



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Inspelen op vergrijzing

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2009). Inspelen op vergrijzing. *Ae Consultancy*, (februari 2009), 1-8.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15647>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15647>

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

Inspelen op vergrijzing

Prof. dr. Kees Goudswaard, Hoogleraar Economie aan de Universiteit Leiden

Inleiding

Vergrijzing kan gezien worden als een gevolg van maatschappelijke vooruitgang en is als zodanig zeker geen 'probleem'. Maar de vergrijzing brengt wel ingrijpende economische effecten met zich mee, met name voor de arbeidsmarkt en de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. De arbeidsmarkt wordt krapper en de pensioenen en de gezondheidszorg duurder. Dit artikel gaat in op deze gevolgen en de wijze waarop daar beleidsmatig op ingespeeld kan worden. Dat is al langere tijd een zeer belangrijk thema in het maatschappelijk en wetenschappelijk debat, zij het op dit moment overschaduwd door de economische malaise als gevolg van de kredietcrisis. Maar die doet niets af aan het belang van de beleidsaanpassingen die noodzakelijk zijn met het oog op de langere termijn. In tegendeel, de vergrijzingsopgave wordt groter als gevolg van de kredietcrisis. De verschillende beleidsopties worden hierna besproken, met speciale aandacht voor aanpassingen van de AOW. Tevens zal het actuele kabinetsbeleid in relatie tot de vergrijzing aan de orde komen.

De demografische ontwikkeling

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 recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek van december 2008 — zijn veelzeggend. De Nederlandse bevolking zal nog enigszins groeien en in 2040 uitkomen op circa 17,5 miljoen inwoners. Dat aantal zakt iets tot 17,3 miljoen 2050. De leeftijdssamenstelling van de bevolking verandert fors. Het aantal jongeren van 0 t/m 19 jaar zal de komende 40 jaar iets afnemen: van 3,9 miljoen tot 3,7 miljoen. In 2008 bedroeg het aantal 20 t/m 64 jarigen - dat is de potentiële beroepsbevolking - nog 10 miljoen, tegen het jaar 2040 zal de omvang van deze groep zijn gedaald tot 9,2 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 (4,5 miljoen versus ruim 2,4 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 24 65-plussers. In 2040 zijn er 49 ouderen per honderd potentieel

economisch actieven. Na het jaar 2040 zal de grijze druk iets zakken, maar op een veel hoger niveau dan nu 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 4%-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”. 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 grote economische consequenties. Zo zal, als gevolg van het fors teruglopen van de potentiële beroepsbevolking met bijna een miljoen mensen, het arbeidsaanbod flink gaan afnemen. Tegelijkertijd zal de vraag naar arbeid nog flink toenemen, met name in de gezondheidszorg. Voor een deel is dat ook weer het gevolg van de vergrijzing. Zoals de Commissie Bakker vorig jaar krachtig heeft benadrukt leiden deze ontwikkelingen tot een perspectief op langere termijn van toenemende schaarste en krapte op de arbeidsmarkt. Als gevolg van het afnemend arbeidsaanbod loopt ook de potentiële economische groei terug. 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.

Veel aandacht is er al geweest voor de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Gezaghebbend zijn in dit verband de berekeningen van het Centraal Planbureau in de Ageing-studie. Bij ongewijzigd beleid stijgen de overheidsuitgaven fors. Naar verwachting lopen de uitgaven als gevolg van de vergrijzing tot 2040 met circa 7 % 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 % van het bbp, vooral door hogere belastinginkomsten over pensioenuitkeringen. Per saldo ontstaat er een jaarlijks gat tussen inkomsten en uitgaven van ruim 3 % van het bbp.¹ Het CPB concludeert hieruit dat de huidige arrangementen niet ‘houdbaar’ zijn, in de zin dat zonder

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 Ageing-studie bepaald op 2% van het 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.

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 (een adviescommissie bestaande uit topambtenaren) 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 CPB-analyse verhevigd. Om op de genoemde uitdagingen in te spelen zijn er, zoals onder meer aangegeven door de Studiegroep Begrotingsruimte, in principe drie oplossingsrichtingen of beleidssporen mogelijk: 1) versterking van het 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. Vanzelfsprekend draagt een hogere participatie ook bij aan het oplossen van de krapte op de arbeidsmarkt. Daarom heeft het kabinet aan dit thema een hoge prioriteit toegekend.

De SER heeft in 2006 geadviseerd om ongeveer de helft van de vergrijzingslast opvangen door hogere participatie. Dat betekent 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. Het kabinet heeft deze doelstelling overgenomen en wil in het jaar 2016 de doelstelling van 80 procent realiseren. De Commissie Bakker is ingesteld om te adviseren over maatregelen om dit doel te halen. Bakker heeft geadviseerd om een aanpak langs drie sporen te volgen. Het eerste spoor betreft maatregelen op korte termijn om zo snel mogelijk meer mensen aan het werk te krijgen. Het kabinet heeft verschillende van die aanbevelingen overgenomen. Zo is de doorwerkbonus ingevoerd, werkgevers krijgen flinke premiekortingen bij het in dienst nemen van oudere werklozen en het in dienst houden van werknemers van 62 jaar en ouder. Jongeren tot 27 jaar moeten werken of leren (en ontvangen dus in beginsel geen bijstand) en deeltijdwerk wordt aantrekkelijker. De Commissie Bakker adviseert ook een tweede spoor te volgen, waarbij het gaat om maatregelen die gericht zijn op het behoud van werkzekerheid. Belangrijkste voorstellen hier zijn de omvorming van de WW naar een werkverzekering en de invoering van een Werkbudget (waarin onder meer ook de levensloopregeling zou moeten opgaan).

Het derde spoor richt zich op duurzame arbeidsparticipatie op langere termijn, met als belangrijkste aanbeveling een verhoging van de pensioenleeftijd (zie verder in dit artikel). Deze voorstellen om de werking van de arbeidsmarkt structureel te verbeteren zijn door het kabinet (vooralsnog) niet overgenomen. Dat maakt het realiseren van de participatiedoelstellingen op langere termijn erg twijfelachtig. De economische malaise als gevolg van de kredietcrisis zal het toch al een stuk lastiger maken om de doelstelling van een participatie van 80 procent in 2016 te realiseren. Overigens doet de sterke verslechtering van de arbeidsmarkt en de snel oplopende werkloosheid op korte termijn niets af aan de hoge prioriteit van een toenemende participatie en een flexibeler arbeidsmarkt op (middel)lange termijn.

Ad 2. In de tweede plaats kan het houdbaarheidstekort, ofwel 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 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. Maar ook een beperkter begrotingsoverschot draagt bij aan de aanpak van de vergrijzing. Met het oog daarop streefde het kabinet naar een begrotingsoverschot van 1,1 % van het bbp aan het eind van de rit in 2011. Inmiddels is dat doel volkomen achterhaald. Volgens de februariraming van het CPB zal het begrotingssaldo als gevolg van de economische malaise zeer snel verslechteren. In 2010 zou er zelfs een tekort van 5,4% van het bbp zijn. Daarbij komt dat er buiten de begroting om grote bedragen zijn geleend ter ondersteuning van de financiële sector. Daardoor stijgt de overheidsschuld exponentieel. Al met al is duidelijk dat de opgave om te komen tot houdbare overheidsfinanciën als gevolg van de kredietcrisis aanzienlijk wordt vergroot.

Naast het realiseren van een begrotingsoverschot zou ook rechtstreeks kunnen worden gespaard voor de AOW, dat wil zeggen invoering van kapitaaldekking in de eerste pijler. Dat is echter 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

Een eerste optie is 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 en tweede schijf voor hen 17,9%-punt lager is dan voor 65-minners. Deze vrijstelling zou gebaseerd moeten zijn op de verzekeringsbeginsel. Dat beginsel snijdt hier echter geen hout, want bij een verzekering verwacht je een relatie tussen de (hoogte van de) uitkering en de te betalen premie en die relatie bestaat bij de AOW niet. Bij de financiering is sprake van inkomenssolidariteit, zodat de AOW veeleer het karakter van een sociale voorziening 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. De toepassing van de omkeerregel (premie aftrekbaar, pensioen belast, maar tegen een lager tarief en geen belastingheffing in box 3) betekent een fiscale subsidie voor pensioensparen die op jaarbasis ruim 10 miljard inkomstenderving voor de schatkist met zich mee brengt.

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 toenemende bijdrage uit de algemene middelen en dus een geleidelijke fiscalisering van de AOW. Volledige fiscalisering zou volgens het CPB een opbrengst hebben van 0,7 % van het bbp en draagt dus flink bij aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem.

De SER is voorstander van geleidelijk verdere fiscalisering. De lasten op toekomstig werkenden hoeven dan minder te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt, met positieve effecten op de werkgelegenheid. Door middel van fiscalisering wordt, aldus de SER, een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling binnen de groep ouderen en tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. Ouderen worden over het algemeen steeds welvarender. Volgens ramingen van het Ministerie van SZW zal de reële inkomensontwikkeling van ouderen de komende decennia gemiddeld genomen gunstiger zijn dan van jongeren, vooral dankzij betere pensioenen.² Volgens dezelfde studie zou het mediane inkomen van 65-plussers dat van 18-64 jarigen over een jaar of 5 à 10 zelfs gaan overtreffen. Vanuit dat beeld gezien is het niet onlogisch om bij de financiering van de AOW niet alleen maar uit te gaan van solidariteit van jong met oud, maar ook omgekeerd. Op grond van soortgelijke overwegingen bepleit ook de Commissie Bakker een fiscalisering van de AOW.

² Bij deze ramingen is overigens geen rekening gehouden met de huidige problemen bij de pensioenfondsen die er toe leiden dat er nauwelijks indexatie van de pensioenen plaatsvindt.

Het kabinetsbeleid

In het Coalitieakkoord van het huidige kabinet werd gekozen voor een variant van fiscalisering van de AOW. Van iedereen die na 1945 is geboren zou vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden gevraagd om in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen. Dat zou gebeuren 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. Die heffing zou in eerste instantie 0,6% bedragen en oplopen tot 17,9% (de hoogte van de AOW-premie) in 2040. Maar om de arbeidsparticipatie te bevorderen zouden oudere werknemers een bonus ontvangen. Bij doorwerken tot 65 jaar zou deze bonus gelijk zijn aan de hiervoor genoemde heffing boven de 65 jaar, zodat deze heffing per saldo nul is. Dit leek een op zichzelf creatief compromis tussen de coalitiepartners, die verdeeld waren over de wenselijkheid van fiscalisering. Op deze manier zou de bijdrage aan de kosten van vergrijzing door 65-plussers wordt gecombineerd met een prikkel tot langer werken, hetgeen bijdraagt aan een sterker draagvlak. Het plan bleek echter een voorbeeld van slecht doordacht beleid. In de eerste plaats was het uitvoeringstechnisch enorm complex, zoals het CPB ook meteen opmerkte 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. Een tweede bezwaar was dat deze variant van fiscalisering maar weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten: per saldo leverde deze ouderenhffing een verbetering van de houdbaarheid met slechts 0,15% van het bbp op. Dat komt vooral door de hoge drempel van 18.000 euro en – in mindere mate – de korting op de heffing voor diegenen die langer doorwerken.

Inmiddels heeft het kabinet de plannen op dit punt veranderd. De doorwerkbbonus is losgekoppeld en is al in 2009 ingevoerd (zie hiervoor). Daarnaast wordt van ouderen met ingang van 2011 een zogenoemde houdbaarheidsbijdrage naar draagkracht gevraagd. In het Belastingplan 2009 wordt deze maatregel uitgewerkt. Het blijft zo dat 65-plussers geen AOW-premie betalen. Daardoor blijft ook het tariefvoordeel voor ouderen in de eerste en tweede belastingschijf in stand. Maar de tweede belastingschijf wordt alleen voor 65-plussers langzamerhand ingekort, door voor deze groep de bovengrens van de tweede schijf niet volledig te indexeren. Dat betekent dat betrokkenen eerder in de derde schijf vallen met het volledige belastingtarief van thans 42%. Indirect is dit ook een variant op fiscalisering, want ouderen gaan meer belasting betalen, maar ook weer een heel beperkte variant. Immers, alleen de 65-plussers waarvan het inkomen rond de grens van de tweede belastingschijf (€ 32.127 in 2009) of hoger ligt worden geconfronteerd met de houdbaarheidsbijdrage. De maatregel is zo vormgegeven dat de budgettaire opbrengst gelijk is aan de heffing zoals beschreven in het Coalitieakkoord. Dat wil zeggen dat ook deze maatregel een lage opbrengst heeft en maar een zeer beperkte bijdrage levert aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem.

Verhoging AOW-leeftijd

Een tweede en veel bepleite maatregel om in te spelen op de vergrijzing is 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 nog steeds stijgende levensverwachting vormen goede argumenten hiervoor. Volgens herziene berekeningen van het CPB draagt een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd tussen de 1,0 en 1,4 % van het bbp bij aan de houdbaarheidsproblematiek. Dat is dus zeer substantieel. Ook de effecten op werkgelegenheid en economische groei zijn op langere termijn flink positief.

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. Zo stelt de Commissie Bakker voor om uiterlijk in 2016 te beginnen met een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd met een maand per jaar. Daarmee wordt dan in 2040 een pensioenleeftijd van 67 jaar bereikt. Op deze wijze wordt de pensioenleeftijd in feite gekoppeld aan de stijgende levensverwachting.

In een reactie op het rapport van de Commissie Bakker geeft het kabinet aan dat een verhoging van de pensioenleeftijd “welhaast onvermijdelijk” is. Toch neemt het kabinet dit advies, dat door vele deskundigen wordt onderschreven, niet over. Blijkbaar ligt er hier nog steeds een politiek taboe. Het kabinet geeft aan prioriteit te willen blijven geven aan een verhoging van de arbeidsparticipatie beneden de 65 jaar. Maar een verhoging van de pensioenleeftijd blijkt juist een zeer effectieve maatregel daartoe, zoals onder meer blijkt uit de ervaringen in landen die hun pensioenleeftijd al hebben verhoogd, zoals de Scandinavische landen. Het kabinet heeft wel een wetsvoorstel voorbereid om de AOW-leeftijd te flexibiliseren. Mensen mogen vrijwillig hun AOW maximaal 5 jaar uitstellen. Bij elk jaar uitstel wordt de AOW-uitkering met 5% verhoogd. Het effect van deze maatregel op de arbeidsparticipatie is echter naar verwachting gering. Mensen kunnen nu ook langer doorwerken en hun AOW tegen een vergelijkbaar percentage op een jaardeposito zetten of in een lijfrente storten.

Een door sommigen geopperd alternatief is om de AOW-leeftijd te koppelen aan het arbeidsverleden. Dat leidt dus tot een individualisering van de pensioenleeftijd. Degenen die op jonge leeftijd zijn begonnen met werken en bijvoorbeeld 40 jaar hebben gewerkt kunnen dan eerder met pensioen. Dat lijkt op zichzelf redelijk. Het probleem is dat een dergelijk beleidsoptie zeer nadelig uitpakt voor vrouwen, die vaak minder arbeidsverleden hebben, maar nu wel een gelijke AOW-uitkering ontvangen.

Aanvullende pensioenen

Bij de aanvullende pensioenen is op dit moment sprake van een ernstige situatie, maar dat heeft alles te maken met de sterk uitgeholde vermogensposities en niet direct met de vergrijzing. De kapitaalgedekte aanvullende pensioenen zijn in beginsel minder gevoelig voor demografische veranderingen dan de via omslagpremies gefinancierde AOW. 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.

Wat is het effect van de hiervoor besproken maatregelen op de aanvullende pensioenen? Fiscalisering van de AOW of varianten daarop betekenen vanzelfsprekend een wat lager aanvullend pensioen. Zo heeft de “houdbaarheidsbijdrage” die het kabinet wil introduceren een maximaal negatief koopkrachteffect voor gepensioneerden van € 254 per jaar in 2015, oplopend tot maximaal € 950 per jaar in 2030. Het CPB becijfert een koopkrachteffect van maximaal -0,9% in 15 jaar bij geleidelijke fiscalisering. De SER merkt hierover op dat ook bij geleidelijke fiscalisering de ontwikkeling van het gemiddeld besteedbaar inkomen van ouderen nog steeds gunstiger zal zijn dan dat van jongeren. Ook zal bij fiscalisering per saldo nog steeds sprake zijn van een fiscaal voordeel door toepassing van de omkeerregel (zie hiervoor), zij het een wat kleiner voordeel dan nu.

Als de AOW-leeftijd wordt verhoogd zou daaraan volgens onder meer de Commissie Bakker ook een verhoging van de pensioenleeftijd in de aanvullende pensioenen kunnen worden gekoppeld. Dat kan volgens de Commissie bijvoorbeeld door de spilleeftijd in het Witteveenkader (dat de fiscale behandeling van pensioenen bepaalt) ook aan de levensverwachting te koppelen en de richtleeftijd van 65 jaar geleidelijk te verhogen. Verhoging van de pensioenleeftijd in de eerste én de tweede pijler zou volgens CPB-ramingen betekenen dat de arbeidsparticipatie van mensen tussen 20 en 65 jaar met 40.000 à 120.000 toeneemt. Daarnaast zouden er ook flink meer 65-plussers aan de slag gaan.

Conclusie

De vergrijzing is voor een deel het gevolg van hogere welvaart en betere gezondheidszorg en is dus zeker niet “erg”. Dat neemt niet weg dat de vergrijzing bij ongewijzigd beleid tot tekorten op de arbeidsmarkt en hogere kosten van collectieve voorzieningen zal leiden. De overheidsfinanciën dreigen dan te ontsporen en toekomstige generaties zullen in de problemen kunnen komen. Met een evenwichtige mix van maatregelen is dit probleem echter goed beheersbaar. Er zijn in principe drie opties: versterking van het economisch draagvlak door hogere arbeidsparticipatie, het realiseren van een overschot op de begroting en aanpassing van vergrijzingsgevoelige regelingen. Omdat de kredietcrisis een fors gat in de begroting slaat wordt het van groter belang om stevig in te zetten op de andere twee opties. Als de arbeidsparticipatie wordt verhoogd van 72% naar 80% wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het voorkomen van grote knelpunten op de arbeidsmarkt en zou de helft van het financiële houdbaarheidsprobleem worden opgelost. Het nu door het kabinet ingezette beleid zal echter onvoldoende zijn om deze doelstelling

te realiseren. Wat betreft de AOW zijn geleidelijke fiscalisering en verhoging van de AOW-leeftijd voor de hand liggende opties, die ook bepleit worden door de Commissie Bakker. Het kabinet voert wel een variant van fiscalisering door, maar een sterk afgezwakte variant, die maar een geringe budgettaire bijdrage oplevert. Verhoging van de AOW-leeftijd acht het kabinet welhaast onvermijdelijk, maar het gebeurt toch (nog) niet. De Commissie Bakker laat zien dat het koppelen van AOW- en pensioenleeftijd aan de levensverwachting een sterk positief effect heeft op de arbeidsparticipatie. Bovendien is de bijdrage aan het houdbaarheidsprobleem substantieel. Er is werk aan de winkel voor een volgend kabinet.