



Solidariteit in de oudedagsvoorziening

Straks gaat de baby-boom met pensioen. Dat pensioen bestaat uit AOW en een aanvullend pensioen. De commissie-Drees en de WRR hebben achtereenvolgens vastgesteld dat er bij de financiering van de AOW geen onoverkomelijke problemen zijn. De besparingen voor het aanvullend pensioen in Nederland behoren tot de hoogste ter wereld. Kunnen er dan toch nog problemen zijn bij de oudedagsvoorziening? Ja, dat kan. Want de AOW blijft betaalbaar dank zij een achterblijvend sociaal minimum. En de pensioenbesparingen zijn weliswaar hoog, waardoor Nederland beter beschermd is tegen de vergrijzing dan omringende landen. Maar zijn ze ook hoog genoeg?

Op basis van de WRR-voorstudie 'Gouden bergen, diepe dalen' worden in dit artikel de belangrijkste problemen geschetst die zich bij de AOW en het aanvullend pensioen zullen voordoen.¹ Uit deze globale analyse worden drie conclusies getrokken over het pensioengebouw als geheel. De eerste is dat zowel het omslagstelsel van de AOW als de kapitaaldekking van het aanvullend pensioen een plaatsje onder de zon verdienen, omdat ze elkaars zwakke punten compenseren. De tweede, dat niet verwacht mag worden dat een gebrekkige AOW via de aanvullende pensioenen zal worden gecompenseerd, omdat pensioenfondsen zonder AOW-perikelen al genoeg zullen hebben aan hun eigen problemen. De laatste conclusie volgt uit de eerste twee, namelijk dat solidariteit in de oudedagsvoorziening niet kan worden gemist, tenzij men een sterk oplopende inkomensongelijkheid accepteert. Met andere woorden, we zouden veel zuiniger moeten zijn op de AOW en deze mooie verzekering niet te grabbel mogen gooien voor modieuze trends.

Zowel bij de AOW als bij het aanvullend pensioen is de belangrijkste vraag die naar de mate van solidariteit tussen en binnen generaties. De kernbegrippen bij de toekomst van de oudedagsvoorziening zijn betaalbaarheid, inkomensongelijkheid en solidariteit. Een hoge prioriteit voor betaalbaarheid bij weinig solidariteit leidt tot een grote mate van inkomensongelijkheid. Wanneer betaalbaarheid en solidariteit beide prioriteit hebben, kan een al te sterke groei van de inkomensongelijkheid worden voorkomen.

Problemen bij de AOW – De AOW wordt gefinancierd op basis van het omslagstelsel. Het voordeel hiervan is dat er geen gevoeligheid is voor inflatie; het nadeel is de gevoeligheid voor vergrijzing. De betaalbaarheid van de AOW schuilt in de veronderstelling dat de groei van het uitkeringsniveau langdurig kan achterblijven bij die van het welvaartsniveau. In de koppeling tussen uitkeringen en cao-lonen is immers niet de volledige welvaartsstijging verdisconteerd. Zulk beleid heeft als prijs een toenemende maatschappelijke ongelijkheid, zeker wanneer niet iedereen deelneemt in een aanvullende pensioenregeling.

We gaan hier voorbij aan het gegeven dat de heffingssystematiek op zichzelf voor problemen zorgt bij de AOW. De AOW-premie wordt geheven over de eerste schijf in de inkomstenbelasting. Via de inflatiecorrectie is dit een waarde vaste grondslag. Hieruit kunnen vanzelfsprekend geen loongekoppelde uitkeringen worden gefinancierd. Dit is een detailprobleem, dat zonder verdere consequenties kan worden opgelost met een systeemaanpassing zoals een aangepaste indexering van het tariefstelsel of, verdergaand, fiscalisering van de AOW-premie.²

Het probleem van het relatieve niveau van de AOW-uitkering is wel essentieel en kan bovendien niet worden opgelost zonder verdergaande consequenties. De armoedegrens wordt doorgaans gedefinieerd als een bepaald percentage van het gemiddelde inkomen. Dit impliceert dat een cao-gekoppelde, maar niet volledig welvaartsvaste AOW-uitkering vroeger of later onder de armoedegrens zakt. Voor dit probleem zijn in beginsel drie oplossingen mogelijk: de AOW kan extra worden verhoogd boven het niveau van de cao-koppeling; het minimum kan via inkomensafhankelijke toeslagen worden gegarandeerd; en ten slotte kan de armoedegrens anders worden gedefinieerd. Geen van deze oplossingen is de steen der wijzen.

Extra verhoging van de AOW-uitkering ligt voor de hand als men de AOW ziet als een verzekering die op basis van solidariteit tussen generaties wordt gefinancierd. Zo'n extra verhoging is duur: een volledig welvaartsvaste AOW vraagt een extra premiestijging die oploopt tot zeven procentpunt in 2040.³ Zelfs in de middenvariant van de bevolkingsprognose zou de AOW daarmee het tarief in de eerste en tweede schijf beide op 50 procent brengen.

De gangbare beleidsopties bieden onvoldoende bezuiniging om deze stijging te kunnen verminderen, of creëren meer problemen dan ze oplossen. Een verhoging van de AOW-leeftijd levert per saldo weinig op. Schrappen van de toeslag voor de jongere partner leidt tot een eerlijker inkomensverdeling, maar in het licht van de vergrijzing is het ermee gemoeide bedrag nauwelijks relevant. De enige maatregel die hout snijdt, is het vragen van AOW-premie van gepensioneerden. Deze premie moet dan worden gevraagd over het inkomen boven de AOW. Maar de opbrengst hiervan is niet voldoende om de AOW-uitkering zonder extra premiestijging naar een echt welvaartsvast niveau te tillen. Een volledig welvaartsvaste AOW kan niet gerealiseerd worden zonder aanzienlijke premiestijgingen voor de actieven.

Het minimum kan ook worden gegarandeerd door inkomensafhankelijke toeslagen boven de AOW te verlenen. Zo'n inkomenstoets zou overigens ook een vermogenstoets moeten omvatten, om te voorkomen dat hij wordt omzeild door vermogensop-

bouw in plaats van pensioenopbouw. Ook dit is een solidariteitsoptie, maar dan met nadruk op de waarborgfunctie. In feite worden ouderen met alleen AOW daarmee naar een regime verwezen dat lijkt op dat van de Algemene Bijstandswet. Met dit vooruitzicht zullen besparingen sterk worden ontmoedigd. Bij de invoering van de AOW is om die reden expliciet gekozen voor een basisvoorziening zonder inkomens- of vermogenstoets. Een algemene inkomens- of vermogenstoets op de AOW lijkt daarom niet de aangewezen weg.

De meest voor de hand liggende invulling lijkt een uniformering van het uitkeringsniveau op het niveau van de (gehalveerde) gehuwdenuitkering. Voor alleenstaanden kan dan boven op de AOW een inkomensafhankelijke toeslag worden verstrekt tot 70 procent van het sociaal minimum van een paar. Daarmee wordt in elk geval voorkomen dat de ABW-problemen met de privacy zich straks in de volle breedte uitbreiden naar de AOW. De huidige ouderen zijn over het algemeen nog netjes getrouwd. De baby-boomers hechten wat minder aan het formele huwelijk.

Maar er zitten wel problemen aan deze optie.⁴ Uniformering van het uitkeringsniveau leidt tot een veel grotere inkomensongelijkheid naar huishouden. De relatief toch al lagere pensioeninkomsten van alleenstaanden worden grotendeels afgeroomd, terwijl de hogere pensioenen van de gehuwden ongemoeid worden gelaten. Traditionele gehuwden worden sterk bevoordeeld. De afhankelijke partner betaalde immers een leven lang geen AOW-premie, maar heeft wel recht op een uitkering, zonder dat dit uitkeringsrecht ook maar enigszins gematigd wordt door welke inkomenstoets dan ook.⁵

De derde oplossingsrichting is die van de schuiven de definitie van het sociaal minimum. Deze beleidslijn is niet chic, maar is feitelijk sinds het begin van de jaren tachtig gevolgd. Het resultaat is dat het relatieve niveau van het sociaal minimum in verhouding tot de cao-lonen nu terug is op dat van het begin van de jaren zeventig.⁶ Omdat de samenleving om allerlei redenen geen keuzen maakte tussen 'echte' en 'onechte' uitkeringsgerechtigden, heeft het prijsbeleid de selectie uiteindelijk aan de uitkeringsgerechtigde zelf overgelaten: 'voelt u zich bij dit uitkeringsniveau nog steeds arbeidsongeschikt of gaat

het al wat beter; bent u nog steeds werkloos of weet u al een baantje?' Solidariteit is hierdoor even niet zo in de mode en dat is jammer voor de ouderen. Maar als dit beleid wordt volgehouden, dan resulteert op lange termijn een grote sociale ongelijkheid.

Als een al te grote ongelijkheid ongewenst is, maar het uitkeringsniveau toch een onmisbaar instrument is voor zelfselectie van uitkeringsgerechtigden, dan zou de weg kunnen liggen in een differentiatie in minima tussen de actieve en de pensioeringsfase. Dat kan geleidelijk via het indexeringsmechanisme. Het sociale minimum voor mensen jonger dan 65 jaar blijft dan achter, terwijl de AOW meer welvaartsvast kan blijven.

Er zijn argumenten voor een dergelijke ongelijkheid. Jongeren worden zo via een laag sociaal minimum geprikkeld om meer actie te ondernemen; ouderen hoeven de arbeidsmarkt niet meer op. Bovendien is de AOW een verzekering, zij het dat het niveau (nu) op het sociaal minimum ligt. Daarom is er ook geen inkomenstoets. Toch wringt het. Want hoe leg je aan een jongere zonder mogelijkheden tot bijverdiensten uit dat zijn minimumuitkering lager kan zijn dan die van een oudere die naast zijn AOW ook nog een aanvullend pensioen heeft?

Problemen bij het aanvullend pensioen – Een achterblijvende AOW hoeft geen probleem te zijn als het aanvullend pensioen goed zit. Maar ook hier treden problemen op. De aanvullende pensioenen worden gefinancierd op basis van kapitaaldekking. Elke generatie zorgt dus voor zijn eigen aanvullend pensioen. Dit zou daarom ongevoelig moeten zijn voor demografische veranderingen. In de praktijk is dit alles echter maar zeer ten dele het geval. Pensioenaanspraken worden namelijk niet geleidelijk tijdens de loopbaan opgebouwd, maar meer dan evenredig in de periode vlak voor het pensioen. In elk opbouwjaar wordt niet alleen pensioenrecht opgebouwd over het salaris in dat jaar, maar ook het voordien opgebouwde recht met terugwerkende kracht verhoogd. Zo'n verhoging wordt backservice genoemd.

Voor backservice wordt niet vooraf gereserveerd. Wel wordt het rendement op de premies voorzichtig geschat. Als het werkelijke rendement hoger is dan het geschatte rendement, kan deze extra opbrengst worden gebruikt voor de financiering van de back-

service. Maar deze overrente is hiervoor doorgaans niet voldoende, zodat er een inhaalpremie nodig is. De backservice is derhalve een belangrijke omslagcomponent in de aanvullende pensioenvoorziening, waardoor deze net als de AOW gevoelig wordt voor vergrijzing.

Door verschillende oorzaken zal de backservice in de toekomst flink toenemen. Allereerst door de betaalbaarheid van de AOW: als de AOW op het loon achterblijft en de eindloonpretentie blijft overeind, dan stijgt de pensioengrondslag sneller dan het loon. Dat gat moet worden opgevuld. Voorts zijn veel pensioenregelingen in de laatste tien à twintig jaar overgestapt op het eindloonsysteem, dat voor backservice extra gevoelig is. De huidige deelnemers hebben nog relatief weinig pensioenjaren onder het eindloonreglement, waardoor de backservice nu nog gering is. Als ze straks meer pensioenjaren hebben opgebouwd, stijgt de backservicelast navenant. Bovendien wordt de beroepsbevolking steeds ouder. De inkoop van extra pensioenrechten wordt duurder naarmate de deelnemers ouder zijn, omdat de premies nog maar kort kunnen worden belegd. En ten slotte neemt de backservice toe door wetswijzigingen. Niet alleen behoort de pensioenbreuk tot het verleden – waardoor ook oude rechten mee worden verhoogd –, ook mogen degenen die het fonds tussentijds hebben verlaten (de slapers) niet meer worden overgeslagen bij het toekennen van toeslagen.

Tellen we daarbij dat pensioenfondsen in de afgelopen vijftien jaar verwend zijn met hoge rendementen en geringe loonstijgingen, en dat deze gouden tijden niet eeuwig hoeven aanhouden, dan ligt er ruim voldoende springstof voor onaangename verrassingen bij de aanvullende pensioenen. Deze zouden kunnen bestaan uit het achterwege blijven van verhogingen van ingegane pensioenen, waardoor deze dezelfde weg gaan als de AOW in de afgelopen vijftien jaar. Of het eindloonsysteem zou vervangen kunnen worden door de minder pretentieuze middelloonregeling.

Risicospreiding – Uit de globale analyse hierboven kunnen enkele algemene conclusies worden getrokken.

Allereerst heeft de oudedagsvoorziening een gemengde financieringsmethode: zowel omslag als

kapitaaldekking spelen een rol. Deze gemengde financiering is een groot goed, omdat zij zorgt voor risicospreiding. Beide systemen kunnen namelijk onder verschillende omstandigheden dynamisch efficiënt zijn: het omslagsysteem in geval van grote welvaartsstijgingen; het kapitaaldekkingssysteem in geval van hoge beleggingsrendementen. De Aaron-conditie beslist, maar alleen achteraf.⁷ Over het geheel genomen kunnen we concluderen dat omslag en kapitaaldekking elkaars zwakke plekken compenseren.

Omslagregelingen zijn gebaseerd op overdrachten tussen individuen of generaties. Hierdoor zijn ze bij uitstek geschikt voor minimumregelingen. Het maatschappelijk draagvlak om te betalen voor een minimumregeling mag immers relatief groot worden verondersteld. De AOW is zelfs met afstand het meest gewaardeerde overheidsprogramma.⁸ Via de AOW kan een minimum worden gegarandeerd dat min of meer gelijke tred houdt met de welvaart. Ook in de aanvullende pensioenen zit een omslagcomponent, namelijk in het verhogen van pensioenrechten met terugwerkende kracht in verband met de gestegen welvaart.

De kapitaaldekking voor de aanvullende pensioenen genereert besparingen (en dus investeringen) en beperkt de gevoeligheid voor de vergrijzing, omdat een brede generatie als de baby-boom ook brede besparingen genereert. Op het ogenblik wordt overigens veel meer gespaard dan binnen Nederland kan worden belegd. We zijn op weg een renteniersnatie te worden. Wat betreft het investeringsniveau hoeven we dus niet extra voor onze oudedagsvoorziening te gaan sparen. En zouden we het besparingsniveau om welke reden dan ook verder willen opkrikken, dan kan dat beter via de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Daar is de overstap van omslag naar kapitaaldekking immers voorwaarde voor privatisering en op zichzelf gewenst om te stimuleren dat geïnvesteerd wordt in preventie en reïntegratie.

De risicospreiding is op zichzelf een reden om de AOW niet te laten versloffen. Burgers zullen namelijk geneigd zijn zo'n AOW-beleid met eigen besparingen te compenseren. Daarmee gaat een stukje risicospreiding verloren. Bovendien leidt geheel of gedeeltelijk overstappen naar kapitaaldekking pas tot lagere premies tegen de tijd dat de ergste vergrijzingsproblemen voorbij zijn, wanneer we tenminste

veronderstellen dat tijdens de overgangperiode ook omslagpremies voor de lopende gevallen moeten worden betaald.⁹ En ten slotte is er het risico van onderbesteding.

Tegenvallende aanvullende pensioenen – Een tweede conclusie is dat niet als vanzelfsprekend mag worden verondersteld dat een achterblijvende AOW wel via het aanvullend pensioen zal worden gecompenseerd. Integendeel, het ligt eerder voor de hand dat de aanvullende regelingen zullen versoberen. Omdat bovendien de dekking van de aanvullende pensioenen onvolledig is, blijven grote groepen ook in de tamelijk verre toekomst waarschijnlijk voor een belangrijk deel van hun inkomen aangewezen op de AOW. Dit is een reden te meer om zuinig te zijn op de AOW, en deze niet via een gebrekkige indexering door de vingers te laten glippen. Desondanks lijkt het uitgesloten dat een volledige welvaartsvastheid van de AOW mogelijk zou zijn. De hiervoor benodigde extra premies zijn te hoog.

Voor de oudedagsvoorziening als geheel geldt dat gekozen moet worden tussen hogere kosten of lagere uitkeringen. Willen we een oudedagsvoorziening op niveau, dan kost dat extra geld dat niet binnen diezelfde oudedagsvoorziening kan worden gevonden. Dit maakt het des te urgenter het vervroegde uittreden aan te pakken. Niet de 65-plussers moeten aan het werk blijven, maar vooral de categorie tussen 55 en 65 jaar. Een hogere arbeidsparticipatiegraad betekent minder uitkeringen en meer premies. En als die hogere arbeidsparticipatiegraad gerealiseerd zou worden door zelfselectie bij een lager uitkeringsniveau, dan telt ook de prijscomponent nog mee. Besparingen in de overdrachtsuitgaven kunnen dan vervolgens gebruikt worden om de kostenstijging in de oudedagsvoorziening te incasseren.

Solidariteit kan niet worden gemist – De laatste algemene conclusie is dat solidariteit in de oudedagsvoorziening niet gemist kan worden. Dat geldt allereerst voor de AOW die nodig blijft, en die op basis van solidariteit tussen generaties gefinancierd wordt. Maar het geldt ook voor de aanvullende pensioenen. Ook daar wordt de verhoging van pensioenrechten met terugwerkende kracht gefinancierd op basis van omslag, zodat de stijging van lonen of prijzen kan worden gecompenseerd. Dit

doorkruist het evenredigheidsbeginsel dat uitgangspunt is bij het aanvullend pensioen, maar is daarom nog niet verderfelijk. Door de toeslagen op basis van omslag te financieren, wordt de toename van pensioenrechten die bij een hogere welvaart nodig is, uit die gestegen welvaart betaald. Werkenden hoeven hierdoor niet te sparen voor een welvaartsstijging die nog moet gaan komen.

Ook voor de huidige werkenden is deze vorm van solidariteit nog steeds aantrekkelijk.¹⁰ Wanneer werkenden namelijk het contract tussen de generaties verbreken en alles zetten op eigen besparingen voor hun oudedagsvoorziening, dan kunnen ze erop rekenen dat hun opvolgers in elk geval hetzelfde zullen doen. Deze hebben immers van de trouweloosheid van hun voorgangers geleerd. Ouderen kunnen dan definitief niet meer rekenen op de solidariteit van hun kinderen. Om in die situatie een zelfde oudedagsvoorziening te realiseren, moeten werkenden veel meer sparen dan voor de huidige pensioenvoorziening.¹¹

Dit is een klassiek prisoner's dilemma. Door niet voor zichzelf te zorgen, maar voor de huidige ouderen, bouwen werkenden zelf minder rechten op. Ze worden daardoor kwetsbaar, maar als volgende generaties hetzelfde doen, is iedereen beter af. De overheid kan door zijn onbetrouwbaarheid voor de AOW niet veel meer presteren dan een Heilig Voor-nemen. De tijd van de mechanische koppelingen is immers voorbij. Voor de aanvullende pensioenen is er een tamelijk simpele, maar rigoureuze manier om solidariteit te stimuleren, zonder ertoe te verplichten. Door het eindloonsysteem te verbieden worden pensioenrechten evenredig gemaakt aan de pensioengrondslag in elk afzonderlijk opbouwjaar. Vervolgens kan worden vastgelegd dat verhoging met terugwerkende kracht (toeslagen voor de gestegen welvaart) alleen is toegestaan in gelijke mate voor actieven, slapers en gepensioneerden.¹² Dit zou een effectieve manier zijn om de bestaande herverdeling in pensioenland om te vormen tot herverdeling op basis van solidariteit.

Solidariteit hoeft niet beperkt te blijven tot solidariteit tussen generaties. Zeker bij demografische on-evenwichtigheden ligt dat niet voor de hand. Wanneer we de AOW als basisvoorziening beschouwen, is er reden om ook van gepensioneerden een bijdrage te vragen voor het in stand houden van deze basis.

De redenen om van ouderen met een aanvullend inkomen een bijdrage te vragen voor de AOW zijn in het rapport 'Ouderen voor ouderen' aan de orde geweest.¹³

R.M.A. Jansweijer

Noten

1. R.M.A. Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen; de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*, WRR, reeks Voorstudies en achtergronden V92, 's-Gravenhage, Sdu-uitgevers, 1996.

2. *Ibid.*, p. 111.

3. *Ibid.*, p. 145 e.v.

4. *Ibid.*, p. 152 e.v.

5. R.M.A. Jansweijer, 'De AOW en het einde van de alleenverdienerstoelage', in: *Economisch Statistische Berichten*, 21 februari 1990, p. 186-188.

6. In verhouding tot het gemiddelde inkomen is de terugval vermoedelijk groter, omdat zowel de incidentele looncomponent als de groei van het aantal inkomens per huishouden buiten beschouwing blijven. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk, 1994, p. 200 e.v.

7. Als geldt: rente < loongroei + bevolkingsgroei, dan is het omslagstelsel efficiënt, anders kapitaaldekking. H.J. Aaron, 'The social insurance paradox', *Canadian journal of economics and political science*, jaargang 32, nr. 3, augustus 1966, p. 371-374.

8. H.M. Bronneman-Helmers, *Opinies over onderwijs*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 1993, p. 44.

9. A.P. Huijser en P.D. van Loo, *De invloed van de vergrijzing op het AOW-pensioen en de aanvullende pensioenen*, De Nederlandsche Bank N.V., Amsterdam, 1984.

10. Jansweijer, 1996, p. 197 e.v.

11. Dit is in lijn met de conclusies die eerder al werden getrokken over kapitaaldekking in de AOW (zie noot 9).

12. Jansweijer 1996, p. 216.

13. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ouderen voor ouderen; demografische ontwikkelingen en beleid*, Rapport aan de regering nr. 43, 's-Gravenhage, Sdu-uitgevers, 1993, p. 161 e.v.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.