

Historische bril helpt om de uitdagingen van nu scherp te zien

Koester het verzekeringskarakter van de AOW

DOOR Raymond Gradus en Evert Jan Slootweg¹

Vanaf de jaren vijftig is de AOW vormgegeven als een sociale verzekering. Dat is niet zonder reden gedaan. Onderstaand artikel is een pleidooi om dat verzekeringskarakter te versterken. Hiermee wordt het beroep op de verantwoordelijkheid van burgers en sociale partners vergroot.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd nagedacht over de toekomst van de sociale verzekeringen. De commissie van Rhijn formuleerde in 1945 als rechtsgrond voor een sociaal zekerheidsstelsel 'De Gemeenschap, georganiseerd in de Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en de vrijwaring van gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring van gebrek te verschaffen.' Bij de vormgeving van het ouderdomspensioen stond de persoonlijke verantwoordelijkheid centraal. Zo schreef KVP-leider Romme in 1950 in een notitie voorafgaand aan de AOW: 'Voor de doeltreffendheid der ouderdomsverzekering is uit het oogpunt van de opvoeding van de persoonlijke verantwoordelijkheid het echter noodzakelijk dat de verzekerde zich duidelijk bewust is, dat de middelen geput worden uit het arbeidsinkomen en dat van zijn meeverzekerden.'

In 1957 werd de AOW als een verzekering voor alle ingezetenen ingevoerd. Er werd premie betaald en de duur van de verzekering bepaalde de hoogte van de uitkering. Bij introductie was de AOW gebaseerd op het kostwinnersbeginsel. Degene die met de kostwinner getrouwd was, was wel verzekerd, maar ontving geen zelfstandige uitkering. In deze verplichte verzekering komt zowel het beginsel van eigen als collectieve verantwoordelijkheid tot uiting. De uitkering is bedoeld als een bodemvoorziening.

Persoonlijke verantwoordelijkheid bestaat er voor het aanvullen van deze bodemvoorziening door ondernemings- of bedrijfstakpensioenregelingen. De keus voor een ingezetenenstelsel en het ontbreken van een inkomensgrens maken het solidariteitsbeginsel duidelijk. Daarnaast liggen praktische overwegingen ten grondslag aan de volksverzekering. Personen met vermogen of een pensioenvoorziening worden niet van de AOW uitgesloten. Daarbij speelde de vrees voor administratieve rompslomp een belangrijke rol. Het belang voor eenvoud weegt ook bijvoorbeeld zwaar in de discussie of de AOW het karakter van een arbeids(werknemers)verzekering of een volksverzekering moet hebben.

Grondgedachten

De AOW gaat dus van twee grondgedachten uit namelijk het verzekeren van een bodempensioen voor iedereen en vervolgens een appel op de persoonlijke verantwoordelijkheid om door aanvullende regelingen tot een volledige pensioenvoorziening te komen. In 1965 verlaat men het principe van het bodempensioen en wordt de AOW-uitkering opgetrokken tot het sociaal minimum. Sindsdien is de koopkracht van de AOW verdubbeld. De Europese richtlijn 79/7/EG heeft uiteindelijk geleid tot aanpassing in 1985, waardoor de AOW vanaf die datum geïndividualiseerd is.² Voor alleenstaanden geldt een opslag van twintig procent van het wettelijk minimumloon.

De eerste jaren vanaf 1957 werd de AOW volledig gefinancierd uit de geïnde AOW-premies. In 1998 werd besloten het jaarlijks stijgende premiepercentage te bevriezen op 17,9 procent. Hierdoor ontstond vanaf 2002 een jaarlijks oplopend tekort dat uit de algemene middelen wordt aangevuld. Op dit moment bedraagt het tekort ruim dertig procent van het totaal van de AOW-uitkeringen. Belangrijk is eveneens de invoering van de voorstellen van de Commissie Oort in 1990. Vanaf 1990 krijgen inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekering dezelfde grondslag. Door een aparte AOW-premie werd het verzekeringskarakter behouden. Wel wordt één aanslag ingevoerd.³

De AOW, die gefinancierd wordt via een omslagstelsel, en de aanvullende pensioenen die via een systeem van kapitaaldekking worden gefinancierd hebben beide hun merites. Aan het omslagstelsel kleefde een nadeel dat een oplopende vergrijzing tot hogere premies (of hogere bijdrage uit de collectieve middelen) leidt. Bij kapitaaldekking speelt het nadeel van het rendementsrisico. Brengen de pensioenbeleggingen voldoende op om mee te ademen met de loonontwikkeling? Donders en Gradus (2012) laten zien dat de huidige mix en spreiding van risico's, tot een aanvaardbaar resultaat (gemeten in inkomenspositie) kan leiden.⁴

Uitdagingen

Rond de AOW zijn er vraagstukken die moeten worden opgelost om het stelsel

toekomstbestendig te houden. Het gaat dan om de betaalbaarheid van de AOW, de onoverzichtelijkheid van het inkomensgebouw en de wens tot flexibilisering. Daarbij speelt een fundamentele keuze: gaan we de weg op door van de AOW een sociale voorziening te maken of koesteren we het verzekeringskarakter van de AOW.

Een belangrijke uitdaging is de betaalbaarheid van de AOW. De kosten van de AOW stijgen van 5,4 procent naar 8,5 procent BBP tussen 2015 en 2040, het jaar waarin de vergrijzing van de bevolking min of meer stabiliseert. De kosten die gepaard gaan met ouderdom (vooral AOW en AWBZ) veroorzaken een stijging van het houdbaarheidstekort. De eerste uitdaging is de beheersbaarheid van de uitgaven aan de AOW, opdat deze andere uitgaven (onderwijs, zorg) niet verdringen. Om de inkomenspositie van ouderen te beïnvloeden heeft de overheid niet alleen de beschikking over de AOW. Naast deze regeling zijn er (fiscale) maatregelen zoals de (aanvullende) ouderenkorting en de MKOB.⁵ Verder zijn er regelingen als de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, waar ouderen gebruik van maken. Deze veelheid aan maatregelen ondermijnt de eenvoud en zorgt voor veel bureaucratische rompslomp.

In de discussie over verhoging van de AOW-leeftijd speelde zowel bij partijen in de Tweede Kamer als bij vakbonden de wens om het mogelijk te maken dat mensen met een zwaar beroep nog steeds op 65 jaar zouden kunnen uittreden. In een aantal andere Europese landen werken ze met een zware beroepenregeling. Daarnaast speelde in het kader van het stimuleren van langer doorwerken de wens dat mensen hun AOW later kunnen laten ingaan, dit om eventuele pensioengaten op te vangen. Het blijkt dat een substantieel aantal zelfstandigen door werkt na 65 jaar, vanwege die reden. Om verschillende redenen is er dus behoefte aan meer flexibiliteit.

Oplossingsrichtingen

In 1957 was de levensverwachting ruim 71,4 jaar voor mannen en 74,6 jaar voor vrouwen. In 2011 was deze al 79,2 jaar voor mannen en 82,9 jaar voor vrouwen. Het is dan ook logisch dat er een koppeling met de levensverwach-



ANP / Roos Koole

De AOW gaat uit van twee grondgedachten: het verzekeren van een bodempensioen voor iedereen en een appel op de persoonlijke verantwoordelijkheid voor aanvullingen.

ting plaatsvindt. In het lenteakkoord kwamen VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie nog overeen dat de AOW leeftijd geleidelijk vanaf 2013 wordt verhoogd naar 66 jaar in 2019 en vervolgens gekoppeld wordt aan de stijging van de levensverwachting. Inmiddels is de afspraak gemaakt dat de AOW leeftijd geleidelijk wordt verhoogd tot 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021 en vervolgens gekoppeld wordt aan de stijging van de levensverwachting. Deze verhoging op korte termijn onderstreept ons inziens wel de noodzaak tot een (tijdelijke) overbruggingsregeling voor AOW'ers die zich onvoldoende hebben kunnen voorbereiden op de leeftijdsverhoging. Door de huidige afspraken met betrekking tot AOW-leeftijdsverhoging is een belangrijke stap gezet om de AOW betaalbaar te houden. Fiscalisering is daardoor niet meer nodig en staat bovendien haaks op de verzekeringsgedachte.⁶ Bovendien gaat het daarbij om een verschuiving van de lasten en niet om beheersing van de uitgaven en zullen met name de gepensioneerden met een (klein) extra aanvullend pensioen de gevolgen merken van een fiscalisering.

Algemeen bekend is dat Nederland een zeer complex fiscaal en sociaal zekerheidsstelsel kent. Door introductie van een sociale vlaktaks kan een belangrijke

stap worden gezet naar vereenvoudiging van het fiscale stelsel. Een stelsel met lagere percentages, waardoor allerlei heffingskortingen ook die van ouderen minder noodzakelijk worden. Daarnaast kan het stelsel vereenvoudigd worden door de MKOB onder te brengen in de AOW. Het voornemen van dit kabinet om MKOB ook bij een onvolledige opbouw uit te keren is in dit verband niet wenselijk. Ter verdere vereenvoudiging is het denkbaar dat op termijn de AOW wordt geïndividualiseerd en de extra AOW uitkering voor alleenstaanden langzaam wordt afgebouwd. Dit sluit ook aan bij de franchiseopbouw zoals die door steeds meer en bij de grootste pensioenfondsen wordt gehanteerd.⁷ De uitvoering van de AOW wordt als gevolg van deze individualisering aanzienlijk eenvoudiger. Het voorkomt een onverkwikkelijke discussie over de controle op het aantal 'tandenborstels' in een huishouden. Om te voorkomen dat alleenstaande ouderen op minimumniveau (en net daarboven) er in inkomen op achteruit gaan dient een opslag van twintig procent op het wettelijk minimumloon voor hen te worden gehanteerd. Deze opslag kan ook via het gemeentelijk domein kunnen worden vormgegeven gezien hun ervaring met een middelen-toets.⁸ Ook draagt deze oplossing bij aan het in de hand van houden van de kosten en daarmee de verzekeringsgedachte van

de AOW. De bijdrage van de individualisering aan de houdbaarheid bedragen grosso modo 0,5 procent BBP en is dus aanzienlijk.⁹

Flexibiliteit

Daarnaast is het noodzakelijk om de flexibiliteit vorm te geven. In het pensioenakkoord tussen sociale partners en de minister van SZW maakte flexibilisering van de AOW-leeftijd onderdeel uit van het pakket. Het voorstel was om eerder (op zijn vroegst bij 65 jaar) of later ingaan van het AOW-pensioen gepaard te laten gaan met respectievelijk een actuariële korting of verhoging van 6,5%. Na het voorjaarsakkoord verdween de flexibilisering ook omdat het negatieve effect op de houdbaarheid volgens het CPB 0,3% BBP bedraagt. De oorzaak is dat door flexibiliseren de sociaal-culturele norm 65 jaar zal blijven in plaats van 67 jaar.¹⁰ Deze kosten van flexibilisering hangen echter wel af van de vormgeving. De kosten kunnen meevallen doordat er eisen worden gesteld wil men eerder uittreden. Zo werd in het pensioenakkoord de eis gesteld dat een werknemer 42 jaar heeft gewerkt en over voldoende aanvullend pensioen beschikt. Dit voorkomt dat men als gevolg van de flexibilisering een beroep moet doen op sociale voorzieningen. Bovenstaande laat wel zien dat de vormgeving van flexibilisering ertoe doet. De eis dat het aanvullend pensioen voldoende moet zijn om geen beroep op sociale voorzieningen te moeten doen lijkt daarbij redelijk. Daarnaast kan anders dan in het oorspronkelijke voorstel, de actuariële korting en verhoging variëren. Er zijn landen met een vergelijkbaar systeem die met hogere percentages werken, bijvoorbeeld IJsland en Finland. In die landen functioneert dit systeem adequaat.

Conclusie

Het stelsel van oudedagsvoorzieningen met daarin centraal de AOW heeft ertoe geleid dat 'oud' niet langer synoniem is met 'arm'. Momenteel zijn er minder ouderen die onder het sociaal minimum leven dan mensen jonger dan 65 jaar. Dit succes motiveert om de regeling ook toekomstbestendig te houden. Er is niet gekozen voor een staatspensioen, maar voor een volksverzekering. Daarbij speelde het appel op persoonlijke verantwoordelijkheid en de georganiseerde verantwoordelijkheid van sociale partners.

Willen we solidair zijn met de volgende generaties, dan dient de overheid haar financiële huishouding op orde te hebben. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt wanneer de AOW-leeftijd wordt verhoogd. De gestegen levensverwachting maakt het logisch om daar de AOW-leeftijd aan te koppelen. Hiermee wordt weer invulling gegeven aan het equivalentiebeginsel van de AOW. Fiscalisering past juist niet binnen dat karakter.

Er moet kritisch gekeken worden naar de toeters en bellen die rond de AOW zijn ontstaan. Vereenvoudiging kan bereikt worden door de incorporatie van de MKOB in de AOW. Dit kan geschieden bij een stelselwijziging van de belastingen bijvoorbeeld in het kader van een sociale vlaktaks. Ook kan op termijn de AOW verder geïndividualiseerd worden, waarbij alleenstaande ouderen zonder een pensioen of een beperkt pensioen gecompenseerd worden via een aparte regeling. Om de AOW eenvoudig te houden, verdient het aanbeveling deze regeling op gemeentelijk niveau uit te voeren.

Met een aantal maatregelen is het voor hen met een onvolledige AOW aantrekkelijker geworden om AOW in te kopen en daardoor zorg te dragen voor een voldoende AOW. Het past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid om dit op deze wijze vorm te geven. Dit stipuleert namelijk dat een burger eveneens een belangrijke verantwoordelijkheid draagt voor een onvolledige AOW.

Flexibilisering van de AOW doet meer recht aan de wensen van de burger. De kritiek dat flexibilisering de cultuur van langer doorwerken niet stimuleert wordt niet bewaarheid. Ook kan door maatregelen in de vormgeving (eisen aan vooruit flexibiliseren, omvang actuariële kortingen) aan deze wens worden voldaan, zonder dat het ten koste gaat van werkgelegenheid.

Door het verzekeringskarakter van de AOW uit te hollen en steeds meer regelingen te enten op inkomensafhankelijkheid wordt het appel op persoonlijke verantwoordelijkheid verzwakt. De uitkomst op de lange duur is dat mensen minder gestimuleerd gaan worden om zich zelf verantwoordelijk te voelen voor

de oude dag en dat zet ons pensioenstelsel onder druk.

Raymond Gradus is hoogleraar aan de VU in Amsterdam en directeur van het WI voor het CDA. **Evert Jan Slootweg** is senior wetenschappelijk medewerker van dit Instituut.

Noten

1. Met dank aan Jan Maarten van Sonsbeek en Klaas Tuinstra voor commentaar bij een eerdere versie.
2. Sindsdien ontvangen samenwonende partners allebei een uitkering van 50% van de volledige uitkering.
3. Helleman et al. (2008) wijzen er terecht op dat de stijging van de rijksbijdrage sinds 2002 in belangrijke mate is terug te voeren op de vormgeving van de heffingskortingen sinds 2001 en veel minder door de vergrijzing of de maximering van de premie (J. Helleman, G. de Jong en A. van der Giezen (2008) "Fiscalisering AOW niet door vergrijzing", ESB, blz. 36-39).
4. Donders en Gradus (2012), *Toegang tot de collectieve sector*, SDU: Den Haag
5. De MKOB regelt dat ouderen, die in Nederland belasting betalen, een koopkrachtcompensatie krijgen.
6. Zo stelt de commissie van Dijkhuizen voor om vanaf 2014 de AOW-premie met één procent te verlagen en het belastingtarief met één procent te verhogen. Hierdoor wordt de AOW-premie in 18 jaar volledig gefiscaliseerd.
7. De franchise is in een middelloonregeling gebaseerd op 10/7de van de zelfstandige AOW. In 2013 is die hoogte €13.227 bij een jaarlijkse opbouw van 2,25%. Pensioenregelingen met een lagere jaarlijkse opbouw mogen rekenen met een lagere franchise. Bij de twee grootste pensioenfondsen, ABP en PFZW, bedraagt de franchise in 2013 bij €11.000 met een pensioenopbouw van 1,95%.
8. De gebruikelijke vermogenstoets uit het gemeentelijke domein kan achterwege blijven.
9. Van Sonsbeek (2010) heeft laten zien dat de bijdrage van individualisering aan de houdbaarheid 1,0% BBP. Dit is echter zonder rekening te houden met de gemeentelijke regeling om minima en ouderen met een (klein) aanvullend pensioen te compenseren. We gaan vooralsnog uit van de helft (Van Sonsbeek (2010). 'Micro simulations on the effects of ageing-related policy measures.' *Economic Modelling* 27 968-979).
10. Deze aanname staat haaks op het ervaringsfeit dat de pensioneringsleeftijd in 2012 een half jaar hoger is dan in 2011, terwijl er pas in 2013 iets aan de AOW-leeftijd (en dus aan de (sociale) norm) gaat veranderen.