

De AOW in de toekomst

Inleiding

Over de toekomst van de AOW zijn in de afgelopen jaren verschillende studies verricht¹. Achtergrond hiervan is vooral de in de komende decennia te verwachten demografische ontwikkeling, en dan met name de op langere termijn voorziene verdubbeling van het aantal ouderen. De resultaten van deze studies wijzen erop dat bij het handhaven van de huidige uitkerings- en financieringsstructuur van de AOW de AOW-premies belangrijk zullen stijgen. De voorziene stijging verschilt echter aanzienlijk al naar gelang de veronderstellingen die worden gehanteerd. Onder meer vanwege het verschil in uitkomsten van deze studies heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1986 de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening – hier verder naar haar voorzitter de commissie-Drees genoemd – ingesteld om "in het licht van de demografische prognoses het vraagstuk van de financiële aspecten van de AOW in beeld te brengen". Eind vorig jaar heeft de commissie-Drees haar rapport voltooid².

De teneur van het rapport is dat de toekomstige stijging van de AOW-lasten, zoals in het persbericht verwoord, "niet verontrustend is". Op zich een geruststellende conclusie. Een conclusie ook die ertoe zou kunnen (ver)leiden om te veronderstellen dat het met de lastenontwikkeling van andere met de vergrijzing samenhangende voorzieningen ook zo'n vaart niet zal lopen. Politiek gezien zou de gevolgtrekking kunnen zijn dat de effecten van de vergrijzing wel meevallen, en dat het beleid zich derhalve kan beperken tot de zorgen van de dag. De vraag is echter in hoeverre een dergelijke conclusie gewettigd is. In dit artikel zal worden betoogd dat met het rapport van de commissie-Drees het laatste woord over de toekomst van de AOW niet gezegd is.

De commissie-Drees

Eerdere studies wezen uit dat de AOW-premie kan gaan stijgen van 11 à 12% in de jaren tachtig tot 20 à 23% vanaf 2025³. De belangrijkste conclusie van de commissie-Drees is daarente-

Tabel 1. Projecties van de AOW-premie in verschillende studies

Onderzoek	Jaar van eerste publikatie	AOW-premie		
		2020	2025	2030
Erasmus Univ. R'dam ^a	1983	20	22	23
Nederlandsche Bank ^b	1985	18,1	20	.
Centraal Planbureau ^c	1986	14,7	.	17,1
Commissie-Drees ^d	1987	.	.	14,1

a. F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, op. cit.

b. A.P. Huyser en P.D. van Loo, op. cit.

c. E.A. Bolhuis en W.J. Vossers, op. cit.

d. Berekende middenvariant.

gen dat de AOW-lasten relatief nauwelijks stijgen. In een hoge economische-groeivariant berekent de commissie-Drees een premie van 12,5 à 13,5% en in een lage economische-groeivariant een premie van 15 à 15,5%. Een niet door de commissie berekende middenvariant zou derhalve uitkomen op 14,1%.

Het is daarbij interessant te constateren dat de opeenvolgende studies tot steeds lagere toekomstige AOW-premies komen. Het overzicht in tabel 1 illustreert dit.

Voor zover de steeds lagere uitkomst een trendmatige ontwikkeling is die is gebaseerd op verdere verdieping van inzichten en verfijning van analysemethoden, is dit een geruststellende ontwikkeling. Men zou geneigd zijn om reeds uit te zien naar het volgende AOW-onderzoek, dat laat zien dat de AOW-premie in de toekomst in het geheel niet zal hoeven te stijgen.

Belangrijker echter is de vraag waarop nu het resultaat van de commissie-Drees gebaseerd is. Enkele belangrijke uitgangspunten en veronderstellingen zijn:

- de structuur van de inkomensvoorzieningen voor ouderen verandert niet;
- aansluiting bij de demografische prognoses van het CBS, waarbij twee varianten zijn gehanteerd;
- handhaving van de netto-nettokoppeling, d.w.z. de netto-AOW-uitkering blijft gelijk aan het netto-minimumloon, dat op zijn beurt op bruto basis gekoppeld is aan de ontwikkeling van de index van de regelingslonen. Indirect blijft de AOW dus gerelateerd aan de loonontwikkeling zoals weergegeven door de regelingsloonindex;
- 1% incidentele loonstijging per jaar;
- een hoge dan wel lage economische-groeiscenario. In het hoge groeiscenario neemt de wereldhandel ca. 5% en in het lage groeiscenario met 2% per jaar toe.

Vervolgens heeft de commissie het Centraal Planbureau met het economisch lange-termijnmodel en het pensioenmodel de verschillende varianten

1. Zie bij voorbeeld F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, *De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?*, *ESB*, 16 november 1983, blz. 1052-1058; A.P. Huyser en P. D. van Loo, *Vergrijzing, pensioenen en contractuele besparingen*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam/Deventer, 1986 en E.A. Bolhuis en W.J. Vos-sers, *Pensioenfondsen in Nederland*, Centraal Planbureau, Den Haag, 1986.

2. *Gespiegeld in de tijd, de AOW in de toekomst*, Den Haag, 1987.

3. Zie onder meer F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, op. cit. en A.P. Huyser en P.D. van Loo, op. cit.

laten doorrekenen. Er is derhalve een strikt modelmatige benadering toegepast, waarbij mogelijke toekomstige veranderingen van de structuur van de inkomensvoorzieningen voor ouderen buiten beschouwing blijven. Het resultaat is een bovengrens van de AOW-premie in 2030 van 15,3% en een ondergrens van 12,3%, bijna het huidige niveau. Een middenvariant zou dus op een premie van ca. 14% uitkomen. Merkwaardig genoeg berekende het CPB op basis van in principe dezelfde modellen en veronderstellingen nog een premie van 17,1% (zie tabel 1). Waar het forse verschil in uitkomst vandaan komt blijft onduidelijk.

Cruciaal voor de berekening van het toekomstige premiepercentage is in elk geval de veronderstelling dat de AOW-uitkering de ontwikkeling van de regelingsloonindex volgt. Deze veronderstelling is zowel in de CPB-exercitie voor de commissie-Drees als in de CPB-studie van 1986 gehanteerd. Als de AOW-uitkeringen namelijk in de pas lopen met de *werkelijke* loonontwikkeling, d.w.z. de som van cao-loonstijgingen en incidenteel, dan zal de AOW-premie volgens de CPB-methode met ca. 5 à 6 procentpunt extra stijgen. De totale premie zou derhalve op langere termijn, uitgaande van de middenvariant van de commissie-Drees, uitkomen op ca. 20%. Volgens de CPB-studie van 1986 zou de AOW-premie in 2030 dan 23% bedragen.

De door de commissie-Drees gehanteerde veronderstelling dat de aanpassing van de AOW-uitkeringen zich beperkt tot de regelingslonen is niet conform de huidige wettelijke bepalingen terzake. Zoals de commissie-Drees ook zelf signaleert is namelijk wettelijk bepaald dat regelmatig, minimaal eens in de drie jaar, bezien wordt of het minimumloon, en daarmee onder andere de AOW, extra aangepast dient te worden, bij voorbeeld op grond van grote verschillen in ontwikkeling tussen regelingslonen en verdiende lonen. In het verleden hebben dergelijke aanpassingen regelmatig plaatsgevonden. Achtergrond hiervan was om ook uitkeringsgerechtigden te laten delen in de stijging van de welvaart. Zonder deze extra aanpassingen zouden de AOW-uitkeringen namelijk achterblijven bij de welvaartsontwikkeling. Het is dan ook tegenstrijdig dat de commissie-Drees met een beroep op het welvaartsvast houden van de AOW-uitkeringen pleit voor het handhaven van de koppeling tussen AOW-uitkering en regelingslonen, en tegelijkertijd periodieke aanpassing van de AOW aan de feitelijke welvaartsontwikkeling afwijst⁴. Het resultaat hiervan zou een aanzienlijke relatieve achteruitgang van het niveau van de AOW-uitkering zijn. In de CPB-studie van 1986 wordt de consequentie

van het uitsluitend koppelen aan de regelingslonen als volgt verwoord: "Gegeven de huidige indexeringsmechanismen worden uitkeringsgerechtigden dus jaarlijks 1%-punt op achterstand gezet. Een en ander leidt tot een langzame, maar gestaag doorgaande relatieve verarming van (onder meer) de AOW-ers. Zo bedraagt de gemiddelde AOW-uitkering in 1985 nog 32% van het gemiddelde bruto loon, terwijl het overeenkomstige percentage in 2030 zal zijn teruggelopen tot 18,5%"⁵. Dit zou in welvaartstermen dus bijna neerkomen op een halvering.

Ook de commissie-Drees heeft met de vraag gezeten of het mogelijk zou zijn gedurende zo lange tijd een dergelijke substantiële welvaartsvergroting uit hoofde van incidentele loonsverhogingen niet te laten doorwerken in het minimumloon. Zou dat namelijk wel gebeuren, dan zouden de AOW-uitgaven in verhouding tot het premieplichtige inkomen in de eerste decennia van de volgende eeuw veel hoger uitkomen dan geschetst. Het dilemma waarvoor de commissie stond was in feite het (bijna) halveren van de relatieve welvaartspositie van AOW-uitkeringsgerechtigden of het (bijna) verdubbelen van de premies. De commissie-Drees heeft daarbij een duidelijke keuze gemaakt: ter wille van een zo gering mogelijke stijging van de AOW-premie dient het niveau van de AOW-uitkering (en van andere uitkeringen en het minimumloon) achter te blijven bij de algemene welvaartsontwikkeling. Erg duidelijk wordt die keus evenwel niet geëxpliciteerd. De nadruk wordt gelegd op het handhaven van de netto-nettokoppeling, maar nergens in het rapport wordt duidelijk vermeld dat het volgen van de aanbevelingen tot een zo scherpe daling van de relatieve-welvaartspositie van de AOW-uitkeringsgerechtigden kan leiden.

De keuze van de commissie-Drees voor het relatief achterblijven van de AOW-uitkering heeft een aantal consequenties. Als de door de commissie-Drees voorgestane welvaartsverhoudingen in 2030 naar het heden getransponeerd zouden worden, zou de AOW-uitkering voor gehuwden dalen van ca. f 1550 netto per maand tot ca. f 900 netto per maand⁶.

De tweede belangrijke consequentie betreft de "trade-off" tussen de AOW-premie en de premie voor de aanvullende pensioenen. De AOW-uitkering vormt immers de basis voor de aanvullende pensioenuitkeringen. Een lagere AOW-uitkering met daaraan gekoppeld een lagere AOW-premie betekent, veelal, een hogere aanvullende pensioenuitkering met als gevolg een hogere pensioenpremie. Uit de CPB-studie van 1986 valt af te leiden dat deze trade-off macro-economisch (ongeveer) een half

bedraagt: elke procentpunt verlaging van de AOW-premie resulteert in 0,5 procentpunt hogere aanvullende pensioenpremies⁷. Ten dele wordt een besparing op de AOW-uitkeringen derhalve weer tenietgedaan door extra lasten voor de pensioenfondsen. Omdat de pensioenfondsen niet tot de collectieve sector gerekend worden resulteert uit een verschuiving van AOW-lasten naar de pensioenfondsen formeel weliswaar een verlaging van de collectieve lasten, maar schiet men er materieel weinig mee op, want op micro-niveau wordt de afstand tussen loonkosten en netto-loon, de befaamde wig, door een verschuiving van premielasten niet beïnvloed.

Omdat de commissie-Drees kennelijk zelf ook niet geheel (of geheel niet?) zeker is van de mogelijkheid dat de AOW-premie op lange termijn nauwelijks zal hoeven te stijgen, onder meer omdat zoals opgemerkt betwijfeld wordt of het mogelijk is om de relatieve welvaartspositie van ouderen steeds meer achter te laten lopen bij de algemene welvaartsontwikkeling, heeft zij een aantal "denkbare maatregelen" geformuleerd die ingevoerd zouden kunnen worden "als in de toekomst zou blijken dat de financiering van de AOW in de eerste helft van de volgende eeuw grote problemen dreigt te geven"⁸. Enkele van de belangrijkste aanbevelingen zijn:

- verlaging van de netto AOW-uitkering voor alleenstaanden van 70% van het netto-minimumloon tot 50%;
- verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar;
- uitbreiding van de premieheffing AOW tot 65-plussers.

De commissie-Drees doet de aanbeveling om de AOW-uitkering voor alleenstaanden geleidelijk tot 50% van het minimumloon te verlagen zowel om redenen van eenvoud – al of niet samenwonen van AOW-ers doet dan namelijk niet meer ter zake voor het niveau van de AOW-uitkering – als vanwege de toenemende demografische druk. Invoering van deze aanbeveling zou resulteren in een 3 procentpunt lagere AOW-premie, waarmee volgens

4. *Gespiegeld in de tijd*, op. cit., blz. 136.

5. E.A. Bolhuis en W.J. Vossers, op. cit., blz. 64.

6. Gebaseerd op eerder genoemde door het CPB uitgevoerde berekeningen waarbij is uitgegaan van 1% incidentele loonstijging per jaar.

7. E.A. Bolhuis en W.J. Vossers, op. cit., blz. 65, tabel 8.6. De verklaring voor de onvolledige trade off is ten eerste dat de financieringswijzen van de AOW en aanvullende pensioenen verschillen, en ten tweede het dat niet iedereen een aanvullende pensioenuitkering ontvangt of dat de AOW niet volledig is ingebouwd.

8. *Gespiegeld in de tijd*, op. cit., blz. 12.

de midenvariant de AOW-premie op lange termijn ca. 11% zou bedragen, derhalve lager dan de huidige premie. Voor alleenstaanden zou dit evenwel een reductie van ca. 30% van de uitkering betekenen. Te zamen met de hierboven gesignaleerde, voor alle AOW-ers geldende oplopende achterstand in welvaartsontwikkeling zou in welvaarts-terminen het AOW-inkomen van alleenstaanden met 60 à 70% verminderen.

Hiermee zou de grond onder de invoering van de AOW, verbetering van de welvaartspositie van bejaarden, weggehaald worden. Bij de invoering van de AOW in 1957 bedroeg de AOW-uitkering voor alleenstaanden als percentage van het nationale inkomen per hoofd van de bevolking ca. 30%. Als gevolg van structurele verbeteringen van de AOW-uitkering, mede met als doel om het beroep op de Algemene Bijstandswet te voorkomen, is dit percentage opgelopen tot momenteel ca. 50. Invoering van de genoemde aanbeveling van de commissie-Drees zou het niveau van de AOW-uitkering voor alleenstaanden reduceren tot ca. 18% van het nationale inkomen per hoofd van de bevolking. Dit betekent dat de relatieve welvaartspositie van alleenstaande AOW-ers ruim onder het niveau zou komen te liggen dat bij invoering van de AOW gold. Het behoeft verder weinig betoog dat, nog abstraherend van de optredende uitverdieneffecten van een dergelijke maatregel in de sfeer van de ziektekosten, bejaardenoorden, verpleeghuizen en dergelijke, de gevolgen voor het beroep op de ABW en de aanzienlijke repercussies voor de aanvullende pensioenvoorzieningen, een dergelijke ontwikkeling maatschappelijk gezien zeer waarschijnlijk ten enen male onaanvaardbaar zal worden geacht. Het zou de bejaarden van na 2010, de eventueel voorgestelde invoeringsdatum, qua relatieve welvaartspositie terug in de tijd plaatsen tot een welvaartspositie vergelijkbaar met die van voor 1940.

De andere hiervoor genoemde denkbare maatregelen, verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar en uitbreiding van de premieheffing AOW tot 65-plussers, lijken eventueel een grotere kans van slagen te hebben. Het drukkend effect van deze aanbevelingen op de AOW-premie is evenwel volgens de uitgevoerde berekeningen bescheiden en bovendien deels onzeker⁹, terwijl de collectieve-lastendruk er eerder door zal stijgen dan dalen¹⁰.

Samenvatting en conclusies

Het voornaamste resultaat van het rapport van de commissie-Drees, dat *de AOW-premie in de toekomst nauwe-*

lijks hoeft te stijgen, berust op de veronderstelling dat de verdubbeling van het aantal AOW-ers ten opzichte van het aantal premieplichtigen gecompenseerd zal worden door een aanzienlijke daling van de relatieve welvaartspositie van AOW-uitkeringsgerechtigden. Die uitkomst komt in feite neer op het toepassen in de tijd van de eenvoudige rekenregel dat als het volume (V) stijgt, de prijs per eenheid (P) dient te dalen om $P \times V$ constant te houden¹¹. De voorstellen om op andere wijze de AOW-lasten te beperken als onverhoopt mocht blijken dat de relatieve achteruitgang van de welvaartspositie van AOW-ers minder goed gerealiseerd kan worden dan de commissie-Drees voor ogen staat, lijken in meerderheid of wel weinig realistisch of wel geen oplossing voor de te verwachten premiestijging. De commissie-Drees heeft de grenzen waarbinnen zij heeft geopereerd te nauw gesteld, c.q. zich laten stellen, met name doordat ervan is uitgegaan dat de structuur van de inkomensvoorzieningen voor ouderen de komende decennia niet zal veranderen. Dit lijkt echter gegeven de verwevenheid van het stelsel van sociale zekerheid met algemene economische en maatschappelijke ontwikkelingen, weinig waarschijnlijk. Ook is inhoudelijk slechts weinig aandacht besteed aan de ontwikkeling van de AOW in relatie tot verwante, belangrijke terreinen, zoals de ontwikkeling van aanvullende pensioenvoorzieningen en in het verlengde daarvan de totale inkomensvoorziening voor ouderen¹². Voorts zijn de bevindingen van economisch onderzoek naar de financierings- en uitkeringsstructuur van inkomensvoorzieningen voor ouderen, zo al gesignaleerd, slechts in beperkte

mate in het rapport verwerkt. Dat is jammer, want hoewel met wisselende vertraging werken dergelijke bevindingen dikwijls na verloop van tijd door in het beleid¹³.

Samengevat: de commissie-Drees is blijven steken in in principe reeds bekende becijferingen en heeft verzuimd een onderbouwde, integrale visie op de toekomst van de AOW te ontwikkelen. Daarom zal met het rapport van de commissie-Drees het laatste woord over de toekomst van de AOW nog niet gezegd zijn.

C. Petersen

De auteur is werkzaam als zelfstandig consultant (Petersen Consult) en tevens verbonden aan de Universiteit Twente.

9. Zo wordt de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd uitsluitend voorgesteld als de arbeidsmarktsituatie krap is.

10. Heffing van AOW-premie over AOW-uitkeringen leidt tot een groter premieplichtig inkomen en derhalve een lagere AOW-premie, waardoor als gevolg van de netto-nettokoppeling de AOW-uitkering en daarmee de totale AOW-lasten stijgen. Het resultaat is dat de collectieve-lastendruk met 0,9 à 1,5 procentpunt toeneemt. Zie *Gespiegeld in de tijd*, blz. 149.

11. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het hier om relatieve grootheden gaat: de lasten staan voor het premiepercentage AOW, P staat voor het quotiënt de AOW-uitkering en het gemiddeld premieplichtig inkomen en V staat voor het quotiënt van het aantal AOW-ers en het aantal premieplichtigen.

12. Zie bij voorbeeld C. Petersen en P.B. Boorsma, *Financiering gezondheidszorg en demografische ontwikkeling*, in: *Preadvieszen Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, 1987.

13. Zie C. Petersen, *Besluitvorming sociale zekerheid en economie van de sociale zekerheid*, in: F.A.J. van den Bosch en A.M. Dancot-Devriendt (red.), *Sociaal en zeker*, Deventer, 1986.