

AOW: Achterhaalde Ouderdomswet?

De AOW bestaat ruim 50 jaar en was ooit bedoeld als een basisvoorziening voor de oude dag van alle Nederlanders. Deze “senior” staat momenteel behoorlijk in de belangstelling waarbij een wederkerend onderwerp de betaalbaarheid is. Met andere woorden bestaat de AOW straks nog wel als oudedagsvoorziening voor alle Nederlanders. In dit artikel wordt ingegaan op de vraag of er nog voldoende solidariteit tussen de generaties bestaat om de AOW (de Algemene Ouderdomswet) in zijn huidige vorm als basisvoorziening voor de oude dag te laten dienen.

DOOR MICHEL VAN HUISSTEDE EN PAUL SCHRIJVER

Door vergrijzing van de Nederlandse bevolking worden er grote vraagtekens gezet bij de betaalbaarheid van de AOW. Het aantal AOW'ers zal stijgen van circa 2,6 miljoen in 2007 naar 4,7 miljoen in 2050 (bron: RIVM). De beroepsbevolking echter neemt in dezelfde periode af. Begrijpelijk dus dat er vanuit politiek Den Haag zorgelijke berichten komen over de betaalbaarheid van de AOW in zijn huidige vorm. Over de oplossingen van het probleem van de vergrijzing voor de betaalbaarheid wordt hard nagedacht. Enkele voorgestelde oplossingen zijn:

- de arbeidsparticipatie verhogen;
- langer doorwerken;
- 65-plussers met een hoog inkomen mee te laten betalen;
- verlagen van de AOW-uitkering;
- verhoging van de AOW-premies.

Zoals hiervoor al vermeld, richten wij ons op de solidariteit tussen de generaties. Immers alle genoemde oplossingen dragen een intergenera-

Vergrijzing en betaalbaarheid van de AOW

tionale solidariteitscomponent in zich. De AOW wordt volgens het omslagstelsel gefinancierd. Dit houdt grosso modo in dat de huidige werkenden betalen voor de 65-plussers van vandaag. Grote vraag is waarom de huidige generatie hier überhaupt nog voor zal gaan betalen als er grote onduidelijkheid is of ze hier in de toekomst nog van gaat profiteren.

Deze vraag wordt geïllustreerd door het volgende citaat:

“De houdbaarheid van de AOW is niet in de eerste plaats een betaalbaarheidsprobleem maar vooral een kwestie van blijvende bereidheid van jongeren om aanzienlijke middelen over te dragen aan ouderen. Het gaat dus om de politieke legitimiteit van deze overdrachten”, (L. Bovenberg).

Voordat de vraag wordt beantwoord, blikken we eerst terug op het ontstaan van de door (generatie)solidariteit gekenmerkte AOW.

Historie

Aan het ontstaan van Nederlands eerste volksverzekering gaat een lange geschiedenis vooraf. Voordat de sociale regelingen tot stand kwamen, leidde ouderdom vrijwel altijd tot armoede. De

Ongevallenwet: eerste sociale wetgeving in Nederland

solidariteit tussen generaties, die zo kenmerkend is voor de AOW, werd in het verleden binnen het gezin geregeld. Een groot gezin met veel nakomelingen gaf zekerheid voor de oude dag, gebrek aan nazaten betekende een moeilijke ouderdom. Weliswaar was er sinds 1854 de Armenwet, maar deze ging uit van kerkelijke verantwoordelijkheid voor de armen. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen zorgden er echter voor dat de kerk niet meer in staat was om de armen op te vangen. Door de industrialisatie groeide de arbeidersklasse namelijk enorm, maar werkgevers en



Michel van Huisstede Mba (foto) en Paul Schrijver, senior consultants Practice Insurance and Pensions, Capgemini

werknemers bleken onderling niet in staat om bestaanszekerheid voor de werknemers te garanderen. Al snel werd duidelijk dat de overheid de zorg voor de zwakkeren op zich moest nemen en dit niet kon overlaten aan de kerk.

De eerste sociale wetgeving, de Ongevallenwet (OW) uit 1901, ondervond de minste discussie, omdat werd onderkend dat slechte arbeidsomstandigheden de oorzaak vormden voor veel arbeidsongelukken en bedrijfsziekten. De wet gaf de arbeider recht op financiële vergoeding bij schade geleden door een ongeval bij het uitoefenen van werkzaamheden in bepaalde bedrijfstakken. De OW bevatte een indirecte ouderdomsvoorziening en kan daarom als voorganger van de AOW worden beschouwd. In 1911 diende ARP-minister Talma een wetsontwerp in voor een gecombineerde verzekering tegen invaliditeit en ouderdom; de Invaliditeitswet (IW). Talma zag de sociale verzekering als onderdeel van de loonregeling en vond dat een deel van het loon opzij gezet moest worden met behulp van een wettelijk verplichte verzekering voor een oudedagsvoorziening.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd door Lord William Beveridge een blauwdruk gemaakt voor een stelsel van sociale volksverzekeringen, de sociale zekerheid, die werd betaald uit belastinggeld. Beveridge maakte gebruik van het sterke gevoel van solidariteit die heerste tijdens de oorlogsjaren. Het idee

Omslag van een verzekeringsbeginsel naar een solidariteitsbeginsel

van "Nationale Solidariteit" was geboren. In 1943 kreeg de commissie Van Rhijn opdracht om richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland. Het uiteindelijke plan leunde sterk op het plan van Beveridge. Ook Van Rhijn introduceerde de term sociale zekerheid. De commissie vond dat op financieel gebied een omslag moest worden gemaakt van een verzekeringsbeginsel naar een solidariteitsbeginsel. Bij het eerste worden de lasten naar verhouding van risico verdeeld en bij het tweede naar draagkracht. Symbool voor het nieuwe stelsel was de volksverzekering, die gericht was op de gehele bevolking en niet alleen, zoals bij de vooroorlogse regelingen, op de werkende bevolking.

In afwachting van een definitieve regeling voor de ouderen werd in 1947 de Noodwet Ouderenvoorziening ingesteld, die bestemd was voor alle Nederlanders van 65 jaar of ouder met een inkomen onder een bepaalde grens. Gehuwde vrouwen waren uitgezonderd van deze regeling. Premie hoefde niet betaald te worden, dus feitelijk was sprake van een staatspensioen. De noodwet wordt nog altijd verbonden met de persoon van Willem Drees, de toenmalige minister van Sociale Zaken, die zich flink had ingezet om deze regeling van de grond te krijgen. Het begrip sociale zekerheid raakte snel ingeburgerd, maar er bestond verdeeldheid over wat exact onder dit stelsel moest

worden verstaan. Duidelijk was dat overheidsingrijpen noodzakelijk was, omdat velen niet in staat waren voor hun oude dag te sparen. Omdat armoede een maatschappelijk probleem was, kon niet worden volstaan met een regeling die zich beperkte tot arbeiders. Daarom moest er een volksverzekering komen die bedoeld was voor risico's die iedereen zouden kunnen treffen, zoals ouderdom, overlijden en het onderhouden van kinderen.

Velen waren niet in staat te sparen voor oude dag

Op 31 mei 1956 werd deze Algemene Ouderdomswet (AOW) akkoord bevonden en op 1 januari 1957 werd deze ingevoerd.

De AOW was de eerste ingevoerde wet waarbij het principe van nationale solidariteit werd toegepast. Iedere ingezetene van Nederland was nu verplicht verzekerd en de mannen en ongetrouwde vrouwen in de leeftijd vanaf 65 jaar kregen recht op een basispensioen. Door de keuze voor ingezetenschap als basis

Financiering AOW gebaseerd op generatiesolidariteit

voor de AOW en door het ontbreken van een inkomensgrens kwam het solidariteitsprincipe duidelijk in de wet naar voren. De financiering van de AOW is gebaseerd op 'generatiesolidariteit' in een omslagstelsel. Onder generatiesolidariteit wordt verstaan dat de werkende bevolking de basispensioenvoorziening voor de ouderen bekostigt, als tegenprestatie voor hetgeen zij voor de samenleving hebben gepresteerd en met in de wetenschap dat de volgende generatie werkenden de bekostiging voor hun deel AOW op zich neemt.

Solidariteit

Zoals aan het begin van het artikel bleek, wordt er veel onderzoek gedaan naar de mogelijke oplossingsrichtingen voor het financieringsvraagstuk van de AOW. Solidariteit tussen generaties speelt hierin een belangrijke rol. Maar wat is solidariteit nu eigenlijk. Volgens Van Dale betekent solidariteit: "*bewustzijn van saamhorigheid en de bereidheid om daarvan de consequenties te dragen*".

Onderzoek naar de bereidheid om deze consequenties te dragen, wordt al enige decennia gedaan. Zo heeft het NIDI (Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut) in 1986 en 1990 onderzoek gedaan naar mogelijke beleidsmaatregelen om de AOW betaalbaar te houden. Uit deze onderzoeken bleek dat circa 58% van de ondervraagden premieverhoging verkoos boven vijf andere voorgestelde maatregelen, waaronder verhoging van de AOW-leeftijd of verlaging van de AOW-uitkering. In al de voorgestelde beleidsoplossingen bleef financiering via het omslagstelsel het uitgangspunt. Hieruit kun je een voorzichtige conclusie trekken dat in elk geval meer dan de helft van de werkenden nog steeds solidair is met de oudere generatie.

In 1999 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zich in het kader van een eerlijkere verdeling van de lasten afgevraagd of het

Hoe blijft de AOW betaalbaar?

de voorkeur van zeven beleidsmaatregelen die de betaalbaarheid van de AOW zouden moeten vergroten. Hieruit blijkt dat zowel 65-minners als 65-plussers (38%) de voorkeur geven aan het meebetalen door ouderen met een goed aanvullend pensioen. Een goede tweede is het verhogen van de AOW-premie (33%).

Ook hieruit blijkt dat de jongere generatie nog steeds solidair is met de oudere generatie. Echter het systeem is wel gebaseerd op een oneindige keten van solidariteitsrelaties tussen voorgaande en volgende generaties. De solidariteit van de jongere generaties berust op de verwachting dat toekomstige generaties op hun beurt solidair zullen zijn met de huidige generatie. Het gaat er dus niet om of de huidige generatie meer of minder bijdragen aan de oudedagsvoorzieningen, maar of zij in de toekomst ook zelf zullen profiteren van deze voorzieningen.

Jongere generatie nog steeds solidair met oudere

Maar als deze maar voortdurend worden herhaald en ook door gezaghebbende personen worden uitgedragen, gaat op den duur bijna iedereen er in geloven. Daarom is het zo gevaarlijk als die intergenerationale solidariteit ter discussie wordt gesteld. Als de keten eenmaal wordt verbroken en het vertrouwen verdwijnt dat de volgende generatie daaraan even goed zal bijdragen als de huidige generatie, dan wordt het bijna onmogelijk om de solidariteitsketen weer te herstellen.

Prof. K. Goudswaard stelt dat het in dit geval interessant is om zogeheten generatieberekeningen te maken. Hiermee kan berekend worden wat het nettoprofit van sociale zekerheidsregelingen voor elke generatie betekent. De overheid kan op basis van deze uitkomsten zijn beleid aanpassen en zo de druk op de intergenerationale solidariteit verlagen. Zeker is dat bij ongewijzigd beleid de huidige en toekomstige generaties een veel hogere nettolast moeten gaan betalen. Een tweezijdige

niet rechtvaardiger is om ouderen met een aanzienlijk aanvullend pensioen te laten mee betalen aan de AOW. In 2000 is gevraagd naar



solidariteit zou hier op zijn plaats kunnen zijn, dus ook van oud naar jong.

Draagvlak AOW

De vergrijzing, en de daarmee samenhangende kostenverhoging van de AOW, hoeft niet per definitie een bedreiging te vormen voor de bereidheid van de jongere werkende generatie om meer te gaan bijdragen aan de AOW. Wel hangt de bereidheid van jongere generaties om bij te dragen sterk samen met de verwachting over de mate waarin ze zelf in de toekomst profijt zal hebben.

Als dit vertrouwen verloren gaat, is het niet denkbeeldig dat de generatiestrijd alsnog losbarst, een strijd die uiteindelijk alleen verliezers zal kennen – zowel ouderen als jongeren – doordat hooggewaardeerde voorzieningen worden afgebroken uit angst dat alleen de andere partij ervan zal profiteren.

Zolang echter het vertrouwen er is dat de solidariteit ook voor de volgende generatie blijft bestaan, kan de AOW voor toekomstige generaties gehandhaafd blijven. Ten aanzien van de betaalbaarheid is er nog genoeg winst te behalen in het vergroten van de arbeidsparticipatie.

Ter illustratie enkele feiten over de huidige arbeidsparticipatie:

- De gemiddelde werkweek in Nederland bedraagt ca. 30 uur;
- Gemiddeld stoppen we op 61-jarige leeftijd met werken;
- 75% van de werkende vrouwen werkt in deeltijd.

Vult u zelf maar in, indien er op deze drie fronten een verbetering plaatsvindt, dan zal het (financiële) draagvlak voor de AOW een aanzienlijke verbreding krijgen. Daarmee is nog genoeg winst te behalen en blijft de AOW ook voor toekomstige generaties gehandhaafd. Als dit geloof er is, blijft naar onze overtuiging ook de intergenerationale solidariteit bestaan. ■