

AOW, vergrijzing en  
het nieuwe regeerakkoord



**ILC ZORG VOOR LATER**

Dick de Beus en Henk Muller

## I) Inleiding

In deze notitie wordt een beknopte analyse gegeven van de financiering van de AOW in relatie tot de aanvullende pensioenvoorziening. In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor de mate waarin de AOW al uit algemene belastingopbrengsten ("fiscalisering") wordt gefinancierd. Over dit punt bestaan nog steeds misverstanden, waardoor de lasten van de vergrijzing in een te somber perspectief worden geplaatst. Het regeerakkoord introduceert, mede gebaseerd op dit perspectief, een nieuwe aanpak voor groepen van gepensioneerden op te leggen extra bijdrage ter financiering van de AOW.

## II) De betaalbaarheid van de AOW

1. De AOW wordt op basis van omslag gefinancierd. Nadeel is dat er geen beleggingsopbrengsten zijn als financieringsbron en dat door het ontbreken van een pensioenvermogen elke pensioengeneratie afhankelijk is van de bereidheid van niet-gepensioneerden om de uitkeringen van gepensioneerden te financieren. Het voordeel van omslagfinanciering is dat er niet tot nauwelijks een kwetsbaarheid is voor de uithollende werking van inflatie. Ook kunnen vergeleken met kapitaaldekking de toekomstige lasten beter worden voorspeld, daar omslagfinanciering niet te maken heeft met de grillige uitkomsten van beleggingsopbrengsten.
2. De combinatie van omslagfinanciering van de eerste pijler (AOW), kapitaaldekking in de tweede (collectief aanvullend pensioen) en derde pijler (individueel pensioen) geeft het Nederlandse pensioensysteem een in internationaal opzicht gezien stevige positie. In sommige scenario's van kapitaalopbrengsten, loonstijgingen en inflatie doet omslagfinanciering het juist goed en in andere scenario's laat kapitaaldekking weer de beste performance zien in termen van premies en uitkeringen.
3. De tweede en derde pijler zijn zeer gebaat bij een betrouwbare en stabiele pensioenfunctie zoals die door de eerste pijler wordt ingevuld. Alleen bij een stabiele AOW is een goed aanvullend pensioensysteem mogelijk. De AOW heeft aantoonbaar een zeer belangrijke rol gespeeld om in Nederland een goed aanvullend pensioen voor werknemers mogelijk te maken. De sterke punten van de AOW financieringsmethode in maatschappelijk opzicht zijn bovendien:
  - premiebetaling is inkomensafhankelijk (solidariteit): 17,9% over het inkomen in de eerste en tweede schijf (ca 31 duizend Euro);
  - iedere Nederlander heeft recht op de AOW, en dit pensioen is voor ieder in dezelfde situatie gelijk, ongeacht hoogte van inkomen vóór pensionering (daarmee wordt een stevig en duidelijk draagvlak gecreëerd voor de tweede en derde pijler).
4. Het AOW premiepercentage is sinds een aantal jaren gemaximeerd. Het jaarlijkse tekort bedraagt thans al zo'n 7 miljard € en wordt gefinancierd uit algemene belastingopbrengsten. Dit betekent dat we in Nederland al feitelijk gekozen hebben voor geleidelijke fiscalisering van de AOW. Het aandeel van 65 plussers bedraagt thans al zo'n 1,5 miljard € en zal naarmate het tekort oploopt en de pensioenen hoger worden, alleen maar toenemen.
5. Binnen Europa gezien heeft Nederland wat de vergrijzing betreft een relatief gunstige financieringspositie. In de eerste plaats door de eerder genoemde robuuste combinatie van omslag en kapitaaldekking. In de tweede plaats omdat Nederland bepaald niet de ongunstigste verhouding heeft tussen jongeren en ouderen. Van de 25 EU landen hebben in 2030 er 10 een

- gunstiger verhouding, in 2050 wordt door Eurostat berekend dat van de 25, er slechts één land (Luxemburg) beter af is dan Nederland.
6. De AOW financiering is wel kwetsbaar voor een langere levensduur van de Nederlanders. Zo wijst een recente CBS publicatie op dit prijsverhogende effect. Dit probleem raakt uiteraard ook het systeem van aanvullende pensioenen. Vanwege dit "luxe"probleem van langer leven, valt te overwegen af te spreken dat vanaf een nog te bepalen moment, maar pas nadat zich een aantoonbare en als definitief te karakteriseren levensduurverlenging van 65-jarigen zich voordoet, de AOW pensioenleeftijd van 65 jaar proportioneel wordt verhoogd. Op deze wijze wordt een ad hoc beleid vermeden.
  7. De meest belangrijke bijdrage aan de betaalbaarheid van de AOW wordt geleverd door verhoging van de participatiegraad. Het betreft hier in het bijzonder de verhoging van parttime percentages van werkende vrouwen en de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouder dan 55-jarigen. Gelukkig zien we hier al positieve tendensen, maar deze dienen te worden versterkt door flankerend beleid van overheid, bedrijfsleven en vakbeweging.
  8. Ook de gepensioneerden zullen hier een belangrijke bijdrage aan leveren; via een gelijke belasting over derde en vierde schijf als bij de nog niet gepensioneerden gaat dit al automatisch tot belangrijke meeropbrengsten leiden. Daarnaast helpt flexibiliteit van de pensioendatum om de participatiegraad van actieven en gepensioneerden te verhogen.
  9. Er bestaat thans vrijwel geen aandacht meer voor de functies van het zogenoemde AOW-spaarfonds. En voorzover er aandacht voor bestaat, wordt er verschillend over gedacht. Het AOW-fonds is geen apart gezet fonds met een eigen status en met eigen gesepareerde beleggingsopbrengsten. Het is een min of meer virtuele constructie, waarbij stortingen in dit fonds leiden tot een verlaging van de staatsschuld. Aanwendungen van middelen uit dit fonds na 2020 zullen daarom leiden tot navenante verhogingen van de staatsschuld. Om deze reden wordt aan dit fonds kennelijk weinig waarde gehecht als middel van voorbereiding op de gevolgen van de vergrijzing.

### III Vergrijzingsproblematiek

De discussie over de betaalbaarheid van de AOW wordt veelal gevoerd in het bredere kader van de vergrijzingsproblematiek (AOW, zorg- en welzijnsvoorzieningen), waarbij ook de op termijn teruglopende aardgas inkomsten ten tonele worden gevoerd.

CPB berekeningen maken duidelijk dat de groei van de AOW uitgaven tot 2040 op zijn minst in evenwicht wordt gehouden door de toename van de extra belastinginkomsten uit pensioenen. In de discussie wordt overigens gesteld dat deze extra belasting opbrengsten niet als vanzelfsprekend en 1 op 1 mogen worden gebruikt om de groei van de AOW uitgaven te financieren; waarom, zo wordt gesteld, kunnen deze extra belastinginkomsten niet (voor een deel) worden ingezet om andere overheidsuitgaven te financieren, bijv. in de zorg?

Gaan we voorbij aan deze stellingname dan kunnen we constateren dat de druk op de overheidsfinanciën vooral wordt veroorzaakt door de toenemende zorgkosten en het leeg raken van de gasbel. Afgezien van het laatstgenoemde effect (teruglopende aardgas inkomsten) zal de toename van de netto vergrijzingsuitgaven van de overheid (met name AOW plus zorg minus extra belastinginkomsten), tot 2040, 3 a 3.5 % BBP bedragen.

Oplossingen die worden genoemd voor aan de vergrijzing gerelateerde financiële

problematiek zijn (zie SER advies "Van alle leeftijden" jan. 2005):

- verhoging van de arbeidsparticipatie (zie hiervoor onder II, 7), maar ook verhoging van de arbeidsproductiviteit; en voorts:
- "Een evenwichtige verdeling van de lasten voor de voorzieningen die voor ouderen van belang zijn, tussen en binnen generaties. Een evenwichtige lastenverdeling is van essentieel belang voor het behoud van inter- en intragenerationele solidariteit en daarmee voor het maatschappelijke draagvlak voor deze voorzieningen. Daarbij speelt ook de in de toekomst te verwachten positieve gemiddelde inkomensontwikkeling van ouderen een rol." Dit leidt dan voor wat de AOW betreft tot "een geleidelijke uitbreiding van de AOW financiering uit de algemene middelen, in aanvulling op de huidige rijksbijdrage. Dit impliceert een geleidelijke verlaging van de maximale AOW-premie. Zowel actieven (65-minners) als AOW gerechtigden (boven een bepaald vrijgesteld pensioen/inkomen) moeten een evenredige bijdrage leveren aan de financiering van de toename van de AOW lasten".

Deze methode kan echter wel complicaties oproepen, zoals een verhoging van de netto AOW (en dus stijging van vergrijzingslasten) als gevolg van koppeling van de AOW aan het door de lagere premie verhoogde netto minimumloon. Eveneens kan verschillend worden aangekeken tegen de inkomenseffecten van een hogere belasting in de tweede derde en vierde schijf voor gepensioneerden.

#### IV) Regeerakkoord en de AOW

Het nieuwe regeerakkoord stelt voor om vanaf 2011 aan een bepaalde groep van gepensioneerden een extra bijdrage te vragen ter financiering van de AOW. Deze maatregel komt voort uit het zogenoemde "plan Bos" als variant op het SER-advies. Het is opvallend hoe veel misverstanden in Nederland nog steeds bestaan over de AOW financiering. Zo is het plan Bos destijds vooral gepositioneerd als maatregel om tot een geleidelijke fiscalisering van de AOW over te gaan. Fiscalisering vindt echter al een aantal jaren plaats (zie II 4) omdat de jaarlijkse omvangrijke miljardentekorten al uit de algemene belastingopbrengsten (en dus ook van gepensioneerden) wordt bekostigd. Er is dus al een structurele maatregel getroffen om de AOW betaalbaar te houden met een fiscale verbreding. Het goede niveau van de aanvullende kapitaalgedekte pensioenen levert al een grote (en zelfs sluitende!) bijdrage via de te verwachten extra inkomsten-belastingen aan de betaalbaarheid van de AOW.

Het nieuwe kabinet kiest er thans voor deze fiscalisering te versnellen door geleidelijk aan naast de belastingbijdragen aan de AOW ook AOW-premie te heffen bij de gepensioneerden die geboren zijn in 1946 of later. Om inkomenspolitieke redenen wordt echter de AOW-premie in tegenstelling tot die bij de actieven uitsluitend over een beperkt gedeelte van de tweede schijf in rekening gebracht, namelijk over het inkomen naast de AOW boven € 18.000 tot het einde van de tweede schijf.

Voor een ongehuwde zou de heffing naar huidige maatstaven gaan over een bedrag van ca € 800. Uiteindelijk zou de heffing na 30 jaar (!) 17,9 % van 800 = € 140 per jaar bedragen voor een gepensioneerde met een inkomen inclusief de AOW van 31.000 of meer.

Opvallend is dat een gehuwde (voorzover we het goed begrijpen) naar verhouding véél meer gaat betalen; bijna zes keer zoveel. Een niet onbelangrijke bepaling is dat de ondergrens van € 18.000 niet wordt gekoppeld aan de lonen maar aan de prijzen, waardoor op termijn de heffingsgrondslag extra zal stijgen, zodat de genoemde bedragen zullen gaan toenemen.

Het regeerakkoord voorziet in een vrijstelling van premieheffing naar gelang er langer wordt gewerkt tot het 65<sup>e</sup> jaar (met een jaarinkomen boven € 31.000). De vraag rijst of en in hoeverre deze extra heffing nu bijdraagt aan de betaalbaarheid van de AOW. Het CPB plaatst kritische kanttekeningen bij dit onderdeel van het Regeerakkoord (uiteindelijk levert deze operatie slechts 0,15 % BBP op) en wijst ook op de zeer bewerkelijke uitvoering. Extra complicaties qua financiering en pensioenopbouw zullen ontstaan indien de verdere fiscalisering via de netto-netto koppeling aan het minimumloon weer leidt tot een verhoging van de AOW.

#### V Conclusies

- De AOW-premie is al geruime tijd te laag vastgesteld (gemaximeerd) om de uitkeringen te financieren. Uit de algemene belastingopbrengsten wordt het jaarlijkse tekort, thans ca. 7 miljard euro, gefinancierd ("fiscalisering"). De gepensioneerden dragen daarom thans ook al bij aan de AOW- financiering. Het huidige systeem voorziet dus al in een geleidelijke fiscalisering.
- Het nieuwe regeerakkoord introduceert een verdergaande fiscalisering door bij bepaalde groepen van gepensioneerden AOW-premie in rekening te brengen. Deze extra heffing is zeer ingewikkeld, levert per saldo een bescheiden bijdrage op en pakt heel verschillend uit voor de diverse categorieën van gepensioneerden.
- De extra belastingopbrengsten uit de goede aanvullende pensioenvoorziening in Nederland leveren een krachtige bijdrage aan de financiering van de vergrijzing. Deze bijdrage wordt onderschat en als gevolg daarvan wordt de betaalbaarheid van de vergrijzing te somber voorgesteld.

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven door de bestuursleden Dick de Beus en Henk Muller van ILC Zorg voor Later.

Maart 2007