

B O E K E N

Overdaad aan keuzen

W. Drees bespreekt: C.A. de Kam en F. Nypels, *Tijdbom*. Amsterdam: Contact, 1995.

R.M.A. Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen. De inkomensgevolgen van een betaalbare ouderdagsvoorziening*. Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: SDU, 1996
 NYFER, *Lang zullen we leven! en wie zal dat betalen*. Den Haag: SDU, 1996.

B. de Vries, *Naar een pensioen op maat*. in: ESB, 24 april 1996.

Volgens het regeerakkoord moet ten tijde van de begrotingsvoorbereiding 1997 afronding plaatsvinden van de gedachtenvorming van het kabinet over de sociale zekerheid. Na de twee in het akkoord genoemde studies (1987, 1993) is nog veel gepubliceerd over de Algemene Ouderdomswet, de aanvullende pensioenen en de 'zorg' waaronder medische voorzieningen. Bij alle drie stijgen de kosten sterk als gevolg van de vergrijzing.

De vier hier te bespreken studies betreffen beide soorten pensioenen, de eerste drie ook de 'zorg'. Zij stemmen goeddeels overeen wat betreft feiten en prognoses. Wel is er verschil van inzicht over de hoogte van de AOW pensioenen in vergelijking met andere landen. *Tijdbom* stelt op bladzijde 213 dat: '(de AOW) hier in verhouding lager is dan in andere industrielanden.' Jansweijer merkt op (bladzijde 30): 'Voorzover andere landen een voorziening kennen voor alle ouderen zijn de uitkeringsbedragen in vergelijking met Nederland laag.' Het NYFER bevestigt dit (bladzijde 53) met een grafiek ontleend aan de Wereldbank.

Essentie van verzekering

De Algemene Ouderdomswet verving begin 1957 de Noodwet Ouderdomsvoorziening.

NYFER wijdt hier op bladzijde 50-51 aandacht aan. 'De socialistische minister van Sociale Zaken... had de Stichting van de Arbeid tijdens de oorlog om advies gevraagd en vervolgens werd in 1943 een commissie samengesteld die zich, onder voorzitterschap van mr. A.A. van Rhijn, over het vraagstuk zou buigen.' Dit is pure fantasie. Van Rhijn en andere ministers waren in mei 1940 naar London vertrokken. Tijdens de bezetting waren er geen ministers in Nederland. Er was evenmin een Stichting van de Arbeid. Die werd na de bevrijding opgericht en kort daarna werd een socialist benoemd tot minister van Sociale Zaken.

De Noodwet was een sociale voorziening waarbij de uitkeringen negatief gekoppeld waren aan ander gelijktijdig inkomen.

NYFER noemt drie kenmerken die de AOW onderscheiden van de Noodwet. Dit is bij twee van de drie echter niet geval. Bij het eerste kenmerk - 'de AOW-uitkering zou een basispensioen worden dat onafhankelijk was van het vroegere inkomen' - dient namelijk te worden opgemerkt dat de uitkeringen krachtens de Noodwet evenzeer onafhankelijk waren van vroeger inkomen. Ook het derde kenmerk - 'Financiering van de AOW zou plaatsvinden via een omslagstelsel' - duidt niet op een onderscheid. De Noodwet werd namelijk gefinancierd uit belastingen, materieel dus vrijwel op eenzelfde manier.

Ernstiger is dat bewindslieden van Sociale Zaken de essentie van een verzekering niet beseffen. Sinds enkele jaren groeperen zij uitgaven krachtens de Algemene Kinderbijslagwet onder 'sociale voorzieningen', die tot dan toe als sociale verzekering golden. Het is echter nog immer een verzekering die aan betrokken verzorgster een uitkering garandeert voor een kind. De AKW wordt nog steeds uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank.

Beveridge en van Rhijn stelden de persoonlijke verantwoordelijkheid voor iemands bestaan voorop. De wetgever deelt die opvatting en heeft in de Grondwet in artikel 20 de aanspraken op sociale zekerheid eerstgenoemd. Daarna volgt lid 3: 'Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij wet te regelen recht op bijstand...'.
 Die persoonlijke verantwoordelijkheid leidt er normaliter bij verzekeringen toe dat men géén hogere uitkering krijgt op grond van eigen keuzes. Wie zijn partner doodt krijgt geen nabestaandenpensioen. Het is hiermede in strijd dat de huidige Algemene Ouderdomswet méér geeft aan alleenstaanden. De scheidingspremie, een verhoging van de uitkering per persoon bij opsplitsing van een gezamenlijke huishouding, was bij de Noodwet gering. Bij de oorspronkelijke AOW was deze één vijfde en sinds ten tijde van Veldkamp de AOW pensioenen zijn opgetrokken tot de sociale minima, twee vijfden. Gelijke rechten voor alle bejaarden zou de wet eenvoudiger maken alsmede fraude en oneigenlijk gebruik voorkómen.

B O E K E N

Welvaartsvastheid

In het midden van de jaren vijftig stelde J.G. Suurhoff in zijn wetsontwerp voor om de AOW uitkeringen te koppelen aan een index van de cao-lonen. Hij werd gesteund door de SER en vrijwel het gehele parlement. Deze koppeling leidt geenszins tot verhoging van het premiepercentage omdat het premieplichtige inkomen op parallelle wijze muteert.

Sommigen bepleiten dat koppeling plaatsvindt aan mutaties in het gemiddelde loon, dus inclusief de zogenaamde stijging van incidenteel loon. Bij de besproken auteurs wordt dit 'echte' of 'volledige' welvaartsvastheid genoemd. Er is echter weinig reden om dit incidentele loon mee te tellen. De opzet van Suurhoff, vakbonden en werkgevers, was dat bejaarden meer (of minder) inkomen zouden ontvangen overeenkomstig de algemene mutaties, met name die van hun vroegere collega's. Evenzo bepaalt de Algemene Burgerlijke Pensioenwet in artikel 8 dat de ambtelijke pensioenen algemene salariswijzigingen volgen, maar niet een verschuiving in de samenstelling van het ambtenaren-corps. De beroepsbevolking is geleidelijk aan betere banen gaan vervullen met hogere salarissen. De vermindering van het aantal laag betaalden – veelal gepaard gaande met werkloosheid – leidt dus gemiddeld tot hoger loon. Wat pensioenen betreft wordt dit weerspiegeld in hogere aanvullende pensioenen, voor werknemers. Het is absurd om de uitkering van laag betaalden te laten resulteren in hogere AOW-uitkeringen.

Politieke besluitvorming

De aanvullende pensioenen zijn een zaak van werknemers en werkgevers, de volksverzekering van de wetgever. De traagheid van de wetgever inzake herziening van die verzekering in verband met de vergrijzing leidt tot rare opmerkingen. De auteurs van de Tijdbom stellen op bladzijde 17: 'Veel politici kijken niet verder dan hun neus lang is en die neus reikt tot an de eerstvolgende verkiezingen. Om hun kans op herverkiezing niet in gevaar te brengen, proberen veel volksvertegenwoordigers duidelijke uitspraken... te vermijden.'

Vooraanstaande politici, zoals ministers, kunnen echter gewoonlijk een verkiesbare plaats op de lijst krijgen en hoeven dus voor eigen herverkiezing niet bezorgd te zijn. De kiezers krijgen straks een paar honderd namen te bestuderen, zij hebben slechts van enkelen een idee wat ze hebben gedaan of zullen doen terzake van onderwerpen die de desbetreffende kiezer interesseren. Wellicht zouden ze iets weten hebben van ministers van Sociale Zaken als J. de Koning of B. de Vries, maar die stelden zich in 1989 respectievelijk 1994 niet verkiesbaar. De interesse voor een zetel in de Tweede Kamer is gering, ministers die in 1994 wel in die kamer kwamen zijn veelal snel vertrokken (bijvoorbeeld Alders en Hirsch Ballin).

De bereidheid van ministers en kamerleden om de AOW pensioenen aan te tasten is ruimschoots gebleken. Tijdbom stelt op bladzijde 14 dat deze met circa tien procent zijn verlaagd vergeleken met cao-lonen, sinds 1982.

Op bladzijde 17 stellen auteurs: 'De ongelukkige uitspraak van... CDA-econoom Ad Kolnaar dat de de AOW-uitkering vier jaar lang zou worden bevroren, luidde een vrije val van de christen-democraten in'. Het betreft hier echter niet een mondelinge mededeling maar een onderdeel van het CDA verkiezingsprogramma (aan het slot: Financiële verantwoording). De 'vrije val' was al geruime tijd aan de gang, volgens opiniepeilingen. Het is wel zo dat de voorgenomen bevroering, in gulden, gedurende vier jaar, van de AOW-pensioenen, een nieuwe schok veroorzaakte. Dit mede omdat de AOW-uitkeringen al relatief zo waren gezakt én omdat het CDA liet blijken deze uitgaven te zien als een soort post op de rijksbegroting waar men elke paar jaar aan kon morrelen als de overheid krap bij kas raakte.

Zorg

Dit onderwerp is nog complexer dan de pensioenen. De interessante ideeën van de eerste drie boeken worden hier niet besproken. Slechts zij op één mogelijkheid gewezen die in de literatuur zelden wordt behandeld.

Veel waarde wordt gehecht aan consumptievrijheid. Sociale uitkeringen geschieden in het algemeen in geld zodat de keuzevrijheid blijft bestaan. Een uitzondering vormen medische voorzieningen. Men kan kostbare behandelingen die hinderlijk zijn en het leven weinig verlengen eventueel weigeren, maar men kan ze niet afwegen tegen een andere besteding van het geld dat met die behandeling gemoeid zou zijn. Velen zouden vermoedelijk

B O E K E N

echter liever dat geld in handen krijgen, voor zichzelf, of hun kinderen, of een goed doel, dan dat zij in plaats van bijvoorbeeld 92 jaar wellicht 95 jaar kunnen worden.

De keuze kan optimaal worden gedaan indien men vroeg in het leven, zeg op zijn 25ste of 30ste, kan kiezen tussen een behoorlijke medische verzekering (bijvoorbeeld tegen kosten

van ziekenhuisopname of van min of meer gewone operaties) en een dure die alle technische mogelijkheden dekt. Beide te financieren uit een premie die procentueel gezien van het inkomen afhangt, maar waarbij degene die een basisverzekering kiest zijn leven lang netto meer overhoudt.¹ Wellicht leeft hij dan van vreugde vanzelf al langer.

Noten

1. Deze gedachte is gelanceerd door B. Jönsson in 'Application of cost benefit analysis to health problems', bijdrage tot het congres van het International Institute of Public Finance te Nice in 1975.

W. DREES

was voorzitter van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening

Appendix Overzicht (ongenuanceerd) van aanbevelingen inzake de AOW en de aanvullende pensioenen.

onderwerp	TIJDBOM	JANSWEIJER	NYFER	B. DE VRIES
vut	sterk reduceren	reduceren	reduceren	—
Indexatie	cao lonen*	cao lonen plus ¼ van incidenteel	cao lonen	cao lonen
Scheidingspremie	handhaven	handhaven	—	afschaffen alle bejaarden 60% min. loon
Leeftijd	verhogen**	65 jaar	verhogen**	65 jaar
Premieheffing boven 65 jaar	ja	ja	neen	neen
<i>Aanvullende pensioenen</i>				
Grondslag	middelloon	middelloon	beschikbare premies	middelloon c.s.
Opbouw %	1,5% per jaar	eventueel verlagen	—	—

* zo nodig niet volledig de cao lonen volgen

** mits mensen onder de 65 jaar in voldoende mate werk hebben

— geen standpunt aangetroffen