
Drie redenen waarom de AOW niet moet worden verhoogd - en waarom ze niet deugen

Inleiding voor de bijeenkomst van 'Platform AOW Omhoog!'

3 april 2008, Theater Bellevue, Amsterdam

Paul de Beer *)

De organisatie heeft mij gevraagd om vanmiddag wetenschappelijke onderbouwing te leveren voor het pleidooi om de AOW-uitkering met 15 procent te verhogen. Het probleem is evenwel dat er op wetenschappelijke gronden weinig te zeggen valt over de gewenste hoogte van de AOW. Dat is immers een normatieve, politieke afweging, waarover de wetenschap geen uitspraak kan doen.

Bovendien denk ik dat de meeste aanwezigen zelf wel de argumenten kunnen bedenken waarom de AOW moet worden verhoogd. Ik heb daarom besloten om het verzoek naast me neer te leggen en het omgekeerde te doen. Ik zal een aantal argumenten de revue laten passeren waarom de AOW juist *niet* moet worden verhoogd.

Maar vervolgens zal ik bezien in hoeverre deze argumenten de wetenschappelijke toets der kritiek kunnen doorstaan. Ik hoop en verwacht dat u daar meer aan heeft dan aan een pleidooi voor een hogere AOW, waarvan u wellicht helemaal niet meer overtuigd hoeft te worden. Maar ik garandeer u dat u er een hele kluit aan zult hebben om de verantwoordelijke politici en beleidsmakers ervan te overtuigen dat een verhoging van de AOW niet alleen wenselijk maar ook mogelijk is.

De drie belangrijkste argumenten die pleiten tegen verhoging van de AOW zijn, mijns inziens, dat een dergelijke verhoging:

(1) **niet nodig** is, (2) **onbetaalbaar** is en (3) **onrechtvaardig** is.

1. Verhoging van de AOW is niet nodig

Wie de laatste Armoedemonitor van SCP en CBS erop na slaat, kan daarin een overtuigend argument vinden waarom de AOW niet extra omhoog moet. Er is namelijk geen groep in Nederland waaronder de armoede zo snel daalt als onder gepensioneerden.

Begin jaren negentig bevond nog bijna een op de vijf 65-plussers (19%) zich onder de lage-inkomensgrens, rond 2000 was dat nog een op de tien (9%) en dit jaar zakt de armoede onder ouderen waarschijnlijk naar een op de veertig (2,6%).

In krap twee decennia is de armoede onder 65-plussers dus met meer dan 85% gedaald, terwijl de totale armoede in Nederland 'slechts' ongeveer is gehalveerd.

Onder de 65-plussers komen nu verhoudingsgewijs minder armen voor dan onder 65-minners. Kortom, er is nauwelijks meer een probleem van armoede onder de gepensioneerden en dus is er ook geen noodzaak om hun inkomen extra te verhogen.

Op dit argument valt echter wel wat af te dingen.

De *armoedegrens*, waarop deze cijfers zijn gebaseerd, de z.g. lage-inkomensgrens, is een inkomensniveau waarvan de koopkracht constant wordt gehouden (nl. het bijstandsniveau in 1979). Dat wil zeggen, er wordt bij de berekening van de armoede geen rekening gehouden met de welvaartsstijging in ons land. Het is dus heel goed mogelijk dat de armoede onder 65-plussers afneemt, maar dat tegelijkertijd hun inkomen toch achterblijft bij dat van 65-minners.

Zo bedroeg de bruto AOW-uitkering van gehuwden in 1980 51% van het gemiddelde brutoloon; in 2005 was dat nog maar 42%. Daarmee is de AOW-uitkering in die periode 17% achtergebleven bij de loonontwikkeling.

Misschien is het echter beter naar de *koopkrachtontwikkeling* te kijken, waarbij ook rekening wordt gehouden met veranderingen in belastingen en premies en met de prijsstijging. Ogenscheinlijk is er dan weinig aan de hand.

Sinds 1980 is de koopkracht van een gepensioneerde met 12% gestegen, precies evenveel als de koopkracht van een werkende.

Dit z.g. *statische koopkrachtcijfer* geeft echter een vertekend beeld van de feitelijke koopkrachtontwikkeling, doordat het ervan uitgaat dat de situatie waarin men verkeert niet verandert en men alleen standaardinkomensveranderingen ondergaat (z.g. statische koopkrachtverandering). Voor AOW'ers is dat weliswaar een realistische veronderstelling, maar voor werkenden niet.

De koopkrachtgevolgen van periodieken, promoties en baanveranderingen blijven dan namelijk geheel buiten beschouwing. In de cijfers voor de z.g. *dynamische koopkrachtontwikkeling* wordt daarmee wel rekening gehouden. Hierover hebben we gegevens voor de periode 1990-2005. In die periode steeg de koopkracht van een gepensioneerde gemiddeld met 9 à 10%, terwijl de koopkracht van werknemers in diezelfde periode met gemiddeld liefst 42% steeg! Anders gezegd, een doorsnee werknemer ging er in de periode 1990-2005 *jaarlijks* gemiddeld 2,4% in koopkracht op vooruit (alle 65-minners gezamenlijk 2,2%), een gepensioneerde slechts 0,6%.

Zo bezien is de kloof tussen werkenden en gepensioneerden dus wel degelijk zeer sterk gegroeid en hebben de gepensioneerden dus een forse achterstand opgelopen.

2. Verhoging van de AOW is onbetaalbaar

Er is de afgelopen jaren heel wat gesproken en geschreven over de dreigende onbetaalbaarheid van de collectieve voorzieningen voor 'de oude dag'. Het aandeel 65-plussers in de bevolking zal de komende 30 jaar bijna verdubbelen, van 14,7% momenteel naar 25,1% in 2038. Als de AOW welvaartsvast blijft, zullen de kosten van de AOW in dezelfde verhouding toenemen. Terwijl de AOW nu 4,6% van het *bruto binnenlands product (bbp)* kost, zal dat in 2038 7,9% zijn. Verhogen we de AOW nog eens met 15% extra, dan wordt dat zelfs 9,1%, een verdubbeling t.o.v. de huidige uitgaven. De conclusie lijkt dan snel getrokken, dat dit onhaalbaar en onhoudbaar is.

Ook hier passen echter de nodige kanttekeningen bij.

Allereerst legt de AOW, net als andere sociale uitkeringen, geen beslag op het bbp, maar gaat het slechts om een andere *verdeling* van het bbp. Zo bezien is een verhoging van de AOW altijd betaalbaar en is de vraag alleen of we daartoe bereid zijn.

In de tweede plaats dient men zich te realiseren dat de kosten van de AOW niet gelijk lopen met het aandeel van de 65-plussers in de bevolking. Immers, het aandeel 65-plussers is de afgelopen 25 jaar gegroeid van 11,7% naar 14,6%. Op grond daarvan zou men verwachten dat de kosten van de AOW in zouden zijn gestegen van 5,5% van het bbp in 1982 naar 6,8% in 2007.

In werkelijkheid bedroegen de kosten in 2007 slechts 4,6% van het bbp. D.w.z. in plaats van met 1,3 procentpunt te stijgen, zijn de AOW-uitgaven juist met 0,9 procent gedaald!

Oftewel, de AOW is momenteel 2,2 procent van het bbp goedkoper dan het geval zou zijn geweest als de AOW daadwerkelijk welvaartsvast was geweest. Als de AOW nu met 15% zou worden verhoogd, zou dat 0,7% van het bbp kosten, dat is slechts één derde van wat de AOW-uitgaven de afgelopen 25 jaar zijn achtergebleven bij de welvaartsontwikkeling.

Er zijn twee mechanismen waardoor de AOW-uitgaven structureel achterblijven bij de groei van het bbp. De eerste reden is dat de AOW is gekoppeld aan de CAO-loonontwikkeling, terwijl de feitelijke loonontwikkeling gemiddeld ongeveer één procent per jaar hoger ligt (de z.g. incidentele loonstijging)¹.

De tweede reden is dat de individuele AOW-uitkering is gekoppeld aan individuele lonen. De afgelopen decennia is het aantal tweeverdieners echter sterk gestegen, waardoor het gemiddelde huishoudensinkomen beduidend sterker is gestegen dan het gemiddelde individuele loon. Deze inkomensstijging t.g.v. de groei van het aantal tweeverdieners werkt niet door in de AOW, waardoor de AOW steeds verder achterblijft bij het gemiddelde huishoudensinkomen en dus ook de uitgaven voor de AOW achterblijven bij de groei van het bbp.

¹ In de periode 1970-2007 was de brutoloonstijging gemiddeld 0,9 procentpunt per jaar hoger dan de gemiddelde contractloonstijging (bron: [CPB, CEP 2008](#)).

De voorspelde stijging van de AOW-uitgaven van 4,6% van het bbp nu naar 7,9% in 2038 zal bij ongewijzigd beleid dan ook zeker niet gerealiseerd worden. Als de AOW ook in de toekomst gemiddeld 1% per jaar achterblijft bij de gemiddelde welvaartsstijging, zullen de uitgaven in 2038 niet verder toenemen dan tot 5,9% van het bbp, dat is maar iets meer dan in 1982! Een extra verhoging met 15% zal de uitgaven dan doen toenemen tot 6,7%, d.w.z. beduidend minder dan het geval zou zijn bij een werkelijk welvaartsvaste AOW!

De totale uitgaven voor sociale zekerheid (excl. pensioenen) zijn sinds 1982 als aandeel in het bbp gehalveerd (!), van 18 naar 9 procent. Zelfs als de AOW met 15% wordt verhoogd, zullen de AOW-uitgaven de komende 30 jaar naar verwachting met slechts 2% bbp stijgen, dat is nog niet een kwart van de uitgavendaling sinds 1982.

Daar komt nog bij dat de totale welvaart de komende 30 jaar waarschijnlijk fors zal stijgen. Van die welvaartsstijging zullen we nog niet 0,1% per jaar moeten besteden om de verhoging van de AOW en de groei van het aantal AOW-uitkeringen te kunnen financieren.

Kortom, de stelling dat de AOW onbetaalbaar dreigt te worden en dat een verhoging van de AOW dus ondenkbaar is, is niets anders dan bangmakerij.

3. Verhoging van de AOW is onrechtvaardig

Zelfs als de verhoging van de AOW gewenst is uit oogpunt van koopkrachtherstel van 65-plussers en bovendien betaalbaar is, kan men nog tegenwerpen dat ze onrechtvaardig is, omdat de lasten ervan eenzijdig worden neergelegd bij de jongere generaties.

De intergenerationele *solidariteit* van jongeren met ouderen staat toch al onder druk, enerzijds omdat de kleinere cohorten van jongeren de lasten moeten dragen van het grote cohort van ouderen (m.n. de babyboomers), en anderzijds omdat een deel van de collectieve voorzieningen waarvan de huidige ouderen nog wel gebruik kunnen maken (zoals de vut), voor de jongeren niet meer zal zijn weggelegd. Kortom, jongeren betalen meer en profiteren minder dan de ouderen.

Ook op deze redenering valt het nodige af te dingen.

Dat jongeren méér betalen dan de ouderen destijds betaalden is eenvoudigweg niet waar. De collectieve lasten liggen tegenwoordig zo'n 4 à 5 procentpunt lager dan in de jaren zeventig en tachtig. D.w.z. van iedere verdiende euro houdt men tegenwoordig 4 à 5 cent meer over dan men destijds van een verdiende gulden overhield.

In de tweede plaats gaat men er vaak wat al te gemakkelijk aan voorbij dat het welvaartsniveau van iedere volgende generatie weer hoger is dan van vorige generaties. Ook de huidige jongere generaties zullen, over hun hele leven bezien, vrijwel zeker welvarender zijn dan oudere generaties (denk alleen al aan zaken als mobiele telefoon, MP3-spelers en internet, die de oudere generaties het grootste deel van hun leven hebben 'gemist').

In de derde plaats zullen de jongere generaties niet alleen extra moeten betalen voor de hogere AOW, maar er later ook zelf van profiteren.

Dat is het mooie van de AOW. Een structurele verhoging van de AOW kost geen enkele generatie iets extra's, omdat de rekening in feite kan worden doorgeschoven naar de volgende generatie. Daarom was het in 1957 mogelijk de AOW in te voeren zonder dat de gepensioneerden van toen ooit AOW-premie hadden betaald. Degenen die in 1957 premie gingen betalen, betaalden feitelijk voor de 65-plussers van toen, maar hadden niettemin het idee dat ze ook voor zichzelf betaalden. Die bijzondere financiering van de AOW via een z.g. omslagstelsel draagt in belangrijke mate bij aan het maatschappelijk draagvlak voor de AOW, mits men er vertrouwen in blijft houden dat men zelf in de toekomst ook AOW zal ontvangen.

Zo bezien zou een verhoging van de AOW de maatschappelijke steun voor de AOW en de bereidheid om eraan bij te dragen zelfs kunnen vergroten. Er gaat immers een signaal vanuit dat we de AOW als basisinkomensvoorziening voor 65-plussers op peil willen houden.

Een bijkomend voordeel is dat jongeren minder aanvullend pensioen hoeven op te bouwen om van hetzelfde toekomstige pensioeninkomen verzekerd te blijven.

Een deel van de premie- of belastingverhoging om de hogere AOW te financieren kan men dus terugverdienen door de pensioenpremie te verlagen.

Een structurele verhoging van de AOW met 15% betekent dus niet dat de oudere generatie een nog grotere last legt op de schouders van de jongeren.

In feite betekent een verhoging van de AOW dat de perspectieven van de jongere generaties dat zij later zullen profiteren van een royale inkomensbescherming beter worden. Dat kan het vertrouwen in de AOW, dat de afgelopen jaren nogal aan het wankelen is gebracht, helpen herstellen.

- - -

* prof. dr P.T. (Paul) de Beer, bijzonder hoogleraar voor arbeidsverhoudingen ([Henri Polak leerstoel](#)) aan de Universiteit van Amsterdam, verbonden aan het [Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies](#) (AIAS) en [De Burcht](#) (Centrum voor Arbeidsverhoudingen)