



Wie betaalt de rekening?

Auteur(s):

Rees, C.J. van

De auteur is algemeen directeur van Shell Pensioenfonds Beheer BV. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4055, pagina 378, 24 april 1996

Rubriek:

Verzekeren in de praktijk

Trefwoord(en):

pensioenen

Wanneer gesproken wordt over de kosten van pensioenen en andere oudedagsvoorzieningen wordt nooit erg duidelijk wie de rekening uiteindelijk moet betalen. Zowel voor de AOW waar politici pleiten voor het instandhouden van een goede basisvoorziening, als in collectieve pensioenregelingen waarin voor alles wordt uitgegaan van een 'doorsneepremie' wordt het antwoord op deze vraag gemeden. In deze bijdrage wordt voorgesteld de kosten zichtbaar te maken en in ieder geval eens te onderzoeken wat het principe van 'de veroorzaker betaalt' zou kunnen betekenen.

Het symposium "Lang zullen we leven, ... en wie zal dat betalen?" stelt in ieder geval een relevante vraag met betrekking tot de toekomst van onze oudedagsvoorzieningen. Men mag vrezen dat het antwoord op deze vraag niet overal welkom zal zijn. Het taboe dat op deze discussie lijkt te rusten wordt wellicht ingegeven door de telkens terugkerende wens in de afgelopen jaren de rechten op voorzieningen uit te breiden zonder dat duidelijk wordt of sprake zou zijn van een sigaar uit eigen doos, of zelfs twee sigaren. De kosten worden met behulp van (afgedwongen) solidariteit over grote collectieven verdeeld, afgewenteld via de vaak gedwongen deelname en - niet in de laatste plaats - doorgeschoven naar de toekomst.

Na ons de zondvloed?

De AOW-uitkering startte met circa f 1.400 per jaar en is sinds de invoering in 1957 wettelijk gekoppeld aan de algemene loonstijging. De regelingslonen, die de algemene loonstijging weerspiegelen, zijn van 1957 tot 1995 met een factor negen toegenomen. Wanneer de wettelijke koppeling consequent zou zijn toegepast, kan vastgesteld worden dat de AOW-uitkering thans circa f 12.700 zou moeten bedragen. De werkelijkheid is dat de AOW-uitkering zo'n f 26.000 bedraagt: ruim tweemaal zoveel als op grond van de koppeling verwacht mocht worden. Het financieringsprobleem van de AOW is door de structurele verhogingen in de jaren zestig en zeventig - met jaarlijkse stijgingen van soms 15-30% - het dubbele van wat het had kunnen zijn.

Het demografische effect van de afgelopen veertig jaar was relatief bescheiden: de demografische druk (65-plussers in procenten van de 20-64-jarigen) is opgelopen van circa 16% tot 21%. Hierin is begrepen het effect van de toegenomen levensverwachting. De conclusie is dat het prijseffect van veel grotere betekenis is geweest dan de volumemutatie.

Voor de toekomst is daarmee een grote additionele onbetaalde rekening neergelegd via toepassing van het omslagstelsel. Vermoedelijk wordt hiermee een veel groter deel van het nationaal inkomen voor de AOW bestemd dan de initiatiefnemers (Drees en Suurhoff) wenselijk achtten of ooit van droomden.

Verborgen staatsschuld?

De AOW-rekening in termen van opgebouwde rechten werd in 1990 al geraamd op zo'n f 700 mrd, 137% van het bnp¹. In tegenstelling tot de aanvullende pensioenen kan de politiek deze pensioenverplichtingen jaarlijks aanpassen door de rechten te verlagen. Helaas, het zou van weinig realiteitszin getuigen te veronderstellen dat zoiets daadwerkelijk mogelijk is. Deze latente AOW-overheidsschuld heeft tot nu toe weinig aandacht gekregen, laat staan dat zij onderdeel uitmaakt van de discussie bij de tot standkoming van de Europese Monetaire Unie. Integendeel, het Nederlandse kabinet heeft zelfs een moment geprobeerd het ABP-pensioenvermogen van de staatsschuld af te trekken. Wellicht logisch vanuit de wens tot vergelijkbaarheid met andere Europese landen, maar als principe onjuist wanneer de verborgen AOW-schulden buiten beschouwing blijven. Ook andere EU-landen hebben een dergelijke verborgen schuldenlast, maar het is opvallend dat Nederland per hoofd significant hoger scoort dan bijvoorbeeld Frankrijk (69% van het bnp) - een land waar vrijwel het complete pensioen in omslag gefinancierd wordt.

Vanuit het streven naar een gezonde overheidsfinanciering zou beheersing van deze schuldenlast dus wel eens een punt van grotere politieke zorg moeten zijn, dan uit het verloop van de discussies blijkt. Het gaat om bescherming van toekomstige generaties tegen het 'open einde'-karakter van immer stijgende premies. Het managen van de lasten begint met het beheersen van de verplichtingen en stabilisering van de premies. Dat is solidariteit met de toekomstige generatie premiebetalers.

Arbeids- en premieverleden

In het Verenigd Koninkrijk - waar Beveridge het stelsel van volksverzekeringen heeft ontworpen dat ook voor de AOW als voorbeeld

stond - heeft men in sterkere mate vastgehouden aan het principe van een basisvoorziening. De National Insurance-uitkering (NIS) bedraagt daar ongeveer £ 95 per week voor een echtpaar (circa f 12.500 per jaar). Voorts nemen de Britten deel in de verplichte State Earnings Related Pensions (SERPS) of in een minimaal gelijkwaardige collectieve pensioenregeling. Waar in Nederland (en in Denemarken) slechts ingezetenschap telt, wordt in vrijwel alle andere landen in Europa en in de Verenigde Staten geheel of ten dele uitgegaan van een arbeids- en premieverleden. Frankrijk - waar recentelijk sociale onrust ontstond mede vanwege de pensioenrechten - heeft een arbeids- en inkomensgerelateerd stelsel met een beschermend minimum. Het maximaal te bereiken basispensioen ligt bijna anderhalf maal hoger dan in Nederland, echter vanwege de eisen ten aanzien van het arbeids- en premieverleden, liggen de uitkeringen gemiddeld op de helft van het Nederlandse niveau. De solidariteit in de premiebetaling vindt in de EU-meeste landen dus zijn grens in de eis tot daadwerkelijke bijdragen aan de sociale zekerheid.

Voor de toekomst van de AOW staan verschillende wegen open. Wij zouden terug kunnen gaan naar de principes van Beveridge: een echte basisvoorziening voor alle ingezetenen. Een alternatief is de introductie van het arbeidsverleden. Wellicht is dit de beste methode om de slinkende groep van toekomstige premiebetalers 'aan boord' te houden. De enorme druk die op het broze 'sociale contract tussen de generaties gaat ontstaan in een vergrijzende samenleving, vraagt een beter perspectief voor de jongere generatie. Een sterker verband tussen betaalde premies en te verwachten uitkeringen (actuariële gelijkwaardigheid) kan deze druk verminderen. In ieder geval wordt dan duidelijker waarvoor men premies betaalt.

De 70%-eindloonnorm

Ook in de aanvullende pensioenen lijkt sprake te zijn van een aantal principes die niet ter discussie kunnen staan omdat zij maatschappelijk verankerd zijn. Ooit is de norm ontstaan dat het pensioeninkomen 70% van het laatstverdiende inkomen zou moeten zijn. Historisch is niet met zekerheid vast te stellen waar deze norm vandaan komt. Nu de financiering van het hele pensioengebouw ter sprake komt, zou de 70%-eindloonnorm onderdeel moeten zijn van deze discussie. Daarbij moet bedacht worden dat de 70% thans door meer mensen behaald wordt dan in het verleden: er zijn meer opgebouwde pensioenjaren, waardeoverdracht beperkt pensioenbreuken en het huidige lage belastingtarief in de eerste schijf bevoordeelt de 65-plussers. Daar staat voor de pensioenfondsen tegenover dat de lasten toenemen. Is het niet beter de nationaal 'vastgelegde' norm eens ter discussie te stellen om werkgevers en werknemers gelegenheid te bieden nieuwe ideeën te ontwikkelen - vrij van vastgeroeste patronen?

Opgeborgen kosten

Net als in het besluitvormingsproces ten behoeve van de AOW, hebben sociale partners naar het zich laat aanzien bij hun beleid met betrekking tot de aanvullende pensioenen (te) weinig oog gehad voor open einden en toekomstige demografische ontwikkelingen. Zijn de kosten van de pensioenregelingen onvoldoende onderkend? Bij de VUT-regelingen die eind jaren zeventig ontstonden om een werkgelegenheidsprobleem op te lossen, is het besef inmiddels doorgedrongen dat de bomen niet tot in de hemel doorgroeien - de premielasten doen dat echter wel. Vandaar dat VUT-regelingen - na een betrekkelijk korte 'pensioen'-levenscyclus van zo'n 15-20 jaar - op grote schaal en in een hoog tempo afgebouwd worden. Het ontwikkelde alternatief is meestal een verregaand geïndividualiseerd pré-pensioen waarbij de kosten dicht bij de individuele veroorzaker gelegd worden. Immers de jongeren bouwen zelf hun eigen pre-pensioen op en zijn daarmee onafhankelijk geworden van de demografische ontwikkeling in de onderneming of bedrijfstak. De grotere collectieve aanvullende pensioenregelingen kennen evenwel nog niet een dergelijk mechanisme. Hier leeft nog onverkort de gedachte dat de doorsneepremie in staat zal zijn alle huidige en toekomstige premieproblemen op te lossen. Er liggen vele solidariteitselementen in de pensioenregeling verborgen. Naarmate de pensioenregeling zich uitstrekt over grote groepen, zijn de kosteneffecten meer diffuus. Het wordt dan gemakkelijker onder het hoofd van solidariteit allerlei zaken in de doorsneepremie op te bergen en/of uit te stellen naar de toekomst.

Aanbevelingen

Het is een natuurlijke reactie dat wanneer de rekening (te) hoog wordt, er wordt gekeken naar de oorzaken van de lastenstijging en de mogelijkheden deze te verminderen. Dat moment nadert met rasse schreden. Het geldt voor de toekomstige premiebetalers die stijgende AOW- en pensioenpremies moeten betalen. Dat proces is bij de pensioenen nog nauwelijks begonnen. De solidariteit zal sterk onder druk komen te staan. Het is twijfelachtig of de huidige dwang zal kunnen stand houden. Beter is wellicht om te streven naar stabilisering van de premielasten. Dat betekent een soberder AOW en mogelijk een uitkering die sterker is gerelateerd aan het arbeids- en premieverleden. Voor de aanvullende pensioenregelingen kan gedacht worden aan een directer verband tussen premie en pensioenrechten en dus vermindering van een allesomvattende doorsneepremie. Dat impliceert een open discussie over solidariteit tussen werknemers en tussen ondernemingen. Het opruimen van de VUT-regelingen geeft een belangrijke indicatie in die richting: 'draagt elkanders lasten' wordt ingeperkt tot verzekeringstechnische solidariteit binnen een generatie.

Ten slotte zouden er geen afspraken meer gemaakt mogen worden die de kosten in hoge mate neerleggen bij generaties die momenteel - vanwege hun leeftijd - nog niet aan de onderhandelingstafel kunnen zitten. Daardoor hoeft er geen taboe meer te bestaan: de veroorzaker draagt de lasten