

Ouderen laten meebetalen aan de AOW: verkeerde aanpak

Door de vergrijzing gaat het totaalbedrag van de AOW-uitkeringen stijgen. In het FD van 1/8/2006 lezen we dat de rijksuitgaven verder gestegen zijn door toename van het aantal AOW'ers. Het is aan te tonen dat de kosten van de AOW redelijk beheersbaar zijn, door meer aandacht te besteden aan de vraag hoe de kosten van gezondheid voor ouderen te beheersen en betaalbaar te houden.

Reeds enige maanden is politieke discussie of ouderen mee zouden moeten betalen aan de AOW. AOW-uitkeringen zijn slechts een deel van de lasten die de oude dag met zich mee brengt. Een ander deel betreft de gezondheidslasten: ouderen consumeren veel meer diensten gezondheidszorg dan jongeren.

Mensen tekort

Ouderen consumeren veel meer diensten gezondheidszorg dan jongeren. Over de verwachte groei van deze uitgaven als gevolg van vergrijzing wordt veel minder gepubliceerd dan over de stijging van de AOW-uitgaven. Recent zei minister De Geus van SZW dat het aandeel van de werkende bevolking in de gezondheidszorg in twintig jaren zou stijgen van 13 naar 25 procent van de beroepsbevolking. Een stijging die een grote druk op de economie legt, zowel in de zin van kosten als in schade door onttrekking van mankracht aan productieve sectoren. Het Parool kopte reeds op 5/7/2006: Zorg: half miljoen mensen tekort.

Een ieder die te maken heeft gehad met een demente ouder, weet hoe moeilijk het reeds nu is deze opgenomen te krijgen. Als de babyboomers de leeftijd van Alzheimer bereiken, wordt het probleem van de demente bejaarden gigantisch groot. Een bijdrage van ouderen om dit probleem te verlichten, hetzij financieel, hetzij in natura (door op deze mensen te passen), is noodzakelijk.

Om een financiële bijdrage te kunnen leveren is een aanvullend pensioen nodig en daaruit volgt de noodzaak de witte vlekken op te lossen van mensen die geen aanvullende pensioenregeling hebben. Naar schatting heeft tachtig procent van de Nederlanders een pensioenregeling naast de AOW. Er is veel voor te zeggen om dit percentage hoger te maken. Dit is mogelijk door het creëren van een collectief pensioenfonds (een soort bijzonder bedrijfstakpensioenfonds) waaraan een ieder moet deelnemen die niet onder een pensioenregeling valt, ook zelfstandigen.

Omslagstelsel

AOW wordt gefinancierd op basis van het zogenaamde omslagstelsel: de huidige generatie werkenden betaalt door middel van AOW-premie (als deel van de inkomensheffing) en voor het overige door gewone inkomstenbelasting de benodigde middelen om de AOW-uitkering te kunnen betalen. Er is dus geen fondsvorming, behoudens voor een relatief bescheiden AOW-fonds waar verder op terug wordt gekomen. Door het systeem van de omslag lijkt de Staat

een grote schuld buiten de boeken te houden, als we tenminste ervan uit gaan dat ouderen een recht op AOW hebben, dat zij niet jaarlijks hoeven af te wachten of op de Rijksbegroting een bedrag wordt uitgetrokken voor de AOW-uitkeringen. Aantasting van het recht op de AOW-uitkering lijkt niet goed denkbaar, maar dit kan anders liggen voor de stijging van de AOW-uitkering aan de hand van de loon- of prijsontwikkeling. Bij toenemende uitgaven is het niet ondenkbaar dat het mes wordt gezet in de stijging van de AOW-uitkering. In het navolgende wordt er vanuit gegaan dat het recht op een nominale AOW-uitkering praktisch niet aan te tasten is (er dus sprake is van een verplichting die niet als staatsschuld verschijnt), dat er niet bij voorbaat een recht bestaat op indexatie van deze uitkering. Maar voor de nominale AOW-rechten bestaat onder dit uitgangspunt inderdaad een grote verplichting die we niet terugzien als staatsschuld.

Omkeerregel

Niet alleen is de AOW-verplichting niet als staatsschuld opgenomen. Er is ook niet een latente claim opgenomen. Deze betreft de fiscale claim op pensioenuitkeringen.

Ten aanzien van pensioenregelingen geldt (als aan voorwaarden wordt voldaan) de zogenaamde omkeerregel: pensioenpremies zijn aftrekbaar, daarentegen zijn pensioenuitkeringen belast.

De omkeerregel is geen vanzelfsprekendheid. In verschillende andere EU-landen is er geen omkeerregel, is er geen aftrek voor pensioenpremies en is de pensioenuitkering belastingvrij.

Met de toenemende migratie binnen de EU komt de omkeerregel onder druk, want bij emigratie naar een lidstaat die de omkeerregel niet kent, is het moeilijk de fiscale claim voor Nederland te behouden. Naarmate pensioenemigratie in meerdere mate de fiscale claim aantast, is het te verwachten dat de omkeerregel zelf onder druk komt.

Als zowel de financiering van de AOW onder druk staat, als ook de omkeerregel, dan is er reden om beide in onderlinge samenhang te herzien. Vervallen van de omkeerregel leidt ertoe dat gepensioneerden een lager pensioen uitgekeerd krijgen, maar dan wel netto met een vergelijkbaar nettoresultaat. Als gepensioneerden dan ook een formeel recht op de AOW-uitkering krijgen (een polis) zijn zij daarmee gecompenseerd en is het verlies van de omkeerregel veel beter te aanvaarden.

Concreet is het voorstel: voor de nominale AOW-rechten een polis te verstrekken, de omkeerregel af te schaffen, reeds bestaande pensioenrechten onder inkomstenheffing te brengen en daarmee de verplichting voor de nominale AOW-rechten te financieren.

De vraag is of de middelen toereikend zijn.

AOW-fonds

Hiervoor is een rekensom te geven.

Berekeningen zijn gebaseerd op de traditionele rekenrente van vier procent. Het is beter een

Als zowel de financiering van de AOW onder druk staat, als ook de omkeerregel, dan is er reden om beide in onderlinge samenhang te herzien

lange-termijnrentepercentage aan te houden dan het percentage te variëren, teneinde stabiele berekeningen te krijgen. Het moeilijkste is te bepalen wat de verplichting van de Staat is voor de nominale AOW-rechten. Dit is louter in te schatten op basis van de jaarlijkse AOW-uitkeringen. Op grond hiervan schat ik deze verplichting in de orde van grootte tussen 250 en 300 miljard euro. De latente claim op tot nu toe verzekerde pensioenrechten is gemakkelijker te schatten. Bij pensioenfondsen en verzekeraars staat momenteel circa 600 miljard euro. Het is natuurlijk niet mogelijk om de belastingaftrek met terugwerkende kracht te herzien; heffing zal op basis van een doorsneepercentage moeten geschieden (een vlaktax). Stel een percentage van 35, als gemiddelde tussen de eerste twee belastingsschijven voor 65-plus-sers, zou dit neerkomen op ongeveer 210 miljard euro.

Voor een deel heeft de Nederlandse staat reeds een verplichting op zich genomen, in de vorm van het AOW-fonds. Hier zitten staatsobligaties in, voor ongeveer 25 miljard euro.

Op basis van deze globale rekensom zou een tekort resteren van 15 à 65 miljard euro. Niet te verwaarlozen, maar ook niet onoverkomelijk. In termen van het BBP 3 à 13%.

Moeten pensioenfondsen en verzekeraars bij zo'n overgang opeens een enorm bedrag (samen zo'n 210 miljard euro) belasting betalen? Nee, dat is niet nodig. De fondsen en verzekeraars kunnen de uitvoering van de AOW overnemen en derhalve zelf polissen uitgeven aan mensen die de verzekering bij hen willen uitvoeren. Uitvoering kan ook door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) die nu als enige de AOW uitvoert. Voor het uiteindelijke tekort, dat hierboven benaderd is op 15 à 65 miljard, zou de staat aanvullende staatsobligaties moeten uitgeven. Samen met de staatsobligaties die het bestaande AOW-fonds reeds heeft, zou daarmee de overgang rond zijn. Per saldo is inderdaad de staatsschuld verhoogd met (naar benadering) 3 à 13% van het BBP. Vooralsnog is deze stijging alleen cosmetisch. Nederland maakt een verplichting visueel, wat andere landen niet doen.

Hoge pensioenen

Bovenstaande rekensom is op macroniveau: de maatschappij als geheel. Op microniveau (per individu) kan het anders liggen. Met name hoge pensioenen kunnen getroffen worden omdat het bedrag van de belastingheffing dan beduidend hoger kan liggen dan de poliswaarde van het AOW-recht. Op de eerste plaats valt op te merken dat er steeds meer stemmen opgaan om de omkeerregel te begrenzen. Als het verzekerde pensioen zo hoog is dat geen sprake meer is van verzorging maar van vermogensvorming, is de zin aan de omkeerregel ontvallen. Op de tweede plaats is te wijzen op het effect van de vlaktax die vooral de hogere pensioenen bevoordeelt, maar als eenmalige heffing onvermijdelijk is.

Als AOW-rechten verhoogd (geïndexeerd) worden, leidt zulks tot een additionele verplichting van de Staat aan de uitvoerders van

De fondsen en verzekeraars kunnen de uitvoering van de AOW overnemen en derhalve zelf polissen uitgeven aan mensen die de verzekering bij hen willen uitvoeren

de AOW-uitkering. Deze toegenomen verplichting kan tot gevolg hebben dat kritischer gekeken wordt of de verhoging qua prioriteitsstelling gerechtvaardigd is. Die afweging moet toch eens gemaakt worden; we kunnen niet de kop in het zand blijven steken voor onbeperkte toename van de AOW-verplichtingen. De verhoging van de verplichting wordt gematigd doordat toename van de verzekerde rechten van pensioenen (op-renten) niet langer belastingvrij is als gevolg van het voorgestelde schrappen van de omkeerregel.

Hoe men over de fiscalisering van de AOW denkt of over de benadering van wat men 'rijke ouderen' noemt: op grond van bovenstaande is ingreep in de AOW niet nodig om die betaalbaar te houden.

JAN ACHTEN

Beleidsmedewerker vaktechniek bij de NOVAA