

De AOW en het einde van de alleenverdienerstoelag

De vergrijzing hangt ons al een tiental jaren als het zwaard van Damocles boven het hoofd. Sombere lieden voorspellen verlaagde AOW-uitkeringen. Bij al deze somberheid gaat iedereen eraan voorbij, dat de AOW-uitkering in 1985 al gehalveerd is. Bij de individualisering van de AOW is de uitkeringsnorm voor gehuwden (100%) vervallen en vervangen door een norm voor samenwonenden van 50%. De norm voor alleenstaanden bleef overeind. Met de stelselherziening verwierpen gehuwde vrouwen een eigen recht op uitkering. In veel gevallen staat daar geen premiebetaling tegenover. Het verzekeringskarakter van de AOW is hierdoor aangetast. Met de belastingherziening volgens Oort wordt de aantasting van het verzekeringskarakter nog sterker. In plaats van de hoge belastingvrije voet voor de alleenverdiener komt de overgedragen basisaftrek. Tegelijkertijd worden vooral in de eerste tariefschijf de premies volksverzekering ondergebracht. De overgedragen basisaftrek levert dus een rechtstreekse korting op de te betalen premies volksverzekering, zodat de kostwinner voor de introductie van een extra uitkeringsrechtige beloofd wordt met een lagere premie. Onlangs stelde Rutten in zijn nieuwjaarsartikel nog vast dat dit contra-productief werkt.

Bij een stijgende arbeidsparticipatiegraad van gehuwde vrouwen zullen we, als alles meezit, over enkele decennia een grotere premie betalende beroepsbevolking hebben dan bij onze huidige lage participatiegraad. Het betalen van premie leidt dan echter nog slechts tot een in 1985 gehalveerd recht op uitkering. Met andere woorden: je zou kunnen zeggen, dat met de herziening van 1985 een voorschot is genomen op de problemen van de vergrijzing en dat werkende gehuwde vrouwen de extra AOW-premie zullen betalen, die in dit verband nodig is.

De AOW tot 1985

Toen in de jaren vijftig het ouderdomspensioen tot stand kwam was de keuze voor een omslagstelsel een noodzakelijke keuze. De AOW had als hoofddoel een bodemvoorziening voor de oude dag te bieden. Op een bedrijfspensioen konden de meeste werkenden op dat moment nog niet rekenen. Weliswaar was de AOW een volksverzekering,

maar sommigen waren meer 'volk' dan anderen. Globaal gezegd had elke 65-plusser recht op een AOW-uitkering, behalve de gehuwde vrouw. In de jaren vijftig kwam een dergelijke definitie van de kring van uitkeringsgerechtigden vrijwel naadloos overeen met een afgrenzing als was alleen de beroepsbevolking 'volk' en dus verzekerd. Voor zover gehuwde vrouwen een eigen inkomen hadden was dit meestal laag en alleen een aanvulling op het gezinsinkomen. Gehuwde vrouwen hadden derhalve geen zelfstandige pensioenvoorziening nodig. Het recht op AOW voor achterblijvende weduwen kan worden gezien als weduwenvoorziening, zoals de AWW¹.

Hoewel solidariteit een wezenlijk kenmerk vormt van de AOW, is het zeker niet de bedoeling geweest een volksverzekering voor iedereen te introduceren. In de woorden van de memorie van toelichting bij de AOW: "En ziedaar dan de synthese. Een verzekeringsstelsel, dat zo is opgezet, dat het vrijwel alle door de voorstanders van staatspensioen geopperde bezwaren tegen 'verzekering' kan ondervangen, zonder nochtans wezenlijk tekort te doen aan een duidelijk zichtbaar verband tussen offer en uitkering, sterker nog, dat allen volgens een beperkt draagkrachtbeginsel dwingt een offer te brengen"². Hoewel de memorie van toelichting spreekt over 'allen', waren gehuwde vrouwen in de praktijk niet uitkeringsgerechtigd en niet premieplichtig, want bij het ontbreken van inkomen wordt geen premie betaald. Kennelijk ging het bij de beoogde solidariteit om solidariteit binnen de beroepsbevolking, met de bedoeling om o.a. werklozen en zelfstandigen in de AOW te betrekken. De AOW heeft dus van oorsprong een bredere werking dan de werknemersverzekeringen. Ook het verband tussen premie en uitkering is losser dan bij de werknemersverzekeringen, maar niet afwezig. De solidariteit in de AOW heeft een nivellerende werking, die door de ontwerpers van de regeling bewust gekozen is. Door zijn gerichtheid op de beroepsbevolking was de AOW echter nog geen echte volksverzekering. Wanneer in 1957 aan niet werkende gehuwde vrouwen een uitkeringsrecht zou zijn toegekend, zou het verband tussen offer en uitkering ver zoek geraakt zijn. Toch is dat in 1985 gebeurd. Er is een recht op uitkering toegekend aan personen die in veel gevallen nooit tot de beroepsbevolking behoord hebben, nooit premie be-

taald hebben en geen inkomen derven door pensionering. Dit is de prijs die betaald is om een feitelijke, voor vrouwen discriminerende situatie voort te laten bestaan in een juridisch niet discriminerende verpakking.

Ook in een ander opzicht blijkt de oorspronkelijke bedoeling van de AOW als verzekering voor de beroepsbevolking c.q. voor hen die premie betalen. Ingezetenen zijn verzekerd voor de AOW, voor de periode dat zij in Nederland wonen en, naar de wetgever aanneemt, in Nederland premie betalen. Wie na een lang verblijf in het buitenland als bejaarde in Nederland terugkeert kan niet rekenen op volledige AOW, maar is (ten dele) aangewezen op bijstand. De opbouwperiode voor de AOW (15-65 jr.) wijst ook in de richting van de beroepsbevolking als doelgroep. Als het werkelijk om een volksverzekering ging was een opbouwperiode van 0-65 jaar logischer geweest.

De definitie van de kring van uitkeringsgerechtigden werd in de jaren vijftig niet gezien als discriminatie van vrouwen. In die tijd was het een functionele benadering van de bedoelde kring van verzekerden, namelijk 'het volk' c.q. de beroepsbevolking. Bij het tot stand komen van de AOW werd terecht nogal opgezien tegen een omvangrijke administratieve rompslomp, die het registreren van verzekerden (premie betalenden) met zich mee zou brengen.

De AOW-herziening van 1985

De aanzet voor herziening kwam niet uit Nederland zelf, maar uit Europa. In 1985 werd in de eerste plaats de uitsluiting van gehuwde vrouwen ongedaan gemaakt. Daarmee is tevens de 'volks'verzekering AOW omgezet in een echte volksverzekering. In een klap waren we circa 400.000 AOW-gerechtigde gehuwde vrouwen rijker. Om alles zoveel mogelijk bij het oude te laten, is de uitkeringsnorm voor de gehuwde gehalveerd en om de puntjes op de i te zetten werden toeslagen geïntroduceerd voor die gevallen, waarin een van de partners al wel en de ander nog niet gepensioneerd was. Immers, ook vroeger ging het volledige recht op AOW in op het moment dat de gehuwde man de 65-jarige leeftijd bereikte. Dat dit in sommige gevallen tot niet te rechtvaardigen uitkeringen leidde werd voor lief genomen³.

Gehuwde vrouwen kregen weliswaar zelfstandig recht op een AOW-uitkering, maar er werd voor gezorgd, dat dit recht

1. W.M. Levelt-Overmars, Herziening van de Nederlandse volksverzekeringen in Europees perspectief, *Sociaal Maandblad Arbeid*, april 1989, blz. 205-215.

2. Tweede kamer, 1954-1955, 4009, nr. 3, blz. 26.

3. W.M. Levelt-Overmars, op.cit., blz. 212.

ten koste ging van de rechten van de kostwinner in hetzelfde huishouden. Er was dus geen sprake van, dat werkende gehuwde vrouwen dezelfde rechten verwierven als voordien (werkende) gehuwde mannen hadden. Er werden slechts rechten overgedragen binnen huishoudens, ongeacht de vraag of de betreffende vrouwen tot de beroepsbevolking behoorden of hadden behoord. Daarnaast zijn gehuwde vrouwen vanaf 1985 zelf AOW-premie verschuldigd. De maximaal af te dragen AOW-premie geldt niet meer voor een gezin, maar voor elk van de echtelieden afzonderlijk. Dit laatste resulteerde in een ombuigingsopbrengst van circa f 500 mln. Je kunt dus concluderen, dat eerst gehuwde mannen het recht van hun vrouw op AOW betaalden en dat bovendien deze vrouwen, voor zover ze het hadden gewaagd de arbeidsmarkt te betreden, een forse extra premie betaalden.

De stelselherziening had als doel de bestaande situatie zo min mogelijk te veranderen, maar toch te voldoen aan de eisen voor gelijke behandeling. Wanneer we ervan uitgaan, dat de AOW daadwerkelijk een volksverzekering was, is die opzet geslaagd. Wanneer we de oude AOW daarentegen zien als een verzekering voor de beroepsbevolking, is er sprake van een trendbreuk. Het recht op AOW voor afhankelijke partners is een ouderdomsuitkering zonder enige tegenprestatie. Dit is een breuk met het verleden, waarin het recht op AOW werd opgebouwd doordat een werkende op zijn beurt verantwoordelijkheid droeg voor de op dat moment gepensioneerden.

De herziening van de AOW kan gezien worden als een continuering van de voor werkende vrouwen discriminerende situatie maar ook als een voorschot op de problemen van de vergrijzing. Bij een toenemende arbeidsparticipatie in de toekomst keert de AOW de facto weer terug naar zijn oorspronkelijke vorm, de verzekering voor de beroepsbevolking, die nu echter het hele volk omvat. Wat dan blijft is de verlaging van het individuele AOW-pensioen, een verlaging overigens die gezien de te verwachten demografische ontwikkeling welkom kan zijn. Bij een sterk toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen zullen zij in feite de voor de vergrijzing benodigde extra premies opbrengen. Bij een blijvend lage arbeidsparticipatiegraad ligt echter de nadruk op de continuïteit van de bestaande situatie. De vergrijzingsproblemen blijven in dit geval onverminderd bestaan.

Beleidsconsequenties

In de ons omringende landen is de oudedagsvoorziening doorgaans geregeld in de vorm van een verzekering voor

werkenden of voor loontrekkers. De band tussen premiebetaling en uitkering is daar nadrukkelijk aanwezig. De volksverzekering AOW is in Duitsland en Oostenrijk een onbekend fenomeen. Weliswaar kent Frankrijk een basispensioenverzekering naast de pensioenen via pensioenfondsen, maar het gaat daarbij om een soort bijstand voor hen, die onvoldoende pensioenrechten hebben opgebouwd, inclusief een middelentoets. In Zweden bestaat wel een pensioenvorm die vergelijkbaar is met de AOW, waarin ook aan huisvrouwen een zelfstandig uitkeringsrecht wordt toegekend⁴. Maar daarbij moet wel bedacht worden, dat in Zweden de arbeidsparticipatie van vrouwen nauwelijks lager is dan die van mannen, zodat huisvrouwen nauwelijks voorkomen. In Zweden is dus dezelfde globale benadering gevolgd voor het verzekerd zijn als in Nederland, maar de overeenkomst tussen beroepsbevolking en verzekerde bevolking is daar duidelijk groter. Een recht op AOW zonder enig arbeidsverleden mag in Europees verband als een unicum worden betiteld.

In de adviesaanvraag aan de SER over de stelselherziening-AOW zijn 6 alternatieven aangegeven. Slechts één variant bevatte een verwijzing naar het criterium 'beroepsbevolking' voor kortere of langere duur. Deze variant werd door de regering vooraf van een afwijzend commentaar voorzien en is ook door de SER afgewezen, vooral op grond van het feit, dat naar de mening van de SER daarmee het karakter van de AOW als volksverzekering geweld zou worden aangedaan. Gezien de hierboven gedane constatering, dat 'volk' in volksverzekering AOW gelezen moest worden als 'beroepsbevolking', ontvalt een belangrijke grond aan deze afwijzing. Geen van de varianten ging in op de wijze van premieheffing⁵.

De weg terug van de 'volks'verzekering AOW naar een verzekering voor de beroepsbevolking is, zeker na de stelselherziening, niet logisch. Wel geeft de belastingherziening aanleiding om de premiekant opnieuw te bezien. Zoals gezegd levert de inbouw van de premies volksverzekering in de belastingheffing de alleenverdiener naast een belastingvoordeel een premievoordeel op. Een minimumpremie voor het introduceren van een extra uitkeringsgerechtigde zou meer voor de hand liggen dan deze premiekorting. Afschaffing van de overgedragen basisaftrek heeft hetzelfde effect als een extra premiebetaling door degenen die voor deze basisaftrek in aanmerking komen, d.w.z. degenen die een sinds 1985 gratis verzekerde partner introduceren. Ook de netto-waarde van de overgedragen basisaftrek (ca. f 1600) komt ongeveer overeen met premie die verschuldigd zou zijn bij een inkomen van 70% van het minimumloon, een redelijke maat voor een minimumpremie (ca. f 2000).

Afschaffing van de overgedragen basisaftrek heeft een aantal belangrijke voordelen. In de eerste plaats wordt de band tussen premie en uitkering in de AOW niet verder doorgesneden. Tegenover de nieuwe uitkeringsgerechtigden staan nieuwe premiebetalingen. De solidariteit binnen de AOW wordt gehandhaafd, maar er worden beperkingen gesteld aan de uitwassen.

Een tweede voordeel is, dat de overdrachten naar kostwinners enigszins verminderd worden. Het gaat bij deze overdrachten om aanzienlijke bedragen, die door de maatschappelijke ontwikkelingen steeds discutabeler worden⁶. De overheid neemt daardoor een neutralere houding aan tegenover verschillende huishoudensvormen. Overdrachten naar kostwinners, die de intentie hebben het mogelijk te maken om (thuis) kinderen groot te brengen, grijpen op dit ogenblik ten onrechte aan bij het criterium 'niet betaald werkend' in plaats van bij het criterium 'kinderen verzorgend'. Van de overdrachten naar kostwinners komt in de praktijk slechts 40% terecht bij huishoudens met kinderen onder de 12 jaar. Dit probleem heeft overigens een bredere strekking dan alleen de AOW. Ook vanuit het gezichtspunt van inkomensverdeling is de overgedragen basisaftrek bedenkelijk. Geen rekening wordt immers gehouden met de aanzienlijke waarde van de huishoudelijke productie in een alleenverdienershuishouden.

In de derde plaats wordt het belastingstelsel erdoor gestroomlijnd. Na het vervallen van de alleenstaandentoeslag is er geen reden de alleenverdienerstoeslag wel te handhaven. Schaalvoordelen noch onderhoudsverplichtingen vormen hiervoor een argument. Een huisvrouw is productief en geen last.

In de vierde plaats zou afschaffing van de overgedragen basisaftrek vooral gehuwde vrouwen die slechts een gering inkomen kunnen verwerven aanmoedigen om beroepsarbeid te gaan verrichten, aangezien het gebruik maken van hun basisaftrek niet langer ten koste gaat van de basisaftrek van de kostwinner. Deze aanmoediging tot betaald werk is nodig gezien de zeer lage arbeidsparticipatiegraad in Nederland. Alleen al om de AOW betaalbaar te houden is een verbreding van de arbeidsparticipatie dringend gewenst. Mocht de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen sterk stijgen, dan vervalt het effect van de afge-

4. S.K. Holmans, *Social security systems in selected countries and their integration with tax systems*, ETS Division, HM Treasury, Londen, 1986.

5. SER, *Advies gelijke behandeling in de AOW*, nr. 84/02, Den Haag, maart 1984.

6. R.M.A. Jansweijer, E.M. Pot, H.J. Groenendijk en H.M. Langeveld, *Haalbaar en betaalbaar; arbeid en kinderopvang na 1990*, Pisan-reeks, nr. 2, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1988.

schafte aftrek. Bij individuele inkomens is van het overdragen van de basisaftrek geen sprake meer. Het is dan irrelevant of overdracht wel of niet is toegestaan.

Een laatste voordeel is, dat de overheid een nieuwe afgang voor de rechter bespaard kan blijven. Nu in de basisaftrek ook de premies volksverzekering zijn opgenomen, valt deze onder de werking van de zgn. 3e EG-richtlijn gelijke behandeling. Aangezien vrouwen vrijwel nooit van de overgedragen basisaftrek kunnen profiteren en mannen vaak, is de regeling discriminerend.

Naast voordelen zijn er ook problemen. Afschaffing van de overgedragen basisaftrek dreigt de kostwinners van die afhankelijke partners te treffen, die wel zouden willen werken, maar hiertoe geen kans hebben, hetzij door onvrijwillige werkloosheid, hetzij door het verzorgen van jonge kinderen.

Partners die bij onvrijwillige werkloosheid geen recht kunnen doen gelden op een RWW-uitkering, zouden extra gedupeerd worden. Een zelfstandig uitkeringsrecht voor hen is op korte termijn niet realiseerbaar⁷. Op langere termijn is de uitsluiting van de RWW (partnerinkomenstoets) echter niet te handhaven als vrouwen daadwerkelijk gaan deelnemen op de arbeidsmarkt. Als eerste begin van een zelfstandig uitkeringsrecht kan aan onvrijwillig werklozen die buiten de criteria van de RWW vallen een uitkeringsrecht worden toegekend ter hoogte van de gemiddelde netto waarde van de overgedragen basisaftrek. De voorwaarde hiervoor is nu echter "beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt" en niet: "zich terugtrekken van de arbeidsmarkt". Een dergelijke voorwaarde past in het activerende arbeidsmarktbeleid.

Wanneer partners vanwege de zorg voor jonge kinderen niet in staat zijn tot beroepsarbeid dient de overheid hierin niet te berusten, maar een actief beleid te voeren om de combinatie van betaald werk en kinderverzorging mogelijk te maken. Een deel van de extra opbrengsten van het afschaffen van de overgedragen basisaftrek zou hiervoor beschikbaar moeten worden gehouden.

Concluderend kunnen we stellen, dat niet alleen in de systematiek van de AOW, maar ook daarbuiten goede redenen zijn aan te voeren voor een afschaffing van de overgedragen basisaftrek. De argumenten buiten de systematiek van de AOW gelden in elk geval voor de jongere generatie, waarvan nog een behoorlijke mate van arbeidsparticipatie te verwachten is.

Roel Jansweijer

De auteur is stafmedewerker bij de WRR.

7. Voor de 1990-generatie is een geïndividualiseerde RWW wel denkbaar. Emancipatieraad, *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief*, Den Haag, april 1989.