

ARTIKELEN

Stijging van de AOW-leeftijd: nieuw akkoord, einde discussie?

Joop de Beer & Nicole van der Gaag*

Sinds 2008 is de verhoging van de AOW-leeftijd een terugkerend thema op de politieke agenda, met als resultaat dat sinds 2013 de vaste AOW-leeftijd van 65 jaar is losgelaten en op termijn de AOW-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting. Ook na de eerste concrete afspraak hierover bleef de verhoging van de AOW-leeftijd een belangrijk discussiepunt, met enerzijds de betaalbaarheid van de AOW als belangrijke reden voor de verhoging en anderzijds de toenemende gezondheidsklachten bij het stijgen van de leeftijd als belangrijk tegenargument. Daarnaast leidt de verhoging van de AOW-leeftijd tot veel onvrede. Het gaat dan over de verdeling van tijd tussen werk en AOW, maar ook over verschillen tussen generaties of naar sociaaleconomische status. In dit artikel bespreken we de gevolgen van de verschillende afspraken over de verhoging van de AOW-leeftijd in Rutte II en het Pensioenakkoord 2019 voor de omvang van de beroepsbevolking, de verhouding tussen AOW- en werkjaren, de sociaaleconomische verschillen en het aantal AOW-jaren dat in goede gezondheid kan worden doorgebracht. Ook stellen we de vraag in hoeverre de afspraken uit het Pensioenakkoord voldoende zijn om de discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd te kunnen sluiten. De regels uit het nieuwe pensioenakkoord zorgen ervoor dat de verhouding tussen werk- en AOW-tijd gelijk verdeeld wordt tussen generaties en lijken niet ten koste te gaan van het aantal AOW-jaren in goede gezondheid. Ook zijn de mogelijkheden verruimd om voor de AOW-leeftijd met pensioen te gaan. Of dit voldoende is om de sociaaleconomische verschillen het hoofd te bieden, zal afhangen van de implementatie van de afspraken. Met het nieuwe pensioenakkoord lijkt de angel uit de discussie, maar of het vuur definitief gedoofd is, blijft de vraag.

Inleiding

Hoewel demografen al sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw waarschuwden voor de vergrijzing, kwam de discussie over de AOW-leeftijd pas in 2008 echt op gang. Sindsdien is de stijging van de AOW-leeftijd niet alleen een terugkerend thema op de politieke agenda, maar ook een van de heetste hangijzers. Aanvankelijk waren de verschillende partijen nog te zeer verdeeld om tot een akkoord te komen. Daarnaast leek de nood nog niet hoog genoeg. Door het afschaffen van de prepensioenregelingen in 2006 nam de gemiddelde pensioenleeftijd immers al sterk toe, door de crisis lagen de banen niet bepaald voor het oprapen

* Joop de Beer is werkzaam bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI-KNAW). E-mail: beer@nidi.nl. Nicole van der Gaag is eveneens werkzaam bij het NIDI-KNAW.

en het duurde nog even voordat de babyboomers massaal de AOW-leeftijd zouden bereiken. De kentering kwam in 2011. In dat jaar werd in de Stichting van de Arbeid een pensioenakkoord overeengekomen, waarin werd afgesproken dat de AOW-leeftijd zou stijgen tot 67 jaar in 2025 (Veilbrief, 2019), waarna de verhoging van de AOW-leeftijd gekoppeld zou worden aan de stijging van de levensverwachting. In dat akkoord werd ook afgesproken dat mensen met zware beroepen zouden worden ontzien, maar hier werd geen concrete invulling aan gegeven. Bij het Lenteakkoord van 2012 werd de verhoging van de AOW-leeftijd versneld tot 67 jaar in 2023. Twee jaar later, in het regeerakkoord van Rutte II, werd het tempo verder opgeschroefd tot 67 jaar in 2021. Deze laatste versnelling werd gerealiseerd door de AOW-leeftijd in 2019, 2020 en 2021 met steeds 4 maanden te laten toenemen. In eerste instantie werd er niet al te heftig gereageerd op deze versnelling, maar na enige tijd kwam er onder aanvoering van de FNV toch verzet tegen deze snelle verhoging van de AOW-leeftijd. Een belangrijk punt hierbij was het nog altijd ontbreken van een regeling voor zware beroepen. Ook wakkerde de versnelling het gevoel van onvrede aan (De Beer, Van Dalen, & Henkens, 2017), voor de huidige generaties ouderen, die zich niet goed op hun latere AOW hadden kunnen voorbereiden, voor de jongere generaties, die nu veel langer zouden moeten doorwerken, voor werknemers met een zwaar beroep, omdat zij simpelweg niet zolang konden doorwerken, en voor werknemers met een laag inkomen of personen met een lagere opleiding, omdat zij toch al een lagere levensverwachting hebben en nu nóg minder lang van hun AOW zouden kunnen genieten. Het was dan ook niet verwonderlijk dat het stijgingstempo van de AOW-leeftijd een belangrijke rol speelde bij de onderhandelingen over een nieuw pensioenakkoord.

Naast argumenten met betrekking tot de betaalbaarheid van de AOW en het op peil houden van de omvang van de beroepsbevolking, kan de discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd kort gezegd worden teruggebracht tot twee kernvraagstukken. Het eerste heeft betrekking op de verdeling van tijd, enerzijds tussen werk en AOW, anderzijds tussen gezonde AOW-jaren en AOW-jaren met beperkingen. Het tweede heeft betrekking op de verdeling in tijd tussen generaties, naar sociaaleconomische status, en tussen mannen en vrouwen.

In dit artikel bespreken we de gevolgen van de verschillende afspraken over de verhoging van de AOW-leeftijd in Rutte II en het Pensioenakkoord 2019 voor de omvang van de beroepsbevolking en de verdeling van tijd. Als eerste bespreken we de knelpunten in de afspraken over de verhoging van de AOW-leeftijd zoals vastgelegd in het regeerakkoord Rutte II en de aanpassingen van deze afspraken in het Pensioenakkoord 2019 om aan deze knelpunten tegemoet te komen. Vervolgens laten we zien wat de afspraken over de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting betekenen voor achtereenvolgende generaties en voor de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Daarna besteden we aandacht aan de vraag of voor iedereen die op hetzelfde tijdstip is geboren dezelfde AOW-leeftijd zou moeten gelden en of differentiatie van de AOW-leeftijd een oplossing zou kunnen bieden voor het verkleinen van sociaaleconomische verschillen in AOW-duur. Ook gaan we na of de stijging van de AOW-leeftijd ten koste gaat van het aantal gezonde AOW-jaren dat iemand kan verwachten. We besluiten het artikel met de vraag of de discussie rond het verhogen van de AOW-leeftijd nu gesloten kan worden.

Verhoging AOW-leeftijd: Rutte II en het Pensioenakkoord 2019

Bij de invoering van de AOW in 1957 werd de AOW-leeftijd vastgesteld op 65 jaar. Die leeftijd is 55 jaar lang niet gewijzigd. Gezien de stijging van de levensverwachting en de verbetering van de gezondheid is het een logische gedachte om de AOW-leeftijd te laten toenemen. Was bij de invoering van de AOW de resterende levensverwachting van iemand die 65 werd nog 15 jaar, in 2008 was dit inmiddels gestegen tot 20 jaar. Als de AOW-leeftijd niet zou stijgen, zou het aantal AOW'ers tot 2040 met 50% toenemen, terwijl de omvang van de potentiële beroepsbevolking (het aantal 20- tot 65-jarigen) met 5% zou dalen. De belangrijkste oorzaak van deze onbalans is niet de stijging van de levensverwachting maar de ontwikkeling van het geboortecijfer in het verleden. Toch biedt de stijging van de levensverwachting wel een rechtvaardiging voor de stijging van de AOW-leeftijd. Minder vanzelfsprekend is de vraag hoe snel de AOW-leeftijd moet toenemen. De versnelde stijging van de AOW-leeftijd tot 2022 volgens de plannen van Rutte II was veel groter dan de stijging van de levensverwachting in dezelfde periode. Terwijl tussen 2019 en 2021 volgens Rutte II de AOW-leeftijd jaarlijks met 4 maanden zou worden verhoogd, zou de levensverwachting op 65-jarige leeftijd in deze periode volgens de prognose met 'slechts' anderhalve maand per jaar toenemen. Dit zou betekenen dat mensen die vanaf 2021 de AOW-leeftijd zouden bereiken gemiddeld 8 maanden korter AOW zouden ontvangen dan mensen die in 2018 met AOW gingen. De versnelde stijging werd beschouwd als een inhaalslag. Over de gehele periode 2012-2021 bezien zou de stijging van de AOW-leeftijd overeenkomen met de stijging van de levensverwachting, alleen was die stijging niet gelijkmatig over de periode verdeeld. Nadat in 2012 de vaste AOW-leeftijd van 65 jaar was losgelaten, steeg de AOW-leeftijd eerst langzamer dan de levensverwachting, vervolgens even snel, om ten slotte sneller te gaan stijgen dan de levensverwachting. Pas na deze inhaalslag zou een verdere stijging gelijk opgaan met de stijging van de levensverwachting.

Door de stijging van de AOW-leeftijd na 2022 een-op-een te koppelen aan de stijging van de levensverwachting zouden toekomstige generaties even lang van hun AOW kunnen genieten als de huidige AOW'ers. Dit betekende dat vóór 2012 de stijging van de levensverwachting volledig ten goede kwam aan meer AOW-jaren, terwijl na 2022 precies het omgekeerde zou gaan gelden. De volledige winst in levensverwachting voor jonge generaties zou dan opgaan aan langer werken. Kortom, het zou van het ene uiterste naar het andere gaan. Voor de huidige generaties ouderen betekende de snelle verhoging van de AOW-leeftijd bovendien dat zij maar een beperkte tijd hadden om zich hierop voor te bereiden (Van Vuuren, Bolhaar, & Dillingh, 2017).

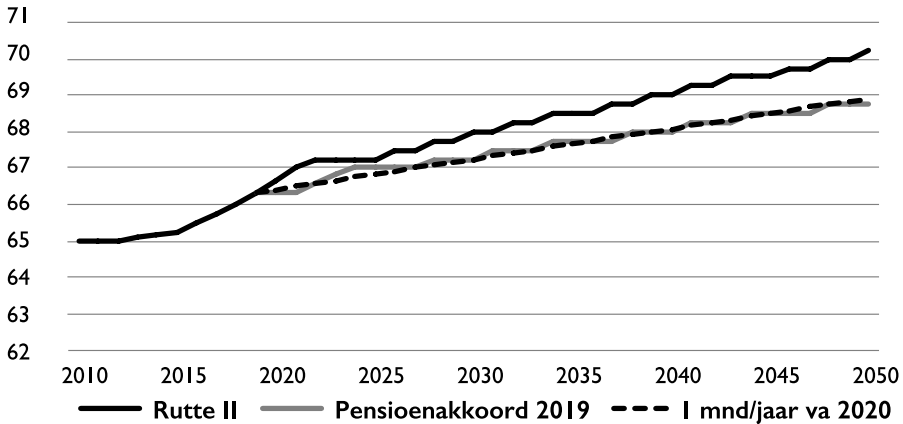
Een ander knelpunt in de koppeling van de stijging van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting is dat de levensverwachting een gemiddelde betreft. Niet iedereen leeft even lang; er zijn grote sociaaleconomische verschillen. Mensen met een lagere opleiding hebben een groter risico om vóór de AOW-leeftijd te overlijden, en als ze de AOW-leeftijd wel bereiken, zullen ze naar verwachting minder jaren van hun pensioen kunnen genieten (KPMG, 2017). Ook neemt de kans op gezondheidsproblemen toe met het stijgen van de leeftijd. Dit betekent dat het risico op arbeidsongeschiktheid toeneemt als de AOW-leeftijd hoger wordt. Omdat lager opgeleiden vaak een slechtere gezondheid

hebben, geldt dit vooral voor hen (Gezondheidsraad, 2018). Ook voor mensen met een zwaar beroep of laag inkomen is het vaak moeilijker om langer door te werken, terwijl zij minder financiële mogelijkheden hebben om eerder, dat wil zeggen vóór de AOW-leeftijd, te stoppen met werken. Daarnaast vergroot de stijging van de AOW-leeftijd het risico dat relatief meer pensioenjaren in minder goede gezondheid zullen worden doorgebracht.

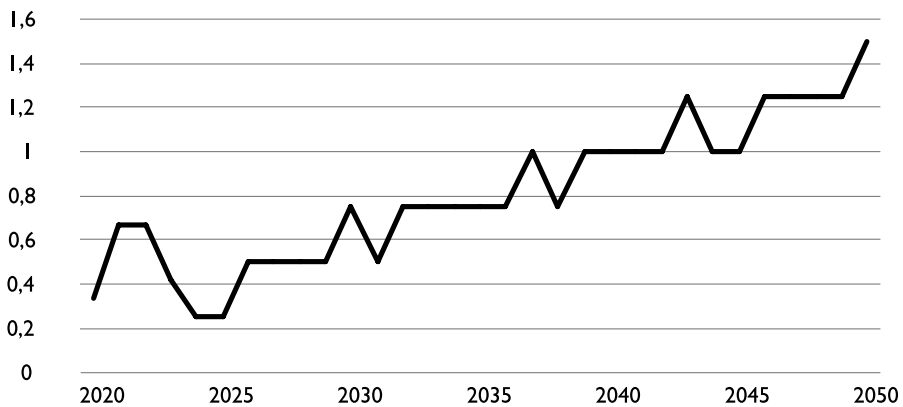
Om tegemoet te komen aan de bezwaren van een versnelde verhoging van de AOW-leeftijd en een een-op-eenkoppeling van de stijging van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting hebben regering, werkgevers en werknemers in het Pensioenakkoord 2019 afgesproken om de AOW-leeftijd tot 2021 te bevriezen op 66 jaar en 4 maanden, daarna stapsgewijs te verhogen tot 67 jaar in 2024 en vanaf 2025 minder snel te verhogen dan de stijging van de levensverwachting. Verder is de mogelijkheid verbeterd om 3 jaar vóór de AOW-leeftijd met pensioen te gaan, omdat de boete die de werkgever moest betalen bij financiering van een vroeger pensioen wordt afgeschaft tot een maximum vroegpensioen van 19.000 euro per jaar. Het bedrag aan vroegpensioen kan hoger zijn, maar over het meerdere moet de werkgever dan wel een boete betalen.

Koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting

In het Pensioenakkoord 2019 is de verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar in 2024 vastgelegd en is afgesproken dat vanaf 2025 de AOW-leeftijd met 8 maanden stijgt als de levensverwachting op 65-jarige leeftijd met 1 jaar toeneemt. Figuur 1 laat zien dat in vergelijking met Rutte II de AOW-leeftijd enerzijds wordt verlaagd door de bevroering van de AOW-leeftijd in 2020 en 2021, en anderzijds omdat vanaf 2025 het stijgingstempo wordt getemperd (zie ook: Van Dalen, Henkens, & De Beer, 2019). Omdat de stijging van de AOW-leeftijd vanaf 2025 gekoppeld wordt aan de levensverwachting en de prognose van die levensverwachting mogelijk nog verandert, kan de AOW-leeftijd uiteindelijk lager of hoger uitvallen dan in de figuur is weergegeven. Het wetsvoorstel dat de verhoging van de AOW-leeftijd tot 2025 regelt is inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. De verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2025 is nog niet wettelijk vastgelegd. Volgens het Pensioenakkoord zal de AOW-leeftijd tussen 2020 en 2050 toenemen met 2,4 jaar. Dit komt neer op een gemiddelde stijging met 1 maand per jaar. Volgens Rutte II zou de stijging 3,6 jaar zijn. Omdat volgens het nieuwe pensioenakkoord de AOW-leeftijd eerst in 2020 en 2021 wordt bevroren, vervolgens in de jaren 2022-2024 in drie stappen van 3 maanden toeneemt, en daarna in een iets lager tempo dan de levensverwachting zal stijgen, pakt het pensioenakkoord niet voor iedereen hetzelfde uit, zoals figuur 2 laat zien. Voor de generaties die vanaf 2020 en 2021 AOW krijgen (generaties die halverwege de jaren vijftig zijn geboren) is de verlaging van de AOW-leeftijd beduidend groter dan voor de generaties die in 2024 en 2025 AOW-gerechtigd worden (generaties die in de tweede helft van de jaren vijftig zijn geboren). Vanaf 2026 neemt de verlaging van de AOW-leeftijd geleidelijk toe.



Figuur 1 AOW-leeftijd 2010-2050
Bron: Rijksoverheid (2019) en eigen berekeningen



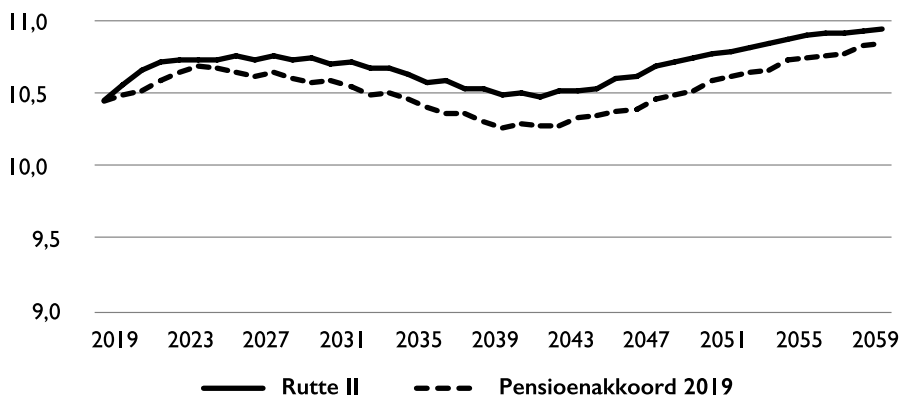
Figuur 2 Verschil in AOW-leeftijd tussen Rutte II en Pensioenakkoord 2019
Bron: Rijksoverheid (2019) en eigen berekeningen

Nu de stijging van de AOW-leeftijd minder sterk is dan de stijging van de levensverwachting, wordt een deel van de winst in levensverwachting vertaald in een langere pensioenperiode. De verhouding tussen het aantal pensioenjaren en het aantal werkjaren blijft hierdoor stabiel. Dit maakt de stijging van de AOW-leeftijd voor jongere generaties beter aanvaardbaar. De stijging van de AOW-leeftijd vindt plaats in stappen van 3 maanden. Dit komt er in de praktijk op neer dat de AOW-leeftijd na een stijging met 3 maanden steeds enkele jaren stabiel blijft. Deze systematiek leidt tot verschillen in AOW-duur tussen mensen die in opeenvolgende jaren zijn geboren. Omdat de stijging van de AOW-leeftijd die in het Pensioenakkoord is afgesproken neerkomt op een gemiddelde stijging

van de AOW-leeftijd met 1 maand per jaar, had men ook kunnen besluiten om de AOW geleidelijker te laten toenemen, namelijk elk jaar met 1 maand.

Omdat onzeker is hoe sterk de levensverwachting zal toenemen, is bij een koppeling van de stijging van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting de hoogte van de AOW-leeftijd voor toekomstige generaties onzeker. Volgens de huidige regelgeving wordt de AOW-leeftijd 5 jaar van tevoren vastgesteld. Dit betekent dat oudere werknemers pas vrij kort voor hun pensioen weten wanneer hun AOW ingaat. Wanneer de koppeling van de stijging van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting wordt vervangen door een jaarlijkse stijging van de AOW-leeftijd met 1 maand, geeft dat veel meer duidelijkheid. Gemiddeld komt dat stijgingstempo op hetzelfde neer als de stijging die nu is afgesproken (zie figuur 1), maar het voordeel is dat de stijging van de AOW-leeftijd dan geleidelijker en voorspelbaarder zou zijn. Men hoeft dan niet te wachten op nieuwe prognoses van de levensverwachting. Iemand die in 1981 is geboren, weet dan nu al dat hij of zij vanaf 2050 AOW krijgt. Daarbij moet wel een voorbehoud worden gemaakt. Aan een dergelijke eenvoudige regel kan niet onverminderd worden vastgehouden als de ontwikkeling van de levensverwachting langdurig zou stagneren. Dit betekent dat niet elk jaar een nieuwe berekening gemaakt hoeft te worden, maar om de 10 of 20 jaar onderzocht zou moeten worden of de regel nog wel voldoet.

De vertraging van de stijging van de AOW-leeftijd heeft een dempend effect op de omvang van de beroepsbevolking. Als de AOW-leeftijd niet was verhoogd, zou de potentiële beroepsbevolking de komende jaren in een stevig tempo teruglopen. Door de snelle verhoging van de AOW-leeftijd in Rutte II werd de daling van de potentiële beroepsbevolking uitgesteld tot rond 2030 (zie figuur 3). De matiging van de stijging van de AOW-leeftijd in het nieuwe Pensioenakkoord leidt er toe dat de beroepsbevolking vanaf 2025 gaat teruglopen. Het verschil blijft overigens beperkt tot maximaal 2%. Vanaf 2040 gaat de omvang van de beroepsbevolking weer toenemen.



Figuur 3 Potentiële beroepsbevolking: aantal mensen van 20 jaar tot AOW-leeftijd (x miljoen)

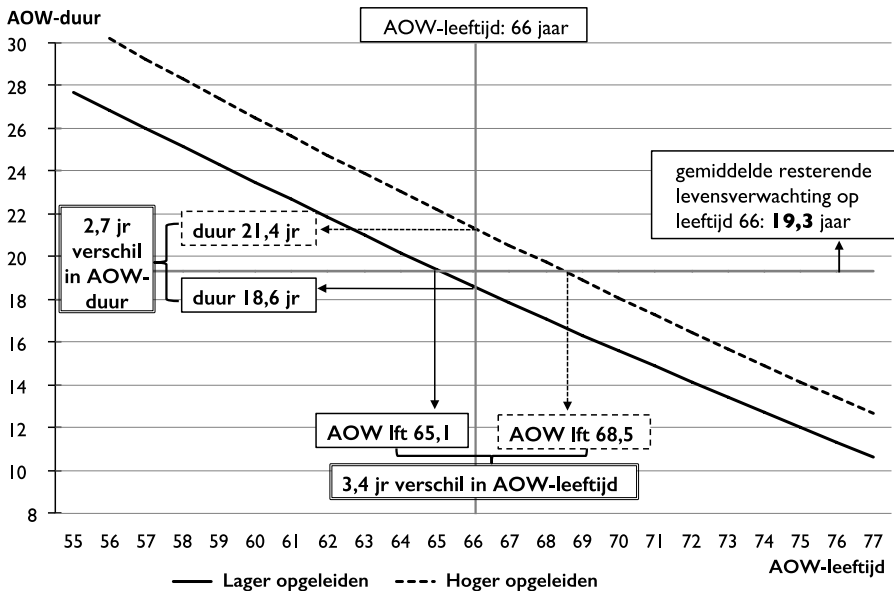
Bron: CBS (2019a) en eigen berekeningen

Differentiatie van de AOW-leeftijd

Voor iedereen die op hetzelfde tijdstip is geboren geldt dezelfde AOW-leeftijd. Maar de gevolgen van de stijging van de AOW-leeftijd zijn niet voor iedereen hetzelfde. Voor mensen met een zwaar beroep, laag inkomen, lage opleiding en/of slechte gezondheid wordt het moeilijker om werken vol te houden tot de steeds hogere AOW-leeftijd (De Koning, Gelderblom, Gravesteijn, & De Vleeschouwer, 2017). Bovendien beginnen lager opgeleiden meestal op jongere leeftijd met werken en moeten ze dus meer jaren werken tot ze de AOW-leeftijd bereiken (Henkens, Van Solinge, Damman, & Dingemans, 2016), zonder dat daar meer pensioenjaren tegenover staan (Bonenkamp, Nusselder, Mackenbach, Peters, & Ter Rele, 2013). Sterker nog, ze hebben gemiddeld een lagere levensverwachting, zodat ze vermoedelijk korter van hun AOW kunnen genieten. Deze verschillen waren er natuurlijk ook al toen de AOW-leeftijd nog 65 jaar was, maar toen waren er meer mogelijkheden om vervroegd uit te treden. Ook nu is het bij veel pensioenregelingen mogelijk om eerder met pensioen te gaan, maar in tegenstelling tot vroegere, vaak financieel aantrekkelijke prepensioenregelingen gaat dit tegenwoordig gepaard met een lagere pensioenuitkering. Voor mensen met een laag pensioen is de keuzevrijheid in de praktijk dan ook beperkt. Een flexibele AOW-leeftijd zou het voor mensen met een laag inkomen, slechte gezondheid en zwaar beroep mogelijk kunnen maken om eerder te stoppen met werken (Adema, Bonenkamp, & Meijdam, 2015). Maar dan zou de AOW-uitkering bij vroeger stoppen niet zodanig sterk moeten dalen dat men bij een laag aanvullend pensioen onder het sociaal minimum dreigt te komen. Hierdoor is discussie ontstaan over de vraag of de AOW-leeftijd kan worden gedifferentieerd, bijvoorbeeld door mensen met een fysiek zwaar beroep of mensen die al een bepaald aantal jaren hebben gewerkt de mogelijkheid te bieden de AOW eerder in te laten gaan zonder dat hun uitkering evenredig wordt verlaagd (Koning & Meuwese, 2017). In het Pensioenakkoord is hier niet voor gekozen. Het opstellen van een lijst met zware beroepen blijkt in de praktijk problematisch te zijn en een betrouwbare registratie van het arbeidsverleden ontbreekt (Borghans & Ter Weel, 2012). Een alternatief is de AOW-leeftijd te differentiëren op basis van opleidingsniveau (zie ook: De Beer & Van der Gaag, 2018). Een voordeel van het gebruiken van opleidingsniveau als criterium in vergelijking met bijvoorbeeld inkomens (Muns, Knoef, & Van Soest, 2018) is de stabiliteit over de levensloop: onder dertigplussers verandert het opleidingsniveau nauwelijks meer.

Ter illustratie van de verschillen tussen lager en hoger opgeleiden hebben we op basis van CBS-gegevens voor beide groepen een schatting gemaakt van de resterende levensverwachting in 2018 voor leeftijden vanaf 55 jaar. Onder lage opleiding verstaan we basisonderwijs, vmbo, mbo 1, en onderbouw havo en vwo; onder hoge opleiding hbo en wetenschappelijk onderwijs. De rest geldt als middelbaar. In 2018 was de AOW-leeftijd 66 jaar en de gemiddelde resterende levensverwachting voor een 66-jarige 19,3 jaar (figuur 4). Gemiddeld genomen zou iemand die in 2018 de AOW-leeftijd bereikte dus kunnen rekenen op ruim 19 jaar AOW. Voor lager opgeleiden was dit echter een half jaar minder (18,6 jaar), terwijl het voor hoger opgeleiden 2 jaar meer was. In dit geval zullen lager opgeleiden dus gemiddeld ruim 2,5 jaar korter van hun AOW kunnen genieten dan hoger opgeleiden.

Als we willen streven naar een vergelijkbare AOW-duur voor lager en hoger opgeleiden, kunnen we nagaan bij welke leeftijd de resterende levensverwachting voor lager en hoger opgeleiden gelijk is aan 19,3 jaar (de gemiddelde resterende levensverwachting in 2018 voor alle 66-jarigen). Volgens deze redenering zou de AOW-leeftijd voor een lager opgeleide uitkomen op 65 jaar en 1 maand, en voor een hoger opgeleide op 68 jaar en 6 maanden. Dit leidt tot een verschil van bijna 3,5 jaar. Dat dit verschil groter is dan het verschil in resterende levensverwachting bij het bereiken van de leeftijd van 66 jaar komt omdat lager opgeleiden een grotere kans hebben om op jongere leeftijd, ofwel voor het bereiken van de AOW-leeftijd, te overlijden dan hoger opgeleiden.



Figuur 4 Differentiatie AOW-leeftijd naar opleidingsniveau
Bronnen: CBS (2019b) en eigen berekeningen

Deze voorbeelden laten zien dat, los van problemen rond de praktische uitvoerbaarheid, differentiatie van de AOW-leeftijd geen eenvoudige pasklare oplossing biedt voor het verkleinen van sociaaleconomische verschillen in AOW-duur. Bovendien kan differentiatie van de AOW-leeftijd leiden tot ongewenste gedragseffecten. Het is geen stimulans voor werkgevers en werknemers om te streven naar duurzame inzetbaarheid van mensen met fysiek zware beroepen door scholing en aanpassing van het werk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de mogelijkheid van differentiatie niet is meegenomen in het Pensioenakkoord 2019. De meer gematigde stijging van de AOW-leeftijd en de mogelijkheid om 3 jaar voor de AOW-leeftijd te stoppen met werken (als de werkgever daarvoor wil betalen) maken de problemen voor mensen met een lagere opleiding of zwaar beroep wel kleiner, maar lossen ze niet volledig op.

Gezonde AOW-jaren

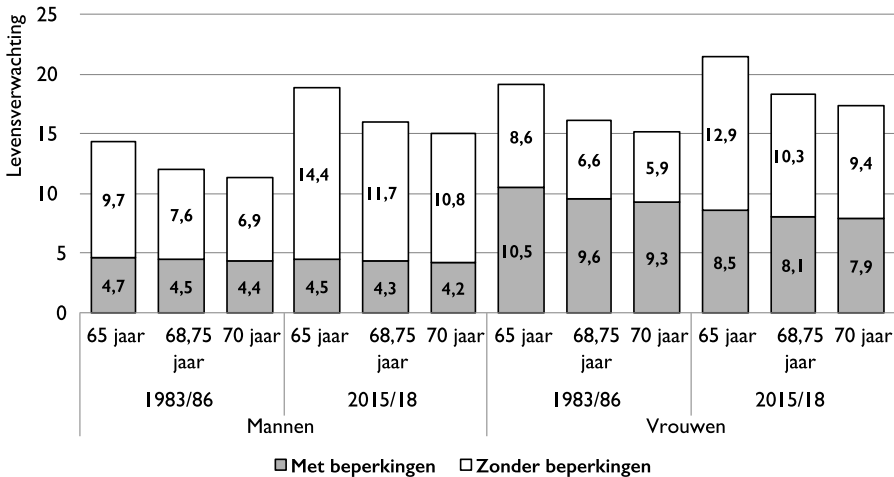
Aangezien de kans op gezondheidsproblemen toeneemt met het stijgen van de leeftijd en de stijging van de AOW-leeftijd niet gekoppeld is aan de gezondheid, betekent een hogere AOW-leeftijd een groter risico op gezondheidsklachten vanaf het moment dat iemand AOW-gerechtigd wordt. Daar staat tegenover dat de gezondheid van jongere generaties gemiddeld genomen beter is dan die van oudere generaties. De vraag is nu welk van deze twee effecten het grootst is: het negatieve leeftijdseffect of het positieve periode-effect (zie ook: De Beer & Van der Gaag, 2019).

Gezondheid kan op verschillende manieren worden gemeten. Als men goede gezondheid definieert als de afwezigheid van chronische ziekten, is de gezondheid de afgelopen jaren achteruitgegaan. Het percentage ouderen met chronische ziekten is toegenomen. Mogelijke oorzaken zijn betere diagnoses, hogere overlevingskansen voor diverse ziekten en toename van overgewicht. Tegelijkertijd ervaren steeds meer ouderen hun gezondheid als goed. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ouderen steeds later last krijgen van lichamelijke beperkingen. Dit betekent dat veel ouderen ondanks een chronische aandoening toch langer actief kunnen blijven. Gezondheid kan ook worden gemeten aan de hand van het al dan niet hebben van matige of ernstige lichamelijke beperkingen. Het CBS berekent de levensverwachting zonder lichamelijke beperkingen aan de hand van gegevens over beperkingen in horen, zien en bewegen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of men een gesprek kan voeren, kleine letters in de krant kan lezen, 400 meter aan een stuk kan lopen en een volle boodschappentas kan dragen, al dan niet met een hulpmiddel als een bril, gehoorapparaat of wandelstok. Omdat het al dan niet optreden van lichamelijke beperkingen in belangrijke mate de zelfredzaamheid van ouderen bepaalt, nemen we deze gezondheidsmaat als uitgangspunt voor het beantwoorden van de vraag of de verhoging van de AOW-leeftijd tot minder gezonde AOW-jaren zal leiden.

In het algemeen geldt dat met het stijgen van de leeftijd iemand minder gezonde jaren voor de boeg heeft. Tegenwoordig mag een man van 60 jaar nog 18,3 jaar zonder matige of ernstige lichamelijke beperkingen verwachten en een man van 75 jaar nog maar 7,9 jaar. Het aantal te verwachten jaren met beperkingen verschilt echter maar weinig (4,8 versus 3,7). Het verschil zit dus met name in het aantal gezonde jaren. De jaren met beperkingen zijn vooral de laatste levensjaren. Hoewel vrouwen een hogere levensverwachting hebben dan mannen, is hun gezonde levensverwachting ruim een jaar lager. Voor vrouwen boven de 70 jaar is het aantal nog te verwachten jaren met beperkingen zelfs hoger dan het aantal gezonde jaren.

Met het stijgen van de leeftijd van 60 tot 70 jaar neemt de nog te verwachten gezonde levensduur met 0,7 jaar per leeftijdsjaar af. Dit geldt voor zowel mannen als vrouwen. Dit betekent dat de stijging van de AOW-leeftijd van 66 jaar en 4 maanden (de AOW-leeftijd nu) naar 68 jaar en 9 maanden (de AOW-leeftijd in 2050 volgens het Pensioenakkoord 2019) zal leiden tot een verlies aan 1,7 gezonde pensioenjaren. Dit is het negatieve leeftijdseffect. Maar dit veronderstelt dat de gezondheid de komende jaren niet zal verbeteren. De 68-jarige van 2050 is evenwel niet de 68-jarige van nu. Sinds de jaren tachtig is de gezonde levensverwachting van 65-jarige mannen met ruim 4,5 jaar toegenomen en van

70-jarige mannen met iets minder dan 4 jaar. Het aantal jaren met beperkingen is nauwelijks veranderd (figuur 5). Als we veronderstellen dat de stijging van de gezonde levensverwachting tussen 65 en 70 jaar evenredig verdeeld is over de tussenliggende leeftijden, is de toename van de gezonde levensverwachting voor een man van 68 jaar en 9 maanden 4,1 jaar. Gemiddeld nam de gezonde levensverwachting dan jaarlijks met 0,13 jaar toe. Als de stijging van de gezonde levensverwachting de komende 30 jaar in hetzelfde tempo zou blijven toenemen, zou het verwachte aantal jaren zonder beperkingen met 3,8 jaar toenemen. Dit positieve periode-effect is groter dan het negatieve leeftijdseffect. Ondanks de stijging van de AOW-leeftijd zal het verwachte aantal gezonde AOW-jaren dus met 2 jaar toenemen. Dit geldt ook voor vrouwen. Weliswaar was de stijging van de levensverwachting voor vrouwen de afgelopen decennia minder groot dan die van mannen, maar de stijging van de gezonde levensverwachting was vrijwel even groot, doordat voor vrouwen het aantal jaar met beperkingen is afgenomen. Dus ook vrouwen kunnen bij een stijging van de AOW-leeftijd een toename van het aantal gezonde AOW-jaren verwachten. Ook de sterkere stijging van de AOW-leeftijd volgens Rutte II ging niet ten koste van het aantal gezonde AOW-jaren – dit leverde een toename van 0,7 jaar op (De Beer & Van der Gaag, 2019) – maar de vertraging van het stijgingstempo van de AOW-leeftijd volgens het Pensioenakkoord 2019 leidt tot substantieel meer AOW-jaren zonder beperkingen.



Figuur 5 *Levensverwachting zonder en met matige en ernstige beperkingen*
Bronnen: CBS (2019c) en eigen berekeningen

Voor de gemiddelde man en vrouw gaat de stijging van de AOW-leeftijd dus niet ten koste van gezonde AOW-jaren. Maar zoals we hierboven al zagen, geldt het gemiddelde niet voor iedereen. Mensen met een lagere opleiding leven korter dan gemiddeld. Dit blijken vooral gezonde jaren te zijn; het aantal jaren met beperkingen verschilt maar weinig. De achterstand in gezondheid van lager

opgeleiden komt dus niet door meer jaren met beperkingen, maar door minder jaren zonder beperkingen (De Beer & Van der Gaag, 2019). Hoewel de hogere AOW-leeftijd ook voor lager opgeleiden niet ten koste gaat van het aantal gezonde AOW-jaren, leven lager opgeleiden wel korter dan gemiddeld, waarbij het verschil geheel bestaat uit gezonde jaren.

Tot slot

Er zijn twee redenen waarom er veel valt te zeggen voor de stijging van de AOW-leeftijd. In de eerste plaats neemt het aantal ouderen sterk toe, terwijl de beroepsbevolking amper groeit. Dit zet de betaalbaarheid van de AOW flink onder druk. In de tweede plaats neemt de levensverwachting toe. Zonder een stijging van de AOW-leeftijd zou de verhouding tussen het aantal jaren dat men AOW ontvangt en het aantal jaren dat men werkt steeds schever worden. Toch is de verhoging van de AOW-leeftijd een steeds terugkerend punt van discussie, met name omdat zij al gauw een gevoel van onvrede oproept (Henkens et al., 2016). De versnelde stijging van de AOW-leeftijd volgens Rutte II riep dan ook veel verzet op, terwijl op de matiging die in het Pensioenakkoord is afgesproken door zowel werkgevers als werknemers en de politiek positief is gereageerd. Dit wil echter niet zeggen dat met het Pensioenakkoord 2019 alle knelpunten zijn opgelost. Veel zal afhangen van de manier waarop de afspraken in het akkoord worden geïmplementeerd. Dit geldt met name voor de mogelijkheid om 3 jaar eerder met pensioen te kunnen gaan voor personen met een zwaar beroep, slechte gezondheid of laag inkomen. Maar ook van belang is de ontwikkeling van de gezondheid. Zal de gezonde levensverwachting de komende jaren in hetzelfde tempo blijven stijgen? Nemen verschillen in gezondheid af of toe? Eind 2018 zijn in het zogeheten Nationaal Preventieakkoord maatregelen aangekondigd om de gezondheid te verbeteren door roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik aan te pakken. Of deze maatregelen tot een verkleining van de gezondheidsverschillen zullen leiden, moet worden afgewacht. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018) constateerde onlangs dat sociaaleconomische verschillen in gezondheid hardnekkig zijn en noemde het verkleinen van die verschillen zelfs een onoplosbaar probleem. Tot slot zal duidelijk zijn dat ook de betaalbaarheid van de AOW – hoewel in dit artikel niet besproken – een belangrijke rol zal blijven spelen in de discussie over het al dan niet verhogen van de AOW-leeftijd. Met het Pensioenakkoord 2019 lijkt voor het moment de angel uit de discussie te zijn. Door de tijdelijke bevrozing en vervolgens minder snelle stijging zijn de AOW-vooruitzichten voor zowel lager als hoger opgeleide jongeren en ouderen verbeterd ten opzichte van Rutte II. Ook voor mensen met zware beroepen ziet het er nu gunstiger uit. Of hiermee alle knelpunten zijn opgelost, zal nog moeten blijken. Bovendien blijft door de koppeling van de verhoging van de AOW-leeftijd aan de prognose van de levensverwachting de hoogte van de AOW-leeftijd voor toekomstige generaties onzeker. Ook zal de AOW-leeftijd hierdoor een jaarlijks terugkerend onderwerp blijven. Dus hoewel de angel uit de discussie lijkt te zijn, is het de vraag of het vuur volledig is gedoofd. En zolang het vuur blijft smeulen, is een beetje zuurstof genoeg om de brand weer in volle hevigheid te laten uitbarsten.

Het onderzoek waar dit artikel op is gebaseerd is medegefinancierd door Instituut Gak.

Literatuur

- Adema, Y., Bonenkamp, J., & Meijdam, L. (2015). Waarom een flexibele AOW wél een goed idee is. *Me Judice*, 20 maart 2015.
- Bonenkamp, J., Nusselder, W., Mackenbach, J., Peters, F., & Ter Rele, H. (2013). Herverdeling door pensioenregelingen. *Netspar Design Paper*, maart 2013.
- Borghans, L., & Ter Weel, B. (2012). Zware dilemma's voor zware beroepen. *Demos Bulletin over Bevolking en Samenleving*, 28(10), 5-8.
- CBS. (2019a). Kerncijfers van diverse bevolkingsprognoses en waarneming. Verkregen van CBS StatLine op <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70737ned/table?ts=1571748586092>
- CBS. (2019b). Gezonde levensverwachting; onderwijsniveau. Verkregen van CBS StatLine op <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83780NED/table?ts=1571748911860>
- CBS. (2019c). Gezonde levensverwachting; vanaf 1981. Verkregen van CBS StatLine op <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71950ned/table?ts=1571749343970>
- De Beer, J., Van Dalen, H., & Henkens, K. (2017). Wanneer voelt de verhoging van de AOW-leeftijd als diefstal? *Me Judice*, 27 februari 2017.
- De Beer, J., & Van der Gaag, N. (2018). Hoe kunnen verschillen in levensverwachting uitpakken voor een gedifferentieerde AOW-leeftijd? *Me Judice*, 31 juli 2018.
- De Beer, J., & Van der Gaag, N. (2019). In goede gezondheid genieten van je AOW. *Demos*, 35(2), 1-4.
- De Koning, J., Gelderblom, A., Gravesteyn, J., & De Vleeschouwer, E. (2017). *Kosten en opbrengsten terugbrengen AOW-leeftijd naar 65 jaar*. SEOR Erasmus School of Economics. Gezondheidsraad. (2018). *Gezondheid en langer doorwerken*. Gezondheidsraad.
- Henkens, K., Van Solinge, H., Damman, M., & Dingemans, E. (2016). Langer doorwerken valt nog niet mee. *Demos Bulletin over Bevolking en Samenleving*, 32(2), 1-4.
- Koning, M., & Meuwese, B. (2017). *Eerder stoppen met werken voor zware beroepen*. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.
- KPMG. (2017). Maak ingangleeftijd van AOW opleidingsafhankelijk. *Accountant*, 26 september 2017.
- Muns, S., Knoef, M., & Van Soest, A. (2018). Verschil in levensverwachting tussen lage en hoge inkomens is verder gestegen. *Me Judice*, 28 juni 2018.
- Rijksoverheid. (2019). *AOW-leeftijd op basis van principeakkoord juni 2019*. Geraadpleegd op 6 juni 2019 op www.rijksoverheid.nl
- Van Dalen, H., Henkens, K., & De Beer, J. (2019). Met hervorming van de AOW-leeftijd keert voor even de rust terug. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4777), 415-417.
- Van Vuuren, D., Bolhaar, J., & Dillingh, R. (2017). Langer doorwerken: keuzes voor nu en later. *Netspar Brief 12*.
- Veilbrief, A. (2019). Een logische leeftijds koppeling die niet zo logisch bleek. *Pensioen Pro*, 13 maart 2019.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (WRR) (2018). *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen*. WRR Policy Brief 7.