

Financieringsrisico's bij ouderdom en arbeidsongeschiktheid

C. Petersen en W. Eikelboom*

Er vindt een relatieve daling plaats van via omslagssystemen gefinancierde uitkeringen. Daar staat een forse groei tegenover van collectief en individueel via kapitaaldekking gefinancierde uitkeringen, alsmede, in het geval van arbeidsongeschiktheid, van werkgeversaenvullingen. Er vindt derhalve een uitruil van risico's plaats. De invloed van de verhouding actieven/niet-actieven wordt geringer. Het risico dat uitkeringen niet geïndexeerd kunnen worden, neemt echter toe evenals het risico van faillissement.

In welke mate draagt een bepaalde financieringsmethode bij aan het waarborgen van de (verwachte) uitkering? Deze vraag is zowel op individueel als op macro-niveau van evident belang, vooral als er verschillende financieringsmethoden naast elkaar bestaan. De ouderdomsuitkeringen zijn hiervan een goed voorbeeld. De op het omslagstelsel gebaseerde AOW voorziet in een basisuitkering. Pensioenfondsen zorgen via collectieve kapitaaldekking voor een aanvulling hierop. Daarnaast heeft men de gelegenheid om op basis van individuele kapitaaldekking een additionele uitkering op te bouwen¹.

Sinds de recente WAO-herziening en het daardoor ontstane 'WAO-gat' doet zich op het terrein van de arbeidsongeschiktheidsregelingen een vergelijkbare situatie voor. Ter reparatie van het WAO-gat zijn op grote schaal aanvullende regelingen getroffen met pensioenfondsen en verzekeraars. Dit betekent dat ook bij de financiering van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen er sprake is van een verschuiving van het omslag- naar het kapitaaldekkingsstelsel. Daarnaast is in een aantal cao's geregeld dat de werkgever de WAO langdurig aanvult. Door deze toezegging treedt de werkgever eveneens als een verzekeraar op.

Tegen de achtergrond van de discussie over de rol van de overheid versus die van de private sector bij het bieden van een inkomensgarantie in het geval het looninkomen wegvalt, zal in dit artikel de ontwikkeling van het relatieve belang van de verschillende financieringsmethoden worden onderzocht. De aandacht zal worden toegespitst op de risico's die bij de uiteenlopende financieringswijzen voor arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsuitkeringen worden gelopen. Daartoe zullen allereerst kort enkele belangrijke kenmerken, waaronder de mate van solidariteit, van de verschillende financieringsmodaliteiten worden behandeld. Daarna wordt ingegaan op de risico's die inherent zijn aan de beschouwde financieringsmethoden. Het relatieve belang van de financieringswijzen voor het totaal van de arbeidsongeschiktheids- en

ouderdomsuitkeringen staat daarna centraal. Combinatie van de laatste twee paragrafen geeft een beeld van de ontwikkeling van de financieringsrisico's en daarmee inzicht in de risico's waaraan de uitkeringen bloot staan.

Financieringsmethoden

De belangrijkste methoden ter financiering danwel bekostiging van arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsuitkeringen zijn:

- het omslagstelsel;
- het kapitaaldekkingsstelsel, collectief en individueel;
- de werkgeversaenvulling².

Het omslagstelsel

Bij financiering via het omslagstelsel worden de uitkeringen die in een bepaalde periode gedaan worden in diezelfde periode omgeslagen over de premieplichtigen. Actieve personen betalen de uitkeringen van niet-actieven. De uitkeringen in de toekomst hangen af van de te zijner tijd bestaande maatschappelijke bereidheid om premie te betalen. Het omslagstelsel doet dus een groot beroep op de solidariteit tussen generaties. Het omslagstelsel wordt toegepast bij de financiering van bij voorbeeld de AOW, AWW, AAW en de WAO.

* De auteurs zijn directeur Onderzoek en Advies bij de Verzekeringskamer en verbonden aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente, resp. medewerker bij Onderzoek en Advies van de Verzekeringskamer. De auteurs zijn G. Ariaans van de Verzekeringskamer erkentelijk voor zijn onderzoeksassistentie en R. van Dam en T. Kool van de Verzekeringskamer voor hun commentaar.

1. De term uitkering is hier en in het volgende synoniem voor pensioen en lijfrente.

2. Deze uitdrukking is gehanteerd terwille van de duidelijkheid. Strikt genomen geeft deze uitdrukking echter eerder de primaire financieringsbron dan de methode weer.

Kapitaaldekking

Bij het kapitaaldeckingsstelsel wordt een fonds opgebouwd waaruit de toekomstige uitkeringen worden betaald. Hierbij worden aannames gemaakt over toekomstige beleggingsrendementen en sterftekansen³. Op basis van deze aannames wordt bepaald hoeveel premie er op dit moment gestort moet worden om op latere tijdstippen bepaalde uitkeringen te doen. Deze premie heet de actuariel benodigde premie. We maken in dit artikel onderscheid tussen collectieve en individuele kapitaaldekking. Bij collectieve kapitaaldekking wordt de actuariële premie voor de collectieve groep van verzekerden bepaald. Ook wordt er voor het collectief een voorziening gevormd. Zo wordt er nog wel een beroep gedaan op de solidariteit. 'Goedkope', jongere verzekerden betalen dezelfde premie als 'dure', oudere verzekerden. Het beroep op solidariteit gaat echter minder ver dan bij het omslagstelsel. De uitkeringsgerechtigden zijn in principe niet afhankelijk van de premiebetalers.

Bij individuele kapitaaldekking wordt per persoon een fonds gevormd. Ieder individu betaalt alleen voor zijn of haar eigen toekomstige uitkeringen. Er wordt dus geen beroep gedaan op subsidiërende solidariteit⁴. Een hoger beleggingsrendement dan vooraf was aangenomen resulteert via winstdeling doorgaans in een hogere uitkering.

De werkgeversaانvulling

Een andere vorm van financiering van uitkeringen loopt via de werkgever. In veel cao's is namelijk geregeld dat de werkgever bij arbeidsongeschiktheid de wettelijke uitkering gedurende enkele jaren aanvult tot bij voorbeeld 90% van het loon. In het kader van de reparatie van het WAO-gat hebben voorts enkele grote werkgevers een langdurige WAO-aanvulling tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd toegezegd. Aangezien het maximale loon waarover de WAO-uitkering wordt berekend circa f 75.000 bedraagt, kan de werkgeversaانvulling vooral bij hogere inkomens aanzienlijk zijn. Hoewel indirect de groep van actieve werknemers de gevolgen van werkgeversaانvulling wel ondervindt (stijging van loonsom), wordt niet een direct beroep gedaan op de solidariteit van de werknemers. Dit ligt uiteraard anders als de aanvulling ten laste van de werknemers komt.

Risico's en financieringsmethoden

Er kunnen, afhankelijk van de financieringsmethode, verschillende factoren van invloed zijn op het risico in de financiering van arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsuitkeringen. In het kader van deze bijdrage zijn de belangrijkste:

- de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en premiebetalers (volumeratio);
- het beleggingsrendement;
- loon- en prijsstijging;
- faillissement;
- en overheidsmaatregelen.

Hier wordt per financieringsmethode ingegaan op de invloed van de onderscheiden risico's.

Uitkeringen uit omslag

De verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en premiebetalers is direct van invloed op de premiehoogte. Het grootste risico bij het omslagstelsel is dan ook een stijging van de zgn. volumeratio: een relatief steeds kleinere groep premiebetalenden moet een stijgend aantal uitkeringen opbrengen. Bij een te grote premiedruk kan de hoogte van de uitkeringen niet langer worden gegarandeerd. In het verlengde hiervan is het risico van overheidsingrijpen in de uitkeringen uit omslagverzekeringen reëel. Voor de WAO wordt dit treffend geïllustreerd door de verlaging van het uitkeringspercentage van 80 naar 70% en beperking van de uitkeringsduur. Zoals is gebleken, ontbreekt bij omslagfinanciering elke financiële of overheidsgarantie op toekomstige uitkeringen. Andere risico's zijn bij het omslagstelsel in principe minder groot. Zo is, omdat geen voorziening wordt gevormd, het beleggingsrisico niet aanwezig. Evenzo kan gegeven de wettelijke basis moeilijk sprake zijn van faillissement. Inflatie en loonstijging hebben qua richting een zelfde invloed op de inkomsten en uitgaven. Het risico dat de uitkeringen niet aangepast kunnen worden aan de prijs- of loonontwikkeling is, althans bij een aanvaardbaar geachte volumeratio, derhalve klein.

Uitkering uit kapitaaldekking

Een verandering in de verhouding uitkeringsgerechtigden tegenover de premiebetalenden heeft in principe geen invloed op de financiering bij kapitaaldekking. Is er sprake van collectieve kapitaaldekking, dan stijgt door de wijziging in genoemde verhouding het inflatierisico wel. Wanneer reeds ingegane uitkeringen aan inflatie worden aangepast, zal de bijbehorende aanpassing van de voorziening door een relatief kleinere groep betaald moeten worden. Bij financiering volgens het individuele kapitaaldeckingsstelsel is het risico van een wijziging in bovengenoemde verhouding niet aanwezig. Per verzekering is er maar één persoon. Deze is of premiebetaler of uitkeringsgerechtigde.

Aangezien kapitaaldekking berust op de vorming van een voorziening, ontstaat er een beleggingsrisico. Bij een lager dan verwacht beleggingsrendement, kan de voorziening voor de uitbetaling van de uitkeringen te kort gaan schieten. Dit geldt des te sterker indien men ernaar streeft de uitkeringen te indexeren. Bij collectieve kapitaaldekking is aanpassing van de uitkeringen aan loon- of prijsstijging behoudens een enkele uitzondering dan ook voorwaardelijk.

Bij individuele kapitaaldekking gaat het om louter nominale uitkeringen waarvan de waardeontwikkeling in de tijd afhankelijk is van het prijsverloop. Het

3. Er zijn verschillende kapitaaldeckingsstelsels. Deze verschillen in het moment van premiebetaling. In dit artikel wordt eenvoudigheidshalve uitgegaan van volledige affinanciering; er is voldoende vermogen om de huidige toezeggingen in de toekomst te voldoen.

4. Wel is er uiteraard sprake van kanssolidariteit. Zie ook C. Petersen en P.B. Boorsma, Financiering gezondheidszorg en demografische ontwikkeling, in *Demografische veranderingen en economische ontwikkeling*, Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1987.

risico van faillissement is bij kapitaaldekking klein omdat de pensioenvoorziening buiten de werkgever wordt opgebouwd⁵.

De overheid heeft, anders dan via de fiscale behandeling van premies, voorzieningen en uitkeringen geen directe bemoeienis met de via kapitaaldekking gefinancierde regelingen. Het risico van overheidsingrijpen voor toekomstige uitkeringen is dan ook veel kleiner dan bij de wettelijke omslagregelingen⁶.

De werkgeversaankulling

Bij een relatief stijgend aantal uitkeringsgerechtigden gaan ook aanvullende uitkeringen een steeds substantiël deel van de loonkosten uitmaken. De uitkeringen kunnen hierdoor in gevaar komen. Indien voor de uitkeringen een voorziening is gevormd, kan tevens een beleggingsrisico worden gelopen. Voorts zal de mogelijkheid om bij prijs- en loonstijgingen de uitkeringen te kunnen (blijven) indexeren, in sterke mate afhangen van de ontwikkeling van het bedrijfsresultaat. Aangezien dit op langere termijn onzeker is, is ook de waarde- resp. welvaartsvastheid van de aanvullende uitkeringen onzeker. Bij teruglopende winsten en bij een eventueel dreigend faillissement bestaat het gevaar dat de voorzieningen uitgekleeft worden. Bij het ontbreken van een voorziening is het faillissementsrisico nog groter. Het risico van overheidsmaatregelen is indirect en behelst vooral de mogelijkheid dat de overheid ingrijpt in cao-regelingen waarin aanvullende uitkeringen zijn afgesproken.

In overzicht 1 zijn, onvermijdelijk op enigszins arbitraire wijze, door middel van plussen en minnen de verschillende risico's samengevat⁷.

Het belang van de financieringsmethoden

In het volgende zal het relatieve belang van de verschillende financieringsmethoden worden onderzocht. Hiertoe is op basis van de diverse uitkeringsgegevens een schatting gemaakt van het totale bedrag dat met de arbeidsongeschiktheids- resp. ouderdomsuitkeringen is gemoeid. In 1991 bedroeg volgens deze schatting het totaal aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen f 33 mld, en aan ouderdomsuitkeringen f 53 mld. Samen is dit ca. 18% van het nationaal inkomen. Van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen was in 1991 ruim een kwart aanvullend gefinancierd (zie tabel 1). Bij de ouderdomspensioenen is dit hoger, namelijk een derde (zie tabel 2). Belangrijker dan deze momentopname is evenwel de

ontwikkeling in de tijd van het relatieve belang van de diverse financieringsmogelijkheden. De tabellen 1 en 2 laten zien dat er een voortdurende en substantiele relatieve daling plaatsvindt van de via wettelijke omslagssystemen gefinancierde AAW/WAO en AOW-uitkeringen. Daar staat een forse groei tegenover van de collectief en individueel via kapitaaldekking gefinancierde uitkeringen, alsmede van werkgeversaankullingen in het geval van arbeidsongeschiktheid.

De belangrijkste verklarende factoren voor de verschuivende financieringsaandelen zijn:

- indexering van de WAO- en AOW-uitkeringen zijn in de jaren tachtig veelvuldig achterwege gelaten;
- de verlaging van het maximum WAO-uitkeringspercentage;
- aanvullende uitkeringen zijn daardoor tamelijk automatisch in belang toegenomen⁸.
- er is sprake van een autonome groei van het aandeel uitkeringen via kapitaaldekking. Dit houdt verband met de eigenschap dat de lange opbouwperiode pas geleidelijk tot meer uitkeringen leidt.

De tendens van een dalend omslagdeel en navent stijgend aanvullend deel zal, zoals uit tabel 1 en 2 blijkt, voortzetten. Het is illustratief dat het voor toekomstige uitkeringen opgebouwde vermogen van pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen gestegen is van f 200 mrd in 1980 tot f 600 mrd in 1991. Naar schatting zal dit vermogen nog voor het jaar 2000 de f 1000 mrd overschrijden⁹. Wat betreft de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen speelt hierbij tevens het opvullen van het 'WAO-gat' door pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen een rol. Het opvullen van dit WAO-gat door middel van werkgeversaankullingen verklaart uiteraard de forse groei van het aandeel van deze financieringsmethode¹⁰. Het resultaat van een en ander zal zijn dat het op basis van omslag gefinancierde deel van de arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsuitkeringen tegen het jaar 2000 nog maar iets meer dan de helft zal bedragen, tegen nog rond de 80% in 1980.

Overzicht 1.
Risico's en
financierings-
methoden

| | Omslag- stelsel | Collectieve kapitaal- dekking | Indiv. kapitaal- dekking | Werkgevers- aanvulling |
|-------------------------------|--------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| volumeratio | - | +/- | + | +/- |
| beleggingsrendement | + | +/- | +/- | +/- |
| prijs- en inkomensstijging | + | +/- | - | +/- |
| faillissement | + | + | + | - |
| overheidsmaatregelen | - | +/- | +/- | +/- |

Verklaring: + geen risico; - wel risico; +/- mogelijk risico.

5. Sommige systemen schuiven echter een deel van de bijdragen naar de toekomst, zodat de aanwezige voorzieningen te laag zijn om de gewekte uitkeringsverwachtingen waar te kunnen maken. In dit geval kan faillissement van de premiebetalende toekomstige uitkeringen voor een deel in gevaar brengen.

6. Zie overigens voor een meer gedetailleerde analyse J. Frijs en C. Petersen, De zekerheid van de pensioen-toezeggingen, *ESB*, 17 februari 1993.

7. Zie voor een vergelijkbare analyse ook B.M.S. van Praag en H.P. van Dalen, Hoe bedwingen we Leviathan? Over de (on)beheersbaarheid van de sociale zekerheid, in *De toekomst van de welvaartsstaat*, Predadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1992.

8. Zo is het percentage werknemers waarvoor de werkgever bij arbeidsongeschiktheid een WAO-aanvulling heeft toegezegd, gestegen van 68% in 1984 tot 88% in 1989. Zie *Bovenwettelijke uitkeringen in cao's*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1991.

9. Zie *Jaarverslag Verzekeringkamer 1992*. Dit is overigens inclusief kapitaalverzekeringen.

10. Eenzelfde tendens is overigens waar te nemen bij de bovenwettelijke ziektewet-uitkeringen die in de periode 1980-1990 verviervoudigd zijn (van f 0,4 mld in 1980 tot f 2,1 mld in 1990). Zie *Financiële nota sociale zekerheid*, 1990.

Ontwikkeling van financieringsrisico's

De verschuiving van het belang van de verschillende financieringsmethoden impliceert een verschuivend gewicht van de respectieve financieringsrisico's.

Bij omslagfinanciering is het risico van een verslechterende verhouding uitkeringsgerechtigden/premiebetalers en (daardoor) het risico van een overheidsingrijpen in de hoogte van de bruto uitkering versterkt aanwezig. In het recente verleden is dit gebleken uit de wijzigingen van de WAO waarmee, door verlaging van de uitkering, een poging is gedaan het evenwicht tussen de hoogte van de uitkeringen en de bijdragen te herstellen.

Analoog zijn door de relatieve toename van het aantal pensioengerechtigden in de toekomst maatregelen die de hoogte van de AOW-uitkering zullen aantasten niet uit te sluiten. Bij financiering via een werkgeversaanvulling een bedrijf of bedrijfstak, blijft het risico van een wijzigende verhouding aanwezig.

Omdat in de komende jaren de uitkeringen relatief meer door kapitaaldekking gefinancierd worden, neemt het risico bij verslechtering van de verhouding tussen premiebetalers en uitkeringsgerechtigden af. Met name het risico dat door vergrijzing toekomstige ouderdomsuitkeringen in gevaar komen, wordt in totaliteit door de verschuiving van omslag naar kapitaaldekking verkleind¹¹.

Met de verschuiving van financieringswijze van omslag naar werkgeversaanvulling en kapitaaldekking, nemen de risico's verbonden met het beleggingsrendement en de prijs- en looninflatie toe. De laatste decennia is het nominale rendement op beleggingen ver boven de bij kapitaaldekking gehanteerde rekenrente gebleven. In het verleden zijn de aanpassingen van de uitkeringen aan deze inflatie gefinancierd uit de gemaakte overrente. Als ook voor de toekomst het inflatierisico door te maken overrente afgedekt moet worden, zal een prudente aanname van de rekenrente gemaakt moeten worden¹². Bij individueel gefinancierde uitkeringen, waarvan in de komende jaren een sterke groei is te verwachten, is die mogelijkheid tot compensatie niet aanwezig.

Zoals recentelijk is gebleken treedt niet alleen bij kleinere bedrijven faillissement of positieverslechtering op, maar ook bij grote bedrijven en binnen hele bedrijfstakken. Het toezicht van de Verzekeringkamer is er op gericht dat pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen in staat zijn de uitkeringen te garanderen, die door kapitaaldekking gefinancierd zijn. Bij de keuze voor een werkgeversaanvulling dient met zich te realiseren dat een dergelijke garantie niet aanwezig is. Door de relatieve toename van werkgeversaanvulling als financieringssysteem neemt het faillissementsrisico dus toe.

In hoofdlijnen volgt uit het voorgaande dat door de verschuiving van omslag- naar collectieve en individuele kapitaaldeckingsfinanciering en werkgeversaanvullingen voor het totaal van de uitkeringen op macro-niveau geldt dat:

- het effect van een slechtere volumeratio geringer wordt, waardoor het risico van lagere uitkeringen afneemt;

Tabel 1. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen naar financieringsmethode, in procenten^a

| Jaar | AAW/WAO | Collect. verz. | Indiv. verz. | Werkg. aanv. | Totaal |
|------|---------|----------------|--------------|--------------|--------|
| 1980 | 87 | 8 | 2 | 3 | 100 |
| 1985 | 82 | 11 | 3 | 4 | 100 |
| 1990 | 74 | 14 | 7 | 5 | 100 |
| 1991 | 73 | 14 | 8 | 5 | 100 |
| 2000 | 55 | 20 | 15 | 10 | 100 |

a. De tabellen 1 en 2, die een indicatief karakter hebben, zijn samengesteld op basis van gegevens van de Verzekeringkamer, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Centraal Planbureau. Het jaar 2000 betreft tentatieve ramingen. Bij ouderdomsuitkeringen zijn vanwege het ontbreken van voldoende gespecificeerde data tevens de uitkeringen aan nabestaanden opgenomen.

Tabel 2. Ouderdomsuitkeringen naar financieringsmethode, in procenten

| Jaar | AOW | Collect. verz. | Indiv. verz. | Totaal |
|------|-----|----------------|--------------|--------|
| 1980 | 75 | 24 | 0,7 | 100 |
| 1985 | 69 | 30 | 1,1 | 100 |
| 1990 | 68 | 31 | 1,4 | 100 |
| 1991 | 67 | 32 | 1,8 | 100 |
| 2000 | 60 | 36 | 4 | 100 |

- het risico dat bij collectieve kapitaaldekking de uitkeringen niet geïndexeerd kunnen worden steeds belangrijker wordt;
- het inflatierisico toeneemt door het groeiende belang van individuele kapitaaldekking;
- het faillissementsrisico toeneemt door de groei van werkgeversaanvullingen.

Er vindt op macro-niveau een zekere uitruil van risico's plaats. De mate waarin dit ook op micro-niveau gebeurt, hangt vanzelfsprekend af van de individuele omstandigheden, in casu in welke mate de persoonlijke uitkeringsverwachtingen gedekt zijn door omslagfinanciering, collectieve dan wel individuele kapitaaldekking of een werkgeverstoezegging.

Een minder eenzijdig vertrouwen in omslagfinanciering lijkt uit het oogpunt van risicodiversificatie een goede zaak. De samenstelling van de financieringsmix voor uitkeringen wordt daardoor althans op macro-niveau evenwichtiger. Wel is het zaak om de in belang toenemende risico's waar mogelijk zo klein mogelijk te maken.

Los van de financieringsrisico's is het overigens interessant om te constateren dat zonder dat daartoe als zodanig besloten is, de privatisering van de sociale zekerheid al een heel eind op weg is.

C. Petersen
W. Eikelboom

11. Zie ook *Ouderen voor ouderen, demografische ontwikkelingen en beleid*, WRR, 1993

12. Zie voor de relatie tussen rekenrente en inflatie: A.J. Vermaat, *Over de rekenrente, Het Verzekerings-Archief*, 1989-2.