



# Fiscalisering AOW niet door vergrijzing

Het snel groeiende tekort in het AOW-fonds wordt betaald uit de schatkist (fiscalisering). Het tekort wordt deels veroorzaakt door de stijging van de uitgaven door de vergrijzing, maar veel meer door (onvoorziene) verminderde premie-inkomsten als gevolg van de financiering van de heffingskortingen.

**D**e AOW bestaat vijftig jaar en kent een bewogen voorgeschiedenis (AOV, 1955; Roebroek en Hertogh, 1998). In de eerste helft van de vorige eeuw werd de discussie beheerst door de tegenstelling tussen staatspensioen (verdedigd door de socialisten) en arbeidersverzekering (verdedigd door de christelijke partijen). Uitgangspunt van een staatspensioen was dat behoeftige ouderen van staatswege een bodempensioen moesten ontvangen, betaald uit de algemene middelen. De arbeider krijgt immers op grond van de meerwaardetheorie in zijn loon niet de volle waarde van zijn arbeid vergoed (AOV, 1955). Het loon was dus onvoldoende om een premie te betalen voor een ouderdomsuitkering. Voorstanders van een arbeidersverzekering bepleitten een verzekering die weliswaar verplicht kon worden gesteld, maar waarvoor de financiering uit het loon moest worden

betaald. Niet alleen omdat de arbeider zijn loon waard is, maar ook om via een premie het verband tussen offer en uitkering zichtbaar te maken.

Deze discussie werd na de Tweede Wereldoorlog beslecht met de invoering van de AOW op 1 januari 1957. De synthese werd gevonden in een sociale volksverzekering (SER, 1954; AOV, 1955). De financiering geschiedde uit een premie geheven van het inkomen, maar iedere ingezetene (met of zonder inkomen) werd verzekerd. De AOW kent een opbouwstelsel van twee procent voor elk jaar dat iemand tussen 15 tot 65 jaar Nederlands ingezetene is: een compromis tussen uitgesteld loon en staatspensioen. De verzekeringsgedachte komt ook tot uitdrukking in de premievrijstelling voor AOW-gerechtigden. Bij de AOW bestaat verder geen inkomens- of vermogens- toets. Tabel 1 vat deze synthese tot de basiskenmerken van de AOW uit 1957 samen.

Dit na veel discussie tot stand gekomen systeem hield stand tot in de jaren negentig van de vorige eeuw. Na de belastingherziening in 1990 (operatie-Oort) was de heffingsgrondslag drastisch verkleind waardoor de procentuele premie voor de AOW moest toenemen. De naderende vergrijzing zou echter op termijn tot een onaanvaardbaar hoge premie leiden. In 1998 werd daarom besloten tot een gemengd

**JANNEKE HELLEMAN,  
GERRIT DE JONG EN  
ANNEKE VAN DER  
GIEZEN**

Senior onderzoeker, lid college en projectleider bij de Algemene Rekenkamer

financieringssysteem: een maximale premie en daarboven aanvulling uit de schatkist (Ministerie van SZW, 1996, 1998; SER, 1997a, 1997b). Hierdoor veranderde een van de basale kenmerken van de verzekeringsgedachte nog verder, namelijk het principe van uitgesteld loon (zie tabel 1). Opvallend is dat in de discussie in zowel de SER als de Tweede Kamer nauwelijks aandacht werd besteed aan de synthese van de jaren vijftig. Het kabinet-Balkenende IV kiest er vervolgens voor om met ingang van 2011 over te gaan op premieheffing AOW bij de rijkere 65-plussers die eerder stoppen met werken (Coalitieakkoord, 2007). Deze maatregel vormt een verdere stap in de richting van het staatspensioen: deze groep moet namelijk doorbetalen aan de AOW, ook al hebben zij al voor honderd procent bijgedragen aan de opbouw.

De financiering van de AOW uit de schatkist (fiscalisering) is recent sterk toegenomen. Dit komt vooral door de onvoorziene gevolgen van de belastingherziening in 2001 op de AOW en veel minder door de vergrijzing of de maximering van de premie. De wijze waarop de financiering van de AOW nu in praktijk plaatsvindt, heeft geen enkele relatie meer met de principiële discussies uit de vorige eeuw.

### Een derde van de AOW-uitgaven komt al uit schatkist

In 2007 heeft de Sociale Verzekeringsbank (SVB) 25,2 miljard euro uitgekeerd aan 2,6 miljoen AOW'ers (Ministerie van SZW, 2007a). De uitgaven voor de AOW worden overeenkomstig de verzekeringsgedachte in principe betaald uit premies over het premieplichtig inkomen. In 2007 blijkt dit echter voor slechts twee derde van de AOW-uitgaven daadwerkelijk het geval, de rest wordt betaald uit de schatkist. De rijksbijdragen aan het AOW-fonds bedragen in 2007 namelijk 8,4 miljard euro (SZW, 2007a).

In 1998 is de wettelijke mogelijkheid geschapen om de AOW gedeeltelijk uit belastinginkomsten te financieren (SZW, 1998). Het kabinet-Kok voorzag toen een sluipende fiscalisering vanaf het moment dat het premiepercentage het vastgestelde maximum zou hebben bereikt en de opbrengsten niet langer voldoende zouden zijn om de uitgaven te dekken. Men verwachtte een toename van de rijksbijdrage met 0,2 miljard euro per jaar. De SVB concludeerde onlangs dat de uitkeringslasten sneller stijgen dan verwacht, en dat de premie-inkomsten daarbij ver achterblijven, onder andere door effecten van de belastingherziening in 2001 (SVB, 2007).

### Premieopbrengsten verminderd door belastingherzieningen

De premieopbrengsten voor het AOW-fonds zijn afhankelijk van de hoogte van het AOW-premiepercentage en van de hoogte van de premiegrondslag. Met de operatie-Oort in 1990 werd het premieplichtig inkomen om inkomenspolitieke redenen verlaagd (van 29.904 naar 19.114 euro) en moest de premie daardoor worden verhoogd van 10,8

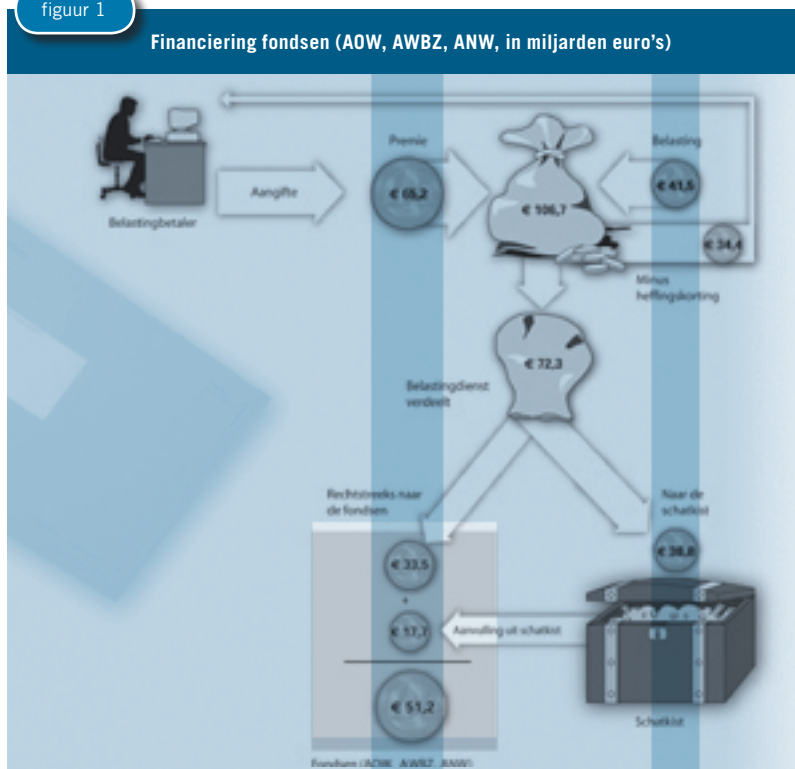
tabel 1

De kenmerken van een verzekering en van een staatspensioen, en de ontwikkelingen daarvan in de AOW					
Kenmerken	Verzekering	Staatspensioen	AOW 1957	ingrepen 1998	Balkenende IV
Uitgesteld loon	+	-	±	±	±
Opbouw (2% per jaar)	+	-	+	+	±
verplicht verzekerd	+	+	+	+	+
Alle ingezetenen recht-hebbend	-	+	+	+	+
Inkomensafhankelijke premie	-	+	+	+	+
Inkomensafhankelijke uitkering	-	+	-	-	-
Dekkende premie	+	-	+	-	-
Premie alleen 65-	+	-	+	+	-

naar 14,3 procent (Ministerie van SZW, 1996). Mede met het oog op de toenemende vergrijzing is in 1998 een maximum van 18,25 procent gesteld aan het premiepercentage (Ministerie van SZW, 1998). Sinds 1999 is het AOW-premiepercentage 17,9 procent. In 1999 en 2000 was dit premiepercentage nog ruim voldoende.

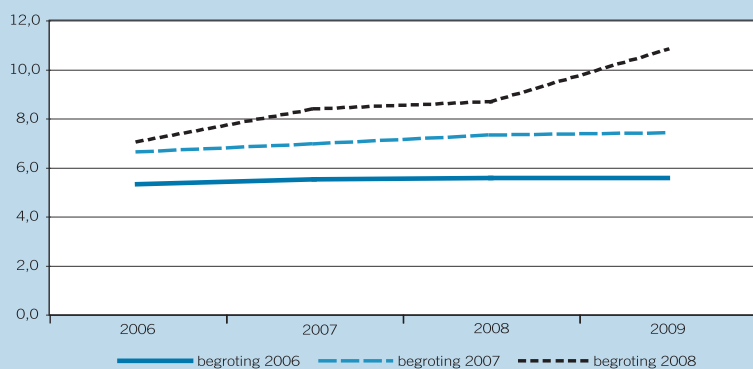
In 2001 is de belastingwetgeving opnieuw om inkomenspolitieke redenen herzien (invoering boxenstelsel). Voor de financiering van de AOW zijn twee wijzigingen van belang. Ten eerste werd het premieplichtig inkomen weer aanzienlijk verhoogd (van 17.695 naar 27.009 euro) en ten tweede werden de belastingvrije sommen omgezet in heffingskortingen waardoor partners van hoofdkostwinners worden gestimuleerd om (meer) te gaan werken. De betekenis van deze laatste wijziging is veelomvattender dan velen beseffen. De vroegere belastingvrije som werd eerst van het inkomen afgetrokken en daarna werd de belasting- en premieheffing berekend. In het nieuwe stelsel wordt eerst de (bruto) heffing berekend en daarna worden de heffingskortingen daarvan afgetrokken (zie figuur 1). Voor de belastingplichtige is niet zichtbaar welk deel van de heffingskorting van de belastingen wordt afgetrokken en welk deel van de premies volksverzekeringen (AOW, ANW en AWBZ). In de wet is vastgelegd dat dit gebeurt in dezelfde verhouding als de

figuur 1



figuur 2

De geraamde omvang van de rijksbijdrage AOW (BIKK-AOW plus rijksbijdrage AOW-fonds) in de opvolgende begrotingen van SZW (in miljarden euro's)



belasting- en premietarieven in de eerste belastingschijf. Het gevolg is dat de heffingskortingen voor ruim 92 procent in mindering gebracht worden op de te innen premies volksverzekeringen en voor slechts acht procent op de te innen belastingen: van de oorspronkelijk berekende 65,2 miljard euro voor 2007 geraamde te betalen premies blijft maar 33,5 miljard euro aan premie-inkomsten over (figuur 1). Het Rijk moet in dat geval vervolgens 17,7 miljard euro uit de schatkist bijstorten om tekorten in de fondsen (waaronder het AOW-fonds) te voorkomen. De Memorie van Toelichting bij de Wet Inkomstenbelasting 2001 legt niet uit waarom tot deze verdeling van de financiering van de heffingskortingen is besloten. Het toenmalige kabinet verzag dat de verminderde premie-inkomsten onvoldoende gecompenseerd werden door de verhoging van het premieplichtig inkomen. Als oplossing koos het kabinet voor een Bijdrage In de Kosten van de Kortingen (BIKK). Deze structurele bijdrage, betaald uit de schatkist, zou volgens de Memorie van Toelichting bij de Veegwet IB in principe voldoende zijn om de kortingen te compenseren (Ministerie van Financiën, 2000). Uit het vervolg zal blijken dat de BIKK verre van voldoende is.

### Nettopremie na aftrek van de heffingskorting

Zonder heffingskortingen zou het huidige premiepercentage van 17,9 procent over het voor 2007 geraamde premieplichtig inkomen leiden tot 34,6 miljard euro aan premie-opbrengsten AOW (Ministerie van Financiën, 2006). Na aftrek van de heffingskorting van 16,4 miljard euro blijft daarvan maar 18,2 miljard over (zie tabel 2).

Het totaal aan AOW-uitkeringen bedroeg in 2007 circa 25,6 miljard euro. Zonder heffingskorting zou een AOW-premie van 13,2 procent voldoende zijn om de AOW-uitkeringen te betalen (zie rekensom). De heffingskortingen worden echter voor een belangrijk deel in mindering gebracht op de premieheffing (zie figuur 1). Het AOW-premiepercentage is dus netto (het bedrag dat feitelijk ten gunste van het AOW-fonds komt) geen 17,9 maar slechts 9,4 procent (zie rekensom) en dat is weer te weinig voor de huidige AOW-uitkeringen.

### Rekensom premiepercentages

Het totale geraamde premieplichtig inkomen voor 2007 = 193,4 miljard euro  
 Het benodigde premiepercentage = 25,6 miljard euro (uitkeringen) / 193,4 miljard euro = 13,2%  
 Het netto premiepercentage = 18,2 miljard euro (netto inkomsten) / 193,4 miljard euro = 9,4%

Sinds de herziening van de Wet Inkomstenbelasting in 2001 zijn de bedragen van de verschillende heffingskortingen regelmatig verhoogd en zijn nieuwe (toeslagen op) heffingskortingen ingevoerd (Ministerie van Financiën, 2005). De omvang van de heffingskortingen is daardoor meer gestegen dan bij de invoering was voorzien (van 24,8 miljard euro in 2001 naar 34,4 miljard in 2007). Daarmee dalen vooral de geïnde premies volksverzekeringen omdat de verdeling

van de heffingskortingen nooit is herzien. Ook de BIKK-AOW groeit niet voldoende mee met de stijging van de heffingskortingen en is dus niet voldoende gebleken om het exploitatietekort van het AOW-fonds te compenseren.

### Sterke stijging rijksbijdrage AOW

Door de derving van de premie-inkomsten door de heffingskortingen en de te lage BIKK zijn al vanaf 2003 extra rijksbijdragen nodig geweest voor de AOW. SZW had deze extra rijksbijdragen tot nu toe in de jaarlijkse begrotingen te laag geraamd en moest de rijksbijdrage steeds in tussentijdse wijzigingen bijstellen, gemiddeld met anderhalf miljard euro per jaar. Figuur 2 laat de verschillen zien in de meerjarenramingen voor de rijksbijdrage AOW in de opeenvolgende jaren. Uit deze figuur blijkt ook dat de begroting voor 2008 een flinke stijging voorspelt in de rijksbijdrage vanaf 2008, die eerder nog niet voorzien was (Ministerie van SZW, 2007a).

### Verklaring sterke stijging rijksbijdrage AOW

De Belastingdienst verdeelt de belastingheffing tussen de fondsen en de schatkist op basis van voorlopige verdeelsleutels (zie figuur 1). SZW begroot de hoogte van de aanvullende rijksbijdrage ook op basis van deze voorlopige verdeelsleutels, die gebaseerd zijn op voorspellingen van het CPB. Als het grootste deel van de heffingen voor een bepaald jaar definitief is, worden de definitieve verdeelsleutels berekend en vindt afrekening plaats tussen de fondsen en de schatkist. De Belastingdienst stelt de definitieve loonheffing na twee jaar vast, maar kan de inkomensheffing van een belastingjaar pas na vier jaar definitief vaststellen. Pas eind 2005 konden de definitieve verdeelsleutels voor het eerste belastingjaar sinds de belastingherziening (2001) worden berekend. De definitieve verdeelsleutels bleken sterk af te wijken van de voorlopige en het AOW-fonds moest te veel ontvangen bedragen terugstorten. Zo ontstond een (nog groter) exploitatietekort, met als gevolg dat de rijksbijdragen aan het AOW-fonds moesten worden verhoogd. De forse verrekeningen waren noch door Ministerie van Financiën, noch door CPB, SVB of SZW voorzien. De oorzaken van de afwijkende verdeelsleutels waren ten eerste de onderschatting van de heffingskortingen, ten tweede een te lage raming van de heffingen voor box 2 en box 3 die alleen belastingen (geen premies) betreffen, en ten derde een te lage raming van de inkomsten in box 1. De voorlopige verdeelsleutels voor 2001 waren gebaseerd op het Inkomenspanelonderzoek 1994. Hierin bleken echter te weinig inkomens in de hoge belastingschijven te zitten: de oorzaak van de verkeerde voorspellingen. De voorlopige verdeelsleutels voor 2006 waren eind 2005 al vastgesteld. De definitieve verdeelsleutels zullen voor de belastingjaren 2002 tot en met 2006 nog sterk afwijken van de voorlopige. Tot en met 2010 zullen er dus nog forse mutaties tussen schatkist en fondsen plaatsvinden.



## Kwantitatief overzicht heffingen, kortingen en rijksbijdragen 2007

In tabel 2 is te zien wat de verwachte brutoheffingen zijn voor 2007, wat de heffingskortingen zullen zijn en welk bedrag dan netto geïnd wordt voor de volksverzekeringen en de schatkist. Deze tabel laat, net als figuur 1, zien dat door de verdeling van de kortingen bijna de helft van de premies feitelijk niet wordt geïnd. Ter compensatie worden de BIKK en extra aanvullende rijksbijdragen naar de fondsen overgeheveld om de uitgaven (uitkeringen en uitvoeringskosten) sluitend te kunnen dekken. In figuur 1 zijn deze financiële stromen samengevat: de fondsen ontvangen naar verwachting gezamenlijk 17,7 miljard euro uit de schatkist om de tekorten aan premie-inkomsten te compenseren.

### Gevolgen fiscalisering gunstig voor 65-plussers

Evenals in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er ook nu in de debatten over het toepassen van de heffingskortingen geen principiële discussies gevoerd over de financiering van de AOW. Ook de sterke toename van de rijksbijdrage is geen onderwerp van expliciete besluitvorming geweest. De wijze waarop de financiering van de AOW nu plaatsvindt, maakt duidelijk dat er eigenlijk geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen premie en belasting, maar dat via het totaal aan gecombineerde heffingen het inkomensbeleid gereguleerd wordt. Rijkere ouderen betalen nu al via de rijksbijdragen mee aan hun AOW. Het onderscheid tussen premie en belasting heeft zijn relevantie echter nog niet verloren. Het kabinet en het parlement kunnen besluiten om de heffingskortingen te betalen uit de schatkist in plaats van uit de fondsen. In dat geval kan het huidige premiepercentage voor de AOW verlaagd worden. Dit moet dan wel gepaard gaan met een even grote verhoging van het belastingtarief in de eerste twee schijven en dus met hogere lasten voor 65-plussers. Zo geredeneerd worden 65-plussers met de huidige financiering (ondanks de fiscalisering) juist ontzien omdat het premie-aandeel in de eerste twee schijven waarvoor 65-plussers vrijgesteld zijn, nu hoger is dan nodig voor de financiering van de AOW.

### Conclusies

Het is opvallend dat politici in de vorige eeuw heftig discussieerden over de financiering van de AOW, terwijl de overheid nu vrijwel geruisloos met grote bedragen kan schuiven tussen premies enerzijds en belastingen anderzijds. In de publieke opinie heerst bovendien het idee dat de vergrijzing het exploitatietekort van het AOW-fonds veroorzaakt en dat daarvoor de AOW deels uit de schatkist betaald wordt (fiscalisering AOW). Het huidige exploitatietekort van het AOW-fonds hoeft echter niet in deze mate te bestaan als de heffingskortingen gefinancierd zouden worden uit de schatkist, in plaats van uit de fondsen. Het premiepercentage zelf biedt namelijk nog voldoende ruimte om de AOW-uitgaven als

tabel 2

Raming loon- en inkomstenheffing 2007, uitgesplitst naar belasting- en premieontvangsten, heffingskortingen en rijksbijdragen (in miljarden euro's)

	Bruto heffing	Heffings-korting	Netto heffing	BIKK	Rijks-bijdrage	Uiteindelijke verdeling
AOW	34,6	-16,4	18,2	2,9	5,5	26,6
ANW	2,9	-1,4	1,5	0,2	0	1,7
AWBZ	27,7	-13,8	13,9	4,5	4,6	23,0
Totaal fondsen	65,2	-31,7	33,5	7,6	10,1	51,3
Loon- en inkomstenbelasting	41,5	-2,7	38,8	-7,6	-10,1	21,1
Totaal	106,7	-34,4	72,3	0	0	72,4

Bron: Ministerie van Financiën 2006

gevolg van de huidige effecten van de vergrijzing te dekken. De in de afgelopen en komende jaren voortschrijdende fiscalisering van de AOW is daarmee veel minder noodzakelijk dan het nu lijkt. Ook uit doelmatigheidsoogpunt kunnen de heffingskortingen beter uit de schatkist gefinancierd worden, want dit voorkomt de huidige intensieve en ingewikkelde bewegingen van geldstromen tussen fondsen en schatkist.

De vergrijzing zorgt echter op langere termijn wel voor extra kosten: de voorgestelde maatregelen van het kabinet-Balkenende IV met het oog op een stijging van de arbeidsparticipatie en premieheffing bij rijkere 65-plussers zijn dan ook bedoeld om die kosten op te kunnen vangen.

#### LITERATUUR

- AOV (1955) *Algemene Ouderdomsverzekering (ontwerp van wet), Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer 4009, nr 3.
- Coalitieakkoord (2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. 7 februari, hoofdstuk IV.
- Ministerie van Financiën (2000) *Veegwet Wet Inkomstenbelasting 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 466, nr 3. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Financiën (2005) *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 375, nrs 1–2. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Financiën (2006) *Toelichting op de verdeelsleutel belastingen en premies 2007*. Memo AFEP. 15 december 2006.
- Ministerie van SZW (1996) *Werken aan zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 010, nrs 1–2. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van SZW (1998) *Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW (25699)*. Staatsblad 262. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van SZW (2007a) *Vaststelling van de begrotingstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 000 hoofdstuk XV nr 1. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van SZW (2007b) *Regeling vaststelling bijdragen in de kosten van heffingskortingen voor het jaar 2007*. *Staatscourant*, 1 juni, 13.
- Roebroek, J.M. en M.W. Hertogh (1998) *De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- SER (1954) *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*. Den Haag: SER.
- SER (1997a) *Financiering van de AOW op korte termijn*. Den Haag: SER.
- SER (1997b) *Werken aan zekerheid II deel 4: Toekomst oudedagsvoorziening*. Den Haag: SER.
- SVB (2007) *Kwartaalbericht; De groei van de rijksbijdrage in de financiering van de AOW*. BC07/0316. Amstelveen: SVB.