



Misverstanden over de AOW

Auteur(s):

Stoekenbroek, J.

*De auteur is hoofd van stafbureau Prognose en Statistiek van de Sociale Verzekeringsbank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4075, pagina 820, 2 oktober 1996

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

overheidsfinanciën, pensioenen

Het is een misverstand dat de AOW de afgelopen jaren duurder is geworden. Er heerst een te somber beeld doordat onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen vergrijzing en beleidsmaatregelen die van invloed zijn op de premie voor de AOW.

Inleiding

In de nota *Werken aan zekerheid* heeft het kabinet zijn plannen neergelegd voor het toekomstige pensioenstelsel¹. Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om te voorkomen dat de AOW-premie moet stijgen. In deze bijdrage zal worden duidelijk gemaakt dat de AOW de afgelopen tien jaar niet duurder, maar juist goedkoper is geworden. De fictie van een duurdere AOW is volledig terug te voeren op een versmalling van de heffingsgrondslag en maatregelen die de uitgaven voor de AOW hebben beïnvloed. Hierdoor is de AOW-premie fors gestegen, ondanks het feit dat het beroep op de AOW uitgedrukt als percentage van het nationaal inkomen in de afgelopen tien jaar is gedaald.

De commissie-Drees

In 1987 concludeerde de commissie-Drees dat de financiering van de AOW bij een gunstige economische ontwikkeling, ook bij koppeling aan de cao-lonen, tot het jaar 2010 geen probleem hoefde te vormen. Bij de prognose onderscheidde de commissie twee groeiscenario's, een hoge en een lage variant met respectievelijk een jaarlijkse economische groei van 3,7% en 1,5%. Uit [tabel 1](#) blijkt dat in het hoge-groeiscenario de uitgaven zouden dalen van 6,1% van het nationaal inkomen in 1985 tot 5,3% in 2010. In het lage-groeiscenario was sprake van een stijging van 6,1% in 1985 tot 7,7% in 2010. Een vergelijkbare conclusie valt te trekken als men de AOW-uitgaven uitdrukt als percentage van het premieplichtige inkomen. Na 2010 treedt er weliswaar een premiestijging op, omdat dan de na-oorlogse baby-boom generatie de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Maar deze stijging blijft vooral beperkt door de wettelijke koppeling van de AOW aan de cao-lonen in plaats van de gemiddelde lonen. De AOW blijft namelijk achter op de gemiddelde lonen, doordat de incidentele looncomponent niet doorwerkt in de ontwikkeling van de cao-lonen en de AOW. Wat verder opvalt is dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de veronderstellingen met betrekking tot de economische groei.

Tabel 1. Uitgangspunten van de commissie-Drees over economische groei en AOW

	real. 1985	prog. 1985-2010		prog. 2010-2030	
		hoog	laag	hoog	laag
Nationaal inkomen	f. 373 mrd				
Reële groei		3,7%	1,5%	2,2%	1,1%
Uitgaven aan AOW:					
% nat. inkomen	6,1%	5,3%	7,7%	6,7%	8,3%
% premiepl. ink.	11,6%	10,0%	13,1%	13,4%	15,3%

Berekingen op basis van middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 1985.

Bron: Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 1987.

Hoe verhouden de projecties van de commissie-Drees zich tot de gerealiseerde ontwikkelingen in de periode 1985-1996? De economische groei is uitgekomen op gemiddeld 2,5% per jaar, vrijwel het midden tussen het lage- en het hoge-groei-scenario van de commissie. Daarbij zijn de uitgaven voor de AOW gedaald van 6,1% tot 6,0% van het nationaal inkomen (zie [tabel 2](#)). Uitgedrukt als percentage van de premiegrondslag trad er evenwel een stijging op van 11,6% in 1985 tot 15,7% in 1996.

Tabel 2. Uitgaven aan AOW, werkelijk en gecorrigeerd voor wetswijzigingen

1985

1996

		werkelijk	zonder wetswijzigingen : volledige koppeling aan cao-lonen	werkelijke indexering
Uitgaven aan AOW	22,9 mrd	35,0 mrd	33,5 mrd	29,5 mrd
% van nat. ink.	6,1%	6,0%	5,7%	5,1%
% van het premieplichtig inkomen	11,6%	15,7%	11,4%	10,1%

De cijfers voor de AOW worden echter zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant sterk beïnvloed door het gevoerde beleid. Hier volgt een korte weergave van de voornaamste maatregelen die de AOW-premie hebben beïnvloed, en een vergelijking met de voorspelling van Drees bemoeilijken.

De maatregelen

Bevriezing AOW

De commissie-Drees ging uit van volledige koppeling van de AOW aan de cao-lonen. Om de collectieve-lastendruk te beperken is deze koppeling in werkelijkheid slechts een beperkt toegepast. De bevriezing is niet zozeer nodig geweest vanwege een sterke groei van het aantal 65-plussers, maar vooral vanwege een sterke groei van het aantal uitkeringsgerechtigden beneden de 65 jaar. De AOW-premie blijft dus achter bij die prognose van Drees.

De Oort-operatie

Bij de invoering van de wet-Oort in 1990 zijn de bruto-AOW-bedragen sterk verhoogd. Dit was nodig omdat 65-plussers aanzienlijk meer loonheffing moesten betalen in vergelijking met de daaraan voorafgaande jaren. Dit heeft een stijging van de uitkeringslasten met meer dan f. 3 mrd (ca. 11%) tot gevolg gehad. De premiegrondslag werd daarentegen beperkt tot de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting. In 1989 werd de AOW-premie geheven over een inkomstraject van f. 65.900. Na inwerkingtreding van de wet-Oort werd de heffing beperkt tot de eerste schijf van f. 42.123. Mede als gevolg van deze maatregelen steeg het AOW-premie van 10,85% in 1989 tot 14,35% in 1990.

Inkomensbeleid

Het inkomensbeleid van de afgelopen jaren heeft een sterke uitholling van de premiegrondslag tot gevolg gehad. De lastenverlichting voor met name de lagere inkomens is namelijk vooral vorm gegeven door extra verhogingen van de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait. Voor de inkomsten van het Rijk zijn deze maatregelen gecompenseerd door bevriezing van de lengte van de eerste schijf, waardoor een groter deel van de inkomens in het hogere tarief van de tweede schijf is komen te vallen, waarover evenwel geen premies worden geheven. Er is nauwelijks aandacht besteed aan het feit dat deze voor het Rijk kostenneutrale operatie extra nadelig was voor de AOW en de overige volksverzekeringen. Ten slotte leidde de invoering van de spaarloonregeling in 1994 en de in 1996 ingezette verlaging van de overhevelingstoeslag tot een lagere heffingsgrondslag. Het effect van deze maatregelen gedurende 1991-1996 is (behalve voor de spaarloonregeling) weergegeven in [tabel 3](#).

Tabel 3. Effect van enkele fiscale maatregelen op de premiegrondslag AOW gedurende 1991-1996

	Bedragen in 1996:		effect op:	
	incl. fiscale maatregelen	excl. fiscale maatregelen ^a	premie- grondslag	% AOW
- belastingvrije som ^b	7.003	5.364	-9,1 mrd	+0,64%
- arbeidskostenforfait ^c	2.507	1.192	-11,4 mrd	+0,80%
- lengte eerste schijf	45.325	49.467	-3,5 mrd	+0,25%
- verlaging overhevelingstoeslag	n.v.t.	n.v.t.	-2,1 mrd	+0,15%
Totaal			-26,1 mrd	+1,84%

- a. ex post berekend aan de hand van toe te passen inflatiecorrectie;
b. bedragen voor tariefgroep 2;
c. maximumbedrag voor actieven.

Wet-Van Otterloo

De indruk van een steeds duurdere AOW wordt verder versterkt door de invoering van de wet-Van Otterloo in 1995. In deze wet is namelijk geregeld dat de over de AOW-uitkeringen in te houden ziekenfondspremie gedurende de periode 1995-1998 geleidelijk opgetrokken wordt tot het niveau voor beneden 65-jarigen. Voor de AOW-ers wordt deze lastenverzwaring gecompenseerd door hogere bruto-AOW-bedragen. Dit leidt gedurende de periode 1995-1998 tot een lastenstijging die jaarlijks oploopt met f. 550 miljoen.

Inkomensafhankelijke toeslagen

De invoering van de inkomensafhankelijke toeslagen bij de AOW leidt daarentegen tot een geleidelijk toenemende besparing op de

uitgaven. Eind 1996 zal deze besparing opgelopen zijn tot f. 500 miljoen per jaar.

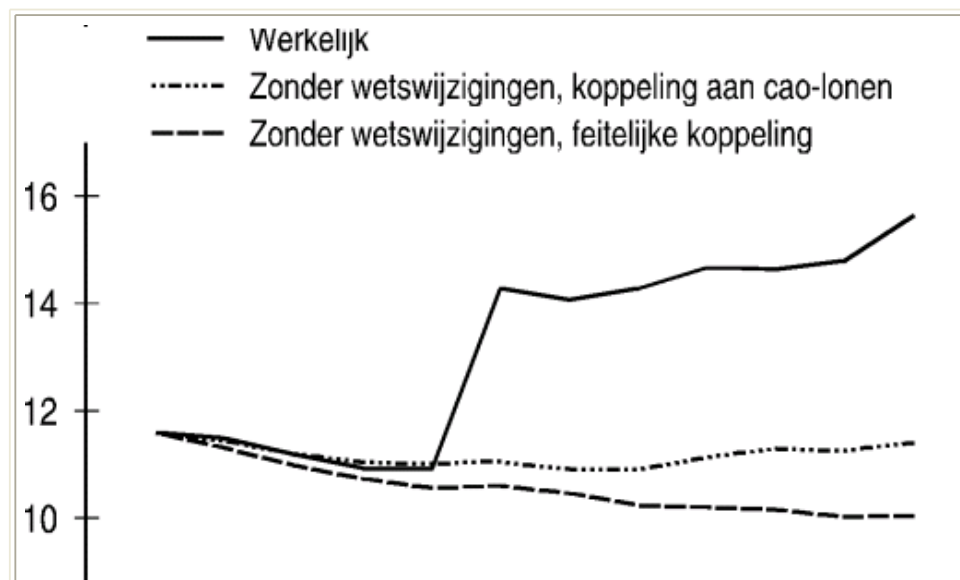
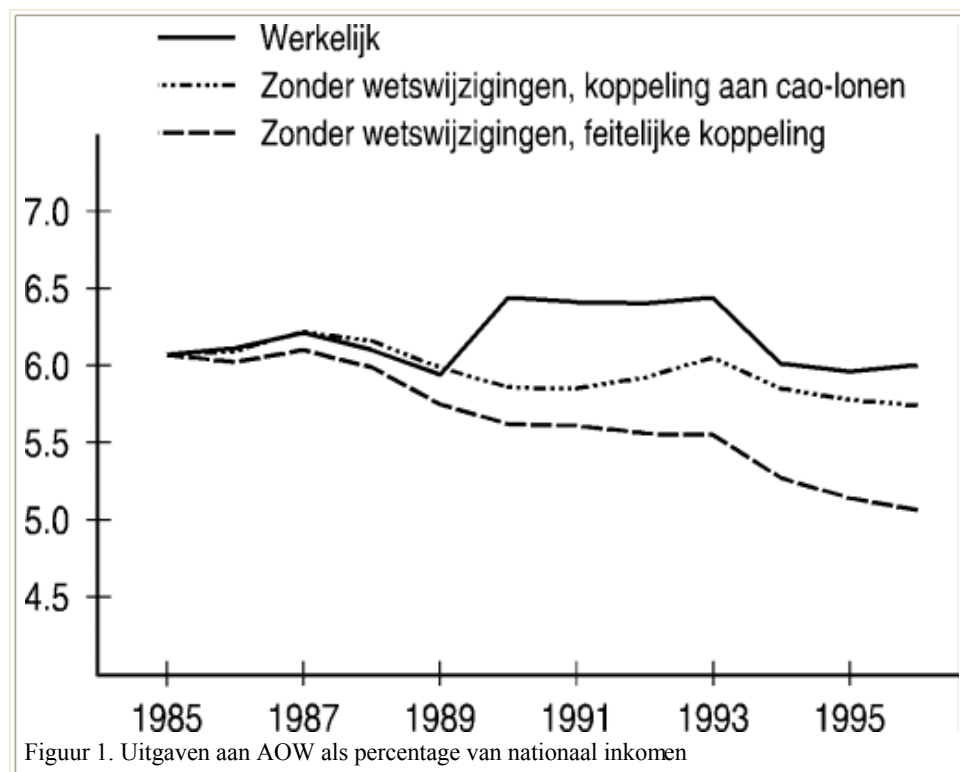
Trendmatige ontwikkeling

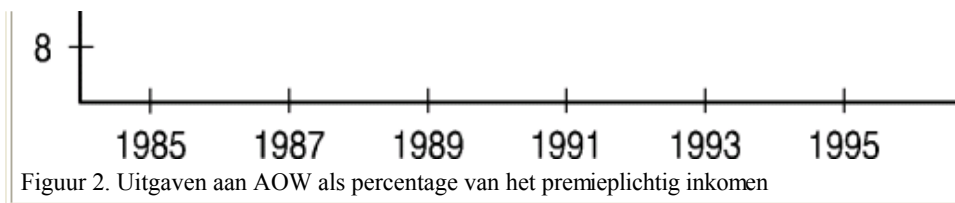
Corrigeer nu voor de genomen beleidsmaatregelen door alleen rekening te houden met de werkelijke economische en demografische ontwikkeling. Als men bovendien uitgaat van volledige koppeling van de AOW aan de cao-lonen en wettelijke indexering van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting, dan krijgt men de trendmatige ontwikkeling conform de uitgangspunten van de commissie-Drees. Uit de gegevens in de derde kolom van [tabel 2](#) blijkt dat onder deze omstandigheden de uitgaven van de AOW zouden zijn gedaald van 6,1% van het nationaal inkomen in 1985 tot 5,7% in 1996. Dus zelfs bij volledige koppeling is er een sterkere daling dan de in werkelijkheid opgetreden daling naar 6,0% van het nationaal inkomen. Uitgedrukt als percentage van het premieplichtige inkomen zou er een daling zijn opgetreden van 11,6% naar 11,4%. De uitkomsten liggen in de lijn van de verwachtingen van de commissie-Drees bij een voldoende economische groei. Hoewel de ontwikkelingen op onderdelen anders zijn dan de commissie-Drees verwachtte, zijn de ramingen van de commissie dus nog steeds actueel.

Ontkoppeling

Door de verslechterde economische situatie in het begin van de jaren tachtig is regelmatig afgezien van koppeling van de AOW aan de cao-lonen. In de vierde kolom van [tabel 2](#) is niet uitgegaan van de cao-loonstijging, maar van de werkelijk toegepaste indexering. Dit is in feite de werkelijke kostenontwikkeling bij de AOW. Het blijkt nu dat een daling van de uitgaven voor de AOW is opgetreden van 6,1% tot 5,1% van het nationaal inkomen en van 11,6% tot 10,1% van het premieplichtige inkomen.

Vergelijkt men dit met de volledige koppeling aan de cao-lonen dan ziet men dat het effect van de bevrozing heeft geleid tot een beperking van de uitgaven ter grootte 0,6 procentpunt van het nationaal inkomen en 1,3 procentpunt van de premiegrondslag. In de [figuur 1](#) en [figuur 2](#) is voor de onderzochte varianten het verloop gedurende de periode 1985-1996 weergegeven.





Figuur 2. Uitgaven aan AOW als percentage van het premieplichtig inkomen

Bevriezing AOW-premie

Het voornemen van het kabinet om in de toekomst de AOW-premie te maximeren en de tekorten aan te vullen met rijksbijdragen dreigt het misverstand over de AOW verder te vergroten. Het aangekondigde besluit om de AOW-premie voor 1997 te handhaven op het niveau van 15,4% in 1996 en een rijksbijdrage te verstrekken van f. 350 mln heeft niets met de vergrijzing te maken. Alleen al de wet-Van Otterloo leidt in 1997 tot een lastenstijging die groter is dan de rijksbijdrage, namelijk van f. 550 miljoen. Mocht men de AOW-premie ook na 1997 fixeren op 15,4%, dan wordt het beeld over de vergrijzing nog verder versluierd. Dit heeft te maken met de huidige slechte financiële positie van de sociale fondsen en de beleidsvoornemens voor 1998.

In de media is herhaaldelijk melding gemaakt van de financiële tekorten bij de AOW en de overige fondsen. Deze tekorten zijn ontstaan door een te lage premievaststelling, voortvloeiend uit het inkomensbeleid van de afgelopen jaren. De huidige AOW-premie is niet lastendeckend en zal dus moeten worden aangevuld met rijksbijdragen, die geen enkel verband hebben met de vergrijzingsproblematiek.

Overig beleid

Verder heeft het kabinet het voornemen om de overhevelingstoeslag sterk te reduceren en de belastingvrije som te verhogen. Dit hangt samen met het plan om premiedifferentiatie en marktwerking bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering (PEMBA) in te voeren. Momenteel komen de AAW- en WAO-premies ten laste van de werknemers, terwijl de arbeidsongeschiktheidspremie na de wetwijziging ten laste komt van de werkgevers. Als compensatie voor werkgevers en werknemers wil men de overhevelingstoeslag sterk verlagen en de belastingvrije som verhogen. Als de wetwijziging op bovenstaande wijze wordt vormgegeven leidt dit tot een sterke verlaging van de premiegrondslag voor de AOW en de overige volksverzekeringen.

De inkomensderving die hierdoor ontstaat kan worden gefinancierd door premieverhoging of rijksbijdragen. Kiest men voor rijksbijdragen dan zal dit al gauw in verband gebracht worden met de vergrijzing.

Tot slot

Het vergrijzingsprobleem en de instabiele financieringswijze zijn verschillende dingen die men niet in dezelfde context moet plaatsen. Doet men dit wel dan geeft men een te somber beeld van de AOW. Dit dreigt versterkt te worden als niet duidelijk wordt vermeld dat de aangekondigde rijksbijdragen geen verband hebben met de vergrijzing.

Zelfs bij volledige koppeling aan de cao-lonen zou de AOW de afgelopen tien jaar niet duurder zijn geworden. De belangrijkste reden is dat de stijging van het aantal uitkeringen (1,5% per jaar) gemakkelijk kon worden opgevangen door de gerealiseerde economische groei (2,5%) en een stijging van de werkgelegenheid die redelijk in de pas liep met de toename van het aantal uitkeringen.

Volgens de bevolkingsprognose van het CBS zal er tot 2010 geen versnelling optreden in de groei van het aantal AOW'ers. Bij voortzetting van de huidige economische ontwikkelingen zijn er dan ook tot 2010 geen problemen te verwachten. Pas vanaf 2010 zal het beroep op de AOW fors toenemen en zal er een duidelijk verband ontstaan tussen de vergrijzing en de rijksbijdragen die het kabinet wil gaan verstrekken

1 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan Zekerheid*, september 1996, blz. 31 e.v.