

Jaap de Koning  
Arie Gelderblom  
José Gravesteijn  
Elisa de Vleeschouwer

SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam

24-02-2017

# Kosten en opbrengsten terugbrengen AOW-leeftijd naar 65 jaar

## *Samenvatting en conclusies*

### ***Inleiding***

De AOW-leeftijd is in de afgelopen jaren verhoogd en zal als het huidige overheidsbeleid wordt voortgezet verder worden verhoogd. De overheid heeft twee motieven voor dit beleid, die beide te maken hebben met de demografische ontwikkeling. Het eerste motief is dat door het stijgende aandeel van ouderen de AOW-uitgaven sterk zullen toenemen. Als tweede motief wordt genoemd dat door de vergrijzing de verhouding tussen actieven en inactieven zou dalen wat de welvaart onder druk zou zetten. De overheid gaat er vanuit dat het weer terugbrengen van de AOW-leeftijd aanzienlijke kosten zou meebrengen en negatieve effecten zou hebben op de arbeidsparticipatie. Het is echter de vraag of de overheid een volledig en accuraat beeld heeft van de kosten en opbrengsten van het terugbrengen van de AOW-leeftijd. In deze studie gaan we nader in op een aantal specifieke punten die bij deze afweging van kosten en baten een rol spelen:

1. Een cruciale factor in de hierboven genoemde motieven om de AOW-leeftijd te verhogen, is dat de werkgelegenheid hierdoor toeneemt. Vraag is in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is. Hierbij wordt niet alleen gekeken of het aantal werkenden toeneemt bij de ouderen waarop de verhoging van de AOW-leeftijd direct van toepassing is, maar ook naar de werkgelegenheidseffecten bij andere groepen.
2. (Vrijwilligers)werk met een AOW-uitkering (AOW als “basisinkomen”). Als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht, betekent dit niet automatisch dat alle ouderen die dan eerder AOW krijgen stoppen met werken. En voor zover zij eerder stoppen met betaalde arbeid gaan zij mogelijk meer vrijwilligerswerk verrichten.
3. Het terugbrengen van de AOW-leeftijd leidt tot meer AOW-uitgaven. Daartegenover staan mogelijk besparingen op andere sociale uitkeringen (WW, arbeidsongeschiktheid, bijstand), uitvoeringskosten (bijvoorbeeld van re-integratie van oudere werkzoekenden) en kosten van het “AOW-gat” (er ontstaat een leemte voor degenen die voor het ingaan van de verhoging

van de AOW-leeftijd reeds voortijdig zijn uitgetreden en degenen die vanwege de aard van hun werk blijvend eerder uittreden).

4. De consequenties van de verhoging van de AOW-leeftijd zijn niet gelijk voor verschillende groepen, waarbij we met name aandacht besteden aan de verschillen tussen lager en hoger opgeleiden.

De stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd is inmiddels al enige tijd een feit. Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats om na te gaan welke effecten we daarvan in de data terug zien. Welke effecten zijn op korte termijn zichtbaar in de uitkeringen en de werkgelegenheid? Daarnaast raadplegen we de wetenschappelijke literatuur over studies in landen waar al eerder een verhoging van de pensioenleeftijd heeft plaatsgevonden. Op basis hiervan geven we schattingen van de effecten en kosten van het weer verlagen van de AOW-leeftijd. Het gaat hierbij om de effecten en kosten van het terugbrengen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar. Onze berekeningen van de extra AOW-uitgaven en de inverdieneffecten hebben betrekking op de situatie waarin alle 65- en 66-jarigen onder de verhoging van de AOW-leeftijd zullen vallen, vergeleken met de situatie waarin de AOW-leeftijd 65 jaar was gebleven. Op korte termijn zullen de extra uitgaven van het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar lager zijn, omdat de AOW-leeftijd nog niet de 67 jaar heeft bereikt.

### ***Werkgelegenheidseffecten***

De verhoging van de AOW-leeftijd wordt vanaf 2013 in stappen uitgevoerd. Maar in de periode vóór 2013 is de arbeidsparticipatie van oudere werknemers al fors gestegen. Halverwege de jaren '90 lag de netto arbeidsparticipatie van 55-64 jarigen nog maar op een kwart, terwijl deze kort na 2010 was opgelopen tot ruim boven de 50 procent: meer dan een verdubbeling. Bij vrouwen is de stijging nog sterker, corresponderend met de algemene stijging van de arbeidsparticipatie van deze groep. Ook de participatie van 65-plussers en in het bijzonder die van 65-jarigen is sinds het midden van de jaren '90 gestegen, maar tussen 2009 en 2013 is deze toename bij 65-jarigen afgevlakt.

Voor ons onderzoek is specifiek van belang in hoeverre de verhoging van de AOW-leeftijd heeft geleid tot een toename van de arbeidsparticipatie van 65-jarigen en de leeftijdsjaren (vlak) daaronder. Die laatste groep zou er op kunnen anticiperen dat de AOW-datum verder weg komt te liggen en dan deze periode tussen uittreding uit betaald werk en het moment dat men AOW ontvangt willen beperken. Als de leeftijd voor een volledig aanvullend pensioen tevens opschuift, vormt dit eveneens een prikkel om de periode van een eventuele flexibele vervroegde opname (met een lagere uitkering) niet al te groot te laten worden. Daarom zullen de werkgelegenheidseffecten van het terugdraaien van de AOW-leeftijdsverhoging ook afhangen of de aanvullende pensioenen eveneens weer rond de 65 volledig zullen worden uitgekeerd, of dat dit op een later moment blijft en daarmee een prikkel blijft bestaan om dit later op te nemen.

Wat laten een aantal recente ontwikkelingen waarbij reeds een begin is gemaakt met het verhogen van de AOW-leeftijd zien? Het positieve werkgelegenheidseffect voor 65-jarigen komt uit de data-analyses duidelijk naar voren. Uit CBS-data afkomstig van de Enquête Beroepsbevolking (een steekproefonderzoek) blijkt dat de arbeidsparticipatie van 65-jarigen in 2012 op 17 procent lag, terwijl deze in 2016 23 procent betreft. Deze stijging is een trendbreuk met de jaren tussen 2009 en 2013: zoals we eerder aangaven was er toen bijna geen stijging in de arbeidsparticipatie van 65-jarigen. Wel zien we in deze data dat mensen die later geboren zijn op oudere leeftijd vaker betaald werk verrichten, waarmee de kans groter is dat dit patroon zich ook voortzet als hun leeftijd verder stijgt. Dat 65-jarigen in de jaren na 2013 steeds vaker een betaalde baan hebben, wordt vergemakkelijkt doordat dezelfde groep op 64-jarige leeftijd (en eerdere leeftijden) ook steeds vaker een baan had. Men noemt dit ook wel een cohorteffect. Daarom is ook een meer precieze analyse uitgevoerd waarbij

integrale CBS-data van alle werknemers zijn gebruikt en de leeftijd van 65-jarigen tot op de maand nauwkeurig is gebruikt. Hierdoor is te toetsen of de verhoging van de AOW-leeftijd, die in recente jaren in stapjes van maanden is uitgevoerd voor 65-jarigen, precies is terug te zien in de aantallen werknemers met deze leeftijd. Dit laatste blijkt duidelijk het geval. De stijging van de werkgelegenheid van 65-jarige werknemers treedt voor het grootste deel op bij de maandgroepen binnen de 65-jarigen die voor het eerst niet langer onder de AOW vallen.

Wat zijn de ervaringen in andere landen? Empirische studies naar de effecten van verhoging van de pensioenleeftijd bevestigen dat hiervan een positief effect uitgaat op de werkgelegenheid van betrokken groepen. De orde van grootte van dit effect varieert sterk tussen de studies en ligt tussen de 5 procentpunten en 33 procentpunten (voor de betreffende leeftijdsgroep die onder de verhoging valt). Sommige studies hanteren een andere effectmaat en concluderen bijvoorbeeld dat door de verhoging van de pensioenleeftijd met 1 jaar de gemiddelde uittredeleeftijd uit betaald werk met een half jaar opschuift. Onze conclusie dat de verhoging van de AOW-leeftijd een positief werkgelegenheidseffect heeft op de direct betrokken groep is dus in lijn met de bestaande literatuur.

Dat de werkgelegenheid toeneemt bij 65-jarigen doordat zij niet langer onder de AOW vallen, kan mogelijk doorwerken op de werkgelegenheid van andere groepen. In onze literatuurstudie hierover, hebben we ons met name gericht op de effecten voor twee groepen, namelijk de jongeren en de net iets minder ouderen (degenen die ook in de oude situatie de pensioenleeftijd nog niet bereikt hebben).

Wat betreft de laatste groep kan vanuit theoretisch perspectief zowel een positief als negatief effect op de werkgelegenheid optreden. Hiervoor is reeds gewezen op mogelijke anticipatie op de verhoging van de pensioenleeftijd, waardoor men langer doorwerkt of keuzes maakt om dit beter mogelijk te maken. Denkbaar is bijvoorbeeld dat oudere werkenden zich realiseren dat het pensioen op een later moment valt en daarop anticiperen door bijvoorbeeld meer te investeren in hun "employability". Wat betreft de vraagkant (werkgevers) is anderzijds denkbaar dat deze groep minder aantrekkelijk wordt, omdat de werkgever zich realiseert dat deze groep langer in dienst blijft, terwijl men een minder positief beeld heeft over de verhouding productiviteit versus beloning van deze groep.

Vanuit theoretisch oogpunt is dus zowel een positief als negatief effect denkbaar van de verhoging van de AOW-leeftijd op de arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroepen (vlak) daaronder. Kunnen we vanuit de beschikbare data en de internationale empirische literatuur iets zeggen of de werkgelegenheidseffecten van de AOW-leeftijdsverhoging per saldo eerder positief of negatief zullen zijn? Zoals hierboven reeds is aangegeven laten cijfers over de arbeidsparticipatiegraad van de leeftijden onder 65 ook na 2013 een – soms forse – stijging van de netto arbeidsparticipatie zien. De cijfers laten zien dat bij bijvoorbeeld 63- en 64-jarigen na 2012 een forse groei in de arbeidsparticipatie optreedt, wat een indicatie is van een positief effect van de verhoging van de AOW-leeftijd. Van belang is wel op te merken dat ook in eerdere jaren bij deze groepen al behoorlijke stijgingen hebben plaatsgevonden en dat een cohorteffect hier een belangrijke rol kan spelen. Vanaf ongeveer 2007 is namelijk sprake van een forse stijging van de participatiegraad bij een breed aantal oudere leeftijdsgroepen en via een cohorteffect kan zich dit in de jaren daarna lang doorzetten. Ook data over de gemiddelde uittredeleeftijd laten een duidelijke trendmatige stijging vanaf 2007 zien, die zich na 2013 (het begin van de AOW-leeftijdsverhoging) voortzet. Het effect voor leeftijdsgroepen onder de 65 jaar is daarom moeilijk te ontrafelen van cohorteffecten en reeds langer durende trends.

Precieze vaststelling van het effect op grond van deze cijfers is dus niet mogelijk. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat de extra werkgelegenheid bij 65-plussers ten koste gaat van de leeftijdsgroepen daaronder. Enkele internationale studies bevestigen dit en wijzen eerder op het tegendeel, namelijk dat de werkgelegenheid van deze groepen juist stijgt bij een verhoging van de pensioenleeftijd. Tevens zijn er indicaties dat werknemers – en hun werkgevers – anticiperen op langer doorwerken door vaker

aan scholing deel te nemen, waardoor de ondervertegenwoordiging van ouderen bij scholing afneemt. Dit effect treedt met name op in publieke sectoren.

Wat betreft eventuele verdringing van jongeren door latere uittreding van ouderen wijzen de beschikbare studies overwegend uit dat verdringing geen of maar een beperkte rol speelt. Enkele studies vinden wel een verdringing maar deze studies kijken naar korte termijn effecten op bedrijfs- of lokaal niveau en houden geen rekening met macro-economische doorwerkingseffecten. Dat verdringing tussen ouderen en jongeren maar een beperkte rol speelt, leren ook de ervaringen met de VUT uit de vorige eeuw. Toen was het idee dat eerdere stoppen met werken tot meer werkgelegenheid van jongeren zou leiden, maar in de praktijk bleek dit niet of amper het geval te zijn. Dit was een belangrijke reden om met de VUT te stoppen.

Wat betekent dit alles nu voor het werkgelegenheidseffect? Uit het bovenstaande komt naar voren dat de verhoging van de AOW-leeftijd een duidelijk positief effect heeft op het aantal werkzame 65-jarigen waarvoor de AOW niet meer geldt. Tevens zijn er geen aanwijzingen dat dit effect ten koste gaat van de werkgelegenheid voor leeftijdsgroepen (vlak) onder de oude AOW-leeftijd; eerder zijn er aanwijzingen dat er ook een positief effect op het aantal werkzame personen in deze groep is. Het totale aantal werkzame ouderen (of anders gezegd: de werkgelegenheid voor ouderen) neemt door de verhoging van de AOW-leeftijd dus toe. Het is daarom waarschijnlijk dat door de verhoging van de AOW-leeftijd niet alleen het aantal werkzame ouderen toeneemt, maar ook het totale aantal werkzame personen in onze economie, zij het mogelijk minder sterk door enige verdringing van jongeren. De totale werkgelegenheid stijgt hierdoor. Dit betekent dat het weer terugbrengen van de AOW-leeftijd niet alleen een negatief effect op de werkgelegenheid van ouderen heeft, maar ook op de macro-werkgelegenheid. Dit negatieve effect op de macro-werkgelegenheid heeft onder meer negatieve effecten voor de belasting- en premie-inkomsten van de overheid.

### ***(Vrijwilligers)werk na de AOW leeftijd (AOW als “basisinkomen”)***

Hiervoor concludeerden we dat het terugbrengen van de AOW-leeftijd een negatief effect heeft op de werkgelegenheid van de direct betrokken groep. Wel is belangrijk op te merken dat dit niet betekent dat alle ouderen die dan eerder AOW krijgen stoppen met werken. In de periode vóór de verhoging van de AOW-leeftijd werkte reeds een deel van de 65-jarigen en de leeftijdsgroepen daarboven door na het bereiken van hun 65<sup>e</sup>. Van de 66-jarigen heeft in 2016 12,6 procent betaald werk. Qua profiel gaat het dan relatief vaak om hoger opgeleiden en zelfstandigen. Vraag is in hoeverre ook zonder verhoging van de AOW-leeftijd nog een zekere groei van deze werkgelegenheid zou mogen worden verwacht. Er zijn een aantal redenen om aan te nemen dat als de AOW-gerechtigde leeftijd niet wordt opgetrokken, de arbeidsparticipatie van degenen die AOW-gerechtigd blijven niet heel veel verder zal stijgen:

- De arbeidsparticipatie van 66-jarigen en ouderen is sinds 2011 maar amper gestegen. Dit terwijl de reikwijdte van cao's waarin doorwerken na het bereiken van de AOW-leeftijd wordt gefaciliteerd in deze periode is toegenomen.
- Meer specifiek is ook tussen 2015 en 2016 maar in beperkte mate sprake van een stijging. Dit is voor deze periode des te meer opvallend omdat sinds begin 2016 de regelgeving is veranderd om de arbeidsparticipatie van AOW-ers juist te bevorderen (met name Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd).
- Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat individuele werkgevers terughoudend zijn om AOW-ers in dienst te nemen of te houden, tenzij daar prangende redenen voor zijn en de ouderen bereid zijn tot een fors loonoffer.

Dit betekent dat als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht naar 65 de opgetreden stijging in de werkgelegenheid van deze groep weer voor een belangrijk deel ongedaan wordt gemaakt.

Maatschappelijk gezien zijn niet alleen de effecten van de AOW-leeftijd op betaald werk van belang, maar ook op onbetaald werk. Leidt het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar tot een hogere deelname aan **vrijwilligerswerk** door ouderen? Uit de literatuur blijkt dat het antwoord afhankelijk is van de mate waarin mensen die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben reeds vrijwilligerswerk doen. Het aandeel vrijwilligers onder gepensioneerden zou na hun pensionering niet of nauwelijks toenemen, maar mensen die al vrijwilligerswerk deden voor hun pensionering zouden na hun pensionering meer uren gaan besteden aan vrijwilligerswerk. Bij verhoging van de pensioenleeftijd komt men dus later op de leeftijd dat men meer uren gaat besteden aan vrijwilligerswerk, bij terugbrengen van de pensioenleeftijd naar 65 jaar juist eerder. Uit een van de betreffende studies is af te leiden dat vrijwilligers gemiddeld ongeveer 2 à 3 uur meer vrijwilligerswerk per week gaan doen na hun pensionering.

De hypothese dat deelname aan vrijwilligerswerk onder jongeren zou afnemen als minder ouderen betaald werk gaan doen wordt niet door de literatuur ondersteund. Er zijn belangrijke verschillen in motieven om vrijwilligerswerk te doen tussen ouderen en jongeren. Ook het type vrijwilligerswerk is verschillend voor ouderen en jongeren. Ouderen onderscheiden zich van andere groepen vrijwilligers op punten zoals leefomstandigheden, levenservaring, vrije tijd en verplichtingen. Er kan niet zonder meer sprake zijn van 'uitruil' van vrijwilligerswerk tussen ouderen en jongeren.

Conclusie is dat door het terugbrengen van de AOW-leeftijd de deelname aan vrijwilligerswerk zou toenemen. In volumetermen is dit effect echter niet groot. De toename doet zich met name voor bij werkenden die dan eerder stoppen met werken en reeds vrijwilligerswerk deden toen zij nog werkten. Zij gaan gemiddeld enkele uren per week meer gaan besteden aan vrijwilligerswerk. Ten opzichte van alle vrijwilligerswerk dat reeds door 65-plussers wordt verricht, is dit een kleine toename.

### ***Inverdieneffecten***

Verhoging van de AOW-leeftijd levert een besparing op in de AOW-uitgaven, maar leidt daartegenover mogelijk ook tot extra uitgaven, zoals voor andere sociale uitkeringen waarop men langer een beroep moet doen. Het terugbrengen van de AOW-leeftijd levert daarmee een aantal besparingen op ("inverdieneffecten"). We onderscheiden de volgende inverdieneffecten:

- a) Uitvoeringskosten door het SVB;
- b) Uitgaven aan andere sociale zekerheidsregelingen dan AOW;
- c) Uitvoeringskosten van re-integratie van oudere werkzoekenden, arbeidsongeschikten en uitvoeringskosten van andere sociale zekerheidsregelingen;
- d) Reparatie van het "AOW-gat".

### ***Uitvoeringskosten SVB***

De uitvoeringskosten voor de Sociale Verzekeringsbank voor de verhoging van de AOW-leeftijd zijn beperkt. In de Memorie van Toelichting bij de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtlijnleeftijd, worden de eenmalige invoeringskosten door de SVB geraamd op iets minder dan € 2 miljoen. Voorzien werd tevens dat de structurele uitvoeringskosten als gevolg van de werkzaamheden in verband met de voorschotregeling in eerste instantie met ruim € 1 miljoen per jaar zouden toenemen. Vervolgens zal op den duur een besparing optreden als gevolg van minder instroom in de AOW. Bij een eerdere inschatting van de uitvoeringskosten door de SVB lagen de kosten hoger doordat daar rekening werd gehouden met een flexibele AOW. Hierbij werd voorzien dat enkele miljoenen euro's extra per jaar aan kosten zouden worden gemaakt.

Nu is niet gezegd dat het terugbrengen van de AOW-leeftijd een besparing oplevert van de genoemde extra uitvoeringskosten. Deze zijn immers voor een belangrijk deel al gemaakt. Het terugbrengen van de reeds in gang gezette verandering zal op zichzelf ook weer uitvoeringskosten meebrengen.

#### *Kosten sociale uitkeringen*

Als de AOW-leeftijd opschuift komen personen ook langer in aanmerking voor andersoortige sociale uitkeringen voor werkloosheid, bijstand of arbeidsongeschiktheid. We spreken dan van substitutie, dat wil zeggen dat doordat AOW-uitkeringen pas later beschikbaar komen, het volume van andersoortige sociale uitkeringen hoger wordt. De kosten van andersoortige uitkeringen nemen daarom toe bij een hogere AOW-leeftijd, wat een besparing oplevert als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht. Verschillende buitenlandse studies naar de effecten van verhoging van de pensioenleeftijd geven aan dat het hierbij om een substantieel effect gaat. In het onderstaande geven we een schatting van het extra volume in andersoortige sociale uitkeringen dat correspondeert met een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. We baseren deze cijfers op een extrapolatie van aantallen uitkeringsgerechtigden in de leeftijdsjaren vlak onder 65 jaar. Omdat reeds een begin is gemaakt met de verhoging van de AOW-leeftijd, hebben we tevens getoetst of in de meest recente jaren waarin de AOW-leeftijd reeds in stapjes is verhoogd deze extrapolatie ook ongeveer opgaat. Voor dit laatste kijken we naar het aantal 65-jarigen bij de uitkeringsgerechtigden, rekening houdend met de AOW-grens in betreffend jaar. Deze resultaten voor 65-jarige uitkeringsgerechtigden ondersteunden voor de meeste uitkeringssoorten de validiteit om een extrapolatie toe te passen. Waar sprake was van een afwijking hebben we een correctie op de extrapolatie toegepast.

Via toepassing van de genoemde methode van extrapolatie schatten we in dat een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar jaarlijks leidt tot circa € 1,6 miljard extra uitgaven aan andere uitkeringen. Het belangrijkste onderdeel hiervan zijn de kosten voor arbeidsongeschiktheidsregelingen die bijna € 1 miljard bedragen. In het bedrag van € 1,6 miljard is nog geen rekening gehouden dat degenen die bij een verhoging van de AOW-leeftijd in een andere uitkering (bijvoorbeeld een WAO-uitkering) komen gemiddeld ook een hogere uitkering zullen krijgen. Daarom hebben we hiervoor een correctie toegepast, waarbij we gebruik hebben gemaakt van de afwijking van de uitkeringshoogte die nu al van toepassing is op de leeftijdsgroepen onder de AOW-leeftijd. We komen dan uit op een schatting van de extra uitgaven aan uitkeringen van circa € 1,8 miljard.

#### *Kosten re-integratie werkzoekenden en arbeidsongeschikten en uitvoeringskosten andere sociale uitkeringen*

Bij een verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar is niet alleen sprake van hogere uitgaven aan uitkeringen, maar ook aan uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan omdat het aantal uitkeringsgerechtigden toeneemt. Tevens geldt dat dan de omvang toeneemt van de doelgroep van oudere werkzoekenden en arbeidsongeschikten waarop re-integratiemaatregelen van toepassing zijn.

In eerste instantie hebben wij berekend hoeveel deze kosten zouden toenemen als verondersteld zou worden dat deze kosten proportioneel toenemen met de groei van de doelgroep. Het gaat dan om uitvoeringskosten voor het UWV en re-integratiekosten door gemeenten, maar ook maatregelen als de mobiliteitsbonus. Uitgaande van een proportionele stijging is sprake van ongeveer 185 miljoen euro extra uitgaven. Dit is echter een absoluut maximum, omdat bij bijvoorbeeld de uitvoeringskosten voor het UWV en re-integratiekosten voor de gemeente schaalvoordelen in de uitvoering te verwachten zijn. Historische gegevens laten bijvoorbeeld voor het UWV zien dat er maar een beperkt verband is tussen de uitvoeringskosten en het aantal uitkeringen. Beleidsmatige keuzes (bezuinigingen) zijn veel bepalender. Bij de mobiliteitsbonus is bij een proportionele toename met de

omvang van de potentiële doelgroep sprake van een maximum omdat bij 66- en 67-jarigen vermoedelijk sprake is van een kleinere kans op herintrede – en daarmee toepassing van de bonus – dan bij degenen die iets jonger zijn. Daarom is te verwachten dat de feitelijke extra uitgaven verbonden aan een verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar (en dus besparing bij het terugbrengen daarvan) duidelijk lager zullen liggen dan de genoemde 185 miljoen.

#### *Reparatie van het AOW-gat*

Dat de AOW-leeftijd is verhoogd betekent dat er een “gat” ontstaat voor mensen die reeds voor de invoering hiervan aan een VUT- of prepensioenregeling deelnamen. Hiervoor is een voorziening in het leven geroepen, de zogenaamde Overbruggingsregeling (OBR), die voor de jaren 2013-2015 jaarlijks ongeveer € 4 tot 11 miljoen heeft gekost. De begrote bedragen (in 2015 bijvoorbeeld 16 miljoen) waren aanmerkelijk hoger, omdat bij deze regeling sprake is van een hoge mate van niet-gebruik. De totale kosten voor uitvoering van de OBR, zowel de eenmalige als de structurele, zijn in de periode 2013 – 2025 voor de SVB ca. € 14,8 miljoen. Tot en met 2015 is voor ca. € 20 miljoen uitgekeerd aan de OBR.

De OBR zal op den duur verdwijnen omdat deze is ingesteld voor personen die met vervroegd pensioen zijn gegaan, maar zich niet hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd. Bij beroepen en sectoren waar vervroegde uittreding in de vorm van functioneel leeftijdsontslag een blijvend karakter heeft, heeft ook het AOW-gat een blijvend karakter. Het Ministerie van Defensie heeft daarom een structurele AOW-gat compensatie ingesteld van jaarlijks 8 miljoen om dit te compenseren. De politie heeft in de Financiële Verantwoording 2015 een schuld opgenomen voor de afwikkeling van het AOW-gat van € 9 miljoen ten behoeve van medewerkers die voor 1 januari 2013 gebruik hebben gemaakt van de FLO-regeling. Deze reservering is tijdelijk omdat het functioneel leeftijdsontslag niet langer van toepassing is. We hebben niet systematisch alle cao's en sectoren geïnventariseerd op de mogelijkheid van functioneel leeftijdsontslag en hoe dit vervolgens is geregeld.

#### *Eindconclusie over inverdieneffecten en verhouding tot extra AOW-uitgaven*

In het bovenstaande zijn we ingegaan op een aantal inverdieneffecten als de AOW-leeftijd zou worden teruggebracht van 67 naar 65 jaar. Het gaat dan om besparingen op (andere) sociale uitkeringen, uitvoeringskosten van deze uitkeringen en het “AOW-gat”. In totaal gaat het dan om een geschatte besparing van ongeveer € 2 miljard. De door ons geschatte extra AOW-uitgaven door een verlaging van 67 naar 65 jaar bedragen circa € 4,7 miljard per jaar. Iets meer dan veertig procent wordt dus weer “terugverdiend” door deze inverdieneffecten.

### **Lager versus hoger opgeleiden**

Lager opgeleiden in de leeftijdscohorten die de AOW instromen, zijn eerder gestart op de arbeidsmarkt, maar hebben gemiddeld genomen tijdens hun arbeidsleven meer met werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te maken gehad. Wel zijn er grote verschillen tussen individuen. Onder de lager opgeleiden zijn er ook die vroeg zijn gaan werken en altijd hebben gewerkt. Verder hebben werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor de meesten die het overkomt negatieve gevolgen. Er zijn geen harde gegevens dat lager opgeleiden daadwerkelijk in hun leven meer werken dan middelbaar en hoger opgeleiden. Bij mannen zijn hiervoor wel enige aanwijzingen, vooral als we lager met hoger opgeleiden vergelijken.

Reeds eerder is onderzoek verricht naar het profijt van de AOW voor lager en hoger opgeleiden en hoe dit verandert als de AOW-leeftijd opschuift of teruggebracht wordt (Bonenkamp e.a., 2013). Het netto profijt bij de AOW is bij hoger opgeleiden ongunstiger dan bij lager opgeleiden. Dit wordt met name veroorzaakt door hun hogere bijdragen doordat de AOW-premies inkomensafhankelijk zijn. Bij vrouwen wordt het verschil nog versterkt door de grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen opleidingsgroepen. Deze verschillen in bijdragen wegen meer dan evenredig op tegen de verschillen in de baten die bij hoger opgeleiden ook hoger zijn omdat zij gemiddeld langer leven en daardoor langer profiteren van de AOW.

Bonenkamp e.a. geven ook een aparte inschatting van de effecten van de verschuiving van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. Hierbij vergelijken ze de verschuivingen in de bijdragen en in de baten. Waar de AOW in het algemeen relatief ongunstig is voor hoger opgeleiden (zij dragen vooral meer bij), is een verhoging van de leeftijd hiervan juist relatief ongunstig voor lager opgeleiden. De lagere benodigde premies ("lasten") door de hogere AOW-leeftijd werken met name in het voordeel van de hoger opgeleiden (doordat deze premies inkomensgerelateerd zijn), terwijl de teruggang in financiële baten grotendeels vergelijkbaar is voor verschillende groepen.

Hierboven is reeds aangestipt dat hoger opgeleiden een langere levensverwachting hebben. De verwachte levensjaren zijn verschillend naar opleidingsniveau. De resterende levensverwachting als men 65 is, ligt bij de laagste opleidingscategorie rond de 3 tot 4 jaar lager dan voor de hoogste opleidingscategorie. Het verschil in *gezonde* jaren levensverwachting tussen de laagste en hoogste groep opgeleiden is dan nog hoger, namelijk 6 jaar. Dit alles betekent dat een verhoging of het terugbrengen van de AOW-leeftijd in *relatieve* zin een aanzienlijk grotere impact heeft op de lager opgeleiden wat betreft de (gezonde) jaren dat zij hier nog van mogen "genieten".

### **Slotbeschouwing**

Alle resultaten overziend kunnen we concluderen dat iets meer dan 40 procent van de bezuinigingen op de AOW-uitgaven door een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar opgaat aan hogere uitgaven aan andere sociale uitkeringen, inclusief extra uitvoeringskosten hiervoor. Verder is te verwachten dat een verhoging van 65 naar 67 jaar ertoe leidt dat de groep ouderen die met de verhoging te maken krijgt minder vrijwilligerswerk gaat doen. Maar dit laatste effect is van beperkte omvang.

Hoewel een vrij groot deel van de mensen die met de AOW-leeftijdsverhoging te maken krijgt in een andere uitkering komt of blijft zitten, neemt door de verhoging van de AOW-leeftijd het aantal werkzame personen in deze groep duidelijk toe. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal werkzame personen in de leeftijdsgroep direct onder de 65 jaar lager wordt door de verhoging van de AOW-leeftijd; eerder is sprake van het tegendeel, namelijk dat door de AOW-leeftijdsverhoging ook bij deze groep het aantal werkzame personen toeneemt. Mogelijk treedt er enige verdringing van jongeren op,



maar het is waarschijnlijk dat het totale aantal werkzame personen in Nederland door de verhoging van de AOW-leeftijd toeneemt.

Voor lager opgeleiden is de verhoging van de AOW-leeftijd zeker bij mannen gemiddeld genomen minder gunstig. Omdat zij vroeg zijn gaan werken, hebben ze vaak een lang arbeidsleven en voor zover ze na hun vijftigste of zestigste niet meer werken heeft dit meestal te maken met werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Middelbaar en hoger opgeleiden beginnen later met werken en hebben minder met werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te maken. Verder leven lager opgeleiden minder lang en profiteren ze dus minder van de AOW.

Wat betekent dit nu voor het weer verlagen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar? De extra uitgaven aan AOW-uitkeringen bedragen jaarlijks circa € 4,7 miljard, maar deze worden voor ongeveer twee miljard gecompenseerd door inverdieneffecten doordat met name minder besteed wordt aan uitkeringen voor andere sociale uitkeringen. Per saldo betekent dit een toename van de uitgaven aan uitkeringen van ongeveer € 2,7 miljard. Daarnaast treedt waarschijnlijk een verlies aan werkgelegenheid op dat onder meer gepaard gaat met minder inkomsten aan belastingen en premies. Dit komt dan bovenop de € 2,7 miljard. Deze bedragen hebben betrekking op de situatie waarin alle 65- en 66-jarigen onder de AOW-leeftijdverhoging zullen vallen vergeleken met de situatie waarin de AOW-leeftijd 65 jaar was gebleven. Op korte termijn zullen de kosten van het weer verlagen van de AOW-leeftijd minder hoog zijn, omdat op dit moment de AOW-leeftijd nog niet op 67 jaar ligt. Verder wijzen we erop dat ook van belang is wat er gebeurt met de richtleeftijd van aanvullende pensioenen. Als deze parallel aan de AOW wordt teruggebracht heeft dit weer een aparte doorwerking. Ten slotte komt een verlaging van de AOW-leeftijd tegemoet aan het probleem van (vooral laag opgeleide) mensen die vroeg met werken zijn begonnen en voor hun 65ste fysiek aan het eind van hun Latijn zijn.

Er wordt vaak gezegd dat op langere termijn een (verdere) verhoging van de AOW-leeftijd onontkoombaar is doordat mensen steeds ouder worden. Mensen hebben dan in hun leven in totaal meer inkomen nodig en dat betekent dat zij gemiddeld genomen ook meer inkomen moeten genereren. Maar dat betekent niet noodzakelijk dat zij dan ook in hun leven navenant meer moeten werken. Dat hangt vooral af van de productiviteitsstijging. In de twintigste eeuw is deze stijging zodanig geweest dat dit het mogelijk maakte dat mensen een korter arbeidsleven kregen en tijdens hun arbeidsleven aanzienlijk minder uren gingen werken. Door de verwachte ontwikkelingen op het gebied van automatisering en robot-technologie zou er in de toekomst opnieuw zo'n periode met relatief hoge productiviteitsstijgingen kunnen komen. Dan zou het niet zonder meer nodig zijn dat de AOW-leeftijd automatisch gekoppeld wordt aan de (verdere toename van) de levensverwachting.

Bij de huidige verhoging van de AOW-leeftijd zien we al dat veel ouderen die eronder vallen niet meer kunnen werken en arbeidsongeschikt of werkloos zijn of blijven. Als de AOW-leeftijd verder wordt verhoogd boven de 67 jaar zullen deze problemen alleen maar groter worden. Daarnaast zijn ook veel mensen uit jongere generaties niet voorbereid op een langer arbeidsleven. Zelfs als je kijkt naar de jongeren die nu van school komen, is dat voor een grote groep het geval. Bijvoorbeeld veel jongeren met ten hoogste een mbo-2 opleiding hebben al weinig kansen op werk als zij op de arbeidsmarkt komen. Zij nemen later in hun arbeidscarrière ook relatief weinig deel aan verdere scholing. Maatregelen die nu genomen worden om arbeidsparticipatie tijdens het arbeidsleven te bevorderen zoals het benutten van de transitievergoeding bij ontslag voor omscholing, zijn volstrekt onvoldoende. Een adequaat systeem voor een leven lang leren ontbreekt in Nederland. Zo'n systeem zal echter hard nodig zijn om ervoor te zorgen dat voldoende mensen ook daadwerkelijk langer kunnen doorwerken.