

De financiering van de oudedagsvoorziening

Harrie Verbon¹

De PvdA heeft recentelijk gepleit voor een welvaartsvaste AOW en voor het extra belasten van 65-plussers boven het minimum. Harrie Verbon ziet risico's in dit voorstel. Hij betoogt dat een welvaartsvaste AOW niet waarschijnlijk is, omdat de stijgende kosten van de AOW dan grotendeels door één groep, de jongeren, zullen worden gedragen. Ouderen zouden een bijdrage moeten leveren door onder meer de welvaartsvastheid van de AOW los te laten. Daarnaast moet, volgens Verbon, het omslagelament in de aanvullende pensioenen worden teruggedrongen. Daartoe vindt hij het gewenst dat de overheid in de semi-collectieve aanvullende regelingen ingrijpt. De toepassing van het huidige eindloorsstelsel moet, aldus Verbon, worden verboden (van de redactie).

Ondanks meer dan een decennium discussie is het probleem van de financiering van de AOW nog steeds dat door de te verwachten verdubbeling van het aantal bejaarden (bij een ongewijzigd volume van de beroepsbevolking) de AOW-premie ook zal moeten verdubbelen als de AOW welvaartsvast blijft. Deze laatste conditie is natuurlijk niet onschuldig en de betekenis ervan zorgt al minstens sinds het verschijnen van het rapport van de commissie Drees in 1987 (Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, 1987) voor de nodige verwarring. Deze commissie werd door de regering ingesteld om de te verwachte financieringsproblemen nader te bekijken. Het rapport suggereerde dat een welvaartsvaste AOW tot slechts geringe premiestijgingen op termijn zou leiden. Hierbij werd er echter van uitgegaan dat incidentele

¹Hoogleraar Openbare Financiën en Sociale Zekerheidseconomie aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg. Commentaar van Lex Meijdam heeft tot een aanmerkelijke verbetering van de oorspronkelijke tekst geleid. Gedeeltelijk is ook geput uit de resultaten van gezamenlijk werk. Dit is een bewerking van een inleiding gehouden tijdens het congres "Een duurzame AOW voor werknemer en werkgever", Erasmus Universiteit Rotterdam, 28 september 1995.

loonstijgingen niet in de uitkeringen zouden doorwerken. Voor de toenmalige regering was dat een voldoende alibi om van maatregelen af te zien. Ook de huidige regering Kok kondigt enerzijds in het regeerakkoord aan dat de AOW als basis van het pensioenstelsel wordt gehandhaafd, maar neemt aan de andere kant maatregelen die daar mee in strijd zijn. Het deels achterwege laten van de koppeling van de contractloonstijging aan de uitkeringen tijdens deze regeerperiode zorgt er namelijk voor dat de AOW als pensioenbasis van minder gewicht wordt.

Het is dan ook geen wonder dat de discussie over de AOW ondanks de geruststellende woorden van deze regering onverminderd doorgaat. Politieke partijen blijven voorstellen over de toekomst van het pensioenstelsel in het algemeen en de AOW in het bijzonder lanceren. Het meest recent is door de PvdA in een tweetal brochures de financiering van het pensioenstelsel aan de orde gesteld (PvdA, 1995a en 1995b). Een van de kernthema's in dit debat is de welvaartsvastheid van de AOW. Strikt genomen is volgens de nieuwe, maar ook volgens de oude koppelingswet uit 1979, de AOW niet welvaartsvast. De AOW (net als de andere sociale uitkeringen) is gekoppeld aan de CAO-lonen en niet aan de feitelijk verdiende lonen. Daartussen zit de incidentele loonontwikkeling. Dit 'incidenteel' zorgt voor welvaartsstijging voor de beroepsbevolking buiten de CAO-afspraken om en is het gevolg van promoties maar ook van betere scholing van de beroepsbevolking. Doordat de kwaliteit van de beroepsbevolking voortdurend toeneemt, zal er ook voortdurend sprake zijn van een incidentele loonstijging. Het incidenteel heeft dus een structureel karakter. Als het incidenteel blijvend niet aan de sociale uitkeringen wordt doorgegeven zal dus de welvaartspositie van de uitkeringen steeds verder bij die van de beroepsbevolking achter blijven. Dit kan alleen voorkomen worden door los van de koppeling afzonderlijke verhogingen van de (minimum)-uitkeringen door te voeren. Dit is in de jaren zeventig diverse malen toegepast. De huidige koppelingswet biedt deze mogelijkheid van extra aanpassingen van de minimumuitkeringen uitdrukkelijk ook. In de afgelopen 15 jaar is echter zelfs de koppeling aan de CAO-lonen niet meer gehandhaafd met als gevolg dat de koopkracht van de AOW in deze periode 20 procent is achter gebleven bij die van de gemiddelde werknemer. Het streven van de regering is erop gericht de koppeling te herstellen, maar over koppeling aan de verdiende lonen wordt niet gesproken. Bij dit beleid zal de financiering van de AOW de komende veertig jaar niet tot problemen leiden in de zin dat de premie dan maar in beperkte mate hoeft te stijgen, namelijk van 14,6 procent naar ongeveer 18 procent in 2040². De keerzijde hiervan is uiteraard dat de AOW in relatieve zin zal

² De premietarieven die in dit artikel worden genoemd zijn alle gebaseerd op berekeningen van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Overigens zij ten overvloede vermeld dat de AOW-premie een bestanddeel is van het belastingtarief in de eerste schijf voor de

zijn gedaald. Als wij met de WRR (WRR, 1992) aannemen dat de incidentele loonstijging 1 procent per jaar bedraagt³, kan men berekenen dat na ongeveer 50 jaar de AOW in welvaartstermen nog maar de helft van de huidige waarde vertegenwoordigt. Het is niet aannemelijk dat het in onze sterk op solidariteit gebaseerde verzorgingsstaat als wenselijk wordt beschouwd dat sommige groepen zo weinig van de algemene welvaartsstijging profiteren. De AOW zal dan in ons pensioenstelsel niet langer als een voldoende basis worden beschouwd, zodat de AOW zijn rol als zelfstandige voorziening verliest. Aanvullingen op het AOW-inkomen zijn nodig, hetzij via een aanvullende pensioenregeling hetzij via een inkomensafhankelijke aanvullende regeling, die te vergelijken is met de toeslagenwet.

Bij de financiering van de aanvullende pensioenen speelt een analoog probleem als bij de AOW. In bijna alle pensioenregelingen geldt het eindloonstelsel. Hierbij is het laatst verdiende loon bepalend voor de pensioenuitkering. Daar premies geheven worden over het feitelijke inkomen tijdens het werkzame leven, zal bij het optreden van loonstijging een extra aanvulling van het pensioenvermogen nodig zijn omdat de aanspraken over alle voorgaande jaren moeten worden verhoogd. Deze aanvulling, de zogenaamde backservice-verplichting, wordt gefinancierd door de totale extra verplichting over alle deelnemers in een pensioenfonds uit te smeren. Daar backservice relatief omvangrijk zal zijn op latere leeftijd, is het gevolg hiervan dat impliciet jongeren meebetalen aan de financiering van de backservice van de ouderen. Dus ook in de aanvullende pensioenen is deels sprake van de toepassing van het omslagstelsel zoals bij de AOW. Het gevolg daarvan is dat de premiehoogte van de aanvullende pensioenen, ondanks de overwegende toepassing van het kapitaaldeckingsstelsel, toch gevoelig is voor demografische ontwikkelingen.

In dit artikel wil ik uitgaande van de bovenstaande gegevens nagaan welke ontwikkeling in de financiering van de pensioenvoorzieningen te verwachten is. Daartoe zal eerst in paragraaf 1 de optie van een welvaartsvast AOW besproken worden. Betoogd zal worden dat een dergelijke optie om rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen de invoering van een schommelfonds vergt. In paragraaf 2 zal echter worden aangetoond dat een welvaartsvast AOW geen waarschijnlijke optie is met het oog op te verwachten ontwikkelingen. Dit betekent immers dat de stijgende kosten van de AOW grotendeels door de jongeren in de vorm van hogere premies zullen worden gedragen. Het lijkt meer aannemelijk dat zowel ouderen als jongeren

inkomstenbelasting.

³De precieze hoogte van het incidenteel is moeilijk te voorspellen. In de jaren 70 en 80 bedroeg deze bijna 2% gemiddeld per jaar. De laatste paar jaar bedraagt het incidenteel nog maar ½%. Met de verjonging van de beroepsbevolking en de daarmee samenhangende schaarste op de arbeidsmarkt valt enige stijging van het incidenteel wel weer te verwachten.

een bijdrage in de oplossing van het vergrijzingsprobleem zullen dragen. De bijdrage van de ouderen bestaat onder meer uit het loslaten van de welvaartsvastheid van de AOW. Het achterblijven van de AOW heeft gevolgen voor de aanvullende pensioenen. Met name het omslagelement in de aanvullende pensioenen zal daardoor in belang toenemen. Dit noopt tot herzieningen zoals in paragraaf 3 zal worden besproken. Het artikel wordt in paragraaf 4 afgesloten met beleidsopties. Daarbij wordt tevens aandacht geschonken aan de recente PvdA-voorstellen ter zake.

1. Een welvaartsvaste AOW en het schommelfonds

Uit onderzoek blijkt overduidelijk dat er momenteel in Nederland voldoende steun is voor het handhaven van de AOW, hoewel niet tot elke prijs (Van der Heijden et al., 1995). Het onverkort handhaven van de welvaartsvastheid van de AOW wordt alleen onder voorwaarden op prijs gesteld. Dat lijkt ook het uitgangspunt van de politiek te zijn. Een aanduiding daarvoor is dat in het huidige beleid lastenverlichting een belangrijke doelstelling van het beleid is. Dit beleid wordt gerechtvaardigd door de negatieve consequenties die de hoge geldende tarieven voor de arbeidsmarkt zouden hebben. Mensen zullen hierdoor minder snel een andere baan accepteren, er zal minder arbeidsaanbod zijn, werkgevers moeten extra kosten maken doordat een deel van de tariefstijging op hen zal worden afgewenteld. Als de (marginale) tarieven dalen, zal de werkloosheid kunnen afnemen door het beter functioneren van de arbeidsmarkt. Als we deze verbanden tussen tarieven en arbeidsmarkt voor waar aannemen, moeten we toch vaststellen dat de huidige lastenverlichting alleen met zekerheid tot welvaartsstijging op lange termijn zal leiden als de lagere lastendruk blijvend is. Vanuit een oogpunt van welvaartsverdeling tussen generaties is het niet doelmatig als lastenverlichting nu door lastenverzwaring in de toekomst zou worden gevolgd. Dat zou immers weer tot negatieve arbeidsmarkteffecten in de toekomst leiden. Die lastenverzwaring zal echter wel optreden als de welvaartsvastheid van de AOW zou worden gehandhaafd.

Men kan berekenen dat over 40 jaar de collectieve lastendruk 9 procent-punt hoger zal moeten zijn door de vergrijzing van de bevolking (Verbon en Gabriëls, 1994). Hiervan komt 5 procent-punt voor rekening van de AOW en bijna 2 procent-punt is het gevolg van stijging van medische uitgaven voor ouderen. Tegenover deze toename van sociale-zekerheidsuitgaven staat dat door de vergrijzing en de relatieve schaarste op de arbeidsmarkt die daaruit voortvloeit het beroep op de arbeidsmarkt-gerelateerde sociale-zekerheidsregelingen kan afnemen. Als we aannemen dat dit beroep met ongeveer de helft zou kunnen dalen dan leert een vluchtige berekening dat dit tot een daling van de toekomstige lastendruk met ruim 3 procent-punt zou

kunnen leiden. Per saldo resteert dan een lastendrukstijging over 40 jaar van bijna 6 procent-punt. Daar tegenover staat momenteel een verlaging van de collectieve lastendruk met ongeveer $1\frac{1}{2}$ procent-punt. De toekomstige generaties moeten dan, als het ware, de huidige lastenverlichting financieren door een aanzienlijke stijging van de lasten.

Met andere woorden, het handhaven van een welvaartsvaste AOW in combinatie met het huidige beleid van lastenverlichting betekent dat toekomstige generaties met aanzienlijk hogere lasten geconfronteerd worden en huidige generaties met lagere lasten. Voor hetzelfde collectieve goed, namelijk een welvaartsvaste AOW, moet een toekomstig lid van de beroepsbevolking dus veel meer betalen, namelijk een AOW-premie van bijna 30 procent, dan een huidig lid dat een premie van ruim 14 procent afdraagt. Nu is een bekend leerstuk uit de economische theorie dat een verhoging van de lasten met een bepaald percentage, leidt tot een economisch verlies dat een veelvoud is van dat percentage. De huidige economische winsten die resulteren uit een overigens geringe lastenverlichting, worden zo meer dan vernietigd door de toekomstige verliezen die het gevolg zullen zijn van een veel hogere lastendruk. Zowel vanuit het oogpunt van de verdeling van lasten tussen generaties als vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het niet optimaal de kosten van de vergrijzing bij een welvaartsvaste AOW geheel bij de toekomstige beroepsbevolking in rekening te brengen. Als het doel werkelijk is een welvaartsvaste AOW in stand te houden, dan is het ook beter de kosten ervan zo gelijk mogelijk over verschillende generaties te verdelen⁴. Dat betekent in feite dat de premie op dit moment op een zodanig niveau moet worden vastgelegd dat deze constant kan blijven totdat de demografische instabiliteit, die samenhangt met de naoorlogse geboortengolf en het dalen van de geboortecijfers in de jaren zeventig, voorbij is. Dat zal over ongeveer 60 jaar zijn. Een ruwe berekening leert dat om stabilisatie van de AOW-premie te krijgen, op dit moment de AOW-premie met ruim 4 procent-punten moet worden verhoogd tot ruim 18 procent⁵. Met het teveel aan opbrengsten kan dan een 'schommelfonds' worden gevormd dat tot ongeveer 2010 in omvang kan toenemen. Daarna zal er op dit fonds ingeteerd moeten worden omdat vanaf dan de vergrijzing pas echt gaat toeslaan. De premie zal echter niet gaan stijgen tot bijna 30 procent zoals zonder schommelfonds het geval zou zijn.

Men moet zich overigens realiseren dat precies hetzelfde resultaat wordt verkregen als men de extra premie-opbrengsten niet in een fonds stort, maar gebruikt om de staatsschuld mee te verminderen. Vanuit een lager niveau zal

⁴Dit is het beginsel van "tax-smoothing" dat voor het eerst in de literatuur is beschreven door Barro (Barro, 1979).

⁵Overigens zou bij het volledig niet doorgeven van het incidenteel de huidige premie licht, namelijk met ongeveer $\frac{1}{4}$ %-punt moeten stijgen om tot premiestabilisatie te komen.

de staatsschuld dan vanaf 2010 weer gaan stijgen om na ongeveer 60 jaar op hetzelfde niveau uit te komen als bij ongewijzigd beleid. Het voordeel van een fonds zou echter kunnen zijn dat de belastingbetaler expliciet erkent dat een lastenverzwaring wordt ingevoerd ter bescherming van toekomstige premiebetalers. Het nadeel van een fonds zou, daarentegen, kunnen zijn dat als er veel middelen in terecht komen politici de verleiding niet kunnen weerstaan deze middelen voor andere doeleinden dan de stabilisering van de premies te gaan gebruiken. Een aanmerkelijke daling van de staatsschuld die het gevolg is van verhoging van de AOW-premies zou daarentegen weer tot een verslapping van de budgetdiscipline kunnen leiden. Dergelijke overwegingen dienen tegen elkaar afgewogen te worden bij de keuze voor of tegen een fonds.

Handhaving van de welvaartsvastheid van de AOW (dus ook koppelen voor het incidenteel) vereist de vorming van een tijdelijk fonds om de demografische transitie op een zo rechtvaardig en doelmatig mogelijke wijze het hoofd te bieden. De rechtvaardigheid is dan gelegen in het feit dat alle generaties vanaf nu in dezelfde mate bijdragen aan de instandhouding van de AOW. De doelmatigheidswinst komt voort uit het feit dat het verlies aan welvaart nu door het hogere tarief meer dan gecompenseerd wordt (in contante waarde) door de toekomstige welvaartswinst die uit het lagere tarief volgt. Bovendien zal het nationaal inkomen in de toekomst hoger zijn. Dat zal bestaan uit extra produktie als de tijdelijke extra besparingen in extra binnenlandse investeringen zijn neergeslagen of het zal bestaan uit extra beleggingsinkomsten uit het buitenland als de extra besparingen tot een vergroot overschot op de betalingsbalans hebben geleid.

Fondsvorming of (wat op hetzelfde neerkomt) het tijdelijk verlagen van de overheidsschuld betekent dat er nu meer gespaard wordt voor later. Deze extra besparingen zullen weer verdwijnen tussen 2010 en 2050, als de bevolkingsveroudering manifest wordt. Men kan zich afvragen of het vanuit economische gezichtspunt optimaal is nu meer te sparen en later niet.

Ten eerste kan men vaststellen dat in Nederland al zeer veel gespaard wordt voor latere pensioeninkomens. In geen enkel ander land is het pensioenvermogen als percentage van het nationaal inkomen zo groot als in Nederland. Door invoering van een schommelfonds wordt dit vermogen alleen maar groter. Het deflatoire effect dat hiervan uitgaat, zou het zojuist vermelde positieve (vermogens)effect op het nationaal inkomen weer teniet kunnen doen. Enige indicatie voor dit deflatoire effect wordt gevonden in het feit dat al een aantal jaren de inflatie laag is en de consumptieve bestedingen onder druk staan. Als we daarom enig gewicht aan dit argument van excessieve besparingen willen hechten, volgt daaruit nog niet automatisch dat een schommelfonds moet worden verworpen. Er bestaat immers ook consensus binnen Europees verband dat de Nederlandse overheid te weinig spaart. Dat komt tot uitdrukking in de te hoge staatsschuld volgens de toetredingsisen

van de EMU. Als we dus kunnen concluderen dat er in Nederland te veel gespaard wordt, dan zou het de particuliere sector zijn die daarvoor verantwoordelijk moet worden gesteld. Niet de overheid via de AOW-premies, maar de individuele burgers via de pensioenpremies zouden minder moeten sparen. Zoals verderop nog zal worden besproken, zijn er inderdaad argumenten aan te dragen om het pensioensparen via veelal semi-collectieve pensioenregelingen aan banden te leggen.

Een tweede vraag in dit verband is of het niet beter is te gaan sparen juist als er sprake is van veroudering. Sommigen, zoals Kuné menen van wel (Kuné, 1994). Eén argument is dan dat veroudering betekent dat de kapitaalgoederenvoorraad deels wordt afgebroken. Per saldo wordt er immers minder gespaard omdat relatief veel ouderen het in kapitaal geïnvesteerde pensioenvermogen beginnen op te souperen, terwijl relatief weinig jongeren via hun besparingen de kapitaalgoederenvoorraad in stand houden. Een tweede argument volgt uit het feit dat bij veroudering de totale consumptieve vraag niet zal afnemen, terwijl het relatieve aantal werkenden, en dus het totale aanbod van consumptiegoederen, wel zal dalen. Dit leidt tot inflatoire spanningen op de goederenmarkt die de waarde van pensioenen kunnen aantasten en zo tot een ongewenste herverdeling van oud naar jong aanleiding kan geven. Een toename van de produktiviteit van werkenden zou deze spanning op de goederenmarkt kunnen verminderen. Op het moment dat de verjonging van de beroepsbevolking plaatsvindt, zullen er daarom meer diepte-investeringen gedaan moeten worden die er op gericht zijn meer produkten met minder mensen te kunnen produceren. Als deze argumenten juist zijn, is het aan te bevelen om juist tijdens de verouderingsfase een groter gewicht aan besparingen (dus kapitaaldekking) toe te kennen. Een schommelfonds leidt tot het tegenovergestelde effect. Daarbij worden immers besparingen gevormd voordat de veroudering optreedt (zeg vanaf nu tot 2010) en wordt tijdens de verouderingsfase van de bevolking (vanaf 2010) ingeteerd op deze besparingen.

Tegen de twee genoemde argumenten om in plaats van per direct pas vanaf 2010 meer besparingen ten behoeve van de AOW te kweken, kunnen de volgende overwegingen ingebracht worden. Ten eerste zal, bij een gegeven stand van de techniek, een relatieve daling van het aantal werkenden betekenen dat er ook minder kapitaal nodig is, zodat de gedeeltelijke ontmanteling van de kapitaalgoederenvoorraad geen negatieve effecten heeft. Ten tweede zal bij veroudering de relatieve toename van de vraag zich vooral richten op de dienstensector (bejaardenzorg, maaltijdbezorging aan huis en dergelijke). Daar deze diensten relatief arbeidsintensief geproduceerd worden, zal een gevolg van deze vraagverschuiving (kunnen) zijn dat er in de toekomst minder kapitaalintensief geproduceerd gaat worden. Bij de produktie van diensten zijn over het algemeen de mogelijkheden om de produktiviteit te verhogen gering, zodat via deze weg de inflatoire spanningen niet weggeno-

men kunnen worden. Ten derde zal, als men de aanbeveling het belang van kapitaaldekking vanaf 2010 te laten toenemen serieus neemt, het gevolg zijn dat de dan werkende generatie met nog hogere lasten wordt geconfronteerd dan toch al door vergrijzing het geval zal zijn. Terwijl bij de invoering van een schommelfonds de huidige beroepsbevolking meer belasting betaalt en de toekomstige minder, zal bij een toename van de besparingen vanaf 2010 de beroepsbevolking dan met premies geconfronteerd kunnen worden die alleen voor de AOW al meer dan 35 procent zou kunnen bedragen. Het is evident dat zowel uit rechtvaardigheidsoverwegingen (verdeling van lasten over generaties) als uit doelmatigheidsoverwegingen (grote economische verliezen door de hoge lasten in de volgende eeuw) het uitstellen van de invoering van een schommelfonds tot 2010 niet aan te bevelen is.

Het zij overigens benadrukt dat een totale omzetting van de financiering van de AOW van een omslagstelsel in een kapitaaldekkingstelsel, op dit moment evenmin de optimale weg is. Het handhaven van een welvaartsvaste AOW onder het huidige premierégime betekent dat de lasten ervan onevenredig zwaar naar toekomstige generaties worden verschoven. Invoering van een kapitaaldekkingstelsel en handhaving van, nog steeds, een welvaartsvaste AOW betekent echter dat de kosten van de AOW onevenredig zwaar bij de huidige generatie komen te liggen, terwijl de toekomstige generatie juist wordt ontzien. Uit het oogpunt van welvaartsmaximalisatie over verschillende generaties is de invoering van een kapitaaldekkingstelsel ook niet doelmatig, omdat dit leidt tot onevenredig grote negatieve economische effecten nu. Tijdelijke fondsvorming is juist een gulden middenweg die de lasten van handhaving van een welvaartsvaste AOW zowel bij de huidige als bij de toekomstige premiebetaler legt en door de kostenspreiding te grote negatieve effecten van belastingheffing vermijdt.

2. Te verwachten ontwikkelingen en anticipatie daarop

De volgende vraag is dan: is handhaving van een welvaartsvaste AOW een verdedigbare optie? Kenmerkend voor deze optie is uiteraard dat het de ouderen te allen tijde buiten schot houdt in het bijdragen aan de kosten van de vergrijzing. Hoe realistisch is dat? Laten we eerst vaststellen dat vergrijzing betekent dat de nieuwe beroepsbevolking relatief klein is ten opzichte van de vorige. Zoals in de vorige paragraaf al werd vastgesteld, zal ze dan ook met minder kapitaal toe kunnen. In een gesloten economie heeft dat tot gevolg dat het door de vorige generatie gekweekte kapitaal dan deels overbodig zal worden, waardoor een daling van de rente, met als gevolg daarvan een daling van de besparingen, nodig zal zijn om deze onevenwichtigheid te herstellen (Meijdam en Verbon, 1995). Nu betekent een daling van besparingen in een economie uiteraard dat de consumptiemoge-

lijkheden toenemen, zodat er ook ruimte ontstaat om de grotere consumptie-behoefte van de ouderen (door hun gestegen aantal) te financieren. Dit is een compenserend effect voor de kostenstijging die het gevolg is van vergrijzing. In een kleine open economie als de onze treedt zo'n effect echter niet op. Dan kunnen de kapitaalintensiteit, de rentevoet en bijgevolg ook de loonvoet als gegeven worden beschouwd. De rentevoet wordt op de wereldkapitaalmarkt bepaald. Dit betekent dat door de naderende vergrijzing de rente niet zal gaan dalen als gevolg van een verwachte kapitaalovervloed, zodat om die reden geen daling van de besparingen per hoofd zal optreden.

Wat er wel gebeurt, is het volgende. Op het moment dat vergrijzing daadwerkelijk optreedt, voor ons land zal dat vanaf omstreeks 2010 het geval zijn als de naoorlogse geboortegolf met pensioen begint te gaan, zullen de werkenden met koopkrachtverliezen worden geconfronteerd door de stijging van de AOW-uitgaven. Niet alleen de werkenden, maar ook de ouderen zullen dan hun bijdrage aan de oplossing van de vergrijzingsproblematiek moeten leveren. In een democratie zal het zelden voorkomen dat de kosten van beleid bij slechts één groep gelegd wordt. Zeker niet als deze groep (de jongere werkenden van 2010) het probleem niet heeft veroorzaakt. Bovendien zullen de ouderen van 2010 gemiddeld over behoorlijke pensioeninkomens beschikken. Uit rechtvaardigheidsoverwegingen, dan wel politieke overwegingen, zullen de kosten van de vergrijzing daarom ook deels gedragen moeten worden door de dan gepensioneerde generatie in de vorm van verlaging van de AOW-uitkeringen. Men zou kunnen aannemen dat door de vergrijzing de politieke macht van de ouderen zo sterk toeneemt dat zij voor hen ongunstige hervormingsplannen kunnen blokkeren. Een tegenwerkend effect is echter dat jongeren schaars worden waardoor hun economische en daarom ook politieke macht toeneemt. Zelf als ouderen het monopolie van de politieke besluitvorming bezitten, zullen zij gedwongen zijn rekening te houden met de preferenties van de jongeren.

Volgens dit scenario dat ook al door de WRR is beschreven (WRR, 1992) zullen dus zowel jongeren als ouderen aan koopkracht moeten inleveren in 2010. Als de ouderen van 2010 daar nu al op anticiperen, zullen zij dat deels, hoewel niet volledig willen compenseren door een toename van de besparingen tijdens hun werkende leven. Dat geeft een mogelijke verklaring voor de aanzienlijke toename van de vermogens van de pensioenfondsen en de uitbreiding van de pensioenregelingen sinds de jaren 70. Deze uitbreiding kan derhalve geïnterpreteerd worden als een anticipatie op de te verwachten vergrijzing. Voor de huidige beroepsbevolking betekent een verbetering van aanvullende-pensioenregelingen een verlaging van hun huidige beschikbare inkomen. Zonder de opkomst van de aanvullende-pensioenregelingen zouden de individuen lagere (of in het geheel geen) premies betalen en dus meer kunnen consumeren. We kunnen dan opnieuw een beroep op rechtvaardigheidsoverwegingen doen om te concluderen dat dan ook de ouderen die

leven voordat de vergrijzing feitelijk intreedt (de huidige ouderen) moeten bijdragen door een deel van hun (welvaartsvaste) uitkering in te leveren. De bijdrage die huidige ouderen leveren, zal wellicht lager moeten zijn dan de bijdrage van toekomstige ouderen. De volgende generaties ouderen zijn immers nog in staat compenserende maatregelen te nemen tijdens hun werkzame leven. Huidige ouderen kunnen dat niet, aannemende althans dat zij de huidige ontwikkelingen niet hebben kunnen voorzien. Dat laatste is niet helemaal te achterhalen. Wel kan hier vermeld worden dat de gemiddelde vermogenspositie van de huidige ouderen gunstig afsteekt ten opzichte van die van de werkenden (zie bijvoorbeeld, Grubben en Meuwissen, 1994). Bovendien blijken veel ouderen momenteel te sparen (zie Börsch-Supan en Stahl, 1991, voor Duitsland en Alessie et al., 1995, voor Nederland). Dit is in strijd met de economische levenscyclustheorie die zegt dat individuen sparen als ze jong zijn en ontsparen als ze oud zijn om tenslotte een zo gering mogelijk vermogen achter te laten bij overlijden. Het feit dat ouderen sparen, zou er op kunnen duiden dat hun vermogenspositie te groot is in vergelijking met de gewenste consumptie. Een bijdrage van de ouderen aan de oplossing van het vergrijzingsprobleem hoeft dan niet ten koste te gaan van hun gewenste consumptie.

Het dient daarnaast benadrukt te worden dat de komende kosten van de vergrijzingsproblematiek door geen enkele groep volledig gecompenseerd kan worden. Als toekomstige jongeren de kostenstijging van de AOW zullen compenseren door meer te werken of minder te sparen, zullen zij toch welvaartsverlies leiden door vergrijzing. De compenserende maatregelen leiden er namelijk toe dat de kosten gelijkmatig over het leven van een individu worden gespreid, niet dat het welvaartsniveau dat zonder vergrijzing bereikbaar zou zijn, wordt gehaald. Dit rechtvaardigt dat de last van de vergrijzing over iedere generatie verdeeld zou moeten worden. Voor de huidige ouderen kan die bijdrage een extra belastingaanslag op het aanvullende pensioen zijn. Dan worden de minima onder de bejaarden gevrijwaard. De opbrengst daarvan zal momenteel nog zeer gering zijn, zodat er per saldo ook een (relatieve) daling van de AOW zal moeten volgen.

Het is dus efficiënt en rechtvaardig om op een verwachte tijdelijke vergrijzing (zoals het met pensioen gaan van de babyboom-generatie) te reageren door in een eerdere fase al maatregelen te nemen. Voor een deel zullen die maatregelen gericht moeten zijn op een verlaging van de AOW-uitkeringen ten opzichte van het welvaartsvaste-AOW scenario. In de praktijk zal dat betekenen dat wel de koppeling aan de contractlonen gegarandeerd kan worden, maar dat in ieder geval een deel van de incidentele loonstijging (van ongeveer 1 procent per jaar) niet in de AOW-uitkering verdisconteerd zal kunnen worden. De vraag is dan: hoe moet hierop in de sfeer van de aanvullende pensioenen gereageerd worden? Moeten de premies omhoog zodat het aandeel van het kapitaaldeckingsstelsel in de totale financiering verhoogd

wordt of zijn hier andere maatregelen noodzakelijk?

3. Herziening van de aanvullende pensioenen

Als de AOW relatief daalt, zal doordat de AOW als een franchise in de aanvullende regelingen is ingebouwd, de premie voor deze regelingen automatisch moeten gaan stijgen. Dit leidt in beginsel tot een toename van het belang van het kapitaaldeckingsstelsel en derhalve tot een toename van de besparingen. In een kleine, open economie als de onze, zal dat waarschijnlijk leiden tot een toename van de beleggingen van de pensioenfondsen in het buitenland zonder dat dit effect heeft op het verwachte rendement van de beleggingen. Als alle westerse landen echter dezelfde vergrijzingsproblemen kennen en daarop reageren door uitbreiding van het kapitaaldeckingsstelsel, leidt dit tot een toename van het aanbod op de wereldkapitaalmarkt. Aannemende dat de kapitaalbehoefte vanuit de rest van de wereld niet wezenlijk verandert, zal een kapitaaloverschot ontstaan waardoor een drukkend effect op de beleggingsrendementen zou kunnen optreden. Uitbreiding van kapitaaldekking kan dan dus contraproductief zijn. Van dit mogelijke effect wordt hier verder afgezien.

Zoals in de inleiding al werd vermeld, is ook bij de aanvullende pensioenen sprake van een gedeeltelijke toepassing van het omslagstelsel. Het is dus niet evident dat verlaging van de AOW volledig gecompenseerd moet worden door vergroting van het aandeel van de grotendeels in zwang zijnde eindloonregelingen, omdat dan de kostenstijging in de AOW afgewenteld wordt op de aanvullende regelingen. Een daling van de AOW betekent immers dat een opwaartse aanpassing van de pensioenrechten voor alle deelnemers noodzakelijk zal zijn. In deze zin heeft een daling van de AOW een zelfde effect als een loonstijging. In het bijzonder zullen ook alle individuele pensioenaanspraken van individuen die in het verleden zijn opgebouwd naar boven moeten worden bijgesteld. Er zal, met andere woorden, een backserviceverplichting ontstaan. De uitbreiding van het beslag van de aanvullende pensioenregelingen zal dan tot eenzelfde probleem leiden als bij de AOW, namelijk dat door vergrijzing de kosten van deze regelingen sterk gaan oplopen. Bij een gedurig achterblijven van de AOW bij de welvaartstoename zal er backserviceverplichting ontstaan en deze verplichting zal groter zijn naarmate er meer oudere deelnemers in het pensioenfonds aanwezig zijn.

Ook in het domein van de aanvullende pensioenen lijkt het redelijk aan te nemen dat de kosten van de vergrijzing niet eenzijdig bij een bepaalde groep wordt gelegd. De generatie die na de babyboom komt zou, bij ongewijzigd beleid, de babyboomers moeten subsidiëren bij de compensatie van hun aanvullende pensioenvermogens voor het achterblijven van de AOW. Zoals ook de WRR al concludeerde (WRR, 1992, 158), is het niet aannemelijk dat

de babyboom-generatie niet ook zelf een groter deel van de kosten van deze backserviceverplichting voor zijn rekening neemt. Concreet betekent dat dat het omslagement in het aanvullende pensioen zal moeten worden verminderd. Dat kan op verschillende manieren.

Op de eerste plaats zou de indexering van de ingegane pensioenen kunnen worden verminderd. Momenteel zijn pensioenfondsen alleen gehouden ingegane pensioenen te indexeren voorzover de vermogenspositie van het fonds dat toestaat. Een gepensioneerde heeft dus slechts een conditioneel recht op indexering van zijn pensioeninkomen. Als de kostenstijging in de aanvullende pensioenen een te groot beroep op de intergeneratieve solidariteit gaat doen, ligt het voor de hand dat deze indexering wordt uitgeschakeld. De reële waarde van de pensioeninkomens zal dan gedurende de pensioentijd dalen door inflatie. Het ideaal van het eindloonstelsel, namelijk dat men gedurende zijn pensioentijd een bruto inkomen heeft dat gelijk is aan 70 procent van het laatst verdiende bruto loon, zal dan alleen in het eerste jaar van de pensionering bereikt worden. Het eindloonstelsel wordt dan de facto afgeschaft.

Men zou dan, op de tweede plaats, direct over kunnen gaan tot vervanging van het eindloonstelsel door een andere regeling. Hiervoor spreekt nog een ander argument, namelijk dat het eindloonstelsel tot excessieve vermogensvorming zou kunnen leiden. Enerzijds uiteraard omdat de pensioenclaims die uit dit stelsel voortvloeien hoog zijn, maar, anderzijds, ook omdat dit stelsel voor de pensioenfondsen een grote onzekerheid over het vereiste vermogen met zich meebrengt. De feitelijke verplichtingen zijn immers pas bekend op het moment dat een deelnemer in het fonds feitelijk met pensioen gaat. Tijdens de vermogensopbouw ligt het dan voor de hand dat (risico-averse) pensioenfondsen een opslag op premies introduceren teneinde niet met onverwachte tegenvallers geconfronteerd te kunnen worden. De extra vermogensvorming die hieruit voortvloeit zou niet noodzakelijk zijn als een stelsel zou gelden dat minder onzekerheid over de vereiste vermogens zou impliceren. Als alternatieven gelden hier het middelloonstelsel en het beschikbare-premiesysteem. Bij het middelloonstelsel wordt het pensioenrecht bepaald door wat men gedurende zijn hele werkzame leven gemiddeld aan inkomen heeft verdiend. Ook bij dit systeem treden backserviceverplichtingen op, maar in mindere mate als bij het eindloonstelsel, omdat niet de gehele pensioenopbouw uit het verleden hoeft te worden aangepast. Inkomens uit het verleden bepalen nu immers ook het pensioenrecht dat men opbouwt, zodat er tevens minder onzekerheid is over het vermogen dat vereist is om de toekomstige pensioenen te waarborgen. Bij het beschikbare-premiesysteem wordt het pensioenrecht geheel bepaald door de individueel opgebrachte premies en de gemaakte rendementen daarop en is niet meer gerelateerd aan verdiend inkomen. Het gevolg daarvan is dat een premiebetaler een risico loopt met een tegenvallend pensioeninkomen geconfronteerd

te worden als de beleggingsopbrengsten achterblijven bij de welvaartsontwikkeling. Dit kan alleen voorkomen worden als de overheid geïndexeerde obligaties aanbiedt aan deelnemers in pensioenfondsen, zoals voorgesteld door Ponds (Ponds, 1995). Bij een beschikbaar-premiesysteem is er geen backservice, zodat het omslagelement totaal afwezig is. Er is bovendien geen enkele onzekerheid voor de pensioenfondsen over de toekomstige pensioenverplichtingen.

De (relatieve) daling van de AOW zal dus tot een voortdurende toename van de kosten van de aanvullende pensioenen leiden. Door het omslagelement in de aanvullende pensioenen, samenhangend met de toepassing van het eindloonstelsel, zal de omvang van deze kostenstijging van demografische ontwikkelingen afhangen. Een relevante ontwikkeling in dit verband is het ouder worden van de naoorlogse geboortengolf waardoor de backserviceverplichting tot flinke premieverhogingen aanleiding zal geven. Dit kan zich al heel snel gaan voordoen. Dat betekent dat het eindloonstelsel onder vuur zal komen te liggen als de jongere deelnemers in de fondsen de kosten niet langer in overeenstemming zullen vinden met de pensioenrechten die worden opgebouwd. Een verlaging van de pensioenrechten ten opzichte van de huidige rechten wordt dan onvermijdelijk. Op basis van een analoog argument als bij de AOW is de conclusie dat in dat geval ook de huidige gepensioneerden met een aanvullend pensioen hun aandeel in de oplossing van de vergrijzingsproblematiek zullen moeten leveren. Daar ingegane pensioenen contractueel niet kunnen worden aangetast, kan deze bijdrage alleen gevonden worden in de niet-volledige indexering van de pensioeninkomens. Voor de nog niet gepensioneerde deelnemers is een terugdringing van het eindloonstelsel in de pensioenopbouw op zijn plaats.

4. Beleidsopties

Sinds 1980 zijn de AOW-uitkeringen niet welvaartsvast geweest. De verdiende lonen zijn niet gevolgd en zelfs een koppeling aan de CAO-lonen is herhaalde malen niet gerealiseerd. Nu is in het voorgaande betoogd dat het ook geen optimaal beleid kan zijn om welvaartsvastheid te garanderen. Het zal in het algemeen rechtvaardig worden gevonden de lasten van de vergrijzing over alle huidige en toekomstige generaties te verdelen. Dit is in ieder geval in overeenstemming met het huidige beleid, maar het is in tegenspraak met de voorstellen van de PvdA (1995a, 1995b) ter zake. De PvdA bepleit een welvaartsvaste AOW en wil de bovenminimale bejaarden vanaf 2004 extra gaan belasten. Dat betekent dat de huidige ouderen geen bijdrage aan de oplossing van de vergrijzingsproblematiek leveren, maar dat de kosten vooral bij de jongeren worden gelegd. De kosten wordt echter niet grotendeels naar de toekomst doorgeschoven, omdat tevens de instelling van een

schommelfonds wordt voorgesteld. Huidige jongeren worden dus in dezelfde mate aangeslagen als toekomstige jongeren. Een van de problemen van het PvdA-voorstel is dat het niet tijdsconsistent hoeft te zijn. Er wordt immers aangekondigd dat de regering die over 10 jaar aan het bewind is, de lastenverhoging voor ouderen zal introduceren. Die regering zal echter niet noodzakelijk een andere inschatting maken van de politieke werkelijkheid dan de huidige regering. Het is onzeker of de politieke invloed van ouderen in 2004 het invoeren van een lastenverhoging voor bejaarden politiek moeilijker maakt dan dat nu al het geval is. Met andere woorden, als een lastenverhoging voor bovenminimale bejaarden nu (kennelijk) niet mogelijk is, zal dat over 10 jaar evenmin het geval hoeven te zijn. Het huidige voorstel bergt dus het risico in zich dat de kosten van de vergrijzing geheel door de jongeren zal moeten worden opgebracht.

Voorlopig gaan we er vanuit dat het huidige beleid met (impliciete) ingrepen in de AOW wordt voortgezet. Daarmee is echter niets gezegd over de omvang van die ingrepen. Alleen op basis van politieke overwegingen kan worden afgeleid in hoeverre de (welvaartsvaste) koppeling voor de ouderen doorbroken moet worden. Tot dusverre lijkt politiek het maximaal haalbare dat de AOW-uitkeringen de CAO-lonen (en dus niet de feitelijk verdiende lonen) volgen. Zoals eerder werd betoogd, zijn dan toeslagen vereist om de uitkeringsontvangers zonder aanvullend inkomen op een (welvaarts)-minimumniveau te krijgen. De AOW krijgt dan een vergelijkbare rol als de bijstand. Aanvullingen op de AOW zullen dan afhankelijk zijn van andere middelen van bestaan. Dit betekent dat potentiële uitkeringsontvangers gecontroleerd moeten worden op inkomens van zichzelf en anderen. Precies datgene wat de wetgever zoveel mogelijk heeft willen vermijden⁵. Dit is een breuk met de huidige status van de AOW. De AOW is een uitkering waar iedereen ongeacht ander inkomen recht op heeft zodra hij 65 jaar oud wordt en die tot op heden geacht wordt voldoende te zijn om in het bestaan te voorzien. Als het politiek geen wenselijke weg is de AOW tot een soort bijstand te degraderen, dan zijn andere instrumenten nodig om hetzelfde resultaat (namelijk bescherming van de bejaarde minima zonder dat daarvoor de premies behoeven te stijgen) te realiseren. Die alternatieven zijn: verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd (tot 67 jaar zoals veelal wordt voorgesteld), afschaffen van het bejaardentarief in de inkomstenbelasting of het invoeren van een pensioenplicht, gekoppeld aan het 'privatiseren' van de (semi-)collectieve aanvullende pensioenregelingen. Dit laatste betekent dat de overheid zal moeten voorschrijven dat bepaalde vormen van intergeneratio-

⁵Als gevolg van de individualisering van de uitkeringen zijn toetsen op inkomens wel nodig geworden bij bejaarde AOW-ontvangers met een partner jonger dan 65 jaar. Dit is zoals bekend zeer omstreden.

nele herverdeling in deze regelingen niet gangbaar mogen zijn. Dat zal moeten leiden tot het afschaffen van het eindloonstelsel.

De eerste twee voorstellen zijn de laatste tijd sterk in discussie. In het navolgende zal daar iets dieper op ingegaan worden. Hier zij alvast vermeld dat uit berekeningen van de WRR blijkt dat deze maatregelen de premiestijging die onder een welvaartsvaste AOW nodig zou zijn wel kunnen beperken, maar niet voorkomen. Het blijkt dat bij invoering van een van deze twee maatregelen de premie niet zal stijgen naar 30 procent, maar naar resp. 27 procent en 25 procent. Bij een gecombineerde invoering van beide opties tezamen zal het premiepercentage rond de 22 procent komen te liggen. Deze maatregelen kunnen dus niet voorkomen dat een (relatieve) daling van de AOW-uitkering dan/wel een premiestijging bij onverkorte welvaartsvaste handhaving van de AOW zal optreden. Als een (politiek) doel het stabiliseren van de premies is, kan slechts een deel van het incidenteel door middel van deze maatregelen worden doorgegeven aan de AOW-uitkeringen. We zullen de maatregelen hieronder kort bespreken.

Verhoging pensioengerechtigde leeftijd. Bij de invoering van de AOW in de jaren vijftig was zowel de lengte van het werkzame leven langer als de verwachte uitkeringsperiode korter. Als toentertijd deze beide grootheden al de huidige waarden zouden hebben aangenomen zou, met andere woorden, de pensioengerechtigde leeftijd wellicht toen al hoger gezet zijn. Hoewel het moeilijk zal zijn om te beredeneren wat precies de optimale verhouding is tussen uitkeringsduur en de lengte van de periode van premiebetaling, lijkt toch de uitspraak gewettigd dat deze verhouding te sterk gestegen is en verlaging ervan gerechtvaardigd is.

Tegenover dit argument kan men de constatering plaatsen dat de preferenties ten aanzien van zowel de arbeidsduur als de lengte van het werkzame leven ook sterk veranderd zijn. Wat de arbeidsduur betreft is de trendmatige verkorting van de werkweek na de tweede wereldoorlog uitdrukking van het toenemende gewicht dat aan vrije tijd wordt toegekend. Wat de lengte van het werkzame leven betreft, blijkt minder dan de helft van de mannen boven de 55 jaar te werken. De niet meer werkenden zijn voor een groot deel in de WAO terecht gekomen of hebben gebruik gemaakt van de in de jaren 80 in het leven geroepen VUT-regelingen. Een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zou in strijd zijn met deze ontwikkeling in preferenties. Bovendien zou deze verhoging alleen maar tot afwenteling van de kosten van de AOW naar de VUT en de WAO leiden.

Deze argumenten tegen verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zijn echter niet overtuigend. Hoewel inderdaad de preferentie voor meer vrije tijd aanzienlijk lijkt te zijn toegenomen, moet ook geconstateerd worden dat de 'prijs' voor het kopen van vrije tijd kunstmatig laag gehouden is, waardoor mogelijk een vertekening is ontstaan van de 'ware' preferenties. Zowel de

WAO als de VUT belooft een uitkering die gerelateerd is aan het laatste verdiende loon en waarbij de pensioenopbouw gewoon doorgaat. Vervroegde uittrekking volgens deze regelingen levert weinig inkomensverlies (en veel winst aan vrije tijd) op, zodat het niet erg verwonderlijk is dat massaal voor deze regelingen is gekozen. Daar beide regelingen via een omslagstelsel worden gefinancierd (waarbij de kosten van de WAO over het collectief van belastingbetalers en die van de VUT over de desbetreffende bedrijfstak worden uitgesmeerd) en dus gevoelig zijn voor demografische veranderingen, zijn zij door het massale beroep erop onderwerp van discussie geworden. De WAO, die bij wet is vastgesteld, is sinds 1991 minder aantrekkelijk geworden doordat de criteria voor toelating zijn verscherpt. De werkgevers willen van de VUT, waarover bij loononderhandelingen wordt beslist, af dan wel er een flexibele pensioenregeling van maken. In het laatste geval zal een werknemer zelf een deel van de middelen moeten opbrengen waarmee vervroegde uittrekking gefinancierd kan worden. De vakbonden zijn nog niet zo ver, maar zullen spoedig volgen als hun jongere leden gaan weigeren indirect aan de VUT mee te betalen, terwijl zij zelf geen enkel uitzicht meer hebben van de regeling gebruik te kunnen maken.

Zelfs als de VUT in ongewijzigde vorm zou blijven bestaan (wat niet erg waarschijnlijk is), zal verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd voor de AOW zin hebben. Daardoor zullen VUT-regelingen immers duurder worden en de druk op het laten verdwijnen van de VUT zal daardoor toenemen. De afwenteling van de kosten van de AOW op de VUT moet dan dus juist positief gewaardeerd worden, omdat een collectieve afweging van de kosten (namelijk van de AOW in het parlement) wordt vervangen door een meer private afweging (namelijk van de VUT tijdens loononderhandelingen). Omdat de partijen op het private niveau nu een groter deel van de kosten van (vervroegde) pensionering tegen de baten afwegen, zal de besluitvorming tot een zuiverder resultaat leiden. Ook op individueel niveau zal bij afweging om al dan niet met vervroegd pensioen te gaan de maatschappelijke kosten daarvan een grotere rol spelen.

Een nadeel van verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd dat door de PvdA is benadrukt, is dat het voor mensen met een laag inkomen moeilijker zal zijn eerder (dan met 67 jaar) met pensioen te gaan. Omdat de aanvullende pensioenen een pensioeninkomen garanderen bovenop het basispensioen, bouwen mensen met een laag inkomen een betrekkelijk geringe aanvulling op. Daar voorts bij vervroegde pensionering de basis niet langer door de overheid wordt gefinancierd, zal voor deze mensen de premie tijdens hun werkende leven aanmerkelijk moeten stijgen om tot een substantieel pensioeninkomen te geraken. Hoewel dit juist is, geldt het uiteraard voor iedere pensioengerechtigde leeftijd. Het leidt dan ook niet zozeer tot een pleidooi voor het handhaven van de pensioengerechtigde leeftijd alswel tot een pleidooi voor het opnemen van een door omslag gefinancierd (klein) basispen-

sioen in vervroegde pensioenregelingen. Het is evident dat dit vervroegde pensioneringsregelingen duurder en afhankelijk van demografie maakt.

Premiebetaling door bejaarden. Bejaarden betalen over de eerste schijf voor de inkomstenbelasting een lager tarief dan andere ingezetenen. Dat wordt gemotiveerd doordat voor een deel de eerste schijf uit AOW-premies bestaat. Bejaarden hoeven geen AOW-premie te betalen, zo is de redenering, omdat voor een verzekering geen premie verschuldigd is als het verzekerde risico, in dit geval 65 jaar worden, zich metterdaad voordoet. In het kader van de Oort-operatie heeft de wetgever echter besloten de AOW-premie te integreren met de inkomstenbelasting. Kennelijk gaat de wetgever er niet langer van uit dat de AOW een verzekering is, maar een overdracht zoals de bijstand dat ook is. Net zo min als een bijstandsontvanger minder belasting hoeft te betalen omdat een deel van die belasting voor bijstandsuitkeringen wordt gebruikt, zou een AOW-er geen lagere belasting behoren te betalen alleen maar omdat een deel van die belasting voor de financiering van de AOW-uitkeringen wordt gebruikt. Dit pleit ervoor de aparte tarieven voor bejaarden af te schaffen.

Er is nog een ander argument voor het afschaffen van het aparte bejaardentarief. Deze aparte behandeling leidt namelijk tot een oneigenlijke subsidiëring van aanvullende pensioenregelingen. In het Nederlandse belastingstelsel zijn betaalde pensioenpremies aftrekbaar voor de belasting. Daar tegenover staat dat er belasting geheven wordt over het eertijds te ontvangen pensioeninkomen. Als men nu premies kan aftrekken tegen een hoog tarief, en belasting over pensioeninkomen betaalt tegen een laag tarief, dan wordt in feite een deel van de belastingbetaling ontlopen door middel van pensioensparen. Het gevolg daarvan zal zijn dat bij een hoger pensioeninkomen de belasting die men in contante waarde ontloopt door de aftrekbaarheid van de premies ook hoger zal zijn. Het aparte bejaardentarief leidt dus tot een (perverse) herverdeling van lage naar hoge pensioeninkomens. Op politieke gronden kan dit wellicht wenselijk zijn. Om economische redenen is deze verstoring door de belastingwetgeving ongewenst omdat het kan leiden tot een te omvangrijke hoeveelheid besparingen.

Deze maatregel heeft geen invloed op de netto inkomenspositie van de bejaarden op minimumniveau. Daar de netto AOW gelijk is aan het netto minimumloon, zal bij afschaffing van het bejaardentarief alleen het bruto inkomen worden aangepast. Het is overigens evident dat bij invoering van deze maatregel een flinke overgangperiode gewenst is om al te grote schokken in het beschikbare inkomen te voorkomen. Dit levert een extra argument op om niet, zoals de PvdA voorstelt, tot 2004 te wachten met de invoering van de maatregel omdat het met het oog op de overgangperiode lang duurt voordat er substantiële belastingopbrengsten uit verkregen kunnen worden. De maatregel zou direct ingevoerd kunnen worden waarbij met

stappen van 1 procent-punt per jaar het bejaardentarif in de eerste schijf wordt verhoogd. Deze maatregel zal dan pas over ongeveer 20 jaar zijn volledige effect sorteren. Op dat moment (2015) zitten wij al midden in de vergrijzingsgolf en zijn extra belastingopbrengsten meer dan wenselijk om de kosten daarvan te kunnen bestrijden.

Pensioenplicht. Zoals al is aangegeven kunnen bovenstaande maatregelen niet voorkomen dat in ieder geval een deel van het incidenteel niet aan de AOW-uitkering zal worden doorgegeven. In dat geval zullen bejaarden alleen niet onder een bestaansminimum terecht komen als zij over aanvullend inkomen beschikken. De overheid zou de plicht aan mensen kunnen opleggen daar zelf zorg voor te dragen.

De discussie over de pensioenplicht in Nederland is al oud. Gebruikelijk wordt onder pensioenplicht verstaan de plicht voor werkgevers om hun werknemers een pensioenverzekering aan te bieden. In de pensioennota van 1991 wordt geconcludeerd dat het niet wenselijk wordt geacht aan de sociale partners op enigerlei wijze deze plicht op te leggen. Het is overigens duidelijk dat deze vorm van pensioenplicht niet de onverzekerbaarheid in totaal op zou lossen. Werklozen, huisvrouwen en zelfstandigen zouden buiten zo'n regeling vallen. Het zijn juist deze (en andere) groepen die bij het verder in welvaartstermen wegzakken van de AOW in problemen komen. Deze problematiek kan alleen opgelost worden als aan individuen zelf, in plaats van aan werkgevers, de verplichting wordt opgelegd voor een aanvullende pensioenregeling te zorgen. In deze vorm van pensioenplicht zou iedereen, die niet aantoonbaar bij een aanvullende regeling is aangesloten, extra belasting moeten betalen voor een (kleine) pensioenvoorziening. De belasting moet het karakter van een 'vrijwillige' prijs hebben. Dat wil zeggen: het moet evident zijn dat de premies alleen ter bescherming van het individu (en eventuele familieleden) zullen worden aangewend. Hierdoor gaat de negatieve werking die van belasting uitgaat op het individuele handelen hopelijk verloren. Concreet zou men zich kunnen voorstellen dat vanaf 1 januari 1997 alle mensen van 55 jaar of jonger die niet aangesloten zijn bij een pensioenregeling een bepaald percentage (zeg 4 procent) van hun inkomen investeren in een pensioen. Voor iemand op minimumniveau die 20 jaar spaart, zouden de extra besparingen voldoende zijn om een teruggang in de AOW van 10 procent te compenseren. De overheid zou welvaartsvastheid van deze pensioeninvesteringen moeten garanderen door geïndexeerde obligaties (zie Ponds, 1995) uit te geven. Hierbij vergoedt de overheid aan de obligatiehouders de rente op de obligaties plus een positieve (of negatieve) aanvulling als de feitelijke loonstijging hoger (lager) is dan de verwachte loonstijging. Hierbij wordt een omslagelement ingevoerd bovenop een deel dat door individuen zelf wordt bespaard. Er is in dit omslagelement echter sprake van risicodeling tussen de overheid en de obligatiehouders daar als de

feitelijke loonstijging hoog is en de overheid per saldo meer moet uitbetalen dan de rente, zij ook hogere belastinginkomsten heeft. Omgekeerd zal de overheid per saldo een overdracht van de obligatiehouders ontvangen bij een relatief lage belastinggrondslag. Als de overheid ieder jaar de deelnemers informeert over de koopkracht van de AOW en het individuele pensioen gezamenlijk, kunnen individuen zich een oordeel vormen over het totale pensioeninkomen dat ze aan het opbouwen zijn. Als men zich tussentijds bij een aanvullende-pensioenregeling aansluit, bijvoorbeeld, door verandering of aanvaarding van een baan, vervalt de pensioenplicht. Men moet dan de mogelijkheid hebben het bij pensioenplicht gevormde vermogen mee te nemen naar de nieuwe pensioenverzekering en omgekeerd, als men onder de pensioenplicht komt te vallen, moet er de mogelijkheid zijn het eerder gevormd pensioenvermogen naar de eigen verplichte aanvulling mee te nemen.

Regulering aanvullende pensioenen. Kenmerk van de in het bovenstaande kort omschreven pensioenplicht is dat betaalde premies individuele bijdragen zijn die ook als zodanig worden herkend. Een van de problemen van de aanvullende pensioenregelingen is juist dat de bijdragen daarvoor als belasting worden beschouwd omdat de band tussen bijdragen en uitkering, zoals die bij particuliere verzekeringen bestaat, niet wordt herkend. Dat is grotendeels toe te schrijven aan het hanteren van het eindloonstelsel welk stelsel, via de benodigde backservice, tot herverdelingen tussen generaties binnen een pensioenstelsel kunnen leiden. Door deze band te herstellen, zal een uitbreiding van aanvullende regelingen niet als een daling van het beschikbare inkomen worden beschouwd. Dat vraagt om het terugdraaien van het relatief kostbare eindloonstelsel naar een middelloonstelsel of, in het uiterste geval, naar een beschikbaar premiestelsel. In dat geval zal een gedeeltelijke omzetting van het omslagstelsel (relatieve daling van AOW) in kapitaaldekking (relatieve uitbreiding van aanvullende regelingen) als winst worden beschouwd. De overheid dient daarom met kracht te bevorderen dat het eindloonstelsel wordt vervangen door een ander stelsel. Daar het eindloonstelsel ongewenste maatschappelijke repercussies kan hebben, zoals thans duidelijk zal zijn, kan in het uiterste geval (bij onwil vanwege de sociale partners) tot een verbod van het eindloonstelsel worden overgegaan. Hierbij is het overigens evident dat allerlei overgangsmaatregelen nodig zijn om de reeds opgebouwde rechten zoveel mogelijk te beschermen.

5. Conclusie

Er is een samenstel van maatregelen nodig om de continuïteit van ons pensioenstelsel te garanderen en toekomstige generaties te vrijwaren van

kostenstijgingen als gevolg van vergrijzing. Door verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en het heffen van AOW-premie bij bejaarden, kan een deel van de incidentele loon- (en dus welvaarts)stijging aan de AOW worden doorgegeven. Een verdere achteruitgang van de AOW is echter onvermijdelijk. De overheid zou daarom aan burgers de plicht moeten opleggen zelf voor een aanvullend inkomen te zorgen. Daarnaast is het gewenst dat de overheid in de semi-collectieve aanvullende regelingen ingrijpt en, met name, de toepassing van het eindloonstelsel verbiedt.

Literatuur

- Alessie, R., A. Lusardi en A. Kapteyn, 1995, 'Savings and wealth holdings of the elderly', *Center Discussion-paper* 1995-93, Tilburg
- Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, 1987, *Gespiegeld in de tijd, de AOW in de toekomst*, Den Haag
- Barro, R.J., 1979, 'On the determination of the public debt', *Journal of Political Economy*, 940-971
- Börsch-Supan en A., K. Stahl, 1991, 'Life cycle savings and consumption constraints', *Journal of Population Economics*, 233-255
- Grubben, B. en P. Meuwissen, 1994, 'De AOW-er, rijk of arm?', *Index*, no.2, 2-4
- Van der Heijden, E.C.M., J.H.M. Nelissen en H.A.A. Verbon, 1995, 'Altruïsme en rechtvaardigheid bij pensioenvorming', *ESB*, 732-736
- Kuné, J.B., 1994, 'Kapitaaldekking versus omslagfinanciering', *ESB*, 714-717
- Meijdam, A.C. en H.A.A. Verbon, 1995, 'Aging and political decision making on public pensions', te verschijnen in *Journal of Population Economics*
- PvdA, 1995a, *Het veilig stellen van de AOW; een zaak van jong en oud*, PvdA 1995b, *De AOW van overmorgen*
- Ponds, E.H.M., 1995, *Supplementary pensions, intergenerational risksharing and welfare*, proefschrift Katholieke Universiteit Brabant
- Verbon, H.A.A. en A. Gabriëls, 1994, 'De publieke sector na 1994', in: H. de Groot en C.G.M. van Oosteren, *De toekomst van de publieke sector*, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1992, *Ouderen voor ouderen*, Den Haag

Loonflexibiliteit in Nederlandse bedrijven 1988-1990

*Dinand Webbink, Coen Teulings
en Natasja Brouwer¹*

De economische theorievorming ziet instituties op de arbeidsmarkt veelal als verstarrend en als oorzaak van de hoge werkloosheid (zie Salverda in dit nummer). De corporatistische loonvormingsstructuur is dan een belemmering voor de groei van de werkgelegenheid. Ook in beleidsmatige zin is dit een relevant onderwerp, getuige de discussies rond de algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten. De auteurs van onderstaand artikel vinden echter empirisch geen verklaring voor verstarren van de loonvorming op bedrijfsniveau (van de redactie).

Wat is het verband tussen vacatures en loonniveau bij bedrijven? Hoe reageren Nederlandse bedrijven op veranderingen op de arbeidsmarkt? Bieden zij hogere lonen bij een krappere arbeidsmarkt en zijn zij daarmee in staat om hun personeelsbehoefte in te vullen? Het antwoord op dergelijke vragen kan ons veel leren omtrent de problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt en de oorzaken van de hoge werkloosheid in Nederland. Empirisch zijn deze vragen echter nog nauwelijks onderzocht. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. In de eerste plaats omdat gegevens over de loonvorming op bedrijfsniveau schaars zijn. In de tweede plaats vanwege technische problemen bij het analyseren van bedrijfsgegevens.

In dit artikel trachten we deze leemte in het empirisch onderzoek in te vullen door een analyse van de relatie tussen de loonvorming in bedrijven en de situatie op de arbeidsmarkt van deze bedrijven. Hiervoor wordt gebruik

¹ Dinand Webbink en Natasja Brouwer zijn werkzaam bij de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (SEO). Coen Teulings is KNAW-onderzoeker. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat verricht is in opdracht van de Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA). Wij zijn beide anonieme referenten erkentelijk voor hun constructieve bijdragen.