogelijkheden komen.

In de medische sector zijn nieuwe vindingen te verwachten die mensen in hun arbeidzame leven langer gezond, zelfredzaam of arbeidsgeschikt houden. Zodat zij meer arbeidsuren kunnen maken. Dit betekent ook dat de investering in de jeugd – denk aan de groene druk – meer 'loont'. Dit productiviteitseffect van de medische zorg wordt voortdurend over het hoofd gezien door de fixatie op de groei van de kosten van die zorg, omdat die zichtbaar doorwerken in premies en belastingen. De baten voor de samenleving in de vorm van meer beschikbare arbeidsuren per generatie zijn niet zo zichtbaar. Cijfermatige analyses over dit effect zijn er niet. Een deel van dit profijt zit in de groei van vrije tijd door de arbeidstijdverkorting.

In technisch-economische zin is de vergrijzing hoe dan ook geen reëel probleem. Het probleem ligt in de economische keuzes. Welke prioriteiten worden in de samenleving gesteld bij investeringen en productiedoelen, en hoe verdeelt men de koopkracht. In rekenmodellen van het CPB gaat het niet om productiviteit in technische zin, maar om de arbeidsproductiviteit. En die productiviteit wordt gemeten aan de hand van financiële cijfers, dus van ruilverhoudingen bij alle mogelijke goederen en diensten. Het maatschappelijk nut daarvan staat buiten de discussies. Zo kan bijvoorbeeld heel veel geld omgaan in reclame – in 2008

werd er in Nederland € 6,1 miljard besteed aan reclame; bijna evenveel als het Rijk bijpaste aan de AOW²⁷ – en daardoor veel arbeid in beslag nemen die anders voor andere diensten hadden kunnen worden ingezet. Voor bureaucratie en de juridisering geldt dit ook.

Het is overigens denkbaar dat de vergrijzing bijdraagt tot een duurzamere inrichting van de economie doordat ouderen – wier aantal toeneemt – een minder uitbundig consumptiepatroon hebben dan jongere generaties. Ook daardoor komt arbeid (gebruikt voor het beschikbaar maken van die consumptie-middelen) vrij.

DRUK OP DE LOONKOSTEN

Het is, gezien het voorgaande, moeilijk te begrijpen waarom het kabinet met minister Donner voorop voor het verhogen van de AOW-leeftijd pleit als middel om mensen aan het werk te helpen. Het is goed om hier te wijzen op de Lissabonstrategie. De Europese landen hebben in 2000 in Lissabon afgesproken om van de EU dé concurrent van de VS te maken. In die concurrentie spelen loonkosten een belangrijke rol. Loonkosten houd je laag door zoveel mogelijk mensen de arbeidsmarkt op te jagen en te houden. Zo blijft er druk op de loonkosten. Over het hoofd wordt gezien dat een verlaging van de loonkosten per werknemer de prikkel om te investeren in nieuwe arbeidsbesparende technieken afzwakt. Deze agenda, die ook de agenda is van werkgevers, verklaart beter de keuzes die de regering maakt dan het argument van het 'tekort aan handen'.

Tot slot: er kan nog veel gewerkt worden op basis van een vrijwillige keuze, betaald of onbetaald. Dit komt verder ter sprake in hoofdstuk 4. Al met al is er geen reden voor paniek over structurele tekorten in het arbeidsaanbod in de komende decennia.

²⁷ Bron: onderzoeksbureau Nielsen, aangehaald in NRC-Handelsblad, 15 juli 2009.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

3 VERSCHILLEN IN (GEZONDE) LEVENSV ERWACHTING

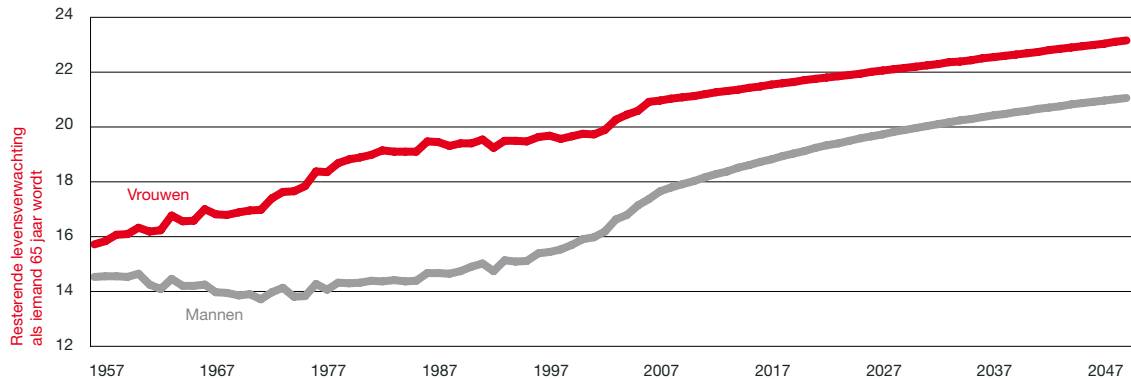
We leven langer, dus kunnen we best langer werken – zo redeneren voorstanders van de verhoging van de AOW-leeftijd. De redenering doet geen recht aan de grote verschillen in levensverwachting tussen mensen, laat staan de verschillen in het aantal levensjaren dat mensen in goede gezondheid doorbrengen. De kans dat lageropgeleiden in goede gezondheid van hun pensioen kunnen genieten is al kleiner dan bij hoogopgeleiden; verplicht langer doorwerken vergroot dat verschil alleen maar.

EXTRA LEVENSJAREN

Door minister Donner en anderen wordt de toename in de levensverwachting vanaf de leeftijd van 65 gebruikt als argument voor de verhoging van de AOW-leeftijd. Het gaat ruwweg om 3 jaar extra voor mannen en ruim 4 jaar extra voor vrouwen vergeleken met 1957, het jaar van de invoering van de AOW. Het gemiddelde hiervan ligt in de buurt van 4 jaar door het grotere aantal vrouwen. Er wordt van uitgegaan dat de levensverwachting in de komende 30 jaar blijft stijgen. Zie figuur 8.

FIGUUR 8

Levensverwachting 65-jarigen



Bron: SZW, AOW-notitie, juni 2009 (p.15)

Van die extra levensjaren mag best een deel besteed worden aan betaalde arbeid om de vergrijzingskosten op te vangen, zo luidt het verhaal. Een redenering die veel te simpel is. De cijfers voor de levensverwachting geven namelijk niet meer aan dan een gemiddelde. Een groot aantal personen haalt dit gemiddelde niet. Omdat sterfgevallen in alle leeftijden voorkomen betekent een verhoging van de AOW-leeftijd ook dat een kleiner deel van de bevolking die leeftijd haalt.

Een langer leven gaat niet voor iedereen gepaard met een gezond leven. Dat werkt in twee richtingen. De levensverwachting van 65-jarigen wordt hoger doordat mensen die dan al niet gezond zijn toch langer in leven blijven. En voor de 65-jarigen die dan wel gezond zijn hoeft de verlenging van de levensverwachting niet te betekenen dat het allemaal gezonde levensjaren zijn. Bovendien kunnen er verschillen zijn die samenhangen met de sociaal-economische status van mensen. Deze effecten vallen buiten de aandacht als men alleen naar een gemiddelde kijkt.

In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de levensverwachting op zichzelf, en vervolgens aan de rol van gezondheid en opleiding bij de levensverwachting.

LEVENSVRWACHTING: GROTE VERSCHILLEN

De keuze van een leeftijd is arbitrair, gebaseerd op een combinatie van sociale en economische overwegingen. In 1957 werd daarbij teruggerepen op een keuze uit 1919 bij de herziening van de invaliditeitswet door minister Aelberse. Laten we daarom eerst bekijken wat de keus voor de leeftijd van 65 jaar voor gevolgen had.

TABEL 5

Overlevingstafels in 1957

Mannen

leeftijd ²⁸	levensverwachting	nog levend per 100.000 ²⁹	5 jaar later (1962)		10 jaar later (1967)		15 jaar later (1972)	
			per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval
60,5	17,38	82.649	73.242	11,4	61.312	25,8	44.992	35,6
64,5	14,54	76.837	64.467	16,1	51.565	32,9	31.921	58,5
65,5	13,85	75.169	62.083	17,4	46.891	37,6	28.776	61,7
67,5	12,56	71.250	57.144	19,8	40.532	43,1	36.321	49,0

Vrouwen

leeftijd	levensverwachting	nog levend per 100.000	5 jaar later (1962)		10 jaar later (1967)		15 jaar later (1972)	
			per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval
60,5	18,90	87.935	84.200	4,2	77.268	12,1	66.053	24,9
64,5	15,72	83.844	77.964	7,0	65.977	21,3	52.238	37,7
65,5	14,96	82.540	75.964	8,0	65.229	21,0	48.410	41,3
67,5	13,48	79.578	71.478	10,2	58.819	26,1	40.134	49,6

Bron CBS

Uit de tabel is op te maken dat bij de keuze van de leeftijd voor de AOW het wel wat scheelt hoeveel mensen nog in de gelegenheid komen een AOW-uitkering te krijgen, en hoeveel jaren. In de derde kolom daalt het aantal met meer dan duizend per jaar op de 100.000 van een geboortejaar. Van de 60-jarigen leefden 5 jaar later (in 1962) ruim 9 duizend mannen op de 100.000 minder en 3,7 duizend vrouwen op de 100.000 minder.³⁰ Zij hebben de AOW gemist. Het aantal 64-jarigen in 1957 dat toen de AOW heeft gemist is 1,7 duizend mannen en 0,7 duizend vrouwen op de 100.000.

Voor een beter beeld van de uitval moet men niet uitgaan van het geboortejaar maar van het aantal op de betrokken leeftijd (in de derde kolom). Omgerekend naar de percentages van de nog levende personen in de leeftijdsgroep komen de cijfers hoger uit.

28 Het CBS berekent de tafels op basis van het gemiddelde van een leeftijd vanaf het geboortejaar.

29 Het CBS hanteert de term tafelbevolking, gelet op de bevolkingspiramide. Het aantal in de kolom geeft aan hoeveel personen per 100.000 nog van een geboortejaar in leven zijn.

30 Dit zijn tevens de percentages als men de duizend weglaat.

VERHOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

We zien verder dat in 1957 het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen nog niet zo groot was. Het verschil is in de jaren daarna opgelopen tot 3 à 5 procentpunt. De vroegere sterfte dan was verwacht is al te zien wanneer we kijken hoeveel 65-jarige mannen 14 jaar later nog in leven waren. Dat zijn er 32.933, dus minder dan de helft. Bij vrouwen ligt het gunstiger. In 1972 (15 jaar later) is nog 58,7% in leven.³¹

Niettemin blijkt dat grote aantallen de levensverwachting niet halen. Ruim een derde van de mannen en een vijfde van de vrouwen die in 1957 65 werden, halen de 10 jaar niet eens. De percentages stijgen als de AOW-leeftijd op 67 was gesteld. Daarbij moet men bedenken dat bij een hogere AOW-leeftijd ook mensen beneden de 60 uitvallen, daar een deel van hen die leeftijd of iets hoger niet haalt. Deze cijfers laten zien dat er een goede demografische reden was geweest om in 1957 voor een lagere AOW-leeftijd te kiezen. Het is in elk geval niet vanzelfsprekend om vanuit de keuze van toen nu over te gaan naar een hogere leeftijd. Laten we deze kwestie nader bekijken met cijfers van 1993, het jaar waarvan uit we nog kunnen rekenen naar 15 jaar later.

31 De levensverwachting zegt niet wat er werkelijk gebeurt, het geeft een kans aan. Die kans is tot nu toe meestal een beetje gestegen met de jaren. Ze daalt met het stijgen van de leeftijd, maar iets minder snel doordat in de berekening personen die eerder sterven wegvallen. De som van de leeftijd en de levensverwachting stijgt daarom.

TABEL 6

Overlevingstafels in 1993

Mannen

leeftijd	levensverwachting	nog levend per 100.000	5 jaar later (1998)		10 jaar later (2003)		15 jaar later (2008)	
			per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval
60,5	17,68	87.156	82.160	5,7	75.248	13,7	68.260	22,7
64,5	14,73	81.623	74.213	9,1	64.874	20,5	55.499	32,0
65,5	14,03	79.921	72.006	10,0	61.974	22,5	51.872	35,1
67,5	12,70	76.010	66.880	12,0	55.369	27,2	44.171	41,9

Vrouwen

leeftijd	levensverwachting	nog levend per 100.000	5 jaar later (1998)		10 jaar later (2003)		15 jaar later (2008)	
			per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval	per 100.000	% uitval
60,5	22,53	92.102	88.922	3,6	83.961	8,8	78.545	14,7
64,5	19,21	89.117	84.635	5,0	77.557	13,0	69.836	21,6
65,5	18,40	88.243	83.359	5,5	75.572	14,4	66.936	24,2
67,5	16,81	86.189	80.334	6,8	74.674	14,4	60.412	29,9

Bron CBS

De levensverwachting is in het algemeen iets gestegen. Maar bij de mannen ligt het zelfs voor 64-jarigen nog beneden die van de vrouwen van 65 in 1957. Het verschil in levensverwachting wordt na 1993 kleiner. Dit werkt door in het aantal overlevenden dat achteraf is te zien in de jaren na 1993. Na 15 jaar is nog een meerderheid van de mannen die 65 waren in 1993 in leven. Toch is de uitval al na 5 jaar boven de 10%. Bij de vrouwen zijn de uitvalpercentages duidelijk kleiner.

Er is sprake van een verbetering in vergelijking met 1957, maar die neemt wel af als de leeftijd wordt verhoogd tot 67 jaar. De 64- en 65-jarigen die sterven vóór dat ze 67 zijn zouden hun AOW mislopen. Dat zijn er bij de mannen ruim 5,6 duizend op de 200.000 en bij de vrouwen bijna 3.000 op de 200.000. Bij elkaar ruim 4% van de betrokken generaties en ruim 5% van hen die de leeftijd van 65 halen. In die orde van grootte zullen ook jongere generaties de AOW mislopen. Daarnaast lopen van de 67-jarigen in 1993 de percentages voor uitvallers sneller op, bij mannen eerder dan bij vrouwen.

Daar de levensverwachting in het algemeen nog stijgt, vooral bij mannen, zullen de aantallen die de AOW gaan mislopen bij een toekomstige verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar relatief iets dalen. Maar de

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

levensverwachting vanaf 67 is ook lager. Dit werkt door in de sterftcijfers op peiljaren na de leeftijd van 67 jaar.

Hoe het ook zij, achter de cijfers voor de levensverwachting gaan grote verschillen schuil in het werkelijke aantal levensjaren dat 60-plussers hebben te leven.

GROTE VERSCHILLEN IN GEZONDE LEVENSJAREN

De toename in levensjaren hoeft voor lang niet iedereen een toename in te houden van *gezonde* levensjaren. De verbetering in de gezondheidszorg heeft ertoe geleid dat veel mensen wel langer gezond kunnen blijven, maar ook dat mensen met een slechte gezondheid langer kunnen blijven leven. Vooral mensen met een chronische aandoening zijn er in levensjaren op vooruitgegaan.

In tabel 7 is te zien hoe het stond met de gezonde levensverwachting bij geboorte en voor 65-jarigen in de periode 2004 – 2006.

TABEL 7

Gezonde levensverwachting in jaren³²

	Bij geboorte 2004-2006		Voor 65-jarigen 2004-2006	
	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen
Levensverwachting algemeen	77,27	81,72	16,38	19,99
Zonder chronische ziekten	47,64	42,11	4,26	3,57
Zonder langdurige beperkingen	69,70	67,98	11,74	10,76
In goede ervaren gezondheid	62,78	62,12	9,92	10,59

De gezonde levensverwachting voor 65-jarigen is een flink stuk lager dan de levensverwachting in het algemeen. Het verschil tussen mannen en vrouwen is veel kleiner geworden. Opvallend snel blijken mensen al een chronische ziekte (aandoening) te kunnen oplopen. Gemiddeld al ruim vóór de leeftijd van 65. En boven de 65 zijn er gemiddeld maar weinig jaren zonder een chronische ziekte. Dat betekent dat een verhoging van de AOW-leeftijd voor flink wat mensen tot gevolg kan hebben dat ze amper een periode hebben dat ze gezond van hun AOW kunnen genieten als de aandoening na die leeftijd optreedt. En voor mensen beneden de 65 is het langer wachten als andere regelingen beperkt zijn.

32 CBS, Gezondheid en zorg in cijfers, 2008, p 111.

LEVENSV ERWACHTING EN OPLEIDINGSNIVEAU

Er zijn grote verschillen in levensverwachting tussen mensen met een verschillend opleidingsniveau. Opleiding is de gebruikelijke indicator van de sociaaleconomische status (bij gebrek aan beter). Sinds 1997 worden de gegevens door het CBS systematisch bijgehouden. Tabel 8 geeft een beeld voor de periode tussen 1997 en 2005.

TABEL 8

Levensverwachting naar opleidingsniveau 1997-2005³³

	mannen			vrouwen		
	geboorte	30 jaar	65 jaar	geboorte	30 jaar	65 jaar
Hoger onderwijs	79,1	49,9	17,5	83,8	54,3	21,4
Hoger voortgezet onderwijs	77,1	48,0	16,3	83,7	54,3	21,8
Lager voortgezet onderwijs	74,6	45,9	15,0	81,1	52,1	20,1
Lager onderwijs	72,2	43,8	13,9	78,1	49,3	18,2
totaal	76,0	47,1	15,6	81,1	51,8	19,6

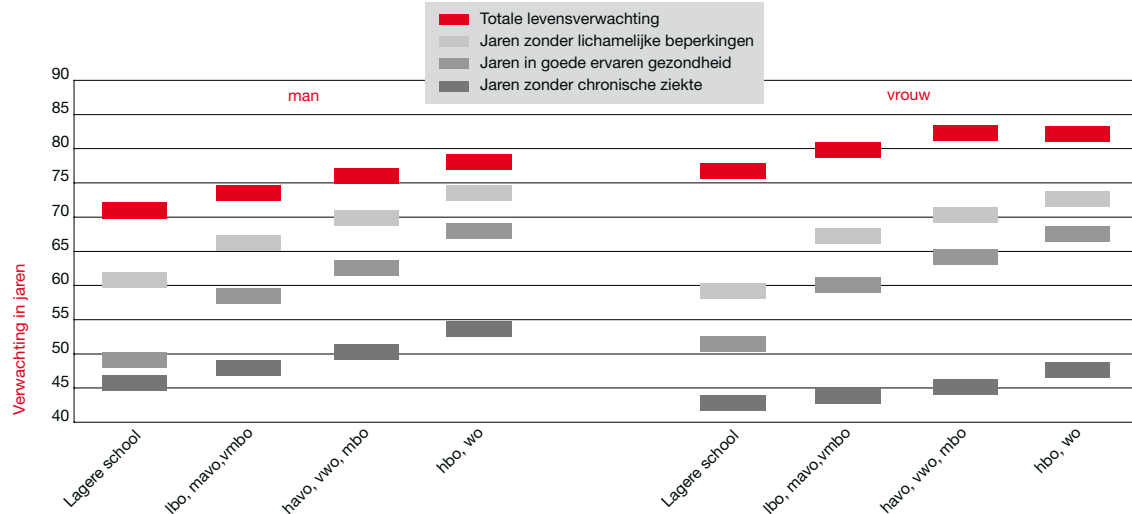
De cijfers laten zien de levensverwachting duidelijk hoger is naarmate de opleiding hoger is. Tussen mannen en vrouwen zijn de verschillen nog sterker. Bij de vrouwen ziet men ook dat het totaal sterk omlaag wordt getrokken door het cijfer voor het lager onderwijs. Dit is het gevolg van de grotere aantallen vrouwen die in die periode minder hoog onderwijs hebben genoten in hun jeugd.

De verschillen tussen opleidingsniveaus en gezondheid kunnen ook gecombineerd worden. Dit geeft het volgende beeld. Zie figuur 9.

33 CBS, Gezondheid en zorg in cijfers, 2008, p 15.

FIGUUR 9

(Gezonde) levensverwachting naar opleidingsniveau, 1997-2005



Bron: CBS/Van der Lucht³⁴, bewerking auteur

In deze grafiek kan men zien dat gemiddeld genomen bij de mannen alleen degenen met hoger onderwijs nog in goede gezondheid zijn bij de leeftijd van 65; bij de vrouwen geldt dit voor degenen die hoger onderwijs of hoger voortgezet onderwijs hebben genoten. Bij een andere opleiding heeft men gemiddeld genomen al vóór de leeftijd van 65 gebreken.

Uit een onderzoek aan de Vrije Universiteit blijkt dat tussen 1992 en 2002 de gebreken zelfs toegenomen zijn, in het bijzonder bij vrouwen met een lager scholingsniveau. We komen hierop terug in bijlage 3.

Combineren we deze gegevens met de gegevens uit de tabellen 5 en 6, dan ligt de conclusie voor de hand dat het mislopen van de AOW en het vroeger overlijden dan de levensverwachting aangeeft vooral de mensen treft met een lager opleidingsniveau. Dat is al het geval bij de leeftijd van 65. De tendens wordt nog verder versterkt als de AOW-leeftijd wordt verhoogd. Mensen met gebreken moeten dan langer beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt met een grote kans op werkloosheid.

34 F. van der Lucht, 'Gezonde levensverwachting', RIVM, 12 mei 2009. Gegevens ontleend aan het CBS, zie noot 32.

Minister Donner maakt zich er in zijn AOW-Notitie te gemakkelijk van af. In de notitie vindt men wel de grafiek over de algemene levensverwachting, maar geen grafieken of tabellen die de levensverwachting nader specificeren voor bevolkingsgroepen. De mensen die in het nadeel zijn moeten het doen met enkele opmerkingen over zware beroepen.

PENSIOENLEEFTIJD EN LEVENSVERWACHTING: SAMENHANG

De verhoging van de AOW-leeftijd en ook de pensioenleeftijd kan ertoe leiden dat de levensverwachting minder gaat toenemen dan nu wordt verondersteld. Dit is al af te leiden uit het verschil in deelname aan de arbeidsmarkt³⁵ tussen mannen en vrouwen. De toenemende arbeidsdeelname van vrouwen zal dit verschil doen verkleinen. Ook in het verschil in duur van de opleiding kan iets teruggevonden worden van de invloed van de omvang van het aantal arbeidsjaren. Mensen met een lagere opleiding komen immers eerder op de arbeidsmarkt.

Terugkijkend op afgelopen decennia is het heel goed mogelijk dat de stijging van de levensverwachting mede samenhangt met de in vroeger jaren ingezette daling van de pensioenleeftijd.³⁶ De stijging van de levensverwachting kan dus niet zo maar als argument gebruikt worden om van mensen meer jaren beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt op te eisen.

De gegevens uit dit hoofdstuk laten verder zien dat pensioenregelingen die uitgaan van de levensverwachting per generatie³⁷ ongunstig uitwerken voor mensen met een lagere opleiding. Reeds bestaande ongelijkheden worden versterkt.

35 Oorzaken liggen ook in de aard van het werk en leefgedrag.

36 Hierop wordt gewezen door de Amerikaanse econoom Teresa Ghilarducci in 'When I 'm Sixty-Four, The plot against pensions and the plan to save them', New Jersey, 2008.

37 Dit speelt in Noorwegen, Zweden en Denemarken.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

4 VRIJWILLIG DOORWERKEN, BETAALD EN ONBETAALD

Het pleidooi voor de verhoging van de AOW-leeftijd wordt vooral gemotiveerd met de kosten van de AOW. Weinig aandacht is er voor de ruimte om vrijwillig door te werken en voor het vrijwilligerswerk. Het lijkt wel of er – vooral bij economen – gedacht wordt dat alleen arbeid in verplichte omstandigheden van belang is voor de samenleving. De verhoging van de AOW-leeftijd dient er dan toe de arbeidsplicht te verlengen voor hen die niet over een ander inkomen beschikken. Of men moet op de eigen pensioen-voorziening interen. In de praktijk komt het er vooral op neer dat mensen langer loonafhankelijk worden gemaakt. In dit hoofdstuk zal eerst aandacht worden gegeven aan het vrijwillig doorwerken na de leeftijd van 65 jaar, en vervolgens aan het vrijwilligerswerk.

NIET-FINANCIËLE MOTIEVEN OM TE WERKEN

In 2008 hadden op de leeftijd van 65 en ouder 109.000 personen een baan, waarvan 65.000 in de leeftijd van 65 tot 70 jaar, en 28.000 in de leeftijd van 70 tot 75 jaar. Een groot aantal werkt als zelfstandige; in 2008 ging het om 39.000 personen, waarvan 30.000 mannen. Tabel 9 geeft aan hoe de verdeling is over mannen en vrouwen, en de arbeidsduur per week.

TABEL 9**Uitsplitsing netto arbeidsdeelname boven de 65 in 2008**

	< 12 uur	12 – 20 uur	20 – 35 uur	> 35 uur	totaal	%
mannen	30.000	14.000	19.000	14.000	77.000	4,6
vrouwen	17.000	6.000	5.000	4.000	32.000	1,2
totaal	47.000	20.000	25.000 ³⁸	18.000	109.000	2,7

Bron CBS

De tabel laat zien dat een ruime meerderheid in deeltijd werkt. Dit neemt met de leeftijd toe. De arbeidsdeelname van 65-plussers stijgt al jaren. Het gaat daarbij vooral om hoger opgeleiden en zelfstandigen. In het eerste halfjaar van 2009 is ondanks de crisis het aantal zelfs toegenomen tot 132.000 (3,4% van het totaal). Voor een deel van hen – vooral kleine zelfstandigen en mensen die veel jaren werkloos zijn geweest – zal er een financiële noodzaak zijn doordat vóór de leeftijd van 65 weinig gespaard kon worden en de pensioenopbouw gebrekkig was. Spaargelden kunnen ook verloren geraakt zijn door de waarde-daling van beleggingen. Voor nieuwe generaties die de leeftijd van 65 bereiken, zal in het algemeen de pensioenvoorziening beter zijn. Daarmee kan een financieel motief om door te werken wegvallen. Een financieel motief kan wel blijven bestaan voor hen die wat extra willen kunnen besteden, ook al is er een goede pensioenvoorziening.

Een ander motief om door te werken is het plezier in het werk, het prestige of de zeggenschap erin, of het nut ervan. Vooral onder hoger geschoolden is dit motief van belang. Uit die kringen komen dan ook voornamelijk pleidooien om het automatisch ontslag bij 65 jaar af te schaffen. Voor een dergelijke maatregel hoeft overigens niet de AOW-leeftijd verhoogd te worden! Die twee zaken worden vaak door elkaar gehaald doordat het motief van bezuinigen op de AOW gekoppeld wordt aan het motief om meer 65-plussers aan het werk te houden om zo de arbeidsmarkt te verruimen.

Een derde motief kan nog liggen in de behoefte aan sociale contacten op het werk of in de moeite die iemand heeft zichzelf bezig te houden.

Met al die motieven is niets mis. De praktische vraag is hoe de mogelijkheden kunnen worden verruimd voor mensen om door te werken of om juist elders een baan te vinden. Voor een deel wordt hierin al voorzien door uitzendbureaus. Maar de Werkpleinen (voormalige CWI's) blijven achter. Van belang is

38 Door afrondingsverschillen klopt deze som niet.

vooral wat de houding is van werkgevers, en welke voordelen zij zien. Er moet wel voor worden gewaakt dat de 65-plusser een grote concurrent gaat worden van jongeren. Verruiming van de arbeidsmarkt heeft voornamelijk zin als er een verruiming plaats vindt van de werkgelegenheid. Anders is het niet meer dan een poging om arbeidslonen te drukken, wat innovatie in arbeidsbesparing in de weg staat.

AOW STIMULEERT OOK

Het behoud van de AOW vanaf 65 biedt mensen die nog door willen en kunnen werken rust en houvast of nieuwe vitaliteit. Het wordt gemakkelijker nog een deeltijdbaan te zoeken waar men zich naar vermogen en plezier voor in kan zetten. Het bittere moeten van de loonafhankelijkheid is weg. Dit is in het bijzonder van belang voor mensen die voor hun 65e niet zoveel te zeggen hadden over hun eigen werk en werk-omstandigheden. In het rekenmodel van het CPB wordt hier geen rekening mee gehouden. Daarin gaat het alleen om de financiële prikkel en worden mensen geacht hun leven (economisch-) rationeel te plannen.

In hoofdstuk 2 is al gesteld dat de verhoging van de AOW-leeftijd averechts kan uitwerken op de arbeidsdeelname. Bij de verruiming van de mogelijkheid om door te werken met behoud van de AOW speelt dit niet als het recht op functioneel ontslag geëerbiedigd blijft.³⁹ Dan kunnen nieuwe contracten afgesloten worden met een tijdelijk karakter. Over de rechten, plichten en verzekeringen hierbij zal nog het één en ander geregeld moeten worden.

Het behoud van de AOW naast een baan druist in tegen de gedachte om tot een bezuiniging te komen, omdat alleen naar de uitgaven wordt gekeken. Het stimulerend effect wordt buiten beschouwing gehouden. Men blijft hangen in de veronderstelling dat mensen alleen onder financiële dwang bereid zijn een baan te zoeken. Tabel 9 laat zien dat het anders ligt. Bovendien wordt het geld van de AOW op zichzelf beschouwd geheel of voor een groot deel weer uitgegeven en levert het zo belastingen op. Als er gespaard wordt komt geld terug via de successierechten.

DRUK OP VRIJWILLIGERSWERK

In de AOW-Notitie van minister Donner vindt men geen aandacht voor het vrijwilligerswerk in relatie tot de verhoging van de AOW-leeftijd. Terwijl het kabinetsbeleid is de deelname aan vrijwilligerswerk te laten toenemen, gezien het belang ervan voor de samenleving. Dit gebrek aan aandacht is een duidelijke tekortkoming. Want door mensen die toch al minder energie hebben, te dwingen dóór te werken, zullen zij minder deelnemen aan het vrijwilligerswerk. In het bijzonder voor de mantelzorg kan dit vervelend

39 Meer hierover in hoofdstuk 5.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

uitpakken. Als deze zorg dan opgepakt moet worden door betaalde krachten is de overheid heel wat duurder uit.

Volgens een recent onderzoek aan de Erasmus Universiteit doen ongeveer 4 miljoen mensen vrijwilligerswerk en besteden zij jaarlijks een miljard uur aan dit werk. Dit komt neer op 560.000 voltijdsbanen⁴⁰. In juni 2009 is bij het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) een publicatie verschenen waarin de centrale vraag is “wat de mogelijke gevolgen zijn van een hogere arbeidsparticipatie (van mannen en vrouwen) voor de tijdbesteding aan onbetaalde arbeid”.⁴¹ De conclusie luidt:

“Meestal gaat een stijging van de tijd besteed aan betaalde arbeid ten koste van de tijd besteed aan vrijwilligerswerk en mantelzorg. Belastingmaatregelen, die het netto-uurloon verhogen, leiden tot een toename van de arbeidsparticipatie ten koste van huishoudelijke taken en, zij het beperkt, van zorg voor kinderen. Het effect op vrijwilligerswerk en mantelzorg is klein. Een cultuuromslag waarbij bepaalde groepen mensen meer geneigd zullen zijn om betaalde arbeid te gaan verrichten, zal tot een relatief grote afname van vrijwilligerswerk en mantelzorg leiden. Zowel bij het stimuleren van de arbeidsparticipatie van vrouwen als die van mensen zonder betaalde arbeid daalt de tijd besteed aan vrijwilligerswerk en mantelzorg met bijna 5%. Hier zijn de kabinetsdoelstellingen dus met elkaar in strijd.” (p 12)

Iets daarvan is vermoedelijk zichtbaar in de lichte daling van de deelname van 55-plussers aan het vrijwilligerswerk sinds 1990.⁴² Hoewel de publicatie van het SCP later is verschenen dan de AOW-Notitie is de strekking niet nieuw. Minister Donner heeft dus wat uit te leggen. Vooral voor vrouwen zal het slecht uitpakken omdat die veel vaker zorgtaken op zich nemen. Om dezelfde reden werken ze beneden de 65 vaak in deeltijd. Donner ziet over het hoofd dat de vergrijzing met zich meebrengt dat meer 60-plussers dan ooit tenminste één hoogbejaarde ouder zullen hebben. Met het doorstromen van kleinere gezinnen neemt dit ook toe. Hetzelfde effect kan gelden voor de aandacht voor oudere vrienden en kennissen.

HET NUT VAN NIET-BETAALDE ARBEID

Gepensioneerden kunnen naast al het traditionele vrijwilligerswerk ook klussen doen die anders door een beroepskracht waren gedaan of zouden blijven liggen. Of het nu gaat om klussen in huis of in een verenigingsgebouw, werk in de tuin van een ander of kinderopvang, enzovoort; steeds wordt hiermee arbeid verricht waarover geen belasting of premie wordt afgedragen. Daardoor lijkt het voor de

40 Zie ook: www.nu.nl/economie/2078164/vrijwilligerswerk-op-waarde-geschat.html

41 “Werken en weldoen, kiezen voor betaalde en onbetaalde arbeid”. Het rapport bestaat uit weergaven van steekproefresultaten in 2005 en de effecten in een simulatie met wijzigingen in de omgevingsvariabelen.

42 Bron: ‘De zilveren kracht in cijfers, factsheet maatschappelijke inzet door ouderen.’

overheidsfinanciën oninteressant. Maar er worden wel goederen aangekocht en besparingen bereikt in arbeidskosten die voor andere doeleinden kunnen worden uitgegeven. Dus onbetaald werk van een gepensioneerde draagt ook direct of indirect bij aan de economie en het huishoudboekje van de overheid. Het draagt nóg meer bij aan de welvaart: het nut ervan staat buiten kijf, wat niet van alle betaalde arbeid gezegd kan worden. Het CPB heeft ook hier geen aandacht voor.

Minister Donner laat niet-betaald werk en vrijwilligerswerk buiten beschouwing, en denkt niet na over andere dan financiële motieven voor oudere werknemers om te werken. Door deze blinde vlek wordt het mensen die willen doorwerken lastiger gemaakt. Zo zullen de resultaten van het verhogen van de AOW-leeftijd tegenvallen.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

5 DE SOCIALE NORM VAN 65

De AOW-leeftijd is meer dan een technisch gegeven. De hoogte van die leeftijd moet onderwerp zijn van maatschappelijk debat – een debat dat niet alleen over geld gaat. Dat debat is nu vertroebeld en gereduceerd tot economische kengetallen. Wat zijn de gevolgen van flexibilisering, worden sociale verschillen wel of niet verscherpt, wat is nu echt in het belang van de jeugd en welke andere opties hebben we?

‘BELEIDSNEUTRAAL’ IS NIET POLITIEK NEUTRAAL

In diverse publicaties van het CPB in 2008 en 2009 wordt openlijk gespeculeerd over het effect dat kan uitgaan van een verschuiving van de ‘sociaal-culturele norm’, of sociale norm, bij het stoppen met werk. Dit is interessant want niet gebruikelijk voor het CPB. Doorgaans gaat het CPB uit van het doortrekken van ‘bestaand beleid’, of een ‘beleidsneutraal scenario’, in het bijzonder met betrekking tot de ‘collectieve lastendruk’. Dit werkt ook door in de beschouwingen over de ‘houdbaarheid’ voor de overheidsfinanciën.

In ons vorige rapport – ‘De vergrijzing betaalbaar’ – is al gesteld dat het hierbij gaat om een politieke keuze. Er is geen politieke neutraliteit. Zo wordt verondersteld dat de economische groei geheel ten goede moet komen aan de ruimte voor consumptieve bestedingen van burgers. Doordat het CPB gewoontegetrouw in analyses met betrekking tot de AOW-leeftijd uitgaat van gemiddelden, raken de effecten op de uiteenlopende groepen burgers buiten beeld. De bestaande sociale ongelijkheden zijn geen onderwerp van aandacht en daarmee ook niet de mogelijke verscherping ervan. Zo fixeert de onderzoekspraktijk de huidige sociale ongelijkheden als sociale norm. Anders gezegd, een beleidsneutraal onderzoek is geen politiek neutraal onderzoek. Daarbij worden ook nog eens aannames gemaakt met te weinig en discutabele onderbouwing.

In de AOW-notitie leunt minister Donner sterk op de publicaties van het CPB. Er wordt geen enkele kritische beschouwing aan gewijd. Donner toont evenmin interesse in alternatieve scenario's waarin andere normen als uitgangspunt zijn meegenomen. De suggestie wordt gewekt dat het gaat om economisch gezien logische maatregelen. Herhaaldelijk gaat Donner in publieke optredens in de fout door alleen naar de uitgavenkant van de AOW te kijken. De bijdrage van gepensioneerden aan de financiering wordt verzwegen. Met zijn herhaalde verwijzingen naar de grijze druk gaat hij voorbij aan de technische en medische vernieuwingen die het mogelijk maken dat er minder arbeid nodig is.

VERTROEBELDE DISCUSSIE OVER AOW-LEEFTIJD

De daling van de pensioenleeftijd in vorige decennia kende verschillende oorzaken. Een belangrijk motief was de ervaring in verscheidene beroepsgroepen dat 65 eigenlijk te hoog was, en voor veel mensen in welk beroep dan ook nog steeds te hoog is. Regelingen om vroeger uit te treden waren in het belang van zowel de werknemers als de werkgevers. Die belangen gelden nog steeds. Want ouderdom blijft met gebreken komen. De discussie over de AOW-leeftijd is om vier redenen vertroebeld geraakt.

- Ten eerste is er een opgeklopte bezorgdheid over de financiering van de AOW;
- Ten tweede is het beeld van de vitale oudere overtrokken doordat de minder gelukkigen over het hoofd worden gezien;
- Ten derde is er een conjunctureel bepaalde zorg over gebrek aan personeel;
- Ten vierde wordt met afgunst gekeken naar enkele andere landen waar de pensioenleeftijd is verhoogd.

De discussie zou in wezen moeten gaan over de vraag of de arbeidsplicht voor mensen (zonder andere inkomsten⁴³) op een gegeven ogenblik niet lang genoeg heeft geduurd. Verreweg de meeste mensen hebben 35 à 45 jaar gewerkt of moesten een tijd werkloos aan de kant staan.

De vitaliteit wordt geleidelijk ondermijnd. Die kan weer opvlammen als de arbeidsplicht wegvalt, mits dat niet te laat gebeurt. Het is daarom zinvol mensen die nog wat kunnen en willen werken tijdig de gelegenheid te bieden dit op vrijwillige basis te doen, betaald of onbetaald. Dat kan meer opleveren dan tegen heug en meug door te moeten blijven gaan, of met een sollicitatieplicht langs de kant te staan. In beide gevallen bitter kijkend naar al diegenen die door gelukkiger omstandigheden hebben kunnen sparen om toch vroeger met pensioen te kunnen gaan. Dat laatste betreft vooral mensen uit hogere inkomensgroepen. De sociale norm moet dus niet zijn: hoe pers ik zolang mogelijk nog op basis van verplichting arbeid uit een oudere, maar hoe lang kan ik iemand meer of minder vitaal mee laten doen in de maatschappij, betaald of onbetaald.

43 Dit punt kan niet vaak genoeg herhaald worden. Rijkelui leven niet van de wind, maar van goederen en diensten die anderen produceren.

FLEXIBILISERING LEIDT TOT BUREAUCRATIE

Flexibilisering van de AOW-leeftijd leidt tot extra bureaucratische kosten bij allerlei regelingen, in het bijzonder voor de arbeidspensioenen die via de franchise mede geënt zijn op de AOW-uitkering. Er zijn technische aanpassingen nodig in berekeningen en er is meer communicatie nodig. Nog sterker gaat dit spelen als ook de pensioenrichtleeftijd wordt verhoogd. Als dit niet in één keer gebeurt maar meebeweegt met de verhoging van de AOW-leeftijd komen er heel veel extra bureaunkosten, zo is uitgerekend in een rapport van het Actuarieel Genootschap & Actuarieel Instituut.⁴⁴

De eventuele voordelen van flexibilisering komen slechts bij een klein aantal mensen, voornamelijk zij die goed gezond zijn en een goed vooruitzicht hebben om hun baan te behouden. De fiscale doorwerkbonus voor mensen in de 60 wordt al voornamelijk geïncasseerd door dit type mensen. Eenvoudiger is het uit te gaan van een standaardregeling en aanpassingen te regelen in de arbeidsvoorwaarden, zoals bepleit in hoofdstuk 4.

JEUGD DE DUPE VAN VERHOOGING AOW-LEEFTIJD

Het beeld wordt steeds opgeroepen dat de groei van de kosten voor de vergrijzing, zoals met de AOW, een extra financiële druk legt op de schouders van komende generaties. Maar het praktische effect van de verhoging van de AOW-leeftijd is dat juist de komende generaties verplicht worden langer door te werken. De in wezen zeer beperkte financiële druk in de belastingen wordt ingeruild voor de sociaal-economische druk in een kwetsbare levensfase.

De generaties van de jaren tussen 1946 en 1970 – de zogeheten babyboomgeneraties – zullen er voor het overgrote deel geen, oplopend tot hooguit 20 maanden last van hebben.⁴⁵ Voor een deel profiteren ze er juist van – vooral mensen met hogere pensioenen – omdat de besparing op de AOW-uitgaven doorwerkt in de belastingdruk. Daar de AOW-premie gemaximeerd is zal immers een groeiend deel van de financiering van de AOW door de gepensioneerden moeten worden opgebracht. Zie daarvoor nog eens tabel 1.

Een ander motief voor verhoging van de AOW-leeftijd is de ruimte om op jongere leeftijd een verlofperiode op te nemen in het kader van de planning van de levensloop.⁴⁶ Dan is er in wezen geen sprake van verruiming van de arbeidsmarkt. Jongeren nemen daarbij echter een groot risico omdat het lang niet zeker is dat zij later – als ze boven de 60 zijn – voldoende gezond zijn of een baan zullen kunnen behou-

44 Rapport 'De AOW in beweging, verhoging van de AOW-leeftijd en de gevolgen voor de pensioenen in de tweede pijler', maart 2009.

45 Als de verhoging ingevoerd wordt, is het vrij waarschijnlijk niet eerder dan met ingang van 2015.

46 Vooral de econoom prof Lans Bovenberg geeft dit motief als reden op voor de verhoging van de AOW-leeftijd.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

den of vinden. Ze dreigen daarmee de dupe te worden van een te rooskleurige kijk op de economische verhoudingen. Jongeren kunnen later ontdekken dat ze helemaal niet kunnen doorwerken, maar in de bijstand belanden die lager is dan de AOW-uitkering. Dit geldt ook voor hen die geen verlofperiode opnemen.

WEEG SOCIALE ONGELIJKHEDEN MEE

Uit het hoofdstuk over de levensverwachting is duidelijk geworden dat er grote verschillen zijn tussen mensen met uiteenlopende opleidingsniveaus. Deze verschillen gaan meestal ook gepaard met verschillen in inkomen en huisvesting. Voor hoger opgeleiden lijkt de verhoging van de AOW-leeftijd minder ernstige gevolgen te hebben. Maar bekend is dat ook bij hen grote aantallen graag eerder met pensioen gaan. De verhoging van de AOW-leeftijd zal vooral zwaar drukken op mensen met een lagere opleiding of met een lager inkomen. Mensen met een hogere opleiding komen makkelijker aan nieuw werk en bij een hoger inkomen kan makkelijk gespaard worden voor een vervroegde pensionering.

Meningsverschillen over de AOW-leeftijd lopen daarom enigszins parallel met de sociale achtergrond van mensen. Spraakmakers in onderzoeksbureaus en in de media zijn vooral mensen met een hogere opleiding. En dit geldt eigenlijk ook voor hogere ambtenaren. Politici zouden hier doorheen moeten kijken en de sociale ongelijkheden bij hun oordeelsvorming moeten betrekken.

BEZUINIGEN OP DE AOW IS NIET DE ENIGE OPTIE

Minister Donner verwacht dat op termijn jaarlijks € 4 miljard bespaard kan worden als de AOW-leeftijd wordt verhoogd. En deze bezuiniging is in feite het hoofddoel van de maatregel. De sociale aspecten worden door Donner niet meegewogen.

Maar als bezuiniging het hoofddoel is dan ligt het voor de hand het gehele kabinetsbeleid onder de loep te nemen. En de keuzes tegen elkaar af te wegen, mede gelet op de sociale gevolgen. Dit gebeurt vrijwel niet. Op heilige huisjes als de hypotheekrenteaftrek en de aanschaf van een nieuw gevechtsvliegtuig, kan heel wat meer bezuinigd worden dan op de AOW. De hypotheekrenteaftrek kost in 2008 al € 10 miljard.⁴⁷ En dan zijn er ook nog een heleboel kleinere begrotingsposten. Aan de inkomstenkant zijn er ook diverse mogelijkheden om hogere inkomens zwaarder te belasten. Bijvoorbeeld door een aftopping van de belastingvrijstelling bij pensioenpremies. Daarmee derft de staat op korte termijn minder inkomsten en wordt het risico verkleind dat op langere termijn belastinginkomsten uit pensioenuitkeringen worden

47 Eigenlijk 12 miljard, maar daar kan het eigenwoningforfait van afgetrokken worden.

misgelopen.⁴⁸ Een bijkomend voordeel kan zijn dat mensen uit hogere inkomensgroepen langer gaan doorwerken voor een hogere pensioenopbouw.

Hoe dan ook laat de keuze voor de ene of de andere prioriteit zien dat het niet gaat om neutraal economisch perspectief. De discussie over de houdbaarheid van de staatsfinanciën kan niet geïsoleerd toegespitst worden op één terrein, in het bijzonder de AOW.

BESTEMMING VAN ECONOMISCHE GROEI

Economische prognoses gaan op de langere termijn steeds uit van groei. Het is een politieke keuze om die groei geheel ten goede te laten komen aan particuliere bestedingen. Er kan er ook voor gekozen worden een deel van de groei te bestemmen voor de financiering van collectieve voorzieningen, zoals de AOW. Het gaat als het tegen zit hooguit om een paar tienden van procenten terwijl de verwachting is dat de economische groei gemiddeld ruim boven één procent zit.⁴⁹

De ruimte voor hogere collectieve lasten groeit ook doordat technisch-economisch gezien de levensomstandigheden zich verbeteren. Iedere nieuwe generatie is in dit opzicht beter af dan de vorige. Door de fixatie onder economen op financiële kengetallen is het zicht op deze werkelijkheid verdwenen. Minister Donner heeft er in zijn AOW-notitie ook geen oog voor. Terugkijkend op figuur 1 kan zelfs geconcludeerd worden dat in de jaren '90 de tijdelijke daling in de som van de groene en grijze druk is verjubeld in belastingverlagingen.

De sociale norm zou moeten zijn dat de verbeteringen in de levensomstandigheden (extreme luxe niet meegerekend) iedereen ten goede zouden moeten kunnen komen. En niet dat een groot aantal mensen langer moet doorwerken om een rijke minderheid meer in weelde te kunnen laten leven.

48 De omkeerregel leidt er toe dat hogere inkomensgroepen profiteren van een lagere belastingschijf na hun pensionering. Ook dreigt voortdurend door emigratie belastinggeld weg te lekken. Er bestaat al een plafond in de belastingvrijstelling, maar op een hoog niveau.

49 Bij het CPB gaat het om 1,7% groei. Een recente schatting van enkele economen die de actuele crisis meewegen komt op 1,5% uit.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

BIJLAGE 1

PENSIONERING IN DE VERENIGDE STATEN

VOORAF

De situatie in de Verenigde Staten kent belangrijke verschillen met die in Nederland. Er is geen regeling die iedere Amerikaan vanaf een bepaalde leeftijd recht geeft op een uitkering zoals de AOW. Er bestaat een regeling van de federale overheid die de 'Social Security' genoemd wordt. Voor deze regeling betalen alleen mensen met een baan, en alleen mensen die eraan meebetaald hebben krijgen naar rato van het aantal arbeidsjaren en hun gemiddelde inkomen een uitkering.⁵⁰ De *Social Security* is dus geen volksverzekering. Mensen die nooit een baan hebben gehad moeten op zoek naar andere vormen van ondersteuning die van staat tot staat kunnen verschillen of naar de caritas. Dit geldt ook voor mensen die heel weinig rechten hebben opgebouwd. Vanaf 1965 bestaat wel *Medicare* als voorziening voor armere mensen.

Voor de *Social Security* wordt een bepaald percentage van het loon ingehouden tot een zeker inkomensniveau. Bij de uitkering is een staffel ingevoerd van drie inkomensniveaus, waaraan een uitkeringspercentage is gekoppeld. Voor een hogere staffel geldt een lager percentage. Er is een maximum uitkering in de hoogste staffel. Amerikanen in de middenklasse krijgen ongeveer 45% van hun arbeidsinkomen. Voor hogere inkomensgroepen is het percentage lager, voor lagere inkomensgroepen hoger.

Naast de *Social Security* kan er nog een arbeidspensioen bestaan die specifiek op bedrijfsniveau of op bedrijfstakniveau is geregeld. Dit kennen we ook in Nederland, maar in veel uitgebreider vorm, dus voor een veel groter deel van de beroepsbevolking. En de derde pijler bestaat uit particuliere spaarvormen. Bij de invoering is bepaald dat 65 jaar de normale pensioenleeftijd is in de *Social Security*,⁵¹ maar dat mensen al vanaf dat ze 62 worden aanspraak kunnen maken op een uitkering, zij het tegen een lager bedrag. Dit is ook een belangrijk verschil met de AOW. Gelet op de levensverwachting moet de som van alle uitkeringsjaren overeenkomen met de som na pensionering bij 65 jaar.

Door deze keus kunnen mensen die werkloos zijn geworden of die voorzien dat ze het moeilijk krijgen vanwege hun gezondheid besluiten al eerder met pensioen te gaan dan bij 65. Iets dergelijk kennen we in Nederland alleen bij het arbeidspensioen.

50 Na de invoering in 1935 kwam de eerste uitbetaling in 1940. Tot 1962 droeg de federale overheid fors bij om middelen voor de lange termijn veilig te stellen.

51 In het Engels 'Normal Retirement Age', afgekort NRA, of ook wel 'Full Retirement Age'.

VERHOOGING PENSIOENLEEFTIJD (NRA)

In 1982 werd onder de nieuwe (Republikeinse) president Reagan de vrees geuit dat de *Social Security* op langere termijn in betalingsproblemen zou komen door de instroom van de babyboomgeneraties (1946 – 1965).⁵² Naast aloude ideologische weerzin tegen een regeling via de staat speelde in die tijd dat de VS kampte met grote economische problemen. De financiële problemen voor de federale overheid waren echter mede veroorzaakt door enorme verlaging van de belastingen in 1981 voor bedrijven en hogere inkomensgroepen. Daarbij kwam dat door de invoering van *Medicare* in 1965 en door de *Social Security* zelf de levensverwachting hoger werd dan eerder in berekeningen was verondersteld.

Tot het presidentschap van Reagan waren er meermalen aanpassingen gemaakt in de premies voor de *Social Security* en de federale overheid had tekorten meermalen bijgepast. De Republikeinen zagen hun kans nu schoon om te bezuinigen op de federale steun aan de *Social Security* met een beroep op de financiële houdbaarheid en de verwachte druk op de financiering door jongere generaties. In 1983 werd niettemin de premie voor de *Social Security* fors verhoogd en werd besloten met ingang van het jaar 2003 de NRA (*Normal Retirement Age*) in een aantal stappen te verhogen. Van 2003 tot 2009 jaarlijks twee maanden per jaar verlenging tot 66 jaar; dan na 12 jaar, dus van 2021 tot 2027 twee maanden per jaar verlenging tot 67 jaar. De mogelijkheid om met 62 jaar een beroep te doen op de *Social Security* bleef bestaan. Hierdoor begint de twee maanden verlenging al te werken in 2000 voor hen die eerder met pensioen willen gaan.

Bij de verhoging van de NRA is mede bepaald dat mensen die op die hogere leeftijd (van 66 en later van 67) met pensioen gaan een hogere uitkering krijgen daar immers één, respectievelijk twee jaar uitkering is uitgespaard. Dit betekent dat de besparingen op de *Social Security* vooral moeten komen van het langer doorwerken, dus langer premie betalen. Besparingen komen verder door de sterftcijfers beneden de 67 jaar. Naast deze maatregelen speelden in de loop van tijd ook nog andere maatregelen die van invloed konden zijn. De vele details laten we hier verder rusten.

HET ONDERZOEK VAN MASTROBUONI

Uit een onderzoek van de Amerikaanse econoom Giovanni Mastrobuoni komt de in hoofdstuk 2 gemelde conclusie dat bij mensen uit de onderzochte leeftijdsgroepen de arbeidsdeelname van mensen in de leeftijd van 61 t/m 64 jaar gemiddeld toenam tot 50% van de verhoging van de NRA; dus dat voor iedere twee maanden dat de NRA opschoof gemiddeld een maand extra werd gewerkt.⁵³ Dit gebeurde niet vanaf de leeftijd van 65 jaar.

52 Bij de doorrekening van de houdbaarheid wordt in de VS uitgegaan van 75 jaar, tegen 40 jaar in Nederland.

53 'Labor Supply Effects of the recent Social Security Benefit Cuts: Empirical estimates using Cohort Discontinuities', versie februari 2008 (eerste publicatie juni 2005).

Het onderzoek betrof het gedrag tussen 2000 en 2006 van de leeftijdsgroepen die geboren waren in 1938 t/m 1941. Voor een vergelijking werd gekeken naar het gedrag van mensen in het geboortjaar 1937 en de trend vanaf geboortjaar 1928. Persoonlijke gegevens werden verzameld over de periode 1989 t/m 2006 afkomstig van een officiële statistiek, de maandelijks 'Current Population Survey' (CPS)⁵⁴. Het is het eerste en nog enige onderzoek dat niet op een simulatie is gebaseerd, maar op werkelijk gedrag. Bij het onderzoek wordt door middel van regressie-analyses de keuze voor pensionering als factor geïsoleerd van andere mogelijke invloeden, zoals opleiding, etniciteit, huwelijkse staat, woongebied, lokale arbeidsomstandigheden enzovoort. Wel worden aparte grafieken en tabellen gegeven voor mannen en vrouwen. Geen aandacht is er voor de sociaal-economische positie en opgebouwde pensioenrechten; evenmin voor de levensverwachting. Op de technische details zullen we hier niet nader ingaan.

De uitkomst van het onderzoek is in de VS niet onomstreden. De economen David Blau en Ryan Goodstein stellen in een publicatie dat volgens een eigen anders opgezet onderzoek de toename in de arbeidsdeelname ligt tussen 11 en 23%, afhankelijk van specificaties van kenmerken van de leeftijdsgroep.⁵⁵ Met inbegrip van de invloed op het gedrag van de hogere uitkering bij pensionering op 66 jaar komen zij op een toename tussen 25 en 50%.

De uitkomsten zijn lastig te vergelijken omdat met verschillende statistische gegevens wordt gewerkt en met verschillende modellen van bewerking. Duidelijk is in elk geval dat zowel de financiële nadelen van vroeger met pensioen gaan als de financiële voordelen om later met pensioen te gaan een rol spelen. Maar tevens is duidelijk dat een deel van de bevolking hoe dan ook vroeger met pensioen blijft gaan. Zij aanvaardt het nadeel of heeft geen andere keus. Daarover geven de genoemde onderzoeken geen uitsluitsel.

DE VALKUIL VAN HET GEMIDDELDE

Door de schrijver Godfried Bomans is eens gezegd: "Een statisticus waadde door een rivier die gemiddeld één meter diep was en verdronk." Dit is een risico dat steeds gelopen wordt in econometrisch onderzoek. Er vindt dan een intellectuele verdrinking plaats.

Het gemiddelde verbergt de ongelijkheden die optreden. Bij de latere pensionering in de VS is het niet zo dat iedereen een maand extra werkt op de twee maanden waarmee de normaal geachte pensioenleeftijd is opgeschoven. De vraag is vooral wie dat niet doet en waarom. Gaat het om iemand die het zich financieel kan veroorloven om vroeger met pensioen te gaan, of gaat het om iemand die geen uitzicht op een baan heeft, met gezondheidsproblemen kampt of voor wie ontslag dreigt. En bij degenen die doorwerken ligt de vraag op tafel of het om iemand gaat die graag werkt of extra pensioenrechten wil

54 De CPS houdt sociale en economische gegevens bij van 50.000 huishoudens die in een steekproef zijn geselecteerd.

55 'Analyzing Labour Supply of Elderly People: A Life Cycle Approach,' februari 2009.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

opbouwen, of om iemand die weinig pensioenrechten in vroegere jaren heeft kunnen opbouwen. Die vragen zijn niet gesteld in de genoemde Amerikaanse onderzoeken. Ze zijn niet alleen politiek van belang, ook onderzoekstechnisch. Want het gemiddelde wordt omhooggetrokken door de mensen die langer kunnen doorwerken. Een meerderheid werkt in het geheel niet langer.⁵⁶

De verhoging van de NRA in de VS is duidelijk een achteruitgang voor mensen in een sociaal-economisch zwakke positie. Het levert hoofdzakelijk een voordeel op voor mensen met een goed betaalde stabiele baan en een goede levensverwachting. De sociale ongelijkheid is dus vergroot. En dit speelt ook al vóór de jaren waarin de pensioenleeftijd binnen vizier komt. Want sinds de jaren 80, de Reagan-jaren, zijn de inkomensverschillen tussen arm en rijk gestaag toegenomen. De pensioenrechten voor heel veel Amerikanen zijn versoberd en minder zeker geworden.⁵⁷ Het heeft er ook toe geleid dat de inkomsten voor de *Social Security* achterbleven bij de uitgaven.⁵⁸ Daarom vindt in recente jaren in de VS een nieuwe strijd plaats over de inrichting van de *Social Security*. In dit kader is het interessant om te zien dat Mastrobuoni de uitkomst van zijn onderzoek ziet als een aanbeveling om de pensioenleeftijd verder te verhogen. Na het onderzoek is er een economische crisis opgetreden en wordt verwacht dat die uitmondt in een structureel lagere groei. Dat zal gevolgen hebben voor de werkgelegenheid voor de oudere werknemers en mogelijke financiële noodzaak een baan te blijven zoeken, in het bijzonder naast de pensioenuitkering.

Tot slot. Mastrobuoni steunt de opvatting dat de heersende norm over de pensioenleeftijd van belang is als verklaring voor het gedrag van mensen. Hij plaatst dit echter niet in een bredere context van normen met betrekking tot het arbeidsleven en de arbeidsverhoudingen. In de VS wordt traditioneel meer uren per jaar gewerkt en werken ook meer mensen op oudere leeftijd dan in West-Europa doordat werknemers minder beschermd zijn. Tevens zijn er veel grotere verschillen tussen arm en rijk. Daar zit duidelijk een samenhang tussen, maar die is niet zichtbaar in economische groeicijfers. Daardoor komt het pleidooi voor een hogere pensioenleeftijd in termen van normen neer op de (verborgen) sociaal-politieke agenda dat arme mensen langer horen te werken en maar minder lang moeten leven, oftewel klassenpolitiek.

56 In 2006 koos twee derde van de werknemers die geen handicap hadden voor pensionering bij 62 jaar. Bron: Monique Morrissey en Emily Garr, 'Working the Graveyard Shift, Why raising the Social Security retirement age is not the answer', mei 2009, Economic Policy Institute.

57 Een uitvoerige analyse van de achteruitgang van de pensioenvoorzieningen in de VS vindt men bij Teresa Ghilarducci, 'When I'm Sixty-Four, the plot against pensions and the plan to save them', 2008.

58 Naast de invloed van plafonds speelt het feit dat de premie gekoppeld is aan de inflatie en de uitkering aan de loonontwikkeling.

BIJLAGE 2

CPB-NOTITIE ‘HOUDBAARHEIDSEFFECT VERHOOGING AOW-LEEFTIJD’

Op 19 juni 2009 is door het CPB een notitie aangeboden aan de SER met in de kop genoemde titel. De inleiding begint al met de conclusie dat de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar samen met de verhoging van de pensioenrichtleeftijd de lange termijn ‘houdbaarheid’ van de overheidsfinanciën verbetert met 0,7% van het BBP. Dit komt ruwweg overeen met de door minister Donner eerder genoemde besparing van € 4 miljard op langere termijn. Dat is de tijd na 2040, als een stabilisatie gaat optreden in de omvang van het aantal 65-plussers. Zie tabel 2.

In deze bijlage zullen we nader stil staan bij de aannames in de berekening voor zover die gemeld worden, en de weglating van bepaalde gezichtspunten. Helaas is de notitie buitengewoon summier in de vermelding van aannames zodat kritiek vooral vragenderwijs moet gegeven worden. In wezen is het een beschamende vertoning dat een notitie met zo weinig toetsbare onderbouwing naar de SER wordt gestuurd. De tekst dreigt daarmee een status van gezag te krijgen alleen maar omdat het van het CPB komt. Dat is noch voor het wetenschappelijke, noch voor het politieke debat aanvaardbaar. Minister Donner kan zich er in elk geval niet op beroepen zonder zelf meer toetsbare informatie te verstrekken.

Uit de Notitie blijkt dat de winst vooral zit in de budgettaire besparing op de uitgaven aan de AOW. Die komt uit op 0,7% van het BBP. Andere effecten zijn veel kleiner en heffen elkaar op. Althans gerekend vanuit de aannames in het model. In dit cijfer is verdisconteerd dat de welvaartsgroei ook in de AOW-uitkering doorwerkt. Dit effect is redelijk te schatten met demografische gegevens en verwachtingen over een doorgaande groei van het BBP. Bij andere effecten gaat het veel meer om speculaties.

Van de toename in de arbeidsdeelname wordt verwacht dat die leidt tot een stijging van 0,2% van het BBP. Het CPB erkent dat dit niet zoveel is en geeft als verklaring dat verwacht kan worden dat veel mensen toch eerder met pensioen gaan en eventueel daarvoor in vroeger jaren sparen. Dit blijkt ook uit een groot aantal internationale studies. De Notitie wijkt hiermee af van een eerdere prognose die de ervaringen in de Verenigde Staten overplante op de Nederlandse situatie! Er kan hier aan toegevoegd worden dat de vooronderstelling dat de economische groei volledig moet opgaan in groei van de particuliere bestedingsruimte tot het genoemde effect bij zal dragen. De Notitie gaat hieraan voorbij, maar misschien zit het wel in het model.

Opmerkelijk is vooral dat een lage weglek wordt verwacht naar regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand. Namelijk 0,2% van het BBP. Dat kan alleen doordat aangenomen wordt – zo-

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

als boven gemeld – dat een groot aantal mensen toch eerder met pensioen gaat, of vertrekregelingen krijgt aangeboden tot aan de leeftijd van 67. Als we er ruwweg van uit kunnen gaan dat het gemiddelde inkomen bij deze uitkeringen ongeveer het niveau heeft van de AOW-uitkering voor alleenstaanden komen we op een omvang van 100 à 120.000 personen. Het CPB rekent zelf met een stijging in de arbeidsdeelname van 65- en 66-jarigen van 20 à 25.000 personen, (boven op de huidige deelname van rond de 20.000 – NS). Dit betekent dat ruim 200.000 personen van 65 en 66 jaar eerder met pensioen moeten gaan, of voor dat ze 65 waren al met pensioen zijn gegaan. Betwijfeld kan worden of mensen die een aanspraak hebben op een uitkering dit in zo'n groot aantal zullen doen. Ze gaan dan onnodig interen op hun pensioenen. De weglek kan dus veel hoger uitvallen. Bovendien moet men er van uitgaan dat pensioenpremies (en particuliere spaarvormen met belastingvrijstelling) niet zo maar omlaag gaan. Er moet juist meer pensioen gespaard worden doordat twee jaar AOW wegvalt. Het CPB rekent er echter op dat de door minister Donner beoogde verhoging van de pensioenrichtleeftijd eenvoudig naast de verhoging van de AOW-leeftijd is te realiseren, en boekt daarvoor een besparing op de fiscale vrijstelling in voor pensioenpremies van 0,2% van het BBP.

Het CPB rekent zich hiermee ten onrechte rijk, want het is zeer de vraag of er een sociaal draagvlak voor is. Het gaat om een zaak die moet worden afgesproken tussen werkgevers en werknemers. Bovendien kan de uittredleeftijd toch lager liggen en kunnen er regelingen getroffen worden om het AOW-gat te dichten. Als mensen op jongere leeftijd meer uren gaan maken om eerder met pensioen te kunnen gaan werkt dit ook door in de fiscale vrijstelling. Indien over de gehele linie gezien toch een besparing kan worden geboekt in de fiscale vrijstelling, doordat voor minder pensioenjaren hoeft te worden gespaard, moet dit in de jaren na 2050 gaan doorwerken in een belastingderving bij de uitkering van de pensioenen. Want over een kleiner aantal jaren wordt pensioen uitgekeerd, of er wordt per jaar minder uitgekeerd. Hierover wordt niets gezegd. Er wordt dus een winst ingeboekt die later wegsmeelt.

Voorts kan er niet van uitgegaan worden dat de verhoging van de AOW-leeftijd zal leiden tot een minstens gelijke of hogere arbeidsdeelname beneden de leeftijd van 65. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd averechts kan zijn en dat ook gerekend moet worden op een verdringingseffect.

Geen aandacht wordt gegeven aan mogelijke gezondheidseffecten van het langer moeten doorwerken en de kosten van het invaliditeitspensioen. Financieel gezien kunnen daarbij extra kosten wellicht weggestreept worden tegen een bezuiniging door een kortere levensverwachting. Sociaal gezien is het geen punt om te negeren.

CONCLUSIE

Er is geen deugdelijke basis voor de opvatting dat met de verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar een bezuiniging wordt bereikt van € 4 miljard per jaar. Het is zelfs mogelijk dat er meer kosten moeten worden gemaakt dan aan AOW-uitgaven bespaard zou worden. Het CPB had meerdere scenario's moeten uitwerken. Nu is de berekening weinig meer dan de financiële vertaling van een wensdroom. Bij een bredere aanpak zou men ook moeten kijken naar de punten die in hoofdstuk 4 zijn aangesneden.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

BIJLAGE 3

OUDERDOM KOMT MET GEBREKEN

In september 2008 is het resultaat gepubliceerd van een onderzoek aan de Vrije Universiteit over de gezondheidstoestand van ouderen in de leeftijd van 55-65 jaar in 1992 en dezelfde leeftijd in 2002, onder leiding van prof. Dorly Deeg.⁵⁹ Het gaat om onderzoek bij een steekproef van 928 en 1000 mensen. Uit dit onderzoek blijkt dat de gebreken of chronische aandoeningen bij mannen niet zijn toe- of afgenomen (25%, respectievelijk 26%). Bij vrouwen is het aantal toegenomen van 13% naar 36%.

Er zijn diverse verklarende variabelen onderzocht. Daarbij springt in het bijzonder in het oog het niveau van het genoten onderwijs. De aandoeningen komen meer voor naarmate de opleiding lager is. Dit beeld zagen we ook in figuur 9. Opvallend is vooral de toename van aandoeningen bij vrouwen met laag onderwijs tussen 1992 en 2002. Bij vrouwen met hoger onderwijs is het gedaald.

Leefstijl speelt ook een rol, al hangt die wel samen met de sociaal-economische positie van mensen en kunnen andere omstandigheden een rol spelen, zoals sociale netwerken en meer welvaart. Zo wordt er minder gerookt, meer alcohol gedronken en is er minder lichaamsbeweging. Van belang is in dit kader vooral de groei van de zwaarlijvigheid.

Verder blijkt dat mensen zonder partner meer met met gebreken of aandoeningen te kampen hebben dan mensen met een partner. Dit is van belang voor de toekomst met het oog op de trend dat er meer alleenstaanden komen.

Voor het wetenschappelijk debat ligt de vraag op tafel of de trend bij een aantal ziekten geweten moet worden aan wijzigingen in de omstandigheden of aan een betere diagnostiek, of beide. Door de daling van infectieziekten of de mortaliteit ervan, en verbetering van de gezondheidszorg op jongere leeftijd kunnen ook ziekten op oudere leeftijd toenemen. De verbetering van de gezondheidszorg leidt er overigens ook toe dat mensen meer dan vroeger ondanks hun aandoening meer of minder kunnen meedraaien in (betaalde) arbeid of andere bezigheden. De ervaringen met de WIA leren wel dat mensen vaak in hun mogelijkheden worden overschat.

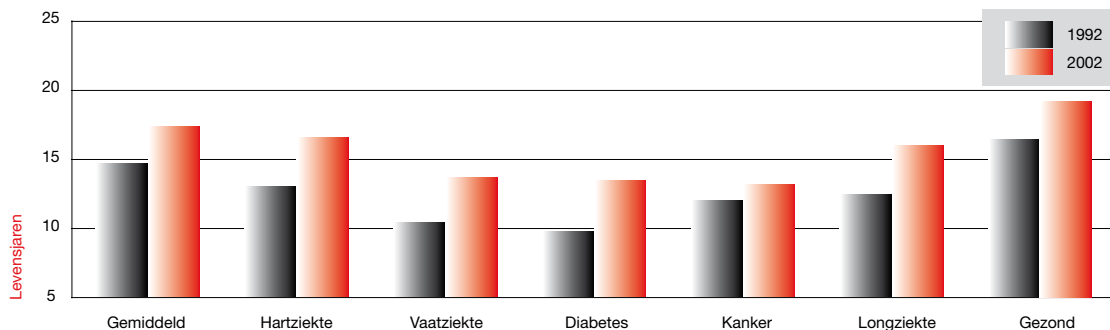
59 Emiel Hoogendijk, Marjolein Broese van Groenou, Theo van Tilburg, Dorly Deeg, 'Educational differences in functional limitations: comparisons of 55-65 year-olds in the Netherlands in 1992 and 2002', september 2008, Int J Public Health 53 (2008) 282-289.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

Bij de presentatie van prof. Deeg bij de uitreiking van de FederaPrijs 2009 kwamen een aantal sheets in beeld die voor dit rapport van belang zijn. Eén van de sheets geeft aan dat de levensverwachting bij ziekten stijgt, namelijk 5 jaar tussen 1992 en 2002.⁶⁰ Zie figuur 10. Dit heeft een verhogend effect op de algemene levensverwachting. Dat betekent ook dat men uit de toename van de levensverwachting niet gedachteloos kan concluderen dat langer doorgewerkt kan worden. Andersom kan men ook stellen dat de levensverwachting van gezonde mensen te laag wordt geschat. Maar in de praktijk is dit op individueel niveau nauwelijks voorspelbaar. De realiteit laat zien dat er enorme diversiteit is. Het beleid kan daarom niet alleen afgestemd worden op gemiddelden. Er moet een sociale visie achter zitten.

FIGUUR 10

Stijging levensverwachting bij ziekten



60 Prof. Dorly Deeg, 'Nieuwe mythen over ouder worden: over medische kennisvermeerdering en maatschappelijke gevolgen', presentatie bij de uitreiking van de FederaPrijs 2009, 19 juni 2009.

Zie <http://www.federa.org/?s=1&m=200&p=&v=4>. Zie ook voetnoot 26.

VERHOOGING AOW-LEEFTIJD: ONGEWENST, ONNODIG EN ONZINNIG

SP.