



Solidariteit of maatwerk?

Auteur(s):

Jansweijer, R.M.A.

*De auteur is werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4056, pagina 405, 1 mei 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

pensioenen, sociale, zekerheid

Vorige week presenteerde B. de Vries een 'maatwerkscenario' voor een toekomstbestendig pensioenstelsel, als alternatief voor het eerder door R.M.A. Jansweijer voorgestelde 'solidariteitsscenario'. Wat vindt Jansweijer van dit alternatief?

In zijn [artikel van 24 april](#) 1996 schetste De Vries een maatwerkscenario voor de ouderdagvoorziening¹. Dat is een wervende naam voor een scenario dat zeker ook een aantal positieve eigenschappen heeft. Vooral de wijze waarop De Vries inspeelt op de actualiteit verdient veel waardering. Daarnaast laat hij op een treffende wijze de complementariteit van AOW en aanvullend pensioen zien. Wie bijvoorbeeld de premies in het solidariteitsscenario en het maatwerkscenario optelt zal opvallend weinig verschil vinden: bezuiniging op de AOW komt via automatiseren of gedragsreacties terug in de kosten voor het aanvullend pensioen.

Maar op een aantal punten verschillen we ook duidelijk van mening. ([tabel 1](#)) Ik zal mij daarbij beperken tot hoofdlijnen en ga achtereenvolgens in op het nabestaandenpensioen, de individualisering van de AOW, de welvaartsvastheid van de AOW en de premieheffing bij 65-plussers. We nemen beide het solidariteitsscenario uit mijn proefschrift als uitgangspunt². Over de status van de scenario's uit dit proefschrift bestaan overigens nogal eens misverstanden. Men moet beseffen dat de scenario's uitwerkingen zijn van min of meer consequent doorgevoerde keuzen voor de vormgeving van een toekomstig pensioenbestel in een verder vergelijkbare economische situatie.

Tabel 1. Vergelijking van het 'solidariteitsscenario' van Jansweijer met het 'maatwerk-scenario' van De Vries

	Jansweijer	De Vries
AOW		
Uitkering	differentiatie naar leefsituatie	Geindividualiseerd (60% wml)
Indexering	cao-plus	cao
AOW-premieheffing	werkenden en gepensioneerden	alleen werkenden
Aanvullend pensioen		
Stelsel	middelloon opbouwpercentage: ambtenaren 60% opf 55% bpf 50%	middelloon ambtenaren 65% opf 60% bpf 55%
Indexering	cao-min	cao
Franchise	70% wml	80% wml
Nabestaanden- pensioen	keuze vanaf 45ste levensjaar	keuze vanaf 65ste levensjaar

Het nabestaandenpensioen

De nieuwe Nabestaandenwet (Anw) laat heel weinig heel van de collectieve weduwenverzekering. Dit is een nogal onderschat probleem, waarmee burgers op een zeer korte termijn worden geconfronteerd. Het verzekeren van het zg. Anw-gat is voor een jongere vrij overzichtelijk, maar voor mannen tussen 55 en 60 jaar zal de particuliere premie ergens tussen de f 1500 en f 2000 per jaar gaan bedragen. Dat is voor een land met koopkrachtplaatjes tot in de vierde decimaal een substantieel bedrag.

De Vries geeft een manier om het decollectiveren van de nabestaandenverzekering te verrekenen met het op te bouwen aanvullend pensioen via de franchise. In zijn keuze tussen collectief en individueel is hij niet helemaal helder. Zo wil hij - net als de meeste pensioenuitvoerders - de risico-component³ in de aanvullende nabestaandenvoorziening verplicht handhaven tot 65 jaar, maar juist bij het verzekeren van het Anw-gat keuzevrijheid laten. Ook andere oplossingen zijn denkbaar en zullen door uitvoerders van pensioenregelingen ook zeker bedacht worden, zoals bijvoorbeeld het inruilen van een bepaald percentage van het pensioen of het betalen van een aanvullende premie. Het gaat echter om de vraag tussen individueel of collectief. De maatschappelijke ontwikkeling wijst

hier duidelijk in de richting van het individu.

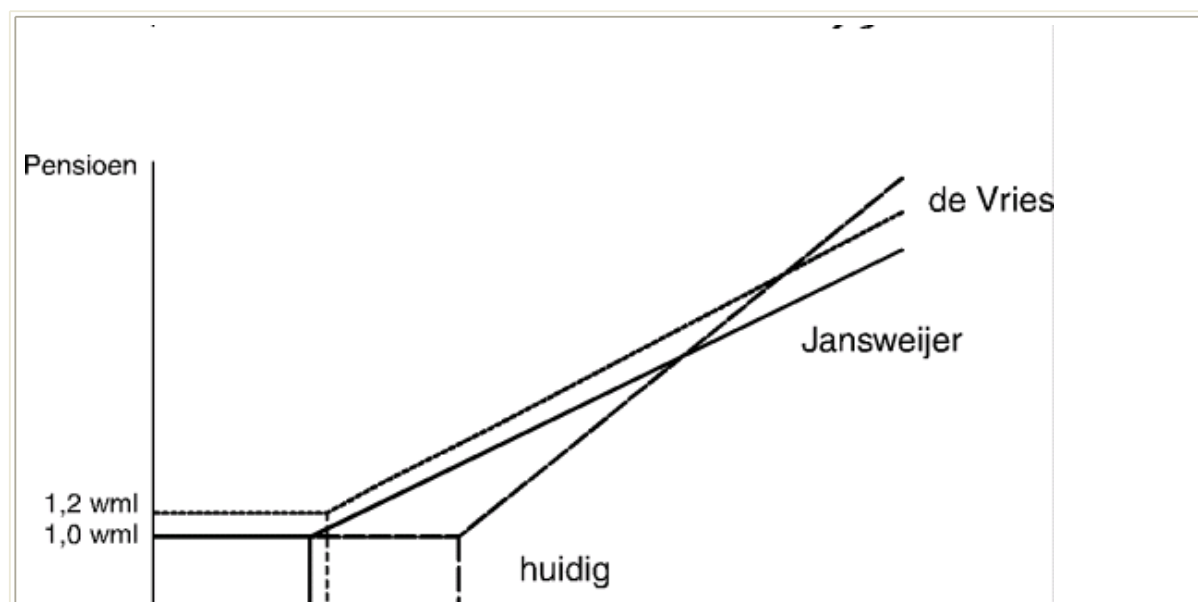
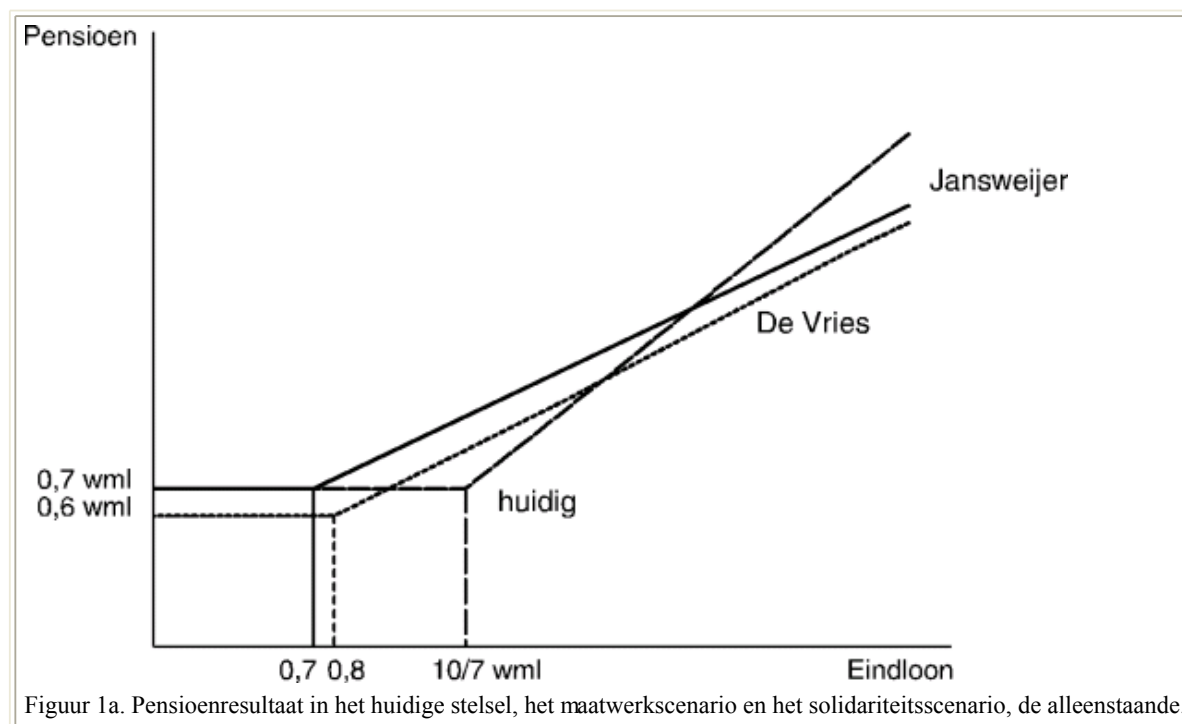
Individualisering

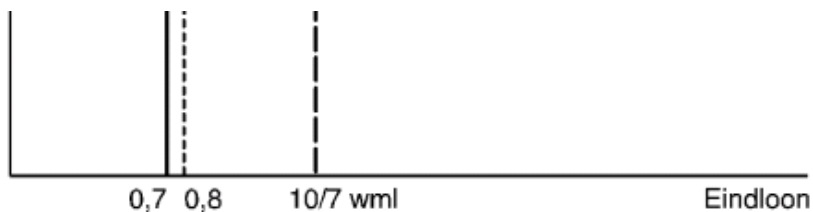
De Vries kiest voor een consequente individualisering van de AOW. Daar zijn drie argumenten voor. In de eerste plaats dreigt een groot handhavingsprobleem als een generatie met ruime opvattingen over leefvormen de pensioengerechtigde leeftijd gaat bereiken. In de ABW en RWW zitten op dit ogenblik zeer overwegend alleenstaanden en alleenstaande ouders. Dit zal ongetwijfeld te maken hebben met de grotere kwetsbaarheid van deze leefvormen, maar daarnaast zal ook een rol spelen dat vorming van een meerpersoonshuishouden of het erkennen van het bestaan ervan financieel zeer onaantrekkelijk is.

De tweede reden ligt in het verlengde hiervan. Misschien is bij de komende groei van de vraag naar zorg juist een financiële prikkel tot vorming van meerpersoonshuishoudens, die qua zorg veel zelfredzamer zijn, wel gewenst.

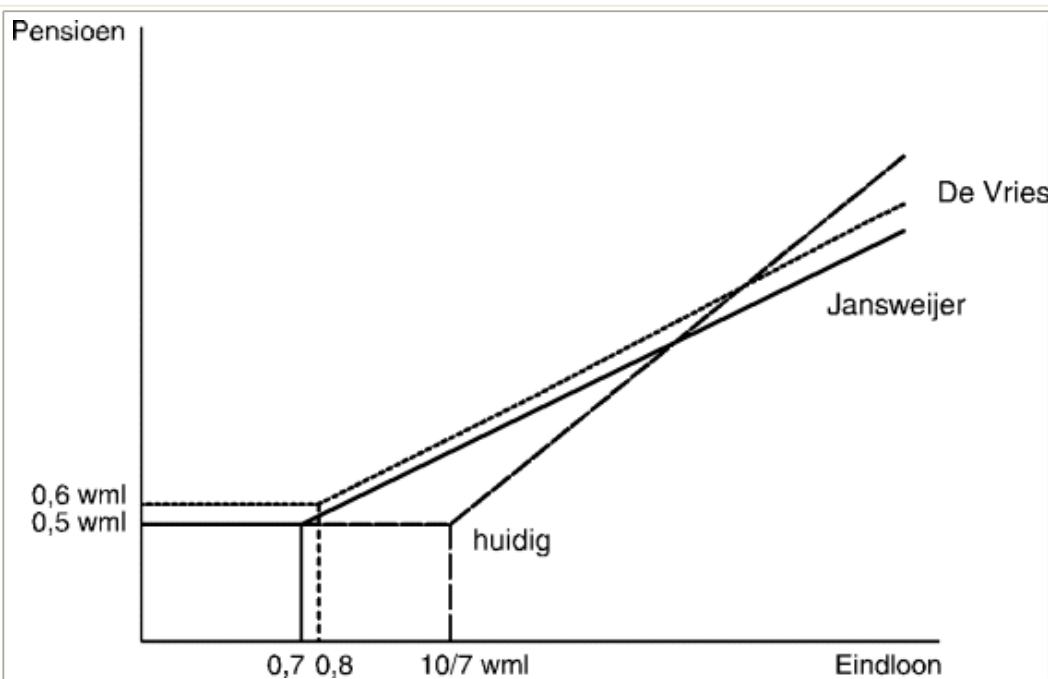
In de derde plaats geeft individualisering gehuwden een wat hogere uitkering, waardoor voor hen ruimte ontstaat voor een bescheidener opbouw van aanvullend pensioen ten gunste van het nabestaandenpensioen.

De inkomensgevolgen van individualisering zijn evenwel iets om twee keer over na te denken. Hier wreekt zich ook dat De Vries zich baseert op nogal theoretische koopkrachtplaatjes, waarin mensen veertig jaar pensioen opbouwen met een constant inkomen. Juist op het minimumniveau zal die volledige pensioenopbouw vaak ontbreken, waardoor mensen met weinig of geen aanvullend pensioen toch onevenredig slachtoffer worden. De praktijk van de pensioenopbouw is dat gehuwden in het algemeen duidelijk meer aanvullend pensioen hebben opgebouwd dan alleenstaanden. Individualisering van de AOW geeft hun een extraatje, ten koste van alleenstaanden. (zie [figuur 1a](#) [figuur 1b](#) en [figuur 1c](#)) In een micro-simulatie leidt volledige individualisering tot een zeer grote inkomensongelijkheid naar leefvorm⁴. Het argument van De Vries dat gehuwden door individualisering in staat zijn een wat lager ouderdomspensioen te incasseren is niet helemaal overtuigend, omdat het werkelijke leven dynamischer is dan de theorie: het opbouwen van het pensioen gebeurt in een andere levensfase dan het incasseren van de AOW, waardoor de huishoudenssituatie helemaal niet dezelfde hoeft te zijn.





Figuur 1b. Pensioenresultaat in het huidige stelsel, het maatwerkscenario en het solidariteitsscenario, de alleenverdiener.



Figuur 1c. Pensioenresultaat in het huidige stelsel, het maatwerkscenario en het solidariteitsscenario, de tweeverdiener.

Daar komt bij dat in alle denkbare scenario's - en in het maatwerkscenario meer dan in het solidariteitsscenario - de AOW ten dele betaalbaar wordt gehouden door een oplopende achterstand van de uitkering op het gemiddelde inkomen. Juist in zo'n situatie doet knippen aan de onderkant extra pijn.

Welvaartsvastheid

In zijn artikel stelt De Vries dat ik in het solidariteitsscenario de aanvullende pensioenen betaalbaar houd door een flink deel van de lasten daarvan te verschuiven naar de AOW. Het is misschien een glas dat half vol of half leeg is, maar ik zie dat anders. De AOW is door de ontwerpers gedacht als een welvaartsvaste voorziening. Dat was mede een reden om voor het omslagstelsel te kiezen. De commissie-Drees heeft vervolgens voorgesteld de AOW betaalbaar te houden door die welvaartsvastheid aan te tasten en heeft daar ook een betrekkelijk eenvoudig middel voor aangegeven: de indexering. Geconstateerd is toen dat de AOW hierdoor betaalbaar zou blijven doordat de lasten verschuiven naar het aanvullend pensioen. In het solidariteitsscenario vindt die verschuiving niet plaats. De AOW is weliswaar niet helemaal welvaartsvast, maar de achterstand is kleiner dan bij de commissie-Drees en wordt niet via het aanvullend pensioen gecompenseerd. Kennelijk zijn we inmiddels zo gewend geraakt aan die achterstand, dat een verkleining ervan ten opzichte van de voorstellen van de commissie-Drees gezien wordt als een lastenverschuiving. Ik ben geneigd het maatwerkscenario te zien als een lastenverschuiving naar het aanvullend pensioen.

De charme van een geleidelijk oplopende achterstand is, dat het relatief gemakkelijk is. Door de geleidelijkheid wen je eraan. Weinigen realiseren zich het cumulatieve effect op de inkomensongelijkheid. De armoedegrens is altijd een door tijd en plaats bepaald gegeven en wordt doorgaans uitgedrukt als een percentage van het inkomen per hoofd van de bevolking. Dit impliceert dat de armoedegrens welvaartsvast is, bij een groeiend aantal inkomens per huishouden zelfs welvaartsvaster dan de cao-loonstijging plus incidentele loonstijgingen bij elkaar. Een minder dan welvaartsvaste indexering van uitkeringen leidt er daarom op termijn altijd toe dat zulke uitkeringen ofwel beneden de armoedegrens zakken, ofwel dat we armoede voortdurend herdefiniëren: we wennen aan een toenemende ongelijkheid. Op zichzelf hoeft een herdefinitie van het sociaal minimum niet fout te zijn. Het koppelingsbeleid van de afgelopen vijftien jaar kan geïnterpreteerd worden als zo'n herdefinitie. Bovendien hoeven sociale minima niet in alle situaties dezelfde te zijn. Jongeren hebben misschien de extra prikkel nodig om hun eigen verantwoordelijkheid te dragen op de arbeidsmarkt als de overheid er niet in slaagt de poortwachters van de sociale zekerheid uit te rusten met een vlamvend zwaard. Wat wel fout is, is het 'open eind'-karakter naar de uitkeringsontvanger van een niet welvaartsvaste indexering: het is een eindig instrument, dat terug in de kast moet als de gewenste nieuwe situatie bereikt is.

Er is nog een extra reden om voorzichtig te zijn met indexeringsachterstand bij de AOW. De AOW is een basisvoorziening, die voor een substantieel aantal mensen het overgrote deel van hun inkomen uitmaakt en zal uitmaken. Minder AOW is niet automatisch meer aanvullend pensioen. Pensioenfondsen zijn druk in de weer met een ontvlechting van AOW en pensioen. Een aan de AOW gekoppelde franchise is voor een fonds een open-eindregeling, die de afgelopen vijftien jaar handen vol geld gekost heeft. Ook pensioenfondsen zijn eraan gewend geraakt de overheid als een onbetrouwbare partner te zien en zullen dus niet langer automatisch compenseren. En zelfs al zouden ze dat doen, dan geldt die compensatie alleen volledig voor degenen die een maximale opbouw volmaken. Dat is nu uitzonderlijk en zal dat voorlopig wel blijven (flexwerk, tijdelijke contracten, perioden van werkloosheid of gedwongen vrij ondernemerschap).

Oud zijn doe je aan het eind van je leven. En net als in een wedstrijd zijn bij de finish de verschillen het sterkst gecumuleerd. Bovendien is het niet eens een eerlijke wedstrijd, want via erfenissen en schenkingen worden de winnaars nog eens extra ondersteund. Juist binnen de groep ouderen is de ongelijkheid veel groter dan elders in de samenleving. De vergrijzingsproblemen maken het onvermijdelijk dat die ongelijkheid groeit, maar wel graag met mate. In het maatwerkscenario neemt de inkomensongelijkheid binnen de groep ouderen maar weinig minder toe dan in het basisscenario, terwijl de ongelijkheid tussen ouderen en jongeren verder toeneemt ten koste van ouderen. Wie alleen aangewezen is op AOW is dus dubbel in het nadeel: via de relatief lagere AOW ten opzichte van jongeren en via de accentverschuiving van AOW naar aanvullend pensioen ten opzichte van leeftijdsgenoten. In het solidariteitsscenario neemt de ongelijkheid tussen ouderen en jongeren ook toe, maar daar staat een zekere nivellering binnen de groep ouderen tegenover als compensatie voor de armsten.

Premieheffing bij 65-plussers

De vraag of welvarende ouderen mee moeten betalen aan de AOW van hun leeftijdsgenoten laat zich in het licht van het bovenstaande eenvoudig beantwoorden. Als welvaartsvastheid van belang is en we de rekening daarvan niet eenzijdig bij de jongeren willen leggen, is er slechts een alternatief: ouderen voor ouderen. Juist omdat de baby-boom zo'n brede generatie is, kunnen de problemen niet eenzijdig op jongeren worden afgewenteld. Jongeren bovendien die, mede doordat de babyboomers de carrièrelijnen verstoppert, beduidend minder vooruitzichten hebben.

De argumenten tegen van De Vries zijn niet overtuigend. Inkomen boven de eerste schijf zou volgens hem in het werkzame leven ook niet premieplichtig zijn geweest. Dat is zo, maar de omkeerregel kijkt nu eenmaal niet naar de wijze van belastingen die tijdens het werkzame leven plaats gehad zou hebben. Wie de omkeerregel wel wil toepassen voor het belastingtarief, maar niet voor de verzekeringspremies, eet van twee wallepjes. En wat is er tegen dat ouderen meebetalen aan een AOW waarvan ze wel genieten als ze via de fiscus ook betalen voor onderwijs en AKW waar ze geen profijt van hebben?

Fiscalisering AOW-premie

De koninklijke weg is hier de fiscalisering van de AOW-premie. Dan blijven twee belastingtarieven over voor ouderen en voor jongeren die geleidelijk kunnen worden gelijk getrokken. Daarmee vervalt elk bezwaar tegen premieheffing bij ouderen. Bovendien wordt zo voorkomen dat weer allerlei nieuwe vrije voeten worden geïntroduceerd, die gepensioneerden met een klein pensioen moeten vrijwaren. Want wie een substantieel deel van het aanvullend pensioen vrijlaat, ondergraaft de effectiviteit van de maatregel en introduceert bovendien allerlei ellende met ongelijke behandeling van pensioen en lijfrente.

Materieel komt fiscalisering op hetzelfde neer als premieheffing bij ouderen, want sinds de integratie van de premies volksverzekeringen en de belastingen is er feitelijk alleen sprake van een verschillend belastingtarief voor ouderen en jongeren. De halvering van het belastingtarief in de eerste schijf van 1993 op 1994 als compensatie voor de premies volksverzekeringen illustreert dat fiscalisering materieel een gelopen race is. Laten we het dan ook zo noemen en aan de loopgravenoorlog tussen verzekering en voorziening een eind maken.

Het is nadrukkelijk niet het doel van fiscalisering om de tweede en derde schijf te laten meebetalen aan de AOW. Die optie is niet effectief, omdat de belastinggrondslag in die schijven veel te klein is voor een substantiële opbrengst. Wel kan fiscalisering de systeemfout in de heffingsgrondslag voor de AOW-premie verhelpen. De eerste schijf wordt gaandeweg uitgehold via extra aftrekposten (arbeidskostenforfait) die arbeid aan de onderkant aantrekkelijk moeten maken. Daarnaast is deze schijf via de inflatiecorrectie een waardeverlopende grondslag, waaruit natuurlijk geen (gedeeltelijk) welvaartsvaste AOW-uitkering kan worden gefinancierd. Alle AOW-premiestijging die we sinds 1989 hebben gehad, kan direct worden toegeschreven aan de uitholling van de heffingsgrondslag en heeft met vergrijzing niets te maken. De uitholling van de eerste schijf via de inflatiecorrectie is bovendien financieel gezien een non-probleem: er verschuift geleidelijk inkomen naar de tweede schijf, waar minder premie en meer belasting wordt betaald. Zelfs méér meer belasting dan minder premie. Ter illustratie: wie de inflatiecorrectie consequent toepast en de minima met een bescheiden welvaartsstijging indexeert, ziet na verloop van tijd de bijstandsuitkering in de tweede schijf belanden.

Tot slot

Bovenstaande beslispunten zijn naar mijn mening de kern van het AOW-debat. De overheid zou hierover duidelijkheid moeten verschaffen, maar tegelijkertijd kan de overheid geen garanties geven voor welk lange-termijnbeleid dan ook. Dat zou in strijd zijn met de beslissingsbevoegdheid van toekomstige volksvertegenwoordigers. Dat plaatst pensioenuitvoerders en individuele burgers in een lastige positie. Misschien moeten we geen zekerheid willen over resultaten, maar met een zekere lichtzinnigheid op pad gaan in een gewenste richting

1 B. de Vries, [Naar een pensioen op maat](#), *ESB*, 24 april 1996, blz. 373-377.

2 R.M.A. Janswijer, *Gouden bergen, diepe dalen; de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*, WRR, reeks voorstudies en achtergronden V92, Sdu, 's Gravenhage, 1996.

3 De risicocomponent verzekert dat deel van het nabestaandenpensioen, dat nog niet is opgebouwd bij onverhoopt vroegtijdig overlijden.

4 R.M.A. Janswijer, op.cit., blz. 152 e.v.