



Vergrijzing en de aow: het perspectief van de jaren vijftig

Auteur(s):

Riek, B. van

De auteur is werkzaam bij de Directie Economische Zaken van de Sociaal Economische Raad, Den Haag.riel@gw.ser.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4373, pagina 620, 6 september 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Toen in de jaren vijftig het pensioenstelsel wettelijk vorm kreeg, koos men voor het omslagstelsel. Tegen de achtergrond van de snelle groei van de pensioenfondsen vond men het niet raadzaam om alle troeven op kapitaaldekking te zetten. Bovendien zou als de vergrijzing toe zou slaan, de wettelijke pensioenleeftijd verhoogd kunnen worden. Koppeling van de wettelijke pensioenleeftijd aan de vergrijzing kan ook nu een antwoord bieden.

"De voortgaande vergrijzing van ons volk is een niet te ontkennen feit. Zij maakt het treffen van voorzieningen voor de oude dag urgenter, maar ook moeilijker, want kostbaarder" (Memorie van Toelichting bij het ontwerp van wet Algemene Ouderdomsvoorziening) ¹.

De wettelijke pijler van het pensioenstelsel is in Nederland, zoals overal, op het omslagstelsel gebaseerd: de voor de aow-uitkeringen en uitvoeringskosten benodigde gelden worden jaarlijks omgeslagen over alle premieplichtigen. Vergrijzing van de bevolking - een toename van het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20-64-jarigen - is direct van invloed op het omslagstelsel: meer uitkeringen moeten door minder actieven worden opgebracht. De vraag die aan dit artikel ten grondslag ligt, is of men zich bij de introductie van de aow in Nederland bewust was van deze vergrijzingsgevoeligheid van het gekozen financieringsstelsel en zo ja, waarom dan toch gekozen is voor een omslagstelsel.

Historische context

In 1952 vroegen de toenmalige minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid Joekes en de Staatssecretaris van Sociale Zaken Van Rhijn de ser om advies over de nadere regeling van de wettelijke ouderdomsvoorziening ². Aangezien de Invaliditeitswet uit 1919 niet meer aan de bestaande behoeften voldeed, en de Noodwet Ouderdomsvoorziening uit 1947 van begin af aan als een tijdelijke regeling bedoeld was geweest, wachtte de wettelijke ouderdomsvoorziening op een definitieve regeling. Een van de onderdelen van de adviesaanvraag aan de ser had betrekking op het financieringsstelsel dat bij de toekomstige wettelijke ouderdomsverzekering zou moeten worden gevolgd: het omslagstelsel of het kapitaaldekkingstelsel. Bij het kapitaaldekkingstelsel worden de premies gebruikt voor vermogensvorming waarmee toekomstige uitkeringen gefinancierd kunnen worden. De adviesaanvraag aan de ser ging vergezeld van een nota opgesteld door Joekes en Van Rhijn. Hierin werd een keuze voor het omslagstelsel bepleit. Deze keuze werd overgenomen door de ser en is vervolgens uitgebreid aan de orde geweest in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel werd op 29 juni 1955 naar de Tweede Kamer gestuurd en tenslotte op 30 mei 1956 definitief door de Eerste Kamer vastgesteld.

Het onderstaande is gebaseerd op de nota behorende bij de adviesaanvraag aan de ser, het ser-advies uit 1954, en op de kamerstukken behorende bij de behandeling van het wetsontwerp ³.

Vergrijzingsgevoeligheid omslagstelsel onderkend

Begin jaren vijftig was men zich al bewust dat de bevolking door een combinatie van een dalend geboortecijfer en een stijgende levensverwachting op den duur - de projecties hadden een tijdshorizon van dertig jaar - zou vergrijzen. In een radiotoespraak naar aanleiding van de adviesaanvraag aan de ser uit 1952 zegt Van Rhijn hierover het volgende: "Tegenover een kleinere groep jongeren, die voor die ouden van dagen moeten zorgen, staat dus een zeer sterk stijgende groep ouden van dagen, die voor een uitkering in aanmerking komt" ⁴. Voor Van Rhijn was dit aanleiding om tot terughoudendheid bij de hoogte van de uitkeringen te pleiten. Uit het ser-advies uit 1954 bleek dat men zich bewust was dat te verwachten vergrijzing van de bevolking tot hogere wettelijke pensioenlasten zou leiden. De raad meende echter deze grotere last te moeten aanvaarden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd op basis van prognoses van de 'grijze druk' berekend dat de premies voor de aow in 1981 met een derde zouden zijn toegenomen ten opzichte van 1957. Dit gaf aanleiding tot de volgende opmerking tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel: "de voornaamste zorg die ons bij aanneming van deze wet kan drukken, is gelegen in een voortschrijdende vergrijzing van de bevolking".

In [tabel 1](#) is weergegeven wat de prognoses in het begin van de jaren vijftig betreffende de bevolkingsomvang en de vergrijzing waren en in hoeverre deze prognoses zijn gerealiseerd.

jaar	Prognose		realisatie	
	bevolking	grijze druk	bevolking	grijze druk
1952	10420	14,4	10328	14,5
1955	10715	15,0	10680	15,4
1960	11258	16,0	11417	16,8
1965	11744	17,0	12212	18,1
1970	12204	17,4	12958	18,8

Bron: prognose: ser 1954, realisatie: cbs statline.

Grijze druk = (bevolking 65+ / bevolking 20-64) * 100%

Het blijkt dat de daadwerkelijke vergrijzing van de bevolking iets sneller is gegaan dan werd verwacht⁵. Tevens is duidelijk dat de geprognosticeerde vergrijzing tussen 1952 en 1980 zeer bescheiden is in verhouding tot de vergrijzing die we nu voor de toekomst verwachten: de grijze druk loopt naar verwachting op van 22 procent in 2001 tot 43 procent in 2040. Niemand kon in 1954 natuurlijk vermoeden dat de vergrijzing van de bevolking ooit, in de 21-ste eeuw, zulke proporties zou aannemen. In de memorie van toelichting staat dat niet te zeggen is hoever het proces van vergrijzing kan en zal doorgaan. Van belang is echter dat de architecten van de wettelijke pensioenvoorziening zich bewust waren van de vergrijzingsgevoeligheid van het gekozen financieringsstelsel. Dit roept de vraag op waarom dan toch voor een omslagstelsel is gekozen. In de veelheid van argumenten die in de nota, het ser-advies en de kamerstukken worden genoemd, is het mogelijk drie hoofdargumenten te onderscheiden:

- » het kapitaaldeckingsstelsel heeft nadelen vanwege hogere aanloopkosten en het rendements- en inflatierisico;
- » het belang van het financieringsstelsel voor de macro-economische kosten van vergrijzing wordt gerelativeerd;
- » er bestond de overtuiging dat de grijze druk kon worden verminderd door enerzijds een grotere arbeidsdeelname van vrouwen en anderzijds een

verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd.

De nadelen van kapitaaldekking

Als nadelen van het kapitaaldeckingsstelsel werden de aanloopkosten, het rendementsrisico en met name het inflatierisico gezien. Bij een kapitaaldeckingsstelsel ontstaat in de aanloopfase een dubbele last voor de actieve generatie. Deze moet immers zowel de generatie onderhouden die nog geen of onvoldoende premies heeft betaald, als ook de premies betalen voor de vermogensopbouw ten bate van het eigen pensioen. Dit laatste kan (volgens de memorie van toelichting) bij een omslagstelsel achterwege blijven: "in het vertrouwen dat de toekomstige werkende generatie op haar beurt door de wet verplicht zal worden om zodanige premies te betalen (en dus haar consumptie dienovereenkomstig te beperken) als nodig is om de thans werkenden te zijner tijd in het genot van de hun toekomstige uitkeringen te kunnen stellen"⁶. Daarmee worden de kosten van de invoering van de oudedagsvoorziening naar volgende generaties doorgeschoven⁷. Uit de memorie van toelichting blijkt verder dat men zich er van bewust was dat deze afwenteling aan de dag zal treden bij vergrijzing van de bevolking.

Tegenover de vergrijzingsgevoeligheid van het omslagstelsel, staat de gevoeligheid van het kapitaaldeckingsstelsel voor de ontwikkeling van het rendement van het opgebouwde vermogen en de inflatie⁸. Op het rendementsrisico en het inflatierisico werd herhaaldelijk gewezen in de hier aangehaalde stukken⁹. Gesproken werd onder andere over "grote risico's" als het vermogen belegd zou worden in de private productie, en "de reeds op zichzelf gevaarlijke neiging tot belegging in aandelen"¹⁰.

De angst voor het inflatierisico kan verklaard worden uit de ervaringen met hyperinflatie in de jaren twintig. De liberale voorman Oud wees er in de Tweede Kamer op dat het geloof in de waardevastheid van het geld na de Eerste Wereldoorlog een flinke deuk had opgelopen. Volgens Oud hebben "wij wel andere ervaringen opgedaan en hebben wij dan ook na de eerste wereldoorlog begrepen dat het systeem van de fondsvorming slechts zeer betrouwbare zekerheid zou geven"¹¹. Oud verwijst vervolgens naar het lot van de Duitse pensioenfondsen, waarvan door de hyperinflatie begin jaren twintig praktisch niets overbleef.

Macro-economische kosten van vergrijzing

In de discussie over de gewenste financieringswijze was er overeenstemming dat deze keuze vooral zou moeten afhangen van de mate waarin het financieringsstelsel de toekomstige productie zou beïnvloeden¹². Vergrijzing impliceert immers dat een groter deel van de lopende productie of het inkomen aan de gepensioneerden ter beschikking moet worden gesteld. Of, zoals het sociaal-democratische kamerlid Roemers het verwoordde: "Wat betekent iedere ouderdomsvoorziening economisch, onafhankelijk van het financieringsstelsel? Het betekent, dat men van een maatschappelijk product in een bepaald jaar iets moet afzonderen voor de ouden van dagen, een deel dat dus niet aan de rest van de Nederlandse bevolking ten goede kan komen. Welk financieringsstelsel men nu ook kiest, of men dat stelsel kiest zoals het is neergelegd in het omslagstelsel, of dat van het kapitaalstelsel, dit offer zal altijd moeten worden gebracht". In een omslagstelsel is het offer dat gebracht moet worden direct zichtbaar. In een kapitaaldekkingstelsel zullen, zoals Van Rhijn en Joekes in hun nota voor de ser schrijven, "de actief werkende generaties toch (...) moeten zorg dragen, dat de accumuleerde fondsen de opbrengst afwerpen, welke daarvan verwacht wordt".

De meeste deelnemers in het debat over de financieringswijze van de aow stonden sceptisch tegenover de noodzaak de besparingen verder te stimuleren. Men verwachtte dat grotere besparingen als gevolg van de opbouw van een pensioenfonds voor de aow niet

zodanig in het binnenland zouden kunnen worden belegd dat daarmee de toekomstige groeivoet van de productie zou stijgen. Beleggen van het fondsvermogen in het buitenland, waardoor de toekomstige bestedingsruimte zou kunnen worden vergroot, werd op principiële redenen - de grotere afhankelijkheid van het buitenland - en praktische redenen - de noodzakelijke deviezen voor buitenlandse beleggingen ontraken - afgewezen. De gedachten hierover zijn inmiddels geëvolueerd. Het Centraal Planbureau verwacht dat inkomsten uit beleggingen van pensioenfondsen in het buitenland een steeds groter deel zullen uitmaken van het toekomstige nationaal inkomen. Aangezien er door de vergrijzing relatief meer geconsumeerd zal worden en relatief minder binnenlands geproduceerd wordt, ontstaat een tekort op de lopende rekening. De toename van de beleggingsinkomsten uit het buitenland maakt het echter mogelijk dit tekort (meer dan) te compenseren en zodoende de bestedingsruimte te vergroten ¹³.

De scepsis tegenover de noodzaak de besparingen verder te stimuleren is waarschijnlijk te verklaren uit enerzijds de toenmalige dominantie van de Keynesiaanse theorie, waarin de investeringsbehoefte als een exogene grootheid werd gezien, en anderzijds de onverwachte grote groei van de aanvullende pensioenfondsen. In 1953 was reeds een derde van alle werknemers aangesloten bij een aanvullend pensioenfonds ¹⁴. De snelle groei van de aanvullende pensioenfondsen werd opmerkelijk gevonden gegeven het feit dat de Noodwet van 1947 een negatieve prikkel voor aanvullende pensioenopbouw kende door een inkomensstoets op vermogen. Aangezien de aow geen inkomensstoets zou kennen, zou deze negatieve prikkel verdwijnen. Daarom, en vanwege het feit dat de aow slechts een basispensioen garandeerde, waardoor aanvullende pensioenopbouw noodzakelijk zou zijn voor het garanderen van een goede ouderdagsvoorziening, verwachtte men dat de introductie van de aow de deelname aan pensioenfondsen zou stimuleren.

Hogere participatie

Als vergrijzing de last van de voorgestelde ouderdagsvoorziening in de toekomst te hoog zou maken, dan beval de Memorie van Toelichting aan de grijze druk te verminderen door enerzijds door het inzetten van meer vrouwen op de arbeidsmarkt en anderzijds de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd ¹⁵.

Wat betreft een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen werd naar tendensen in het buitenland verwezen. In de jaren vijftig bedroeg de arbeidsparticipatie van vrouwen nog geen 25 procent. Met name tegen de arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen (minder dan tien procent werkte) bestonden nog grote weerstanden. De opvattingen over de arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen waren echter langzaam aan het kantelen in het midden van de jaren vijftig ¹⁶. In de Memorie van Toelichting werd de volgende, haast profetische, opmerking gemaakt over de toename van de arbeidsdeelname van vrouwen: "Men kan dit betreuren of toejuichen, te stuiten valt zulk een ontwikkeling, als zij zich ook in ons land zou gaan voordoen, niet" ¹⁷.

Naast een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen zou de vergrijzingsdruk verminderd kunnen worden door een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Dit zou goed aansluiten bij "een verbeterende lichamelijke conditie der bejaarden". Van dit voorstel om de kosten van vergrijzing op te vangen is niets terecht gekomen: de pensioengerechtigde leeftijd is na de invoering van de aow niet veranderd. Introductie van de vut-regelingen heeft er toe geleid dat mensen zelfs eerder uit het arbeidsproces zijn uitgetreden. De effectieve uittredeleeftijd is vijf jaar onder de wettelijke pensioenleeftijd komen te liggen ¹⁸.

Conclusie

Aan de keuze voor het omslagstelsel voor de financiering van de aow is een zorgvuldige afweging vooraf gegaan. Men was zich ervan bewust dat de kosten van het omslagstelsel bij vergrijzing van de bevolking zouden oplopen. Maar gezien de snelle groei van de pensioenfondsen werd het niet raadzaam geacht ook het wettelijke pensioenstelsel op kapitaaldekking te baseren. Het Nederlands pensioenstelsel zou daarmee wel erg gevoelig worden voor de ontwikkeling van het kapitaalrendement. De recente uitholling van het vermogen van de pensioenfondsen door de daling van de beurskoersen bevestigt de wijsheid om de financiering van de oude dag op meerdere pijlers te baseren. Daarnaast was er de nodige scepsis over de noodzaak de collectieve besparingen verder te stimuleren door het opzetten van een pensioenfonds van waaruit de aow gefinancierd had moeten worden.

Bezien vanuit de huidige inzichten stond de toenmalige discussie op een hoog niveau. Er was immers uitgebreide aandacht voor die factoren die ook volgens de recente literatuur bepalend zouden moeten zijn bij de keuze van het financieringsstelsel voor de pensioenen: namelijk risicodiversificatie en de effecten van het financieringsstelsel op de toekomstige productie. De discussie van toen heeft daarom een zekere relevantie voor huidige beleidskeuzes. Als bijvoorbeeld een echt aow-spaarfonds overwogen zou worden, moet de vraag gesteld worden wat voor invloed dit heeft op de risicospreiding van de totale financiering van de collectieve sector en of dit op termijn ook tot een hoger nationaal inkomen en productie leidt, waardoor de macro-economische kosten van vergrijzing gedrukt worden. Wat op individueel niveau verstandig is - geld opzij zetten voor de oude dag - hoeft niet altijd op collectief niveau verstandig te zijn.

Tot slot wil ik ingaan op de relevantie van de aanbeveling om de wettelijke pensioenleeftijd te koppelen aan de vergrijzing van de bevolking.

Het beleid van de afgelopen jaren is er met name op gericht geweest door omzetting van de vut-regelingen in pre-pensioenregelingen de prikkel tot vervroegde uittreding weg te nemen en daarmee de effectieve uittredeleeftijd weer dichterbij de wettelijke pensioenleeftijd te brengen. Aan de wettelijke pensioenleeftijd wordt niet getornd. Het is echter de vraag of dit zo kan en moet blijven. Verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd is een potentieel krachtig instrument om de vergrijzingskosten te drukken omdat het tot minder pensioenuitkeringen én meer premies kan leiden ¹⁹. Door bijvoorbeeld de pensioenleeftijd te indexeren aan de verwachte levensduur wordt het risico van een langere levensverwachting beter gespreid over de generaties: jongere generaties hoeven minder premies op te brengen en de uitkeringen voor de ouderen kunnen worden gewaarborgd door een langere bijdrage van ouderen zelf ²⁰. Een hogere wettelijke pensioenleeftijd maakt vervroegd uittreden ook duurder en zal daarmee van invloed zijn op de effectieve uittredeleeftijd. De wettelijke pensioenleeftijd is echter niet een knop waaraan zomaar even gedraaid kan worden. Om te waarborgen dat oudere werknemers ook echt in staat zullen zijn langer te blijven werken en dus niet werkloos of arbeidsongeschikt worden, is een breed scala van maatregelen vereist: versterking van de arbeidsmarktpositie van ouderen door meer evenwicht te brengen tussen beloning en productiviteit; vermindering van de leeftijdscomponent in beloningssystemen; beter onderhoud van menselijk kapitaal; verdere ontwikkeling van ouderenbeleid binnen organisaties; meer mogelijkheden tot parttime werken van ouderen, en het uitbannen van leeftijdsdiscriminatie.

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1954-55, 4009-3, blz. 47.

2 Zie voor de historische context verder: P.W. van der Zwaal, Politici, ambtenaren en de verzorgingsstaat: de oudedagsvoorziening, 1945-1952, in: W.B.L.Z. Blockmans en L.A. van der Valk (red.), Van particuliere naar openbare zorg, en terug? Sociale politiek in Nederland sinds 1880, Amsterdam, NEHA, 1992.

3 Achtereenvolgens: Nota inzake de toekomstige ouderdomsvoorziening van de minister van sociale zaken en volksgezondheid en van de staatssecretaris van sociale zaken, Den Haag 1952 (verder 'Nota'); SER-Advies inzake de wettelijke ouderdomsvoorziening, 1954-3, Den Haag, 1954 (verder: 'SER'); Memorie van Toelichting bij de Algemene Ouderdomsvoorziening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1954-1955, 4009-3 (verder 'MvT'); Bijlage bij de Memorie van Toelichting, 1955-55, 4009-4, Voorlopig verslag, 4009-6 ; Verslag van de 67ste vergadering 15 maart 1956, Tweede Kamer, vergaderjaar 1955-56 (verder 'Verslag').

4 A.A. van Rhijn, Plannen voor een nieuwe ouderdomsverzekering, Sociale Voorlichting, nr. 8, Stichting van de Arbeid, Den Haag, 1952, blz. 153-155.

5 Zie verder: J. de Beer en H. Sanders, Oorzaken van vergrijzing in de afgelopen vijftig jaar, CBS Maandstatistiek Bevolking, 2002/6, Den Haag, 2002, blz. 9-12.

6 MvT, op. cit., blz. 41.

7 Er ontstaan daarmee tevens transitiekosten bij de overstap van een omslagstelsel naar een kapitaaldeckingsstelsel. Zie: N. Barr, The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the State, Oxford, 2001, blz. 118-120.

8 De gevoeligheid van kapitaaldekking voor het rendementsrisico hangt in de eerste plaats af van de mate waarin het rendementsrisico is afgedekt. Deze gevoeligheid hangt verder af van de leeftijdsopbouw van het deelnemersbestand: hoe ouder het deelnemersbestand hoe meer mee- en tegenvallers in beleggingsinkomsten zullen doorwerken in de premies.

9 Zie: Nota, op. cit., blz. 30-31; SER, op. cit., blz. 68-69; MvT, op. cit., blz. 41-42.

10 SER, op. cit., blz. 68.

11 Verslag, op. cit., blz. 3851.

12 Recente literatuur waarin dit verder wordt uitgewerkt: J. Kuné, Issues in pension finance, Netherlands foundation for pension studies, Den Haag, 2000; en Barr, op.cit. 2001.

13 Zie: C. van Ewijk, B. Kuipers, M. van der Ven, E. Westerhout, Ageing in the Netherlands, Centraal Planbureau, Den Haag, 2000, blz. 62-63.

14 SER, op. cit., blz. 20-21.

15 Daarnaast werd er vanuit gegaan dat er een afname zou plaats vinden van de 'groene' druk (bevolking 0-15/bevolking 20-65) en dat dit een belangrijke compensatie zou bieden voor de toename van het aantal bejaarden. Zie MvT, op. cit., blz. 73.

16 Zie verder J. Plantenga, Een afwijkend patroon: honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West)-Duitsland, Amsterdam, 1993, blz. 28-31.

17 MvT, op. cit., blz. 47; zie ook Roemers in Verslag, op. cit. blz. 3866.

18 Zie P. Scherer, Age of withdrawal from the labour force in OECD-countries, OESO, directoraat generaal for onderwijs, werkgelegenheid en sociale zaken, Occasional Paper 49, Parijs, 2002, blz. 26 en 33.

19 Zie Barr, op. cit., 2001, blz. 146. Dit veronderstelt dat pensioenfondsen het verlies van het wettelijke pensioen niet compenseren en dat oudere werknemers hun baan behouden en niet werkloos of arbeidsongeschikt worden. Zie verder: Van Ewijk, op. cit., 2000, blz. 105-108; 129-131.

20 Zie A.L. Bovenberg, Hoe houden we de pensioenpolder droog?