



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Is de vergrijzing erg?

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2007). Is de vergrijzing erg? *Ae Communicatie*, 2-8. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15595>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15595>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Is de vergrijzing erg?

Prof. dr. Kees Goudswaard, hoogleraar economie in Leiden en kroonlid van de SER

Inleiding

Het is inmiddels overbekend: Nederland vergrijst. In de komende tientallen jaren zal het aandeel van de ouderen in de Nederlandse bevolking sterk toenemen. Hierbij speelt de 'baby boom' van na de tweede wereldoorlog een belangrijke rol. Maar de vergrijzing is structureel. Het geboortecijfer is al decennialang relatief laag, terwijl de gemiddelde levensverwachting steeds verder toeneemt. De volgende cijfers — ontleend aan de middenvariant van de meest recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek — zijn veelzeggend. De Nederlandse bevolking zal niet veel meer groeien en in 2030 uitkomen op circa 17 miljoen inwoners. Dat aantal blijft ongeveer gelijk tot 2050. De leeftijdsamenstelling van de bevolking verandert fors. Het aantal jongeren van 0-19 jaar zal de komende 40 jaar iets afnemen: van 4 miljoen tot 3,7 miljoen. Rond de eeuwwisseling bedroeg het aantal 20-64 jarigen - dat is de potentiële beroepsbevolking - nog 10 miljoen, tegen het jaar 2040 zal de omvang van deze groep zijn gedaald tot 9,1 miljoen. Binnen de beroepsbevolking valt de eerstkomende twintig jaar een scherpe verschuiving naar oudere leeftijdscategorieën waar te nemen.

Het aantal 65-plussers neemt gestaag toe en zal in 2040 bijna tweemaal zo groot zijn als in nu (4,2 miljoen versus ruim 2,3 miljoen thans). Uitgedrukt als aandeel van de 20-64 jarigen wordt gesproken van de 'grijze druk'. Op dit moment staan er tegenover elke honderd 20-64 jarigen nog ongeveer 23 65-plussers. In 2040 zijn er 46 ouderen per honderd potentieel economisch actieven. Na het jaar 2040 zal de grijze druk waarschijnlijk rond dat niveau blijven hangen.

Internationaal gezien is de vergrijzing in Nederland zeker niet uitzonderlijk. In alle OECD-landen zal de grijze druk de komende decennia toenemen. Binnen de Europese Unie zal de grijze druk in 2040 gemiddeld ongeveer 53% bedragen, ofwel bijna 10%-punt hoger dan in Nederland. Uitschieters zijn Italië en Spanje, die de grijze druk zullen zien oplopen tot circa 65%.

Gevolgen

De vergrijzing is op zichzelf vanzelfsprekend niet "erg", zoals onlangs ook nog eens werd benadrukt door de Raad van Economische Adviseurs. Het relatief lage geboortecijfer is in belangrijke mate een eigen keuze en de stijgende levensverwachting is een teken van maatschappelijke vooruitgang. Hogere welvaart en betere gezondheidszorg dragen bij aan

de hogere levensverwachting. Omdat mensen gemiddeld genomen ook langer gezond blijven, biedt de vergrijzing ook mogelijkheden tot maatschappelijke participatie tot op hogere leeftijd. Maar de vergrijzing heeft ook in tal van opzichten grote economische consequenties. Zo zal, als gevolg van het teruglopen van de beroepsbevolking, het arbeidsaanbod gaan afnemen, waardoor ook de potentiële economische groei terugloopt. Overigens zijn de vooruitzichten voor wat betreft de welvaartsgroei *per hoofd van de bevolking* nog niet zo slecht. Zelfs in het meest pessimistische langetermijnsce­nario van het Centraal Planbureau (CPB) stijgt het bbp per hoofd nog met 30 procent tot 2040. Dat is minder dan we gewend zijn, maar het gaat nog steeds om een flinke welvaartsgroei.

Het meest in het oog springend zijn de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Het CPB heeft daarover recent nieuwe berekeningen gemaakt in de studie *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, 2006. Bij ongewijzigd beleid stijgen de overheidsuitgaven fors. Naar verwachting lopen de uitgaven tot 2040 met circa 7 procent van het bbp op. Die stijging is vooral toe te rekenen aan de op omslagbasis gefinancierde AOW en aan de zorg, die ook sterk vergrijzingsgevoelig is. Tegenover deze uitgavenstijging staat een toename van de overheidsinkomsten met circa 4 procent van het bbp, vooral door hogere belastinginkomsten over pensioenuitkeringen. Per saldo ontstaat er een jaarlijks gat tussen inkomsten en uitgaven van ruim 3 procent van het bbp. In de situatie van 2006 gerekend gaat het om zo'n 16 miljard euro.¹ Het CPB concludeert hieruit dat de huidige arrangementen niet 'houdbaar' zijn, in de zin dat zonder beleidsaanpassing de overheidsfinanciën zullen ontsporen en een groeiende last zal worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Vanzelfsprekend zijn deze vergrijzingssommen gevoelig voor de gehanteerde aannames en omgeven met tal van onzekerheden. Maar er zijn zowel opwaartse als neerwaartse risico's, zodat de sommen niet op voorhand als pessimistisch of optimistisch kunnen worden gekwalificeerd, zoals in sommige commentaren naar voren is gebracht. Zowel de SER als de Studiegroep Begrotingsruimte beschouwen de CPB-berekeningen als de best beschikbare indicatie voor de omvang van de problematiek en hanteren deze berekeningen daarom als uitgangspunt voor beleid.

Beleidsopties

Al langere tijd wordt er een maatschappelijk en wetenschappelijk debat gevoerd over de wijze waarop ingespeeld moet worden op de vergrijzingsproblematiek. Dat debat is door de recente CPB-analyse weer verhevigd. Om op de genoemde uitdagingen in te spelen zijn er in principe drie oplossingsrichtingen of beleidssporen mogelijk: 1) versterking van het

¹ Het verdient de voorkeur, zo geeft ook het CPB aan, om dit zogeheten houdbaarheidstekort uit te drukken in termen van het robuuste EMU-saldo. Daarbij vindt niet alleen correctie plaats voor de conjunctuur, maar ook de rentelasten en de aardgasbaten blijven buiten beschouwing. Het houdbaarheidstekort in termen van het robuuste saldo is in de Ageingstudie bepaald op 2% bbp. Inmiddels is het houdbaarheidstekort echter al weer flink naar boven bijgesteld als gevolg van de nieuwe bevolkingsprognose van het CBS, die uitgaat van een hardere stijging van de levensverwachting dan in eerdere prognoses.

economisch draagvlak, 2) sparen, en 3) aanpassing van de vergrijzingsgevoelige regelingen. Hieronder worden deze opties nader toegelicht.

Ad 1. Het economisch draagvlak kan worden versterkt door een hogere arbeidsparticipatie. Daardoor stijgen de belasting-en premie-inkomsten en kan een deel van de vergrijzingslast worden opgevangen. Als de participatie van degenen die nu een uitkering hebben toeneemt, snijdt het mes zelfs aan twee kanten. De SER wil ongeveer de helft van de vergrijzingslast opvangen door hogere participatie, zo staat te lezen in het onlangs uitgebrachte Advies Sociaal Economisch Beleid op Middellange Termijn. Maar in de vergrijzingssommen van het CPB is al rekening gehouden met een stijging van de participatie, onder meer omdat oudere generaties vrouwen plaats maken voor jongere generaties, waarvoor het normaler is om aan het arbeidsproces deel te nemen. Dat betekent dat de SER-doelstelling een extra impuls aan de arbeidsdeelname vraagt. Uit nadere berekeningen blijkt dat de participatiegraad, die nu circa 72 procent bedraagt, zal moeten toenemen naar 80 procent. Daarmee zou Nederland een participatie kennen die vergelijkbaar is met landen als Denemarken en Zweden. Dat is een ambitieuze doelstelling, maar geen onhaalbare. De SER wil deze doelstelling realiseren door in het bijzonder de participatie van oudere werknemers, van vrouwen en van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen. Bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen vormt al langer een hoge beleidsprioriteit. Zoals bekend waren de VUT- en prepensioenmaatregelen van het kabinet Balkenende-II hierop gericht.

Ad 2. In de tweede plaats kan het vergrijzingsgat worden gedicht als de overheid meer spaart, in de zin dat jaarlijks een begrotingsoverschot wordt gerealiseerd. Als uitsluitend op deze beleidsoptie wordt gemikt, zou dat tot 2040 een jaarlijks begrotingsoverschot van 3% van het bbp moeten zijn. Dat vereist echter een forse verlaging van de overheidsuitgaven en/of verhoging van de belastingdruk. Dit brengt vanzelfsprekend ook weer nadelen met zich mee. Met name lastenverhoging heeft negatieve economische effecten en kan daardoor het draagvlak voor collectieve voorzieningen juist schaden.

Het rechtstreeks sparen voor de AOW, dus invoering van kapitaaldekking in de eerste pijler, is een weinig voor de hand liggende optie. De mix van omslagfinanciering en kapitaaldekking die het Nederlandse pensioenstelsel kenmerkt, kan worden gekwalificeerd als een verstandige vorm van risicospreiding, zoals ook diverse gezaghebbende internationale instituten hebben aangegeven. Bovendien zou kapitaaldekking in de eerste pijler een lange transitiefase met hogere premies met zich mee brengen.

Op het eerste gezicht vindt er al fondsvorming plaats via het zogeheten AOW Spaarfonds dat in 1998 is ingesteld. Dat is echter schijn, want het gaat hierbij niet om een echt fonds. Het is een begrotingsfonds dat alleen op papier bestaat en een vordering op de staat zelf heeft. Het AOW Spaarfonds brengt alleen tot uitdrukking dat vermindering van de overheidsschuld plaatsvindt ten behoeve van de toekomstige betaalbaarheid van de AOW.

Ad 3. Het beleid kan ten slotte ook aangrijpen bij de vergrijzingsgevoelige instituties zelf, dus in het bijzonder bij de AOW en de gezondheidszorg. Zo adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte om aan te sluiten bij de kern van het probleem en dus, naast draagvlakversterking, de vergrijzingsgevoelige regelingen te hervormen. Voor wat betreft

de zorg kan daarbij worden gedacht aan pakketverkleining en/of hogere eigen bijdragen. De meeste aandacht gaat echter uit naar de opties om de AOW te hervormen. Daarbij gaat het vooral om de fiscalisering van de AOW en om verhoging van de AOW-leeftijd.

Fiscalisering AOW

In de eerste plaats kan worden overwogen om de groep 65-plussers geleidelijk mee te laten betalen aan de kosten van de AOW. Nu geldt voor deze groep een premievrijstelling, waardoor het belasting- en premietarief in de eerste schijf voor hen bijna 18%-punt lager is dan voor 65-minners. Deze vrijstelling is gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Dat snijdt echter geen hout, want bij de AOW is geen sprake van een relatie tussen de (hoogte van de) uitkering en de te betalen premie. Bij de financiering is sprake van inkomenssolidariteit, zodat de AOW veeleer het karakter van een basisvoorziening heeft. Premieheffing bij 65-plussers treft overigens alleen de inkomens boven de AOW-uitkering, vanwege de netto-netto koppeling van de AOW aan het minimumloon. Met name de aanvullende pensioenen worden getroffen. Daar staat tegenover dat de opbouw van de aanvullende pensioenen sterk fiscaal gefacilieerd wordt.

Fiscalisering van de AOW-premie (financiering uit de algemene middelen) heeft materieel ongeveer hetzelfde effect als invoering van een premieplicht voor 65-plussers. Als gevolg van de in 1998 geïntroduceerde premiemaximering is er al sprake van een zeer geleidelijke fiscalisering van de AOW. Volledige fiscalisering zou volgens het CPB een opbrengst hebben van 0,7 procent van het bbp en draagt dus flink bij aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem.

De SER is voorstander van geleidelijk verdere fiscalisering. Daarmee wordt, aldus de SER, een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling binnen de groep ouderen en tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. De lasten op toekomstig werkenden hoeven minder te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt, met positieve effecten op de werkgelegenheid.

Verhoging AOW-leeftijd

In de tweede plaats kan worden gedacht aan het verhogen van de AOW-leeftijd. Diverse landen hebben de pensioenleeftijd al verhoogd met het oog op de vergrijzing, dan wel een verhoging in de toekomst aangekondigd. Een veelal betere gezondheid van ouderen en een stijgende levensverwachting vormen goede argumenten hiervoor. Als bezwaar tegen deze optie geldt dat de effecten relatief gering zullen zijn, zolang de arbeidsparticipatie van oudere werknemers nog zo laag is. Op dit moment werkt slechts zo'n 6 procent van de werknemers door tot hun 65^e verjaardag. Het beleid is er echter op gericht de arbeidsdeelname van 65-minners te verhogen. Daarmee zou op langere termijn het effect van verhoging van de AOW-leeftijd groter worden. Vanuit de optiek van een betrouwbare en voorspelbare overheid is het onwenselijk om als de vergrijzingspiek

dichtbij komt de AOW-leeftijd plotseling fors te verhogen. Burgers kunnen daar dan niet goed meer op anticiperen. Vandaar dat nogal eens wordt voorgesteld om de AOW-leeftijd geleidelijk te verhogen, bijvoorbeeld in stapjes van een maand per jaar. Wanneer daarmee in 2011 zou worden begonnen zou de AOW-leeftijd in 2035 op 67 jaar uitkomen.

Volgens het CPB draagt een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd 0,6 procent van het bbp bij aan de houdbaarheidsproblematiek. De effecten op werkgelegenheid en economische groei zijn op langere termijn flink positief.

Welke keuzes?

Er kunnen verschillende accenten worden gelegd op de diverse beleidsopties om de financiële problemen als gevolg van vergrijzing aan te pakken. Mijns inziens verdient het aanbeveling om te kiezen voor een mix van maatregelen en alle drie de genoemde beleidssporen te volgen. Als meerdere instrumenten worden ingezet hoeven specifieke maatregelen minder ingrijpend te zijn en is het probleem beter beheersbaar.

Zoals hiervoor gesteld, ligt het voor de hand om ten minste een deel van de problematiek op te lossen door aanpassing van vergrijzingsgevoelige regelingen. Juist die oplossingsrichting ligt echter politiek het meest gevoelig. Het CPB heeft zoals gebruikelijk afgelopen najaar de verkiezingsprogramma's doorgerekend, waarbij men dit keer ook heeft gekeken naar de 'vergrijzingsbestendigheid' van het voorgestelde beleid. De ontvullende conclusie van het CPB is dat geen enkele politieke partij volledig uitzicht biedt op toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dat is te meer teleurstellend, omdat de omvang van de problematiek al is teruggebracht, doordat in 2011 ook bij ongewijzigd beleid volgens de CPB-berekeningen al sprake zal zijn van een begrotingsoverschot. Van de vier grootste politieke partijen kiest de PvdA voor fiscalisering van de AOW. De eerdere voorstellen daartoe zijn echter als gevolg van alle commotie zodanig afgezwakt dat er nog maar een gering effect op de houdbaarheid overblijft. Het CDA wil geen enkele verandering in de AOW, maar bepleit wel een beperking van de zorguitgaven, vooral door marktwerking. Ook de VVD laat de AOW ongemoeid, maar wil de sociale uitkeringen voor 65-minners niet meer koppelen aan de lonen, maar aan de prijzen. CDA, VVD en SP kiezen, evenals de SER, voor een geleidelijke individualisering van de algemene heffingskorting. Dat betekent dat de arbeidsparticipatie van niet werkende partners wordt bevorderd.

Het Coalitieakkoord

De nieuwe regeringscoalitie kiest voor een variant van fiscalisering van de AOW. Van iedereen die na 1945 is geboren zal vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden gevraagd om in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen. Dat gebeurt door geleidelijke invoering van een heffing over het inkomen naast de AOW (meestal aanvullend pensioen) boven de 18.000 euro tot het einde van de tweede belastingschijf.

De heffing is in eerste instantie 0,6% en loopt op tot 17,9% (de hoogte van de AOW-premie) in 2040. Maar om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen krijgen 63- en 64-jarigen die nog werken een arbeidsbonus. Bij doorwerken tot 65 jaar is deze bonus gelijk aan de hiervoor genoemde heffing boven de 65 jaar, zodat deze heffing per saldo nul is.

Dit is een op zichzelf creatieve variant: de bijdrage aan de kosten van vergrijzing door 65-plussers wordt gecombineerd met een prikkel tot langer werken, hetgeen bijdraagt aan een sterker draagvlak. Er zijn echter wel enige kanttekeningen te plaatsen bij dit beleidsvoornemen. In de eerste plaats lijkt het plan uitvoeringstechnisch erg complex, zoals het CPB ook opmerkt in een notitie met een indicatie van de effecten van het Coalitieakkoord. Zo zouden er voor 65-plussers de facto verschillende belastingtarieven gaan gelden, afhankelijk van het arbeidsverleden vóór het 65-jaar. En wat te doen als 63- of 64-jarigen gedurende een deel van het jaar werken, of in deeltijd, of als er inkomsten uit onderneming zijn? De coalitiepartners geven verder aan te willen overleggen met sociale partners over de uitwerking van de regeling voor mensen met zware beroepen. Een tweede kanttekening is dat deze variant van fiscalisering maar weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten: per saldo levert de ouderenhffing een verbetering van de houdbaarheid met 0,15% bbp op. Dat is een stuk minder dan volledige fiscalisering vanwege de relatief hoge drempel van 18.000 euro en – in mindere mate – de korting op de heffing voor diegenen die langer doorwerken.

Ook andere maatregelen in het akkoord hebben invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Dat geldt onder meer voor de gedeeltelijke individualisering van de algemene heffingskorting, de invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting en enkele maatregelen in de zorg (meer marktwerking, maar met mate). Tezamen leiden deze maatregelen met doorwerking na 2011 tot een verbetering van de houdbaarheid met 0,65% bbp. Het Coalitieakkoord (blz. 46) merkt op dat uitgangspunt is dat met de verschillende maatregelen een derde van het houdbaarheidstekort wordt opgevangen. In drie periodes, dat wil zeggen voor 2020, worden dan houdbare overheidsfinanciën bereikt. Volgens de indicatieve CPB-analyses leidt het Coalitieakkoord echter tot minder dan een derde verbetering van het houdbaarheidsprobleem. Dat is al met al op dit punt toch wel een erg bescheiden bijdrage. Die bijdrage kan nog wel iets groter worden als de ingezette prikkels voor langer doorwerken op termijn een groot effect zouden hebben.

Aanvullende pensioenen

De kapitaalgedekte aanvullende pensioenen zijn in beginsel minder gevoelig voor demografische veranderingen dan de via omslagpremies gefinancierde AOW. De forse pensioenbesparingen plaatsen Nederland met het oog op de vergrijzing in een relatief gunstige positie ten opzichte van de meeste andere Europese landen, die nauwelijks kapitaaldekking kennen. Aldus concludeerde de Europese Commissie nog zeer onlangs.

Toch kan de vergrijzing ook effecten hebben op de aanvullende pensioenen. Zo leidt een onvoorziene stijging van de levensverwachting tot hogere kosten. Verder neemt de premieplichtige loonsom in omvang af in verhouding tot de opgebouwde pensioenaanspraken. Dat betekent dat als gevolg van de vergrijzing premieverhoging een minder effectief instrument wordt om de dekkingsgraad te herstellen. Ten slotte kan op langere termijn, wanneer gepensioneerden hun besparingen massaal willen omzetten in consumptie, bij een gegeven productiecapaciteit, overbesteding optreden. Dit kan resulteren in inflatie, die de reële waarde van kapitaalgedekte aanspraken zou aantasten. Overigens bevatten de meeste pensioenregelingen (tot voor kort) ook omslagelementen. Actieve deelnemers betalen niet alleen premie voor de opbouw van hun eigen pensioen, maar ook voor de indexatie van de uitkering van reeds gepensioneerden. Bij eindloonregelingen worden loonsverhogingen op latere leeftijd tevens berekend over alle reeds verstreken dienstjaren. Daardoor is een inhaalpremie noodzakelijk: de zogeheten 'backservice'. Deze backservice wordt doorgaans omgeslagen over de premiebetalers, waarbij voor jongeren en ouderen meestal dezelfde premie wordt gehanteerd. Een vergrijzend deelnemersbestand leidt door deze oorzaken bij een onveranderde opbouw van rechten tot hogere pensioenpremies.

De overstap die de laatste jaren is gemaakt van eindloonregelingen naar voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen heeft aanzienlijk bijgedragen aan de houdbaarheid van het pensioenstelsel op langere termijn. De risico's zijn beter verdeeld over de actieve verzekerden en de gepensioneerden, mede omdat beperking van de indexering ook de opgebouwde pensioenaanspraken van de actieve verzekerden aantast. De systematiek van middelloon kan ook bijdragen aan een hogere arbeidsdeelname van oudere werknemers. Als aan het eind van de carrière een stapje terug wordt gezet, bijvoorbeeld doordat een minder belastende functie wordt aanvaard, gaat dat veel minder ten koste van het pensioen dan bij een eindloonregeling.

Een verdergaand alternatief is de beschikbare-premieregeling. Vanwege het individuele karakter zijn de kosten van dit stelsel niet of nauwelijks gevoelig voor de vergrijzing. Daar staan echter nadelen tegenover. Het risico van tegenvallende beleggingsopbrengsten en van een stijging van de inflatie ligt in dit stelsel volledig bij de (gewezen) werknemer. Het uiteindelijke pensioenresultaat kan daardoor sterk tegenvallen. Bij een middelloonstelsel kunnen deze risico's voor een deel worden opgevangen door jonge cohorten premiebetalers: er is solidariteit tussen generaties.

Conclusie

De vergrijzing is voor een deel het gevolg van hogere welvaart en betere gezondheidszorg en is dus zeker niet "erg". Nederland staat er internationaal gezien ook relatief goed voor vanwege de omvangrijke kapitaaldekking. Dat neemt niet weg dat de vergrijzing bij ongewijzigd beleid onvermijdelijk tot hogere kosten van collectieve voorzieningen leidt, waardoor de overheidfinanciën dreigen te ontsporen en toekomstige generaties in de problemen kunnen komen. Met een evenwichtige mix van maatregelen is het probleem

goed beheersbaar. Daarbij gaat het om versterking van het economisch draagvlak door hogere arbeidsparticipatie, het realiseren van een overschot op de begroting en aanpassing van vergrijzingsgevoelige regelingen. Als de arbeidsparticipatie in de komende tien jaar stijgt van 72% naar 80%, zoals de SER bepleit, is daarmee de helft van het probleem opgelost. Daarnaast zouden een geleidelijke fiscalisering van de AOW en/of verhoging van de AOW-leeftijd voor de hand liggende opties zijn. De nieuwe regeringscoalitie heeft gekozen voor een op zichzelf creatieve variant van fiscalisering. Hogere bijdragen van 65-plussers worden gecombineerd met prikkels voor langer doorwerken. Maar uitvoeringstechnisch lijkt deze maatregel erg gecompliceerd en omdat de extra heffing maar op een relatief kleine groep betrekking heeft is de bijdrage aan het houdbaarheidsprobleem in verband met de vergrijzing gering. Ook het Coalitieakkoord schuift een flink deel van de kosten van de vergrijzing door naar later.