

# De kosten van verlaging van de AOW-leeftijd naar 65 jaar of 67 jaar

David Hollanders en Harrie Verbon

Universiteit van Tilburg, 11 februari 2017

## 1. Inleiding

De AOW-leeftijd zal bij de huidige wettelijke regeling in stappen verhoogd worden naar 71,5 jaar in 2060. Diverse politieke partijen willen aan deze verhoging een halt toeroepen en hebben verlaging van de AOW-leeftijd naar 65 jaar in hun verkiezingsprogramma staan. Volgens het CPB zijn daaraan grote kosten verbonden.<sup>1</sup> Het CPB zelf berekende in ESB de kosten van het fixeren van de AOW-leeftijd op 67 jaar vanaf 2021 en kwam tot extra AOW-uitgaven van ruim 10 miljard euro in 2060<sup>2</sup>.

De plausibiliteit van deze en soortgelijke berekeningen is afhankelijk van de er aan ten grondslag liggende aannames. Het CPB gaat uit van de wettelijk gestipuleerde loonindexatie van AOW-uitkeringen, die in de praktijk evenwel nauwelijks is gehandhaafd. In deze notitie extrapoleren wij daarom, in tegenstelling tot het CPB, de AOW-uitgaven op grond van andere en, ons inziens, plausibeler scenario's<sup>3</sup>.

Daarbij berekenen wij de AOW-uitgaven exclusief indirecte per saldo negatieve economische effecten op het bruto binnenlands product en de economische groei in 2060 die, volgens de aannames van het CPB, ook het gevolg zouden zijn van verlaging van de AOW-leeftijd. Wij houden ook geen rekening met de mogelijke kosten en baten die indirect verbonden zijn aan 'de vergrijzing'. Deze baten (belastingbaten als gevolg van vrijvallen van belastbare pensioenuitkeringen in de tweede pijler; verminderde uitgaven aan criminaliteitsbestrijding, minder files en minder milieubelasting) en kosten (zorg) worden hier niet geschat, evenals de onmiddellijke baten (minder onderwijsuitgaven) en de mogelijke positieve of negatieve effecten op de arbeidsmarkt bij een verandering van de AOW-leeftijd.

Bepalend voor de effecten van de (geprognoseerde) vergrijzing op de AOW-uitgaven zijn aannames over (i) economische groei en (ii) indexatie van de (AOW)-uitkeringen. In beginsel zijn de minimumuitkeringen in Nederland en dus ook de AOW 'welvaartsvast', dat wil zeggen dat zij meegroeien met de feitelijk verdiende lonen. Daar de stijging van de verdiende lonen op (zeer) lange termijn bij benadering

---

<sup>1</sup> Zo berichtten eind oktober 2016 diverse media (het volgende citaat is afkomstig van [NOS.nl](http://NOS.nl)): "50Plus en de PVV willen dat mensen weer met 65 AOW krijgen. Zo'n verlaging kost volgens het CPB jaarlijks 12 miljard euro. Het vastzetten van de AOW op 66 jaar kost 9 miljard, en als de leeftijd op 67 jaar wordt bevroren kost dat 6 miljard euro."

<sup>2</sup> Zie Ter Rele et al. (2015), tabel 1. Daar wordt een effect van 1,5% bruto binnenlands product (bbp) vermeld. Bij een bbp van 709 miljard euro komt dit neer op 10,6 miljard euro.

<sup>3</sup> Dit onderzoek is verricht op verzoek van het wetenschappelijk bureau van 50Plus. Eerdere berekeningen van één van ons (Verbon, 2009, 2014) hielden de effecten van de AOW-leeftijd en de invloed van de aannames van het CPB daarbij ook al tegen het licht.

de economische groei volgt<sup>4</sup>, zullen bij welvaartsvastheid van de AOW-uitkering de AOW-uitgaven (als % van het bruto binnenlands product, bbp) een functie zijn van de aantallen AOW-ontvangers ten opzichte van het aantal werkenden.<sup>5</sup>

Het CPB gaat bij berekening van AOW-uitgaven uit van de zogenaamde bestaande collectieve arrangementen, waar de wettelijk vastgelegde koppeling tussen uitkeringen en lonen deel van uitmaakt. Zoals wij in de derde paragraaf laten zien, is de relatie tussen de ontwikkeling van de AOW-uitgaven en de economische ontwikkeling de afgelopen dertig jaar niet geweest zoals volgens de wettelijke regeling verwacht had mogen worden. Dit leidt direct tot de conclusie dat het extrapoleren van AOW-uitgaven naar de toekomst op basis van de huidig bestaande wettelijke regeling niet noodzakelijk tot 'realistische' uitkomsten leidt. In de vierde paragraaf van deze notitie laten we zien dat, afhankelijk van welk scenario men relevant acht, de ontwikkeling van de AOW-uitgaven zeer gematigd kan zijn. In een 'historisch' scenario zouden de *totale* AOW-uitgaven in 2060 bij de wettelijke AOW-leeftijd van 71,5 jaar niet meer dan 3,1% van het bbp uitmaken. Dit kan vergeleken worden met 5,3% bbp die het CPB berekent, uitgaande van de bestaande collectieve arrangementen. Bijgevolg zijn dan ook de extra uitgaven die wij berekenen bij het bevriezen of verlagen van de AOW-leeftijd veel lager dan door het CPB wordt berekend.

## 2. Historische ontwikkeling van de AOW-uitgaven

Tabel 1 geeft in twee tienjaarintervallen en een zevenjaarsinterval (de AOW-leeftijd werd in 2013 verhoogd) de historische ontwikkeling van AOW-uitgaven (als % van het bbp) en het aantal mensen van 65 jaar of ouder.<sup>6</sup> Het CBS volgend, betreffen de uitgaven zowel de AOW-uitgaven als de uitgaven vanwege de nabestaandenuitkering uit de Algemene nabestaandenwet (Anw). De laatste is een uitkering na het overlijden van een partner of ouder. De uitgaven zijn daarmee een (overigens beperkte) overschatting van de werkelijke AOW-uitgaven.

Om (volledig) AOW-gerechtigd te zijn moet men niet alleen de AOW-gerechtigde leeftijd (lange tijd 65 jaar) bereikt hebben maar ook van het 16<sup>e</sup> tot en met het 65<sup>e</sup> levensjaar ingezetene zijn geweest van Nederland. Wie niet (geheel) AOW-gerechtigd is, wel de AOW-gerechtigde leeftijd heeft en geen inkomen of vermogen heeft, komt in aanmerking voor bijstand vanwege de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). De AIO kent een vermogenstoets en kan

---

<sup>4</sup> Op 'korte' termijn kunnen loonstijgingen en economische groei afwijken en kan de arbeidsinkomensquote dalen.

<sup>5</sup> In de technische appendix wordt de relatie tussen enerzijds AOW-uitgaven en anderzijds economische groei en de verhouding uitkeringsontvangers versus werkenden aan de hand van een paar eenvoudige formules geïllustreerd.

<sup>6</sup> De historische gegevens over AOW-uitgaven (% bbp) en economische-groecijfers zijn betrokken van het CPB, [www.cpb.nl/cijfers](http://www.cpb.nl/cijfers), aldaar *Lange tijdreeksen overheidsfinanciën*, Tenzij anders vermeld, zijn de in dit document genoemde gegevens afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

mitsdien niet aangemerkt worden als een pensioen en daarom betrekken wij deze niet in de analyse. De totale financiële omvang van de AIO is daarbij gering.

Wij hebben er voor gekozen de feitelijke ontwikkeling weer te geven vanaf 1985, omdat dat jaar een cesuur vormt in het aantal AOW-gerechtigden. Het aantal AOW-gerechtigden nam sterk toe doordat vrouwen in 1985 een zelfstandig recht kregen op een uitkering. Vóór 1985 ontvingen gehuwde vrouwen zelf geen uitkering als zij 65 jaar werden, maar kreeg hun echtgenoot een uitkering voor gehuwden. Door deze wijziging in het uitkeringsrecht steeg het aantal gerechtigden in 1985 eenmalig fors (met 32.1%). De beschouwde periode in tabel 1 eindigt in 2012, het laatste jaar waarin de AOW-leeftijd 65 jaar was.

Tabel 1. Feitelijke ontwikkeling AOW

	1985	1995	2005	2012
1.AOW-uitgaven (%bbp)	5,4	5,3	4,5	5,1
2.#mensen 65 jaar of ouder (miljoen)	1,7	2,0	2,3	2,7
3.#mensen 20-64 jaar (miljoen)	8,6	9,6	10,0	10,1
4.'grijze druk' (in %, regel 2/3)	20,0	21,1	22,8	26,8
5. Economische groei (jaarlijks gemiddelde)	X	2,7%	2,8%	1,0%
6.Groei #mensen 65 jaar of ouder	X	17,6%	12,5%	19,4%

Tabel 1 laat zien dat het aantal mensen van 65 jaar of ouder elk decennium toenam, bijvoorbeeld met 17,6% tussen 1985-1995 (wat correspondeert met een gemiddelde jaarlijkse toename van 1,6%). We kunnen ook het aantal mensen van 65 jaar of ouder ten opzichte van het aantal mensen tussen de 20 en 64 jaar (grosso modo de beroepsbevolking) bezien. Het CBS noemt dit de 'grijze druk', getoond in regel 4 van tabel 1. Deze grijze druk is over een periode van bijna 30 jaar toegenomen van 20% naar bijna 27%. Desondanks zijn over diezelfde periode de AOW-uitgaven (als % van het bbp) juist afgenomen van 5,4% naar 5,1%. Dit impliceert dat een deel van de stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden, zoals die uit regel 2 blijkt, is 'opgevangen' door economische groei, of -anders geformuleerd-, de economische groei is niet (geheel) 'doorgegeven' aan AOW-gerechtigden.

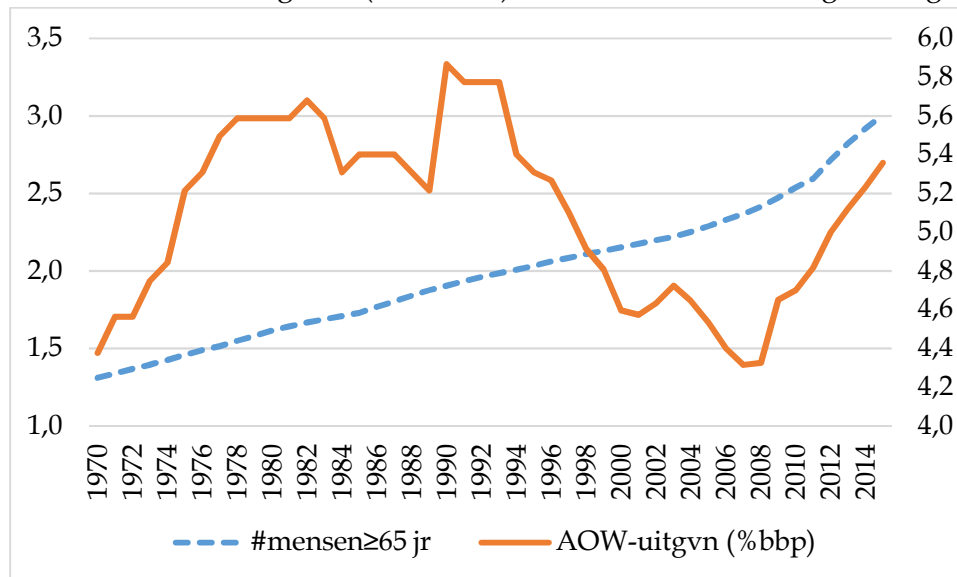
Grafiek 1 is afgeleid van tabel 1 en laat het verband tussen het aantal 65+-ers en de AOW-uitgaven zien<sup>7</sup>. Bij volledige welvaartsvastheid van de uitkeringen zouden de twee curven gelijk oplopen. Zoals de grafiek toont, is er in de periode 1985-2007 geen positieve correlatie. Er is zelfs een negatief verband. Dit impliceert dat de economische groei in deze periode groter is dan de groei in het aantal ouderen van 65 jaar of ouder. Het impliceert eveneens dat de uitkeringen niet geïndiceerd zijn aan de economische groei.

De correlatie is in de periode 2007-2015 wel positief. Dat is een direct gevolg van de uitblijvende groei. Tot en met 2005 was de gemiddelde economische groei per jaar

<sup>7</sup> Merk op dat zowel de linker- als de rechteras niet bij 0 begint in grafiek 1.

relatief hoog, maar de groei daalde in de laatste beschouwde periode aanzienlijk, uiteraard mede als gevolg van de crisis. In dat geval zouden de AOW-uitgaven alleen kunnen dalen als percentage van het bbp, zoals in de periode 1985-2007, door de AOW-uitkeringen in absolute zin (en dus niet alleen ten opzichte van de welvaartsontwikkeling) te verlagen. In plaats daarvan is er evenwel voor gekozen om de AOW-leeftijd vanaf 2012 stapsgewijs te verhogen.

Grafiek 1. AOW-uitgaven (rechter-as) versus aantallen AOW-gerechtigden (linker-as)



Voor de gehele hier beschouwde periode is de correlatie tussen AOW-uitgaven en het aantal 65+-ers negatief (-0.27). De AOW-uitgaven blijken het resultaat te zijn van een samenspel tussen het toenemend aantal mensen van 65 jaar en ouder, ingrepen in de hoogte van de AOW-uitkering en de economische groei. Dit wordt in de volgende paragraaf gepreciseerd.

### 3. Verklaring voor de historische ontwikkeling van de AOW-uitgaven

Om beter zicht te krijgen op de historische ontwikkeling van de AOW-uitgaven (als % bbp)<sup>8</sup> -met de AOW-uitgaven in 1985 als uitgangspunt-, schetsen we drie mogelijke aanpassings- of koppelingsmechanismen. Voor deze drie mogelijke koppelingsmechanismen berekenen we wat de AOW-uitgaven zouden zijn geweest van 1985 tot 2012 als de respectieve koppelingsmechanismen waren aangehouden. Bij het eerste koppelingsmechanisme wordt de economische groei geheel 'doorgegeven', met andere woorden de AOW-uitkering per hoofd stijgt mee met de economische groei. Bij het tweede koppelingsmechanisme wordt de economische groei per hoofd

<sup>8</sup> Wij volgen hier de traditie door de AOW-uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) weer te geven. Het voordeel hiervan is dat de uitgaven in verschillende jaren goed vergelijkbaar zijn. Nominale AOW-uitgaven (in euro's) krijgen we door het bedrag in % bbp te vermenigvuldigen met het bbp. Deze exercitie voeren we in paragraaf 5 uit.

van de bevolking aan de AOW-uitkering doorgegeven<sup>9</sup>. Bij het derde koppelingsmechanisme bezien we het geval waarin de AOW-uitkeringen alleen aan de inflatie worden aangepast.

De resultaten die we met deze exercitie verkrijgen, en in tabel 2 worden weergegeven, zijn hypothetisch, ofte wel de AOW-uitgaven in tabel 2 zijn niet de feitelijke AOW-uitgaven als % bbp. We kunnen echter wel aan de hand van de feitelijke ontwikkeling (tabel 1) zien welk aanpassingsmechanisme het beste past bij de historische ontwikkeling van 1985 tot 2012.

Tabel 2. AOW-uitgaven (%bbp) bij verschillende aanpassingsmechanismen

	1985	1995	2005	2012
1. aan totale economische groei	5,40	6,35	7,15	8,48
2. aan economische groei per hoofd	5,40	5,95	6,34	7,33
3. aan inflatie	5,40	4,86	4,14	4,58

Bron: eigen berekeningen

Ad 1.

Het 'royaalste' geval is dat waarin de AOW-uitkering geïndiceerd wordt met de economische groei<sup>10</sup>. In dat geval worden de AOW-uitgaven geheel bepaald door de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden. De uitkeringshoogte en het nationaal inkomen hebben dan immers per constructie een gelijk groeipercentage. Dit impliceert dat de AOW-uitgaven als percentage van het nationaal inkomen gelijk blijft dan en slechts dan als het aantal uitkeringsgerechtigden constant blijft. De AOW-uitgaven groeien als (en alleen als) het aantal uitkeringsgerechtigden toeneemt.

Ad 2.

Het tweede geval is dat waarin de AOW-uitkering geïndiceerd wordt met de economische groei per hoofd van de bevolking. Daar de bevolking in 1985-2012 gegroeid is, is de groei per hoofd van de bevolking lager dan de economische groei. Derhalve zijn de AOW-uitgaven in het tweede geval lager dan in het eerste geval.

Ad 3.

Het derde geval is dat waarin de AOW-uitkering geïndiceerd wordt met de inflatie. Dit impliceert dat de AOW-uitgaven als percentage van het nationaal inkomen stijgen (dalen) dan en slechts dan als de economische groei groter (kleiner) is dan de toename van de grijze druk, oftewel de toename van de verhouding tussen het aantal

<sup>9</sup> Als de economische groei positief is, maar de groei van de (werkende) bevolking is ook positief, dan impliceert dit dat economische groei per hoofd van de (werkende) bevolking lager is dan de economische groei. Volgens de koppelingswetten uit het verleden zouden de netto minimumuitkeringen gelijke tred moeten houden met de verdiende lonen die bij benadering de economische groei per hoofd weerspiegelen.

<sup>10</sup> In de technische appendix worden de effecten van de mogelijke koppelingsmechanismen op de ontwikkeling van de AOW-uitgaven in formulevorm weergegeven. De lezer kan hiermee zelf de hier weergegeven resultaten desgewenst narekenen.

uitkeringsgerechtigden en de werkenden. In de perioden 1985-1995 en 1995-2005 was de economische groei hoger dan de groei van de grijze druk. In de periode 2005-2012 was dit anders, zowel door de lage economische groei (1,0% per jaar) als door de relatief snelle toename van de grijze druk (van 22,8% naar 26,8%).

Vergelijken we tabel 2 met tabel 1, dan zien we dat de daadwerkelijke ontwikkeling tussen scenario 2 en 3 van tabel 2 inligt. In 2012 waren de AOW-uitgaven 5,1%. De uitgaven zouden 4,58% zijn indien de uitkeringen inflatie-geïndexeerd waren en 7,33% als de AOW geïndiceerd was met de groei per hoofd van de bevolking en (nog) hoger als de AOW geïndiceerd was met de totale economische groei. De feitelijke uitgaven in 2012 (5,1% bbp) impliceren dat in 1985-2012 AOW-uitkeringen jaarlijks gemiddeld met 0,32% bovenop de inflatie geïndexeerd zijn. Dat impliceert weer dat de uitkeringen in de gehele periode 1985-2012 in reële termen met 9% zijn gestegen, terwijl de totale economische groei (economische groei per hoofd) over dezelfde periode 85,1% (59,9%) bedroeg.

Volledigheidshalve merken we op dat we in de bovenstaande macrobenadering geen rekening hebben gehouden met fluctuaties van de verhouding van gehuwden en ongehuwden, terwijl, zoals we eerder memoreerden, het aantal mensen van 65 jaar en ouder niet exact overeenkomt met het aantal AOW-gerechtigden. Onze conclusie komt echter overeen met de conclusie van CPB-medewerkers Dekker en van Vuuren (2011): "Vanaf 1980 tot heden [2011, DH&HV] is de reële AOW-uitkering desondanks per saldo met 11% gestegen voor ongehuwden en met 4 à 6% voor gehuwden (afhankelijk van bruto of netto bedragen)." Daarbij merken zij ook op dat de AOW de lonen over het algemeen niet volgt: "In de periode 1985-1995 bleef de netto AOW met 20 (ongehuwden) à 30% (gehuwden) achter bij de verdiende lonen. Sinds halverwege de jaren '90 is weer sprake van een licht stijgende trend (...)." Uit grafiek 1 blijkt overigens dat die 'licht stijgende trend' niet voor 2005 begonnen kan zijn.

#### 4. Scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van de AOW-uitgaven

In tabel 3 en 4 kijken we vooruit tot en met 2060 en formuleren diverse scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van de AOW-uitgaven. In tabel 3 geven we het aantal AOW-gerechtigden volgens de nu vastliggende ontwikkeling van de wettelijke AOW-leeftijd (rij 1) en als de AOW-leeftijd op 67 jaar<sup>11</sup> (rij 2), respectievelijk 65 jaar (rij 3) zou zijn gefixeerd. Zoals uit deze tabel blijkt is het aantal AOW-gerechtigden het grootst in 2040 als de naoorlogse geboortegolf tot het hoogste aantal bejaarden leidt. Daarna daalt met het uitsterven van de geboortegolf het aantal AOW-gerechtigden.

Tabel 3 maakt ook het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd duidelijk. Als in 2060 de AOW-leeftijd volgens de huidige wetgeving 71,5 jaar is, zal het aantal

---

<sup>11</sup> Bij dit scenario wordt de wettelijk vastgelegde verhoging van de AOW-leeftijd gevolgd tot deze gelijk is aan 67 jaar. Dit zal in 2021 zijn. In 2020 is de AOW-leeftijd dus nog geen 67 jaar (hoewel bijna). In dit scenario blijft vanaf 2030 in onze berekeningen de AOW-leeftijd gefixeerd op 67 jaar.

AOW-gerechtigden 1,3 miljoen lager zijn dan als de AOW-leeftijd op 65 jaar zou worden gehouden.

In rij 4 van tabel 3 geven we het aantal mensen van 20-64 jaar. Dit aantal daalt geleidelijk van 10,7 in 2012 naar 9,3 miljoen in 2040. Daarna loopt het weer geleidelijk op. Zoals bekend wordt de AOW voor een deel uit de eerste schijf, maar ook voor een groot deel uit de overige schijven van de inkomstenbelasting gefinancierd (zie Helleman, et al., 2008). Ouderen betalen een lager tarief over de eerste schijf, maar niet over de overige schijven en dragen dus ook bij aan de financiering van de AOW. Als we regel 3 en 4 van tabel 3 optellen, blijkt dat het aantal belastingbetalers de komende 40 jaar licht zal toenemen, zodat op basis hiervan de financiering van de AOW niet in gevaar komt door vergrijzing van de bevolking.

Tabel 3. Aantallen AOW-gerechtigden bij verschillende scenario's AOW-leeftijd\*)

	2012	2020	2030	2040	2050	2060
1.#mensen wettelijke AOW-leeftijd	2,72	3,10	3,64	3,80	3,76	3,40
2.#mensen 67 jaar of ouder vanaf 2021	2,72	3,10	3,75	4,35	4,31	4,28
3.#mensen 65 jaar of ouder	2,72	3,40	4,23	4,75	4,68	4,69
4.#mensen 20-64 jaar of ouder	10,1	10,1	9,7	9,3	9,5	9,5

\*) De rijen geven het aantal AOW-gerechtigden (in miljoenen) als de AOW-leeftijd volgens de huidige wettelijke regeling in stappen naar 71,5 jaar gaat in 2060 (rij 1), naar 67 jaar groeit in 2021 en daarna 67 jaar blijft (rij2) en als de AOW-leeftijd wordt verlaagd naar 65 jaar (rij 3). Merk op dat in 2012 de AOW-leeftijd voor het laatst op 65 jaar stond. Het aantal AOW-ers is daarom in de drie rijen gelijk aan het aantal mensen van 65 jaar en ouder.

Met behulp van de gegevens in tabel 3 rekenen we in tabel 4 de ontwikkeling van de AOW-uitgaven bij diverse aannamen over de indexatie van de AOW-uitgaven. Zoals we in paragraaf 3 zagen, is naast de ontwikkeling van aantallen ouderen en jongeren (tabel 3) vooral de indexatie van de AOW-uitkering van belang. Het CPB veronderstelt dat de AOW-uitkering volledig welvaartsvast is, zoals is vastgelegd in de [Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid](#), opgenomen als artikel 14 in de [wet minimumloon en minimum vakantiebijslag](#)<sup>12</sup>. In beginsel wil dat zeggen dat de AOW-uitkering de ontwikkeling van de verdiende lonen volgt. Dit impliceert bij benadering dat de AOW-uitkering de economische groei per hoofd volgt.

Tabel 4 bestaat uit telkens drie opeenvolgende rijen. In de eerste rij worden bij een bepaalde indexatiemethode de AOW-uitgaven getoond onder de aanname dat de AOW-leeftijd zich volgens de wettelijke regeling ontwikkelt. De AOW-leeftijd wordt dan geleidelijk aangepast tot in 2060 de AOW-leeftijd 71,5 jaar is. De aantallen AOW-gerechtigden ontwikkelt zich dan als is weergegeven in rij 3 van tabel 3. In de tweede

<sup>12</sup> Zoals de toevoeging 'afwijkingsmogelijkheid' al doet vermoeden geeft de wet geen garantie dat het minimumloon en de minimumuitkeringen welvaartsvast zal zijn.

rij van een indexatievariant ontwikkelt de AOW-leeftijd zich tot 2021 zoals de wettelijke regeling voorschrijft, maar daarna zal de AOW-leeftijd constant blijven en wel gelijk aan 67 jaar. In de derde rij van een variant, tenslotte, wordt aangenomen dat de AOW-leeftijd ogenblikkelijk naar 65 jaar wordt verlaagd. Volgens deze exercitie zullen de AOW-uitgaven in 2020 van de eerste en tweede rij gelijk zijn (de AOW-leeftijd is dan bijna gelijk aan 67 jaar voor deze twee rijen), maar afwijken van de derde rij 3, waar aangenomen wordt dat de AOW-leeftijd 65 jaar bedraagt in 2020.

Rij 1, 'CPB-projectie', geeft de extrapolatie van de AOW-uitgaven volgens het CPB. Rij 2 en 3 is verkregen door uitgaande van rij 1 te corrigeren voor de hogere aantallen AOW-gerechtigden zoals weergegeven in tabel 3. Uiteraard zijn bij een lagere AOW-leeftijd de AOW-uitgaven hoger. Merk op dat volgens het CPB bij een AOW-leeftijd van 71,5 jaar in 2060 de AOW-uitgaven als % bbp, nl. 5,3 %, nog steeds boven het niveau van 2012 (5,1%) liggen.

Tabel 4. Uitgaven AOW (% bbp) bij verschillende scenario's AOW-leeftijd en indexatie

	2020	2030	2040	2050	2060
1.CPB-projectie ('welvaartsvaste' AOW)	4,8		6,1		5,3
2.idem, AOW = 67 jaar	4,8		7,0		6,7
3. idem, AOW=65 jaar	5,3		7,6		7,3
Eigen berekeningen bij verschillende indexatiemethoden*):					
4. econ groei per hoofd**) AOW=71,5 in 2060	5,6	6,5	6,7	6,2	5,4
5. idem, AOW = 67 jaar	5,6	6,7	7,7	7,1	6,7
6. idem, AOW=65 jaar	6,1	7,6	8,4	7,7	7,4
7. 'historische' indexatie, AOW=71,5 in 2060	5,1	6,2	4,8	4,0	3,1
8. idem, AOW = 67 jaar	5,1	6,4	5,6	4,6	3,8
9. idem, AOW=65 jaar	5,6	7,2	6,1	5,0	4,2
10. inflatie-indexatie, AOW=71,5 in 2060	5,0	4,8	4,4	3,5	2,6
11. idem, AOW = 67 jaar	5,0	5,1	5,1	4,0	3,3
12. idem, AOW=65 jaar	5,4	5,8	5,6	4,4	3,6

\*) In rij 4, 7 en 10 wordt aangenomen dat de AOW de wettelijke ontwikkeling volgt. In concreto betekent dit dat in 2060 de AOW-leeftijd dan 71,5 jaar is. In rij 5, 8 en 11 is vanaf 2030 de AOW-leeftijd 67, in rij 6, 9 en 12 is vanaf 2020 de AOW-leeftijd gelijk aan 2020. \*\*) Na 2015 wordt een jaarlijks economische groei van 2% verondersteld.

Vanaf rij 4 beginnen onze eigen berekeningen. Rij 4 tot en met rij 6 geven de resultaten van verschillende AOW-leeftijden als de AOW-uitkering geïndexeerd wordt met de economische groei per hoofd van de bevolking. Deze indexatie moet, zoals hierboven betoogd, in de buurt komen van de welvaartsvastheid zoals het CPB dat berekent. Als we rij 1 (CPB) vergelijken met de door ons berekende extrapolatie (rij 4), dan blijkt dat

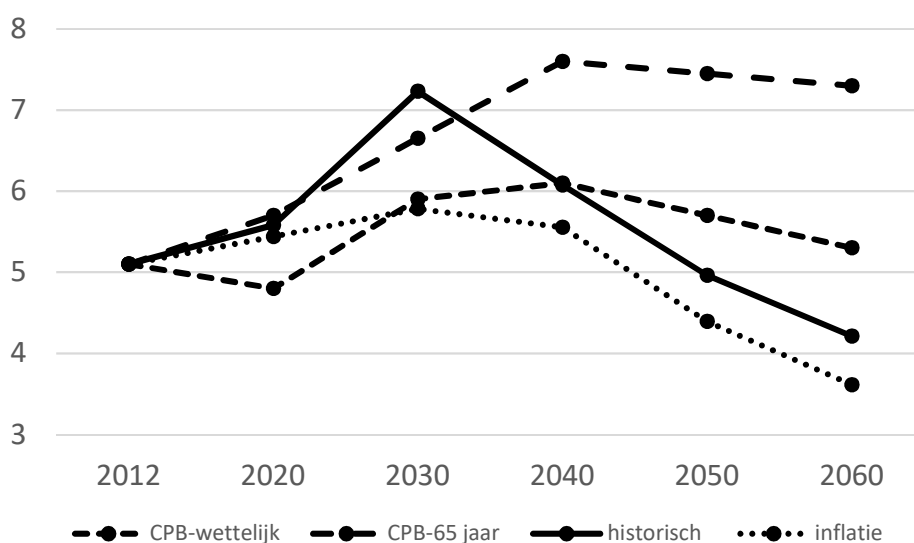


wij met onze ‘nabootsing’ van de CPB-methodiek in de eerste decennia ongeveer 0,5% bbp hoger uitkomen met de AOW-uitgaven, maar deze in 2060 op 0,1% bbp benaderen. Wij zijn dus iets ‘pessimistischer’ dan het CPB over de effect van de bestaande wettelijke regelingen voor de AOW-uitgaven.

Volgens de CPB-projectie kost het vastzetten van de AOW-uitkering op 67, respectievelijk, 65 jaar (rij 2 en 3), 1,4%, respectievelijk, 2,0% bbp in 2060. Hoezeer de kosten van het veranderen van de AOW-leeftijd afhangt van de veronderstelde indexatie, blijkt uit de rijen 7-12. Als de AOW wordt geïndexeerd op de wijze zoals dat de afgelopen 30 jaar gemiddeld is gebeurd (‘historische indexatie’, rij 7-9), dan kost het vastzetten van de AOW-uitkering op 67 jaar 0,7 % bbp en het verlagen naar 65 jaar kost 1,1% bbp, in plaats van respectievelijk 1,4% en 2,0% bbp zoals het CPB heeft berekend. Daarbij dient men dan ook nog te bedenken dat de AOW-uitgaven bij de wettelijke AOW-leeftijd al veel lager zijn dan bij de CPB-projectie, namelijk 3,1% (‘historische indexatie’) versus 5,3% bbp (CPB-projectie). Bij een AOW-leeftijd van 65 jaar zou onder historische indexatie de AOW-uitgaven niet meer bedragen dan 4,2% bbp, oftewel 1,1% bbp minder dan de AOW-uitgaven volgens de CPB-projectie bij een AOW-leeftijd van 71,5 jaar in 2060.

In grafiek 2 is het verloop van de AOW-uitgaven weergegeven als de AOW-leeftijd over de gehele periode op 65 jaar wordt gezet. De bovenste gestreepte curve geeft het verloop volgens het CPB (welvaartsvaste uitkering) weer als de AOW-leeftijd op 65 jaar wordt gezet en de tweede gestreepte curve geeft de CPB voorspelling bij de wettelijke AOW-leeftijd. De gestippelde en doorgetrokken curven geven het verloop weer als de AOW de inflatiecorrectie of de historische indexatie krijgt bij een AOW-leeftijd van 65 jaar over de hele periode. In de laatste twee gevallen blijven de AOW-uitgaven ver onder de CPB-projectie. De AOW-uitgaven als %bbp zijn dan zelfs lager dan in 2012. De AOW-uitgaven bij een AOW-leeftijd van 71,5 jaar zijn bij de welvaartsvaste koppeling volgens het CPB zelfs nog hoger dan de AOW-uitgaven bij de meer ‘realistische koppeling, maar waarbij de AOW-leeftijd op 65 jaar is gezet

Grafiek 2. AOW-uitgaven (% bbp) in de loop der tijd bij verschillende scenario's



## 5. Kosten van verlaging van de AOW-leeftijd in miljarden euro's

Het CPB geeft de effecten van beleidsveranderingen zoals een verlaging van de AOW-leeftijd weer in % bbp. Zoals we in de inleiding al zagen worden die percentages in de media veelal in een bedrag in miljarden euro's vertaald. Het is niet zo moeilijk de effecten in % bbp die in tabel 4 worden weergegeven in miljarden euro's te vertalen. Als deze percentages met het huidige bbp (709 miljard euro) worden vermenigvuldigd krijgen we de effecten in termen van huidige euro's. Daar het CPB de effecten met name voor 2060 bekijkt (de laatste kolom van tabel 4), zijn de bedragen die we krijgen dus het gevolg van het vertalen van de % bbp in 2060 naar euro's in 2017.

In tabel 5 worden de resultaten van onze exercities omgezet in miljarden euro's. De bedragen in tabel 5 zijn afgeleid van de laatste kolom in tabel 4. Duidelijk is te zien dat bij het historische scenario en het scenario waar alleen een inflatiecorrectie van de AOW-uitkering plaats vindt, zowel de AOW-uitgaven als de kosten van een verlaging van de AOW-leeftijd naar 65 of 67 jaar lager zijn dan bij het CPB. In het bijzonder, als de AOW-leeftijd tot aan 2060 op 65 jaar wordt gezet en als de aanpassing van de AOW-uitkering op dezelfde manier plaats vindt als in de afgelopen 30 jaar, dan zijn de AOW-uitgaven nog lager dan als de AOW-leeftijd 71,5 jaar bedraagt, maar waarbij de AOW-uitkering de komende 40 jaar welvaartsvast is. Die laatste variant is die van het CPB waarbij de AOW-uitgaven in 2060 op 37,6 miljard euro uitkomen. De eerst genoemde variant (historische indicering, AOW-leeftijd op 65 jaar) leidt tot AOW-uitgaven van 29,8 miljard euro. Ter vergelijking de AOW-uitgaven in 2012, het laatste jaar dat de AOW-leeftijd op 65 jaar stond, bedroeg, in euro's van nu, 36,2 miljard euro.

Tabel 5: AOW-uitgaven en extra kosten bij CPB- en historische projectie\*)

AOW-leeftijd	CPB	Extra kosten	'Historisch'	Extra kosten	Inflatiecorrectie	Extra kosten
71,5 jaar	37,6		22,0		18,4	
67 jaar	47,5	10,1	26,9	4,9	23,4	5,0
65 jaar	51,8	14,2	29,8	7,8	25,5	7,1

\*)De vermelde bedragen zijn de AOW-uitgaven in (huidige) miljarden euro's bij de veronderstelde AOW-leeftijden in 2060 bij de drie mogelijke indexatiemechanismen. De "extra kosten" zijn de extra uitgaven die de lagere AOW-leeftijd ten opzichte van de wettelijk vastgelegde AOW-leeftijd van 71,5 in 2060 met zich meebrengen.

## 6. Conclusies

De AOW-uitgaven zijn in de periode 1985-2007 gedaald (als %bbp), ondanks de toename van het aantal 65-plussers. Dit was het gevolg van het reële achterblijven van de AOW-uitkering bij de economische groei per hoofd, terwijl de grijze druk in deze periode minder toenam dan de relatieve AOW-uitkering daalde. Dit was anders in 2007-2015; de economische groei was laag, waardoor de relatieve AOW-uitkering ten

opzichte van de verdiende inkomens minder afnam dan in de periode daarvoor, terwijl de grijze druk juist relatief sterk toenam.

De komende 40 jaar zal de grijze druk toenemen van ongeveer 33% nu naar 49% in 2060. Toch zullen, indien de economische groei in de komende decennia gemiddeld 2% is (lager dan het historische gemiddelde in de periode 1985-2015) en uitgaande van de historische reële stijging van de AOW-uitkering van 0,32% bovenop de inflatie, de AOW-uitgaven in 2060 4,2% bbp zijn bij een AOW-leeftijd van 65 jaar. Dat is minder dan de AOW-uitgaven in 2012 (5,1%). Bij dit scenario zullen de AOW-uitgaven in 2030 een maximum bereiken van 7,2%. Het bedrag van 4,2% bbp in 2060 is zelfs ook minder dan het bedrag (5,3% bbp) dat we volgens de CPB-variant krijgen waarbij de AOW-leeftijd in 2060 gelijk is aan 71,5 jaar, maar waarbij de AOW-uitkering in de loop der tijd welvaartsvast is.

Uiteraard zijn dit prognoses die uitgaan van aannames die anders kunnen uitvallen, in bijzonder is geen rekening gehouden met (fluctuaties in) het aantal gehuwden en ongehuwden (de laatste ontvangen een hogere uitkering). De uitkomsten zijn gevoelig voor de veronderstelde economische groei. Hoewel de vooronderstelde groei van 2% lager is dan het historisch gemiddelde, is het niet uitgesloten dat deze 2% in ieder geval de komende jaren niet gehaald zal worden, mede als gevolg van de bezuinigingen van het kabinet. Ook de prognose (van het CBS) van het aantal mensen van 65 jaar of ouder is vanzelfsprekend onzeker.

De belangrijkste reden echter waarom het CPB de kosten van de AOW overschat, is de aanname van de welvaartsvastheid van de AOW-uitkering de komende 40 jaar. Deze aanname wordt gemaakt omdat de wetgever ten aanzien van de koppeling van uitkeringen aan de algemene welvaart heeft uitgesproken dat welvaartsvastheid van uitkeringen in het algemeen en de AOW-uitkering in het bijzonder wenselijk is, hoewel niet automatisch gegarandeerd. Deze wenselijkheid is in de afgelopen 30 jaar niet gerealiseerd en wij achten het daarom realistischer bij de voorspelling van de AOW-uitgaven uit te gaan van de feitelijkheid van de afgelopen 30 jaar. Of deze 'realistische' ontwikkeling ook een 'gewenste' ontwikkeling is, is een andere vraag, waar wij hier niet op ingegaan zijn.

## Referenties

CPB, Middellangetermijn-verkenning 2018-2021, Maart 2016.

Dekker, P. en Vuuren, D. van, "Een welvaartsvaste AOW: droom of werkelijkheid?", *Me Judice*, 19 april 2011.

Helleman, J., de Jong, G. en van der Giezen A., Fiscalisering AOW niet door vergrijzing, *ESB*, jaargang 93, januari 2008.

Rele, H. ter, Smid, D. en A. Nibbelink, De prijs van een beperking van de AOW-leeftijdsverhoging, *ESB*, jaargang 100, december 2015.

Verbon, H, "Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner", *Tijdschrift voor openbare financiën*, 2009, jaargang 41.

Verbon, H, "Hoe het CPB meehielp de AOW-leeftijd te verhogen", *Follow the Money*, november 2014.

## Technische appendix: determinanten van de ontwikkeling van de AOW-uitgaven

Enig inzicht in de determinanten van de AOW-uitgaven is onontbeerlijk bij het beoordelen van de toekomstige ontwikkeling van de AOW. Hiervoor is enige 'basisschool'-wiskunde handig. De grootte van belang zijn de AOW-uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product in jaar  $t$ , aan te duiden als  $q_t$ . Die kunnen we schrijven als<sup>13</sup>  $q_t = b_t O_t / Y_t$ . Hierbij is  $b_t$  de AOW-uitkering,  $O_t$  is het aantal AOW-gerechtigden en  $Y_t$  is het bruto binnenlands product (bbp), alle in jaar  $t$ . Het bbp benaderen we door dit te schrijven als het inkomen per hoofd  $y_t$  maal de beroepsbevolking  $L_t$ , ofte wel  $Y_t = y_t L_t$ . We kunnen nu de AOW-uitgaven schrijven als  $q_t = b_t O_t / Y_t = (b_t / y_t)(O_t / L_t)$ . Merk op dat de verhouding  $b_t / y_t$  de verhouding tussen de AOW-uitkering en het inkomen van werkenden weergeeft, terwijl we eerder de verhouding  $O_t / L_t$  als grijze druk definieerden.

We vergelijken de AOW-uitgaven in jaar  $t$ ,  $q_t$ , meestal met de AOW-uitgaven in een eerder periode, laten we zeggen jaar  $v$ . Van jaar  $t$  naar jaar  $v$  veranderen de determinanten van  $q_t$ . We schrijven  $b_t = \beta_{tv} b_v$ , waarbij de parameter de aanpassing van de AOW-uitkering jaar  $t$  naar jaar  $v$  voorstelt. Voorts schrijven we  $O_t = g_{tv} O_v$ . De parameter  $g_{tv}$  geeft de ontwikkeling van de aantallen AOW-gerechtigden weer en is dus ook een maat voor de vergrijzing. De ontwikkeling van het inkomen per hoofd van de werkende bevolking schrijven we als  $y_t = (p_{tv} \gamma_{tv}) y_v$ . Het inkomen per hoofd neemt toe door inflatie, aangegeven met  $p_{tv}$  en door reële economische groei, aangegeven door  $\gamma_{tv}$ . Tenslotte schrijven we de ontwikkeling van de beroepsbevolking als  $L_t = \lambda_{tv} L_v$ , waarbij  $\lambda_{tv}$  de groei van de beroepsbevolking voorstelt.

Stel nu dat we de AOW-uitgaven in een bepaald jaar, zeg  $t = 2012$  willen vergelijken met de AOW-uitgaven in een voorgaand jaar, zeg  $v = 1985$ , dan kunnen we met de bovenstaande definities schrijven:

$$q_t = (b_t / y_t)(O_t / L_t) = ([\beta_{tv} b_v] / [(p_{tv} \gamma_{tv}) y_v]) ([g_{tv} O_v] / [\lambda_{tv} L_v]) = (\beta_{tv} / (p_{tv} \gamma_{tv})) (g_{tv} / \lambda_{tv}) \times (b_v / y_v)(O_v / L_v) = (\beta_{tv} / (p_{tv} \gamma_{tv})) (g_{tv} / \lambda_{tv}) q_v$$

De ontwikkeling van de AOW-uitgaven van 1985 naar 2012 kan dus uitgedrukt worden als de ontwikkeling van een combinatie van parameters, namelijk  $\beta_{tv} / (p_{tv} \gamma_{tv})$  die informatie geeft over de koppeling van de uitkering aan de inflatie en de reële economische groei over de periode 1985-2012 en de verhouding  $g_{tv} / \lambda_{tv}$  die informatie geeft over de ontwikkeling grijze druk.

Met de bovenstaande formule kan men nu zelf allerlei scenario's voor de ontwikkeling van de AOW-uitgaven doorrekenen. Zo zal bij een volledig welvaartsvaste koppeling waarbij de AOW-uitkering het inkomen per hoofd volgt, de

<sup>13</sup> Om een percentage te krijgen moeten we de quote  $q_t$  met 100 vermenigvuldigen. Om ruimte te besparen zien we daar in het vervolg van af.

term  $\beta_{tv}/(p_{tv}\gamma_{tv})$  gelijk moeten zijn aan 1, zodat  $q_t = (g_{tv}/\lambda_{tv})q_v$ , oftewel de ontwikkeling van de AOW-uitgaven wordt geheel bepaald door de ontwikkeling van de grijze druk, zoals weergegeven door de term  $g_{tv}/\lambda_{tv}$ . Als echter de uitkering alleen wordt gekoppeld aan de inflatie geldt dat  $\beta_{tv}/p_{tv}$  gelijk moet zijn aan 1, en geldt dat  $q_t = (1/\gamma_{tv})(g_{tv}/\lambda_{tv})q_v$ . Behalve door de grijze druk wordt de ontwikkeling van de AOW-uitkering nu ook bepaald door de reële economische groei  $\gamma_{tv}$ . Hoe hoger deze groei, des te lager de AOW-uitgaven als % bbp. Zoals we weten uit paragraaf 3 is de ontwikkeling van de AOW-uitgaven van 1985 tot 2012 een combinatie van deze twee mogelijkheden.