

De lange golf in het ouderdomspensioen

De AOW staat onder druk. Deze hoeksteen van de verzorgingsstaat wordt steeds moeilijker te handhaven naarmate door de vergrijzing steeds meer AOW-uitkeringen moeten worden opgebracht door steeds minder premiebetalers. De dagen dat het omslagstelsel wordt toegepast in de pensioensfeer, lijken dus geteld. De te verwachten ontwikkelingen rond de AOW worden in dit artikel in historisch perspectief geplaatst.

Naar de mening van de auteur zou de vervanging van het omslagstelsel door het kapitaaldekkingstelsel vrij pijnloos kunnen geschieden door geleidelijke beperking van de AOW. Een noodzakelijke voorwaarde voor een probleemloze overgang is dat de particuliere pensioenregelingen, waarin de AOW is ingebouwd, alle werkenden een behoorlijk pensioen moeten bieden. Dat is echter nog lang niet het geval.

DRS. H.A.A. VERBON*

Inleiding

In vrijwel de gehele westerse wereld worden de algemene pensioenvoorzieningen met problemen geconfronteerd 1). In de Verenigde Staten uit zich dit doordat de premies, die daar niet jaarlijks worden aangepast zoals in Nederland, op den duur de uitkeringen niet meer zullen kunnen dekken, in Nederland doordat de premiepercentages voor de AOW tot ongekende hoogten zullen stijgen 2). In de Verenigde Staten zijn inmiddels in 1983 maatregelen genomen die de crisis in ieder geval voor de eerstkomende 50 jaar hebben afgewend. Een van de opvallendste maatregelen daarbij is wel de verhoging op termijn van de pensioengerechtigde leeftijd. In Nederland gebeurt er (voorlopig) nog niets. Wetswijzigingen die een verlichting van de toekomstige premielast kunnen impliceren, lijken niet in zicht. Blijkbaar is de steun voor de AOW nog zo groot dat toekomstige ontwikkelingen in dezen niet als een politieke tijdbom worden gezien.

Toch ligt het zeer voor de hand dat op een kwade dag een generatie van premiebetalers het tikken van deze bom wel zal horen en over zal gaan tot het nemen van maatregelen. Het geheel afschaffen van de AOW kan bij voorbaat niet worden uitgesloten. Zoiets zal niet als een 'deus ex machina' uit de hemel neerdalen, maar zal het gevolg zijn van een decennia durende verandering in de opvattingen en gedragingen van de diverse generaties ten aanzien van overheidspensioenstelsels. Wat dit aangaat kunnen de huidige discussies over de betaalbaarheid van de AOW al een vingerwijzing bevatten voor de toekomst.

Anderzijds gaat er van het bestaan van deze overheidspensioenstelsels natuurlijk ook een zelfstandige invloed uit op de besluiten die generaties ten aanzien van de ouderdomsvoorziening nemen. Dit artikel poogt deze wederzijdse beïnvloeding aan de hand van de evolutie van de AOW in kaart te brengen. Hierbij zal mede gebruik gemaakt worden van recente onderzoeksresultaten waaraan ook schrijver dezes heeft bijgedragen. Dit onderzoek bevindt zich op het terrein van de economische theorie van de collectieve besluitvorming ('public choice'). De public-choicebenadering blijkt zeer vruchtbaar te zijn bij de verklaring van het gedrag in de collectieve sector 3) en ook

toepassing op het terrein van de overheidspensioenen is goed mogelijk.

Eerst wordt de AOW zoals die momenteel functioneert besproken. Met name komt daarbij aan de orde in hoeverre het stelsel tot inter- of intragenerationele inkomensherverdeling kan leiden 4). Alvorens daarna over te gaan op de toekomst van de AOW, wordt in algemene lijnen de geschiedenis van deze wet geschetst. Daarna komt aan de orde wat voor visie men kan hebben op de AOW. De aangehangen visie zal blijken van fundamenteel belang te zijn voor de toekomst van het stelsel.

De huidige situatie

In beginsel zit het Nederlandse stelsel heel eenvoudig in elkaar. Alle ingezetenen van 15 tot 65 jaar zijn verzekerd en zijn verplicht een bepaald premiepercentage (11,35 % in 1986) te betalen over hun premie-inkomen. Dit premie-inkomen is het bruto inkomen verminderd met voor de belasting aftrekbare kosten. Men is geen of minder premie

* Verbonden aan de vakgroep Micro-economie van de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Het onderzoek waarvan verslag wordt gedaan in dit artikel maakt deel uit van het onderzoekprogramma Economische Politiek en Belangentegenstellingen van de Universiteit van Amsterdam.

1) Voor een overzicht van deze problemen, zie J.J. Rosa (red.), *The world crisis in social security*, Parijs, 1982.

2) Zie hiervoor o.a. de berekeningen gemaakt door A.P. Huijser en P.D. van Loo, *Vergrijzing, pensioenen en contractuele besparingen*, Deventer, 1986.

3) Recent is in Nederland een nieuwe impuls gegeven aan deze onderzoeksbenadering door het proefschrift van F.A.A.M. van Winden, *On the interaction between the state and the private sector*, Amsterdam, 1983.

4) Dit artikel beoogt geen cijfermatige resultaten te presenteren. Wat de intragenerationele herverdeling betreft, kan wat dit aangaat verwezen worden naar H.A.A. Verbon, *Wie betaalt de AOW in Nederland? Maandschrift Economie*, jg. 49, 1985, blz. 35-48. Voor de intergenerationele herverdeling in Nederland, raadplege men bij voorbeeld J.H.M. Nelissen, *De invloed van de Algemene Ouderdomswet op de herverdeling van levensduurinkomen*, *Maandschrift Economie*, jg. 50, 1986, blz. 410-428.

verschuldigd als men een premie-inkomen heeft dat lager is dan 160 % van de belastingvrije som. Aan de andere kant van de inkomensschaal geldt een maximum premie-inkomen van f. 63.750. Wie een premie-inkomen boven deze grens geniet, hoeft over het meerdere geen premie af te dragen.

Tegenover de plicht tot premiebetaling als er voldoende inkomen aanwezig is, staat een uitkeringsrecht voor iedereen die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Iedere gehuwde van 65 jaar of ouder ontvangt een bedrag dat gelijk is aan de helft van het netto minimumloon 5), terwijl een ongehuwde 70 procent van het netto minimumloon ontvangt. Afgezien van uitkeringsverschillen die het gevolg zijn van de vorm van het huishouden waartoe men behoort, is de uitkering voor iedere uitkeringsstrekkers derhalve gelijk. Daar het netto minimumloon in Nederland gekoppeld is aan de gemiddelde loonstijging, volgt de AOW-uitkering wijzigingen in de algemene welvaart. De welvaartsvastheid van de AOW is bij de invoering in 1957 in de wet vastgelegd, hoewel de koppeling aan het netto minimumloon pas in de jaren zeventig een feit werd.

De uitkeringen worden gefinancierd met een omslagstelsel, hetgeen, zoals bekend, impliceert dat de huidige premiebetalers de uitkeringen van de huidige gepensioneerden financieren. De AOW is een verzekering te noemen gezien de *impliciete* veronderstelling van het stelsel dat de huidige premiebetalers een *toekomstig* recht op uitkering hebben. In tegenstelling tot bij particuliere verzekeringen, echter, ligt de toekomstige uitkering niet vast, maar kan door politieke beslissingen worden gewijzigd. In het uiterste geval is het denkbaar dat een toekomstige generatie het stelsel afschaft. Voor het huidige functioneren van de AOW alsmede de politieke steun die het stelsel momenteel krijgt, is de band die de huidige premiebetalers veronderstellen tussen de door hen betaalde premies en de door hen verwachte uitkeringen van belang, zoals we nog zullen zien.

Aan de keuze van het omslagstelsel kunnen zowel economische als rechtvaardigheidsoverwegingen ten grondslag liggen. Rechtvaardigheid speelt een rol als het gewenst wordt geacht dat er een herverdeling plaatsvindt van jongere naar oudere generaties. Een economisch motief om het omslagstelsel in te voeren kan bij voorbeeld zijn dat deze financieringsmethode hogere opbrengsten op betaalde premies genereert dan het kapitaaldeckingsstelsel. Zoals eenvoudig is aan te tonen, is deze opbrengst onder het omslagstelsel gelijk aan de som van de economische groei g en de bevolkingsgroei b . Onder het kapitaaldeckingsstelsel is de opbrengst uiteraard gelijk aan de reële rentevoet r 6). Ten tijde van de invoering van de AOW in 1957 was het omslagstelsel op grond van dit economisch motief gerechtvaardigd. Bijkomende voordelen van het omslagstelsel zijn dat direct bij de invoering van het stelsel pensioenen kunnen worden uitgekeerd, dat de uitvoering relatief eenvoudig is – er hoeft alleen geld gesluisd te worden van goed herkenbare premiebetalers naar gepensioneerden wier uitkeringsrecht vastligt 7) –, terwijl bovendien geen omvangrijk fonds hoeft te worden beheerd.

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse stelsel is voorts dat de AOW in particuliere pensioenregelingen 8) is ingebouwd. Nederlanders die via hun werkgever bij een pensioenverzekering zijn aangesloten, krijgen na pensioenering een aanvulling op hun AOW tot een bepaald percentage van het laatstverdiende inkomen. Er is bijgevolg een volledige complementariteit tussen AOW-premies en de premies voor de particuliere pensioenen. Deze complementariteit kan er voor zorgen dat de onvermijdelijke problemen die bij continuering van de AOW zullen gaan optreden enigszins gemitigeerd kunnen worden op de lange termijn.

Als we het stelsel nader bezien, valt op dat het een mengsel bevat van verzekerings-, en solidariteitselementen. Wat het verzekeringselement betreft, geeft het betalen van premies een (weliswaar niet contractueel vastgelegd) recht op uitkeringen 9). Bij de verhouding tussen uitkeringen en premies lijkt de solidariteitsgedachte door-

slaggevend, omdat de premies wel, maar de uitkeringen niet aan het premie-inkomen zijn gerelateerd. Er kan dus binnen een generatie inkomen worden herverdeeld over de tijd van mensen met hoge naar mensen met lage inkomens. Dit is echter niet noodzakelijk het geval als men ook naar de tijd kijkt gedurende welke men in het arbeidsproces is ingeschakeld. Mensen met hoge inkomens hebben veelal gedurende langere tijd onderwijs genoten en zullen dus later tot de arbeidsmarkt toetreden dan mensen met een laag inkomen. Deze laatste categorie werkenden betaalt bijgevolg over langere tijd premies dan de eerste categorie 10). De verzekeringsgedachte is hier dus niet noodzakelijk doorbroken.

Anderzijds is het uitkeringsrecht niet per se afhankelijk van de vraag of men al dan niet premies heeft betaald. Ook zij die ouder zijn dan 65 jaar, maar niet of in geringe mate premies betaald hebben, kunnen recht op een uitkering doen gelden. Zij zullen een uitkering ontvangen als het niet betalen van premies het gevolg is geweest van het ontbreken van (voldoende) inkomen of/ten omdat men niet in het arbeidsproces ingeschakeld is geweest. Er zal dus sprake zijn van herverdeling van levensinkomen van werkenden naar niet werkenden en van gezinnen met tweeverdieners naar gezinnen waar één individu het inkomen binnenbrengt 11).

Het dient te worden benadrukt dat voor intertemporele herverdeling van inkomen *binnen* een generatie het omslagstelsel als financieringsmethode niet noodzakelijk is. Een zelfde mate van herverdeling kan ook met het kapitaaldeckingsstelsel worden bereikt 12). Om herverdeling *tussen* generaties mogelijk te maken, is uiteraard toepassing van het omslagstelsel wel noodzakelijk. Het omslagstelsel houdt per definitie een overdracht van huidige werkenden naar de huidige gepensioneerden in. Dit betekent

5) Dit leidt dus tot problemen als de jongere partner nog geen 65 jaar oud is en geen eigen inkomen verwerft, omdat in dat geval het inkomen van het desbetreffende echtpaar onder het bestaansminimum zakt. Als oplossing hiervoor worden toeslagen gegeven gekoppeld aan een inkomensvoet. Deze weinig elegante oplossing, ingevoerd in 1986, heeft de uitvoerbaarheid van het stelsel bemoeilijkt. Zie daarover W. Velema, Hoe Suurhoffs erfgoed verkwanseld wordt, *Intermedi-air*, 13 maart 1985, blz. 1-8.

6) Als $b + g \geq r$, zeggen we dat aan de Aaron-conditie is voldaan. Zie hierover H.A.A. Verbon, De financiering van de AOW, *Maandschrift Economie*, jg. 48, 1984, blz. 140-155.

7) Zoals in noot 5 werd betoogd, is hier sinds 1986 enige verandering in gekomen. Niet in alle landen is de premie-uitkeringsstructuur zo eenvoudig als in Nederland. Zie J.J. Rosa, op.cit., voor een vergelijking van de verschillende systemen.

8) Hierbij zijn inbegrepen de collectief geregelde pensioenverzekeringen die gelden voor ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven. Omdat de desbetreffende werknemers verplicht zijn aan deze regelingen deel te nemen, rekenen sommige leerboeken (b.v. B. Compayen en R.H. van Til, *De Nederlandse economie*, deel 4, de Miljoenennota, Groningen, 1985, blz. 41) deze regelingen tot de collectieve sector. Dit lijkt mij onjuist, daar werknemers in staat zijn zich aan de voorzorging te onttrekken.

9) Hoewel dit verzekeringselement beter negatief geformuleerd kan worden: het niet betalen van premies terwijl men daar wel toe in staat was (bij voorbeeld tijdens een buitenlands verblijf), impliceert een verlies aan uitkeringsrechten.

10) Dit kan er in extreme gevallen zelfs toe leiden dat er een pervers herverdelingseffect optreedt, zie H.A.A. Verbon, Measuring the redistributive impact of public pensions, *De Economist*, jg. 133, 1985, blz. 87-98.

11) Deze laatste vorm van herverdeling is nog van meer belang geworden door de 'individualisering' van de uitkeringsrechten welke in 1985 gestalte heeft gekregen. Voor 1985 had de gehuwde vrouw geen eigen uitkeringsrecht. In het kader van de Derde Richtlijn van de Europese Gemeenschap is deze lacune in de wet opgeheven. Tegenover de individualisering van uitkeringsrechten, zo was de opvatting in politiek Den Haag, moest ook een individuele premieplicht staan. Dat dit vrij bizarre en nauwelijks te rechtvaardigen herverdelingseffecten *binnen* een generatie tot gevolg kan hebben is na enig nadenken duidelijk. Maar niemand heeft blijkbaar het juiste tegenargument kunnen vinden, gezien het vrijwel ontbreken van oppositie tegen het idee van individuele premieplicht.

12) Zie H.A.A. Verbon, On the independence of financing methods and redistributive aspects of public pension plans, *Public Finance*, jg. 40, 1985, blz. 280-290.

niet automatisch dat het levensinkomen van de huidige generatie van AOW-gerechtigden automatisch een stijging ondergaat door het stelsel. Deze generatie heeft immers zelf in het verleden ook premies betaald die (in contante waarde) de huidige uitkeringen precies zouden kunnen compenseren. Het is echter ook duidelijk dat de eerste generaties die uitkeringen ontvangen in het geheel niet of slechts gedurende korte tijd premies hebben bijgedragen. Deze generaties ontvangen een 'windfall gain' door de invoering van het omslagstelsel. Deze meevaller zal pas verdwenen zijn als de gepensioneerde generaties tijdens hun werkzame leven de gehele verzekeringsperiode van 50 jaar doorlopen hebben¹³). In dit geval is het stelsel voldragen. Maar ook als het stelsel voldragen is, kunnen generaties voordeel van het omslagstelsel hebben, nl. als de Aaron-conditie $b + g > r$ geldt.

Het grote probleem waar vrijwel alle met het omslagstelsel gefinancierde overheidspensioenen aan lijden, is dat de Aaron-conditie niet langer geldt en ook de eerstkomende 50 jaar waarschijnlijk niet meer zal gelden gezien de te verwachten vergrijzing van de bevolking en de zeer onzekere vooruitzichten ten aanzien van de economische groei. Toekomstige werkende generaties zijn dan de 'verliezers' van het omslagstelsel in de zin dat de contante waarde van de door hen betaalde premies de contante waarde van de uitkeringen zal overtreffen. Het is niet onaanneemelijk dat dit verlies in de toekomst op verzet van de kant van de premiebetalers zal stuiten en wellicht zal leiden tot een verlaging van de uitkeringen. Maar als dat zo is, is de huidige generatie van werkenden ook al een verliezende generatie. Als momenteel al valt te voorzien, dat de toekomstige AOW-uitkering van hen die nu werken lager zal zijn dan de huidige uitkering, kan het verzet tegen het stelsel zich terug in de tijd naar het heden spoeden. De politieke druk om het stelsel op een of andere wijze te herzien, kan dan al heel snel toenemen.

Alvorens echter op mogelijke toekomstige consequenties in te gaan, behandelen we in de volgende paragraaf eerst de geschiedenis van de AOW. De geschiedenis van het stelsel is belangrijk, omdat deze wellicht ook indicaties kan geven over de te verwachten toekomstige ontwikkeling.

De geschiedenis

In de vorige eeuw overheerste, mede onder invloed van de klassieke economie, het principe dat de overheid zich zoveel mogelijk dient te onthouden van ingrijpen in individueel gedrag. Voor het terrein van de ouderdomsvoorziening impliceerde dit met name dat werkenden zelf voor hun toekomst dienden te zorgen. Wie over inkomen wilde beschikken op het moment dat de mogelijkheid om te werken door ouderdom zou zijn weggevallen, moest zich verzekeren tegen ouderdom. Particuliere verzekeringsmaatschappijen bestonden er echter nauwelijks, zodat óf besparingen op eigen inkomen óf een vroegtijdige dood de ouderdomsproblemen zouden kunnen vermijden.

De laatste 'oplossing' is uiteraard eeuwenlang het meeste toegepast. Omdat de gemiddelde levensverwachting erg laag lag, kon er nauwelijks sprake zijn van een *bejaardenprobleem*. De weinigen die het geluk hadden een hoge leeftijd te bereiken, konden eenvoudig binnen de bestaande samenlevingsverbanden worden onderhouden. Voor de industrialisatie functioneerden families of groepen als gilden in feite als verzekeringsmaatschappijen¹⁴).

Familie- of groepssteun komt doorgaans neer op een ouderdomspensioenverzekering gebaseerd op het omslagstelsel, hoewel het natuurlijk mogelijk is dat door besparingen een buffer voor moeilijke tijden wordt gevormd. Evenals bij de AOW zijn hier intergenerationale overdrachten niet op contractuele overeenkomsten gestoeld. Bij de AOW is er de overheid die de werkende generatie kan dwingen de benodigde premies af te dragen. In een familieverband is het niet op voorhand duidelijk dat

een ouder en hulpbehoevend individu over voldoende machtsmiddelen beschikt om de jongere leden te kunnen dwingen hem te onderhouden. Binnen deze kring zal de intergenerationale inkomensoverdracht daarom (mede) afhangen van het vertrouwen bij gevers te zijner tijd ook op steun te kunnen rekenen.

Door de industrialisatie en de daarmee gepaard gaande urbanisatie werden familie- en groepsbanden losser. Het vertrouwen dat een generatie in een volgende generatie kan stellen, zal ondermijnd raken als individuen zich niet langer aan een groep verbonden voelen. Het is duidelijk dat als de binding van individuen aan groepen verzwakt, dergelijke instituties niet langer als onderlinge verzekeringsmaatschappijen gebaseerd op het omslagstelsel kunnen fungeren. Door het wegvallen van de mogelijkheid van groepsverzekering konden individuen zich alleen nog maar binnen het gezin waarborgen verschaffen. Het gezin als eenheid is echter te klein om een voldoende risicospreiding te garanderen. Dit leidde er in de negentiende eeuw toe dat met name de arbeider, wiens enige bestaansmogelijkheid bestond in het verrichten van arbeid, de risico's van het (lang) leven ongedekt moest dragen.

De consequenties die dat met zich meebracht werden op den duur maatschappelijk onaanvaardbaar bevonden. Wellicht mede onder invloed van de totstandkoming van de wettelijke ouderdomsverzekering in Duitsland onder Bismarck in 1889, werd in dat zelfde jaar in het Nederlandse parlement voor het eerst aandacht aan de ouderdomsverzekering besteed. Dit leidde tot het instellen van de commissie-Rochussen, die in 1894 het instellen van een ouderdomsverzekering voor arbeiders bepleitte. In die tijd werden ouderdoms- en invaliditeitswetten veelal in één adem genoemd. Ook was men het er over eens dat dergelijke regelingen een verplichtend karakter dienden te dragen, mede met het oog op het mislukken van vrijwillige regelingen in omliggende landen. Deze verplichte verzekering diende door premies te worden gefinancierd, waarbij de premie voor de helft door de werkgevers en voor de helft door de werknemers zou moeten worden betaald. In beginsel gold als uitgangspunt dat de arbeider zelf voor zijn toekomst dient te zorgen, maar dat de overheid hem deze verplichting oplegt, omdat de arbeider zelf in gebreke zou blijven bij een vrijwillige verzorging van de oude dag.

Het zou nog tot 1919 duren voor onder minister Aalberse (RKSP) een ouderdomswet zou worden ingevoerd. Deze wet garandeerde aan arbeiders in loondienst die tijdens hun werkzame leven premies hadden betaald, een uitkering van drie gulden per week na hun 65-ste levensjaar. Een wet die unaniem steun genoot, zoals dat later met de AOW het geval zou zijn, was zij zeker niet. Diverse bepalingen in de wet waren voorwerp van discussie in de Staten-Generaal. Een strijdpunt betrof het feit dat alleen arbeiders verzekerd waren. Dit impliceerde uiteraard dat andere groepen, uitgezonderd de werkgevers, niet verantwoordelijk gehouden werden voor de oplossing van het ouderdomsprobleem. Een ander daarmee samenhangend strijdpunt richtte zich op het verzekeringskarakter van de wet. In feite legde de wet aan arbeiders de verplichting op om zelf te sparen voor hun oude dag¹⁵). Met name de sociaal-democraten verzetten zich hier tegen en waren voorstander van een staatspensioen, waarvan de kosten uit de algemene middelen zou moeten worden gefinancierd. Zij waren dus tevens (impliciet) voorstander van het omslagstelsel. In 1913 strandde in het parlement de eerste poging tot het invoeren van een staatspensioen. Dit staatspensioen beoogde een ouderdomsrente te verschaffen aan die arbeiders die op grond van het feit dat tijdens hun leven een ouderdomsverzekering had ontbro-

13) Voor Nederland zal zich dat dus voor het eerst in 2007 voordoen.

14) Dit geldt ook voor de primitiefste samenlevingen, zie hiervoor R.A. Posner, *A theory of primitive society, with special reference to law*, *Journal of Law and Economics*, jg. 23, 1980, blz. 1-53.

15) Ook de werkgevers droegen weliswaar een deel van de premie bij, maar in economische zin hoeft dat geen enkele betekenis te hebben als de werkgever in staat zal zijn deze premie via verlaging van het netto loon op de arbeider af te wentelen.

ken, geen recht op uitkering hadden opgebouwd. In beperkte vorm werd er echter wel een ouderdomsrente ingevoerd. Ouden van dagen van 70 jaar en ouder kregen recht op een rente van twee gulden per week, waarvoor ze geen premie hadden betaald.

Na de tweede wereldoorlog verschuift de rechtsgrond van de sociale verzekering van het zogenaamde beroepsnaar het sociale risico met als consequentie het benadrukken van het belang van volksverzekeringen. In die opvatting paste het ouderdomspensioen voor iedereen. Een eerste aanzet daartoe was de Noodwet Ouderdomsvoorziening (1947/1948). Deze regeling verschafte een uitkering aan mannelijke en ongehuwde vrouwelijke Nederlanders wier inkomen beneden een bepaalde grens lag.

In 1952 verscheen de nota inzake de toekomstige ouderdomspensioenen. Hierin werd wat het uitkeringsrecht betreft geen onderscheid gemaakt tussen loontrekken en zelfstandigen. De uitkering zou op het bestaansminimum gericht moeten zijn. Voor de financiering werd de voorkeur uitgesproken voor een 'gematigd' omslagstelsel, waarbij de premie over werkgevers en werknemers zou worden verdeeld, terwijl zelfstandigen deze premie zelf zouden moeten opbrengen. Op 10 maart 1954 verscheen het advies van de SER met betrekking tot de definitieve ouderdomsvoorziening. In dit advies zijn alle elementen van de huidige AOW-wetgeving aanwezig. Met name de welvaartsvastheid van de uitkeringen werd hier voorgestaan, terwijl ook het voorgestelde premierégime en de financiering door middel van het omslagstelsel tot op de dag van vandaag is gehandhaafd.

De keuze voor het omslagstelsel en derhalve tegen het kapitaaldeckingsstelsel is in het SER-advies uitgebreid gemotiveerd. Een eerste argument betrof de deflatoire invloed op de economie die van fondsvorming bij het kapitaaldeckingsstelsel zou uitgaan. De omvangrijke toename van de besparingen zou niet noodzakelijk een evenredige verhoging van de investeringen in het leven roepen en

voorts de geld- en kapitaalmarkt verstoren. Ten tweede zal als de fondsvorming eenmaal voltooid is, dit fonds ongewijzigd blijven voortbestaan en heeft dan ten behoeve van de ouderdomsverzekering geen functie meer te vervullen. Premiebetaling en uitkering worden dan namelijk onder het kapitaaldeckingsstelsel identiek aan premiebetaling en uitkering onder het omslagstelsel. Een volgend bezwaar gold het beheer van het vermogen, dat naast de bestaande voorzieningen in verband met premieheffing en uitkeringen extra kosten met zich meebrengt. Bovendien zou de verantwoordelijkheid voor het doen van risicodragende investeringen in de handen worden gelegd van een orgaan dat hiervoor niet geschikt is.

Al deze bezwaren wegen, naar het oordeel van de Raad, voldoende op tegen het voornaamste bezwaar van het omslagstelsel, namelijk dat de jaarlijkse last er van, gezien de toenemende verhouding van het aantal bejaarden ten opzichte van het aantal actieven, in de toekomst zal stijgen.

De uitkeringen krachtens de AOW werden bij het in werking treden van de wet beschouwd als een bodempensioen. Voor aanvulling zouden particuliere pensioensvoorzieningen zorg moeten dragen. De AOW-uitkeringen dienden voorts welvaartsvast gemaakt te worden door deze te binden aan een index van de regelingslonen. Toen na enige jaren echter bleek dat particuliere pensioenregelingen niet in voldoende mate gerealiseerd werden, werd alle aandacht gericht op het optrekken van de AOW tot het sociale minimum en op de vraag hoe de gelijkheid van AOW-uitkering en sociaal minimum gehandhaafd kan blijven (de koppelingsproblematiek). De discussies daaromtrent zijn afdoende door De Korte 16) samengevat. Het zij hier slechts vermeld dat de facto in 1973 de netto AOW-uitkering gelijk is geworden aan het netto minimumloon, mede omdat door een wettelijke noodmaatregel de (uitslui-

16) M. de Korte, De netto-netto problematiek, *Openbare Uitgaven*, jg. 7, 1975 blz. 2-10 en blz. 79-94.



De AOW: garantie voor een onbezorgde oude dag?

(foto: Ad Visual)

tend) AOW-trekkers werden vrijgesteld van het afdragen van loonbelasting. De aanpassing van de AOW-uitkering geschiedde vooralsnog op basis van de bruto ontwikkeling van het minimumloon. Door het afwijkende belasting- en premieregime voor loontrekkenden resp. bejaarden bleef echter de mogelijkheid van afwijkingen van de netto-nettokoppeling intact, zodat tijdelijke verhogingen (of verlagingen) van de AOW-uitkeringen dienden te worden ingevoerd.

Eerst in 1979 werd de netto-nettokoppeling wettelijk vastgelegd. Volgens het huidige systeem wordt het netto niveau van de AOW gelijkgesteld aan het netto minimumloon, waarna, gegeven het fiscale regime, het bruto niveau wordt berekend. De technische uitwerking van het een en ander vindt men in een SER-advies uit 1979 17).

Overdracht of verzekering

Zoals we hebben gezien, is een van de discussiepunten rond de ouderdomswet de vraag geweest of het door de overheid verschaft pensioen als een staatspensioen of als een verzekering moet worden beschouwd. Hoewel de discussie na de invoering van de AOW enigszins is verstomd, is de vraag nog steeds actueel. Bovendien zal, mijns inziens, deze vraag onvermijdelijk weer opduiken als de druk op het stelsel in de (al dan niet nabije) toekomst toeneemt - wat onvermijdelijk is. In de literatuur is veel aandacht besteed aan de implicaties van de beide visies op het stelsel 18). Onder andere zal de aangehangen visie bepalend zijn voor de politieke steun die het stelsel in de toekomst zal ondervinden.

De twee visies kunnen namelijk tot geheel verschillende conclusies leiden ten aanzien van de houdbaarheid van het stelsel. Zo beschouwen aanhangers van de staatspensioenvisie de ouderdomspensioenen op gelijke wijze als andere overdrachten in de sfeer van de sociale voorzieningen. Het recht op het ontvangen van dergelijke overdrachten is niet afhankelijk van geleverde prestaties in het verleden, maar dient bepaald te worden op grond van de huidige economische mogelijkheden. Aanhangers van de verzekeringsvisie, daarentegen, beschouwen het betalen van premies als het opbouwen van een recht op een toekomstige uitkering.

Welke visie is nu inherent aan de AOW? Allereerst zij opgemerkt dat het gebruik van het omslagstelsel in principe in overeenstemming is met de staatspensioenvisie. Toch herinnert het heffen van geormerkte AOW-premies aan de verzekeringsvisie. Het voortdurend optrekken van de uitkeringshoogte sinds de invoering van de AOW zou, daarentegen, weer kunnen voortkomen uit de staatspensioenvisie, aangezien deze verhogingen veelal werden gerechtvaardigd door een verwijzing naar de inkomenspositie van de ouderen 19). Ook de roep om fiscalisering van de premies, die soms opklinkt in de discussie, verwijst duidelijk naar de staatspensioenvisie. Het valt overigens ook weer niet te ontkennen dat de verzekeringsvisie een grote rol heeft gespeeld bij de vrij grote populariteit die het stelsel in ieder geval tot voor kort genoot 20). Als men immers premies betaalt in de zekerheid dat daar in de toekomst uitkeringen tegenover staan, zal men dat met meer genoegen doen dan wanneer die zekerheid er niet is. De verzekeringsvisie verschaft die zekerheid. Deze steun is echter afhankelijk van de vraag of de Aaron-conditie geldt. Als deze conditie niet geldt, en het omslagstelsel dus niet intertemporeel efficiënt is, zal de werkende generatie, aannemende dat deze generatie de verzekeringsvisie aanhangt en niet altruïstisch is met betrekking tot de ouderen, het pensioenstelsel niet langer steunen.

Elders heb ik echter de hypothese opgeworpen dat als het pensioenstelsel lang genoeg in werking is, als het stelsel door het omslagstelsel gefinancierd wordt en als de Aaron-conditie blijft gelden, generaties zich kunnen gedragen alsof ze de staatspensioenvisie aanhangen 21). In dat geval dragen werkende generaties achtereenvolgens de beschikking over consumptiegoederen over aan gepensio-

neerde generaties. De verzekeringsvisie die oorspronkelijk tot deze overdrachten leidde, raakt langzamerhand op de achtergrond. Iedere generatie wordt er beter van en men gaat denken dat overdrachten aan ouderen erbij horen, ofte wel men wordt uit gewoonte altruïst 22). Het is aannemelijk dat deze gewoonte niet terstond verdwijnt als de Aaron-conditie omslaat. De steun voor een met het omslagstelsel gefinancierd ouderdomspensioen zal in ieder geval tijdelijk in stand blijven ook als dit stelsel intertemporeel inefficiënt wordt. De gewoonte om de ouderen te ondersteunen door middel van het omslagstelsel zal dan slechts geleidelijk slijten.

Afschaffing van het omslagstelsel ten gunste van het kapitaaldeckingsstelsel gebeurt bijgevolg niet in een keer, maar in stappen, waarbij de kosten van deze overgang over diverse generaties worden gespreid. Het is zelfs denkbaar dat het omslagstelsel tot in lengte van dagen gehandhaafd blijft, ondanks het feit dat opeenvolgende generaties meer consumptiemogelijkheden tijdens hun leven zouden verkrijgen als zij de intergenerationale overdrachten zouden staken en over zouden gaan op een kapitaaldeckingsstelsel.

Uit het voorgaande kunnen een paar interessante conclusies getrokken worden. In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat tijdens de introductie van de AOW aan de Aaron-conditie was voldaan dank zij de uitbundige economische groei en de snel groeiende bevolking in die dagen. Onder deze omstandigheid zou het aanhangen van de verzekeringsvisie de nodige steun voor het omslagstelsel genereren. Zoals we gezien hebben, bevat de AOW diverse verzekeringselementen, terwijl bovendien de AOW als een *volksverzekering* werd gepresenteerd. Zowel de aanhangers van de verzekeringsvisie als de voorstanders van een staatspensioen konden zich derhalve met het voorgestelde stelsel verenigen. De unanieme steun die het stelsel van de aanvang af genoot, was dus niet verwonderlijk.

Een tweede conclusie is dat de verzekeringsvisie op dit moment niet bevorderlijk is voor het voortbestaan van het stelsel, omdat de Aaron-conditie niet langer geldt 23). Alleen de presentatie van de AOW als een overdrachtsstelsel naar de oudere generatie kan de AOW (voorlopig) redden. Deze opvatting begint ook meer en meer een belangrijk element in de politieke discussie te worden. Recente bezwaaringen in de uitkeringen zijn gerechtvaardigd door te verwijzen naar de relatief gunstige koopkrachtontwikkelingen van de uitkeringsgerechtigden in de afgelopen tien jaar. Een dergelijke redenering stemt uiteraard niet overeen met de verzekeringsvisie volgens welke uitkeringen dienen te worden gerelateerd aan betaalde premies en niet aan relatieve koopkrachtontwikkelingen.

17) SER, *Advies inzake de aanpassingsmechanismen van minimumloon en sociale uitkeringen*, 15 oktober 1979.

18) Zie L.G. Thompson, The social security reform debate, *Journal of Economic Literature*, jg. 21, 1983, blz. 1425-1467, M.E. Manser, Historical and political issues in social security financing, in: F. Skidmore, *Social security financing*, Cambridge (Mass.), 1981, en H.A.A. Verbon, Altruism, political power and public pensions, te verschijnen in *Kyklos*, 1986.

19) Bedacht dient echter ook te worden dat de keuze van het omslagstelsel automatisch impliceert dat politieke steun voor het verhogen van uitkeringen veelal gevonden zal kunnen worden. Zie H.A.A. Verbon en F.A.A.M. van Winden, Public pensions and political decision-making, *De Economist*, jg. 133, 1985, blz. 527-544.

20) Voor de steun die het stelsel genoot, zie G.J. van 't Eind en C.A. de Kam, Heroverwegingen van bezuinigingen op publieke uitgaven, *ESB*, 27 april 1982, blz. 296-301.

21) H.A.A. Verbon, The res and evolution of public pension schemes, te verschijnen in *Public Choice*, 1986.

22) Deze wat vaag klinkende formulering kan geheel in termen van nutsfuncties worden gegoten. Waar het feitelijk op neerkomt is dat voor de bepaling van de omvang van het overheidspensioen het op den duur niet uitmaakt of de werkende generaties (aannemende dat zij de besluiten dienaangaande nemen) alleen rekening houden met hun eigen nutsfunctie of ook met die van de ouderen.

Trends en perspectief

De ontwikkelingen rond de ouderdomspensioenen in Nederland is exemplarisch voor vele pensioenstelsels in de westerse wereld. We vatten deze trend in deze paragraaf kort samen en proberen enige tentatieve uitspraken te doen over de toekomstige ontwikkeling.

Van oudsher werden ouderen door de groep waarin individuen verbleven verzorgd. De groep functioneerde als onderlinge verzekeringsmaatschappij voor het risico van de ouderdom. In feite werd het omslagstelsel toegepast: de ouderen werden verzorgd uit de consumptiegoederen die terzelfder tijd werden geproduceerd. Hoewel dus deze vorm van pensionering niet contractueel was vastgelegd, was er wel sprake van een impliciete afspraak tussen generaties. Intergenerationele overdrachten als oplossing van het ouderdomsprobleem waren zeker in primitieve samenlevingen vrijwel de enig mogelijke oplossing, omdat de mogelijkheid voor het uitstellen van consumptie (ofwel voor sparen) door de gebrekkige conserveringsmethoden vrijwel niet aanwezig was.

Dit veranderde met de industriële revolutie, maar ook de binding van individuen aan groepen veranderde door de urbanisatie die het gevolg was van de industrialisatie. Urbanisatie maakte sociale controle binnen groepen moeilijker; individuen konden zich aan de (impliciete) dwang van de groep onttrekken. Het gevolg daarvan was nu dat de groep niet langer als een verzekering kon functioneren en het individu voor de bescherming tegen risico teruggeworpen werd op zich zelf of ten hoogste het gezin waarin men verbleef. Door het ontbreken van de mogelijkheid tot risicospreiding konden bejaarden die niet langer tot werken in staat waren, onder het meest minimale bestaansminimum terecht komen, waarbij alleen liefdadigheid of de bedeling voor enige verlichting kon zorgen. Deze situatie werd uiteindelijk maatschappelijk onaanvaardbaar bevonden tegen het eind van de negentiende eeuw. Hierbij was de wetgeving in Duitsland onder Bismarck het lichtend voorbeeld.

Nadat eerdere pogingen tot wetgeving in het Nederlandse parlement gestrand waren, werd ten slotte in 1919 de eerste Ouderdomswet in Nederland, aangenomen. Deze wet voerde een verplichte verzekering in voor arbeiders in loondienst. De uitkeringen waren gelijk aan een nominaal en niet geïndexeerd bedrag en werden gefinancierd volgens het kapitaaldeckingsstelsel. Na de tweede wereldoorlog kwam er grote nadruk te liggen op het invoeren van volksverzekeringen. De AOW is daar een voorbeeld van. De grootste verschillen tussen de AOW en de vooroorlogse ouderdomswetten zijn dat onder de AOW alle ingezetenen verzekerd zijn, dat bij de AOW het omslagstelsel wordt toegepast en dat de AOW-uitkeringen welvaartsvast zijn.

Tot zover de geschiedenis. Kunnen we ook iets zeggen over de toekomst van de AOW? In ieder geval impliceren projecties van de bevolking tot in de volgende eeuw dat, onder overigens gelijkblijvende omstandigheden, de premiepercentages ver zullen oplopen. Het rendement op de betaalde premies zal voor toekomstige generaties ver onder het rendement op particuliere besparingen komen te liggen. Onvermijdelijk zal dit feit de politieke steun voor het stelsel uithollen. De tijd dat het stelsel unaniem door de bevolking werd gesteund zal dan ook de eerstkomende tachtig jaar niet weerkeren. Waartoe dit zal leiden, is niet met zekerheid te zeggen. Enerzijds hangt dit af van de houding van de jongeren tegenover de ouderen en anderzijds van de mate waarin de ouderen in staat zijn hun kwantitatieve overwicht in politieke macht om te zetten. Als de ouderen daar niet of slechts in geringe mate in slagen, dan is het in het uiterste geval denkbaar dat op een zeker moment de AOW in één klap wordt afgeschaft. Waarschijnlijker lijkt, daarentegen, de in de vorige paragraaf besproken mogelijkheid dat in dat geval de AOW geleidelijk wordt afgebroken, zodat het verlies aan uitkeringsrechten over verscheidene generaties wordt gespreid.

Wat betekent dit voor de Nederlandse situatie? Allereerst dient te worden bedacht dat de AOW is ingebouwd

in de particuliere pensioenregelingen. Een daling van de AOW betekent dan, aannemende dat het verloren deel van het particuliere pensioen dat resulteert uit de verlaging van de AOW weer gecompenseerd²⁴), een verhoging van de door de werkenden te betalen premies op hun eigen pensioenvoorziening. Met andere woorden, de totale premielast voor de gemiddelde premiebetaler zal niet veel veranderen door de geleidelijke afschaffing van de AOW. Wat er in feite gebeurt is dat het omslagstelsel in fasen wordt vervangen door het kapitaaldeckingsstelsel. Aannemende dat particuliere pensioenregelingen voor iedere werkende een behoorlijk pensioen opleveren²⁵), zullen ook de uitkeringsrechten gemiddeld niet veel veranderen. Terwijl er gemiddeld weinig veranderingen zullen optreden in premielasten en uitkeringsrechten kunnen er wel verschuivingen tussen individuen optreden. Dit is het gevolg van het feit dat de AOW mede intertemporele inkomensherverdeling binnen generaties als doel heeft, terwijl dat bij particuliere pensioenregelingen in beginsel niet het geval is. De herverdelende werking van pensioenregelingen zal dus verminderen door de geleidelijke overgang van het omslagstelsel naar het kapitaaldeckingsstelsel.

Als we tot slot de gehele ontwikkeling overzien, dan zien we een merkwaardige cyclus optreden in de financiering van de ouderdomsvoorziening. Aanvankelijk was er (noodgedwongen) sprake van een omslagstelsel. Na de industriële revolutie is er een tendens naar een collectieve en verplichte verzekering gebaseerd op het kapitaaldeckingsstelsel. Na de tweede wereldoorlog wordt het kapitaaldeckingsstelsel vervangen door het omslagstelsel. Het is niet onwaarschijnlijk dat in de toekomst de beweging weer de andere kant op zal gaan: een geleidelijke beweging van het omslagstelsel in de richting van het kapitaaldeckingsstelsel en tegelijkertijd een vervanging van het collectieve door het particuliere deel in de pensioenuitkering.

H.A.A. Verbon

23) Uiteraard is het onzeker of in de toekomst de Aaron-conditie weer zal omslaan. De vooruitzichten met betrekking tot de economische groei zijn met name zeer ongewis. Wel lijkt het zeer aangemelijk dat de eerstkomende 50 jaar de bevolking niet zal groeien en wellicht zelfs dalen.

24) Deze compensatie levert uiteraard allerhande technische problemen op. Voor het gemak neem ik aan dat deze problemen oplosbaar zijn.

25) Het zij wellicht overbodig te vermelden dat aan deze voorwaarde nu nog niet voldaan is. Ik hoef slechts te refereren aan het probleem van de pensioenbreuk.