

Datum : 9 april 2009
Aan : M. Streefkerk, GroenLinks-fractie TK

Budgettaire en economische effect AOW-plan GroenLinks

1 Inleiding

In het verkiezingsprogramma van 2006 heeft GroenLinks voorgesteld de AOW in de toekomst te hervormen. Het effect van dat voorstel op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is door het CPB berekend en gerapporteerd in Keuzes in Kaart 2008-2011. De onderbouwing van deze berekening wordt echter niet gegeven. Deze notitie geeft op verzoek van GroenLinks inzicht in de onderbouwing van het cijfer uit de publicatie. Bovendien wordt het effect uitgesplitst in een direct effect en een effect dat loopt via de arbeidsmarkt.

2 AOW-plan GroenLinks

Het AOW-plan van GroenLinks beoogt de opbouw van AOW rechten te koppelen aan de deelname in het arbeidsproces. Voor ieder jaar dat men vanaf de leeftijd van 18 deelneemt en meer dan 70 procent van het WML verdient, wordt een AOW-recht van 1/40 opgebouwd. Indien men minder verdient, wordt het op te bouwen AOW-recht naar rato verkleind. De rechtenopbouw gaat door indien men een uitkering geniet, mits wordt voldaan aan dit, aan het WML gekoppelde, inkomenscriterium. Indien een volledig AOW-recht is opgebouwd kan niet meer dan dit recht worden opgebouwd. Men kan eventueel stoppen met werken, maar de uitkering begint niet eerder dan op de leeftijd van 63.¹

De maatregel gaat in 2011 in en is alleen van toepassing voor de generaties die dan jonger zijn dan 18 jaar. De maatregel heeft derhalve een zeer lang invoeringstraject. Deze begint immers pas in 2056 effect te hebben op de AOW-uitgaven. Van volledige invoering is zelfs pas sprake als iedereen die onder de oude regeling viel is overleden, ofwel pas over zo'n tachtig jaar.

¹ Bij een eventueel eerder recht op een AOW-uitkering vindt overigens geen actuariële omrekening plaats. De jaarlijkse uitkering is gelijk aan die zonder eerdere uittrekking.

3 Budgettaire en houdbaarheidseffecten

De koppeling van AOW-rechten aan participatie brengt uiteraard een bezuiniging met zich mee: mensen die minder rechten opbouwen, zoals niet-werkende partners, ontvangen in de toekomst geen AOW meer. Daartegenover staat een kostenpost omdat personen met 40 dienstjaren al met 63 jaar recht hebben op een AOW-uitkering. Bovendien zal er sprake zijn van een weglek naar meer bijstandsuitkeringen bij huishoudens met een onvolledige AOW-uitkering die ook onvoldoende middelen uit andere bron hebben, zoals inkomen uit een aanvullend pensioen of partnerinkomen.

Ex ante budgettair effect

Eerst worden de invloeden berekend indien geen rekening wordt gehouden met het effect van de maatregel op de participatie. Op basis van de huidige en geprojecteerde participatiegraden over de leeftijdsgroepen is berekend dat de maatregel dan, als deze op lange termijn volledig effectief is (d.w.z. over 80 jaar), een jaarlijkse netto besparing voor de overheidsfinanciën oplevert van 0,8% van het BBP. Dit is het netto effect van een aantal factoren. De voorwaarde van koppeling aan participatie levert een besparing op de AOW-uitgaven op van 21%. Bij de demografische verhoudingen die dan gelden komt dit overeen met 2% van het BBP. Hiervan lekt 0,6%-punt weg door het vervroegde recht op AOW als al met 63 jaar voldoende dienstjaren zijn verzameld. Van de resulterende AOW-besparing van 1,4% van het BBP lekt daarnaast naar schatting 0,2%-punt weg door een hoger beroep op de bijstand. Immers, een deel van de personen met een onvolledige AOW-uitkering heeft geen middelen uit andere bron dan wel een partner die het tekort kan aanvullen. Ten slotte brengen de lagere uitkeringen met zich mee dat er voor 0,4% van het BBP minder directe en indirecte belastingen wordt afgedragen. Per saldo resulteert de genoemde besparing van 0,8% BBP. Deze slaat voor het overgrote deel neer bij alleenverdieners, vaak laagopgeleide vrouwen.

De invloed van participatiestijgingen

Daarnaast gaat van de koppeling van de AOW-rechten aan participatie een positieve invloed uit op de werkgelegenheid en het BBP. Vooral niet-werkende partners zullen worden aangemoedigd de arbeidsmarkt te betreden omdat ze alleen op die manier AOW-rechten opbouwen. De werkgelegenheid stijgt naar schatting uiteindelijk met 1¾%, vooral vanwege de stijging in de participatie van partners, vaak laagopgeleide vrouwen, met 6¼%.² Per saldo levert dit een verdere verbetering van het overheidssaldo op van ca. 0,4% van het BBP. Daarnaast

² Hierbij wordt vooruitziend gedrag van partners verondersteld, d.w.z. partners voorzien dat de AOW alleen wordt verkregen als ze participeren tijdens hun leven. De berekening houdt geen rekening met het zogeheten 'framing'-effect, d.w.z. dat mensen de 63-jarige leeftijd als norm gaan zien voor uittreding omdat ze reeds op die leeftijd de uitkering kunnen ontvangen.

echter gaat de participatieverbetering gepaard met extra aanspraken op een AOW-uitkering. Deze verminderen de bovenberekende netto besparing voor de overheid met naar schatting ruim 10% en kosten de overheid 0,1% BBP.³ Na rekening te houden met de invloed van participatiestijgingen komt de totale jaarlijkse besparing na 80 jaar uit op 1,1% van het BBP.

Houdbaarheidseffect

Het houdbaarheidseffect van de maatregel is lager dan dit cijfer en komt uit op 0,6% van het BBP. Dit komt door de lange termijn die verstrijkt voordat de maatregel effectief is. Bij de berekening van het houdbaarheidseffect wordt namelijk, bij behoud van dezelfde contante waarde, de opbrengst van de maatregel uitgesmeerd over de hele toekomst vanaf vandaag op een zodanige wijze dat het als percentage van het BBP constant blijft. Door discontering is het effect gemeten vanaf vandaag kleiner.

Verdelingseffect

De verbetering van de houdbaarheid wordt volledig betaald door toekomstige generaties en mensen die nu jonger zijn dan 16 jaar. Pas zij die na 2056 met pensioen gaan krijgen immers te maken met het nieuwe regime. Mensen die momenteel ouder zijn dan 16 merken niets van de hervorming. Het voorstel is per saldo gunstig voor laagopgeleide mensen met een baan die vaak al op jonge leeftijd beginnen met werken. Zij krijgen namelijk al op 63-jarige leeftijd een AOW-uitkering. Het grootste nadeel ondervinden toekomstige alleenverdieners (ook vaak laagopgeleiden) en mensen die doorstuderen tot na hun 25^{ste} jaar.

4 Uitvoeringslasten

Een kenmerk van de maatregel is dat voor elk individu vanaf zijn of haar 18e levensjaar moet worden geregistreerd of en in welke mate AOW rechten worden opgebouwd en dus wordt voldaan aan de inkomenseis. Deze informatie wordt in de huidige praktijk nog niet bijgehouden. Dit brengt dus een extra taak voor de belastingdienst met zich mee.

5 Conclusie

Het GroenLinks plan voor de AOW leidt, als dit volledig effectief is, naar schatting tot een werkgelegenheidsstijging van 1¾% en een netto besparing voor de overheid van 1,1% van het

³ Het percentage van ruim 10% is bepaald op basis van het effect van de werkgelegenheidsstijging van 1¾%. Dit komt overeen met een participatiestijging van ca. 1½%-punt. Deze participatiestijging is een gevolg van de prikkel om AOW-rechten te vergaren en daarom wordt er hier van uit gegaan dat deze ook pro tanto ten koste gaat van de bovenberekende ex ante besparing van 13% op de uitgaven. Als aandeel van deze 13% gaat het dus om een percentage van ruim 10%.

BBP. Dit is echter pas volledig gerealiseerd over zo'n 80 jaar. Daardoor is het houdbaarheidseffect kleiner, namelijk 0,6% van het BBP. Dit effect komt geheel voor rekening van toekomstige generaties.