



Vergrijzing en houdbaarheid: verdeling van inkomens en risico's over generaties

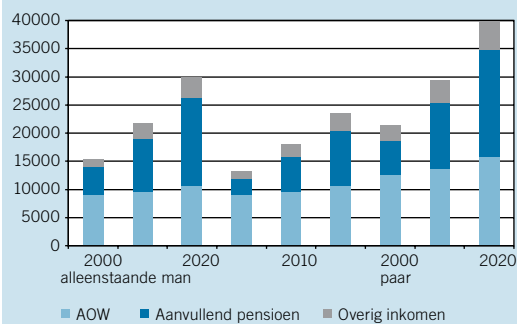
De vergrijzing van de bevolking is een structureel fenomeen. Bij ongewijzigd beleid heeft de vergrijzing grote gevolgen voor de verdeling van inkomens en risico's over generaties. Nu ingrijpen heeft belangrijke voordelen: het verdeelt de rekening gelijkmatiger over de generaties, vermindert de onzekerheid in het overheidsbeleid en stelt mensen via overgangstermijnen in staat te anticiperen op de onvermijdelijke veranderingen in onze collectieve arrangementen.

De vergrijzing is in de kern een positieve ontwikkeling. Mensen leven langer en in goede gezondheid. Bovendien is ook de inkomens- en vermogenspositie van ouderen – gemiddeld genomen – verder verbeterd. 'Oud' is gelukkig niet langer synoniem aan 'arm'. De verwachting is dat ook de komende decennia de levensverwachting verder stijgt en de inkomens- en vermogenspositie van ouderen – gemiddeld genomen – verder verbetert (zie ook figuur 1). De vergrijzing heeft – naast allerlei positieve aspecten – ook belangrijke maatschappelijke gevolgen. De belangrijkste uitdaging is dat een steeds kleinere wordende groep mensen in het levensonderhoud van

ons allemaal moet voorzien. Dit heeft consequenties voor de te verwachten prestaties van de Nederlandse economie en voor de overheidsfinanciën op de langere termijn. Het leidt ook tot nieuwe en complexe vraagstukken over de verdeling van inkomens en risico's, tussen jong en oud, tussen de ouders van

figuur 1

Ontwikkeling verwachte reële inkomens gepensioneerden 2000-2020
(prijzen, euro's 2000)



Bron: Ministerie van SZW (1999) *Inkomenspositie van ouderen, toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, werkdocument 230

LAURA VAN GEEST

Thesaurier-generaal van het Ministerie van Financiën. Met dank aan Wouter Koolmees en Ernst van Koesveld.

nu en hun kinderen, en tot een grotere schokgevoeligheid van onze economie.

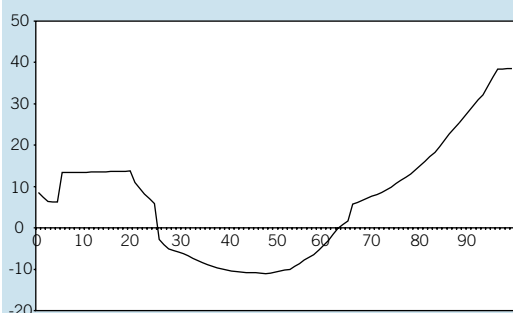
Verdeling van inkomens en risico's over de levensloop

De overheid verdeelt, via de collectieve arrangementen, het inkomen van de burgers over de levensloop. In de eerste levensjaren profiteert een individu per saldo van de overheid, bijvoorbeeld via de kinderbijslag en de bekostiging van de scholen. Vervolgens is het individu gedurende zijn werkzame leven nettobetaler aan de overheid. Na het bereiken van de AOW-leeftijd ontvangt een individu – ondanks het feit dat nog steeds belasting en premie wordt betaald – juist per saldo weer van de overheid. Dit komt vooral door de AOW-uitkeringen en door het feit dat een groot deel van de zorgconsumptie plaatsvindt in de laatste levensjaren. Het totaalbeeld kan worden geïllustreerd met figuur 2. In dit figuur staat het 'netto-profijt' van de overheid. Het figuur geeft het beeld van een 'gemiddeld persoon' bij de huidige institutionele arrangementen. Natuurlijk zijn er grote verschillen tussen individuen, bijvoorbeeld naar inkomenspositie (rijk betaalt meer dan arm) en gezondheidssituatie (ziek ontvangt meer dan gezond).

Bij de herverdelingseffecten van beleid gaat de aandacht meestal uit naar herverdeling van inkomens. Collectieve arrangementen beïnvloeden echter ook de verdeling van risico's tussen generaties. Zo leidt de gelijke basispremie – voor jong en oud, ziek en gezond – in het nieuwe zorgverzekeringsstelsel ertoe dat de (meestal jongere) gezonde mensen het risico van stijgende zorgkosten delen met hen die vaker van de gezondheidszorg gebruik moeten (gaan) maken. Het meest sprekende voorbeeld is de tweede pijler van ons pensioenstelsel: de kapitaalgedekte arbeidspensioenen. Eén van de functies van deze pensioenpijler is bijdragen aan een optimale allocatie van risico's over generaties. Zekerheid over voortzetting van de levensstandaard na pensionering wordt bevorderd door de onderliggende risico's te

figuur 2

Profijt van de overheid naar leeftijd
(1000 euro, 2006)



Bron: CPB

Door de vergrijzing verdubbelt het aantal mensen dat per saldo geld ontvangt van de overheid en daalt het aantal mensen dat per saldo geld betaalt

delen met jongere en toekomstige generaties. Overheidsbeleid (denk aan de verplichtstelling) draagt er aan bij dat deze risicodeling ook gerealiseerd kan worden en lost daarmee een vorm van marktfalen op.

Hoewel het gros van de deelnemers aan de kapitaalgedekte pensioenregelingen zijn toekomstige pensioenuitkeringen lange tijd als veilig zal hebben beschouwd, heeft de afgelopen periode geleerd dat dit geen onvoorwaardelijke zekerheid is. De risicodeling tussen generaties kent zijn grenzen. Dit is naar voren gekomen door de sterk verslechterde financiële positie van veel pensioenfondsen in de jaren 2002-2004. De gekelderde aandelenkoersen sloegen een gat in het vermogen, terwijl de sterk gedaalde rente een hogere contante waarde van de pensioenverplichtingen impliceert. Bijkomend element is dat voor pensioentoezeggingen lange tijd niet de kostendekkende premie is betaald. Als resultaat van de verschillende ontwikkelingen was in reële termen sprake van onderdekking bij veel pensioenfondsen; voor indexatie in de toekomst is niet voldoende gereserveerd. De toezichthouder PVK (tegenwoordig DNB) reageerde op de problemen door herstel van

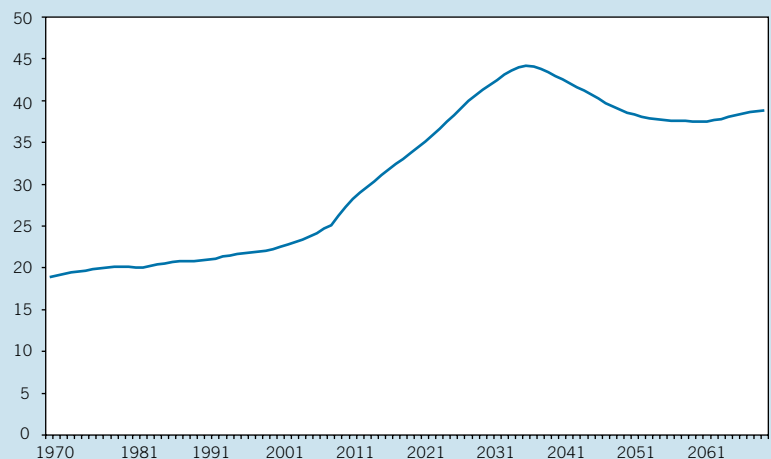
de pensioenvermogens te eisen. Daarnaast kwam de eis tot opbouw van een buffer met het oog op het rendementsrisico. Pensioenfondsen hebben gereageerd door de premies te verhogen en te korten op indexatie. Daarnaast hebben veel pensioenfondsen in de afgelopen jaren een overstap gemaakt van eindloonregelingen naar *expliciet* voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen. Dit heeft in veel gevallen geleid tot een verlaging van het ambitieniveau van het pensioen, maar ook tot een verandering in risicodeling tussen generaties. Schokken worden niet zozeer alleen opgevangen door premies en indexatie van slapers en gepensioneerden, maar ook door het achterblijven van indexatie van alle actieven. Hierdoor delen alle deelnemers (slapers, werkenden en gepensioneerden) mee in het risico. Dit betekent niet dat het risico weg is, maar wel dat de risico's transparanter zijn en dat de manier waarop de risico's worden gedeeld, is gewijzigd. De toegenomen transparantie reduceert bovendien onzekerheid waardoor economische agenten betere beslissingen kunnen nemen.

Vergrijzing: overheidsfinanciën en risico's

Door de vergrijzing verdubbelt het aantal mensen dat per saldo geld ontvangt van de overheid en daalt het aantal mensen dat per saldo geld betaalt aan de overheid. Dit is te zien in figuur 3. De verhouding tussen gepensioneerden en werkenden, de zogenoemde 'grijze druk', neemt toe van 23 procent op dit moment naar 45 procent in 2040. Uit het figuur wordt ook duidelijk dat de grijze

figuur 3

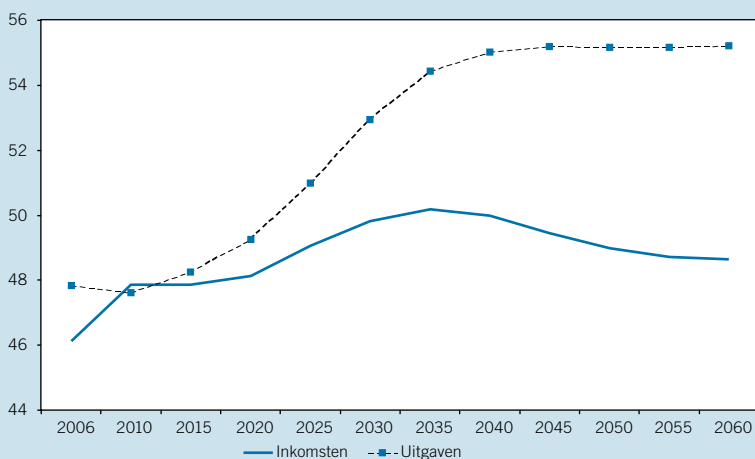
Ontwikkeling verhouding gepensioneerden t.o.v. werkenden (grijze druk) 1970-2070



Bron: CBS

figuur 4

Ontwikkeling overheidsinkomsten en overheidsuitgaven bij ongewijzigd beleid (2006-2060)



Bron: CPB

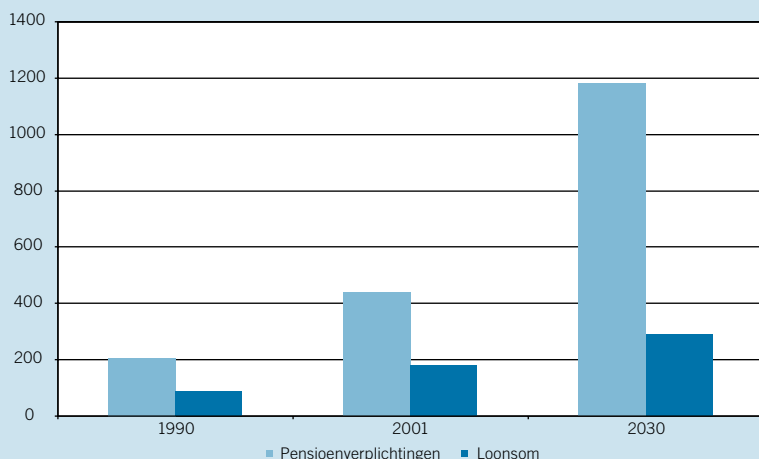
druk de komende jaren snel gaat toenemen. Vanaf 2011 is een duidelijke 'knik' waarneembaar.

Veelal wordt gedacht dat de vergrijzing een tijdelijk proces is. Dit is echter niet het geval. De 'grijze druk' blijft in de toekomst permanent op een hoger niveau. Er zullen namelijk blijvend meer ouderen zijn (door de gestegen levensverwachting) en minder jongeren (door lage geboortecijfers). Het gevolg van deze structurele verandering in de bevolkingssamenstelling is dat de overheidsfinanciën – bij ongewijzigd beleid – onder druk komen te staan. Simpelweg komen er meer mensen die per saldo 'ontvangen' van de overheid en minder mensen die per saldo 'betalen' aan de overheid. Dit betekent dat de overheidsinkomsten in de toekomst structureel achterblijven bij de overheidsuitgaven. Weliswaar stijgen ook de inkomsten uit de belastingen op pensioenuitkeringen, maar dit is onvoldoende om de sterke stijging van de zorgkosten en de AOW te compenseren. De inspanningen van diverse kabinetten hebben de overheidsfinanciën toekomstbestendiger gemaakt, maar dit neemt niet weg dat naar verwachting de inkomsten en uitgaven in de komende decennia uit de pas zullen lopen (zie figuur 4).

Ook voor de pensioenfondsen zorgt de vergrijzing voor een afnemende verhouding tussen de werkenden (premiëbetalers) en gepensioneerden. Dit komt tot uiting in de stijgende verhouding tussen het pensioenvermogen en de loonsom van de premiebetalers. Deze verhouding stijgt naar verwachting van 2,8 in 2001 naar 3,6 in 2030 (zie figuur 5). Hoe groter deze verhouding, des te

figuur 5

Verhouding tussen pensioenvermogen en loonsom 1990-2030 (in mrd. euro)



Bron: CPB (2004) *Naar een schokbestendig pensioenstelsel*

groter de benodigde premiestijging om een gegeven schok in het pensioenvermogen op te vangen. Bij eventuele schokken is het dan altijd de vraag wie de rekening van de schok uiteindelijk betaalt. Gebeurt dit via hogere premies voor de werknemers en werkgevers of bijvoorbeeld via lagere uitkeringen voor gepensioneerden nu of in de toekomst?

Wie betaalt de rekening?

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat er een 'onbetaalde rekening' op tafel ligt voor de overheidsfinanciën en dat de verdeling van risico's tussen generaties onder druk kan komen te staan. Cruciale vraag is dan wat een 'rechtvaardige' verdeling van de rekening is. Hiervoor wordt vaak gebruik gemaakt van het zogenoemde 'Musgrave-criterium'. Dit criterium stelt dat iedere generatie relatief een zelfde netto-profijt moet hebben van de overheid (in procenten van het bbp). Met andere woorden, dat er sprake is van een constante solidariteit tussen jong en oud. Concreet betekent dit dat alle generaties nu en in de toekomst dezelfde belasting- en premietarieven betalen en gebruik maken van dezelfde institutionele arrangementen. In absolute euro's betalen en ontvangen toekomstige generaties natuurlijk meer aangezien het inkomen naar verwachting blijft toenemen. De kosten van de vergrijzing worden dan verdeeld naar rato van het 'life time income' van de verschillende generaties.

Als er geen veranderingen worden doorgevoerd in de collectieve arrangementen, dan komen we uit in een situatie waarin vooral de huidige jongeren en de toekomstige generaties de rekening krijgen gepresenteerd, ofwel via oplopende belastingen en premies ofwel via uitgekilde collectieve voorzieningen. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan het 'Musgrave-criterium'. Als nu wel aanpassingen worden doorgevoerd kan de 'pijn' hiervan worden neergelegd bij verschillende generaties: de gepensioneerden, de werkenden, de jongeren dan wel de toekomstige generaties. Dat iemand de rekening betaalt is uiteindelijk onvermijdelijk.

Vergrijzing en houdbaarheid

Recent heeft de Studiegroep Begrotingsruimte het twaalfde rapport uitgebracht onder de titel "Vergrijzing en Houdbaarheid". In dit rapport presenteert de Studiegroep een menu aan oplossingsrichtingen om de gevolgen van de vergrijzing voor onze economie en de overheidsfinanciën tegemoet te treden.

De Studiegroep is van mening dat een volgend kabinet maatregelen moet nemen om de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën tegemoet te treden. Los van de normatieve aspecten over de vraag wie uiteindelijk de rekening betaalt, zijn er namelijk ook kosten en economische en bestuurlijke risico's verbonden aan uitstel. Wachten met het doorvoeren van aanpassingen betekent in de eerste plaats dat de rekening groter wordt. Dit is ook te zien in figuur 4: de discrepantie tussen uitgaven en

inkomsten neemt verder toe. Het impliceert extra rentebetalingen en de noodzaak tot grotere ingrepen in de toekomst. In de tweede plaats is de toekomstige welvaartsontwikkeling onzeker. Ook voor de economische groei geldt dat behaalde resultaten in het verleden geen garantie bieden voor de toekomst. De demografische ontwikkelingen zorgen – zoals hierboven is beargumenteerd – bovendien voor een grotere ‘schokgevoeligheid’: schokken kunnen in de toekomst nog moeilijker worden opgevangen dan nu het geval is aangezien er minder werkenden zullen zijn en meer inactieven. In de derde plaats heeft nu ingrijpen het voordeel dat het mogelijk is om goede overgangstermijnen af te spreken. Dit biedt burgers de mogelijkheid om het gedrag geleidelijk en tijdig aan te passen aan de nieuwe situatie en voorkomt plotselinge ingrepen.

Vanuit een voorzorgsmotief is het dan ook verstandig om nu beleid in te zetten dat een oplossing biedt voor de problematiek in de overheidsfinanciën, de economische structuur versterkt en tegelijkertijd de toekomstige risico's verkleint. De Studiegroep geeft drie oplossingsrichtingen om dit in te vullen:

- Aanpassen vergrijzingerelateerde instituties;
- Vergroten draagvlak van collectieve voorzieningen;
- Verlagen uitgaven (bezuinigen), verhogen inkomsten (verzwaren lasten).

De Studiegroep adviseert om aan te grijpen bij de kern van het probleem. Dit betekent dat de nadruk zou moeten komen te liggen op het hervormen van vergrijzingerelateerde instituties, de AOW en de zorgarrangementen, en het vergroten van het draagvlak door middel van het verhogen van de arbeidsparticipatie. Bij de vormgeving van de maatregelen is het zaak om niet alleen te kijken naar de effecten voor de overheidsfinanciën, maar ook naar de te verwachten effecten op de economische groei en de verdeling van risico's en lasten over generaties.

Wanneer naar houdbare overheidsfinanciën?

Het bovenstaande betekent niet dat voorziene ingrepen altijd van de ene op de andere dag volledig in werking moeten treden. De overheid dient een betrouwbare partner te zijn. Burgers moeten bij voorkeur tijdig weten welke veranderingen op hen afkomen zodat ze hun gedrag kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden. Dit pleit voor het tijdig nemen van maatregelen zodat je ook voldoende tijd overhoudt om goede overgangsregelingen te bieden.

De vormgeving van de overgangsregelingen is niet irrelevant. Ontzie je de zittende gevallen of bepaalde leeftijdsgroepen of houd je voor iedereen eenzelfde, langzaam veranderend, systeem in stand. Een keuze voor het volledig ontzien van een bepaalde groep, heeft niet alleen gevolgen voor de verdeling over de generaties, maar beïnvloedt in bepaalde gevallen ook de souplesse waarmee de economie een hervorming absorbeert. Het gevaar is namelijk dat de oude rechten gaan werken als een

‘gouden kooi’ voor diegene die buiten schot worden gehouden. Dit verstoort de dynamiek van onze samenleving en onze economie.

Een oplossing langs de weg van geleidelijkheid impliceert overigens automatisch dat een groter deel van deze rekening wordt neergelegd bij de huidige werkenden en jongeren en de toekomstige generaties. Deze generaties hebben immers door deze institutionele aanpassingen in de toekomst minder ‘profijt’ van de overheid. Dit betekent dat niet in strikte zin wordt vastgehouden aan het ‘Musgrave-criterium’ en dat een groter deel van de onbetaalde rekening terecht komt bij jongeren en toekomstige generaties.

Conclusie

Er is de afgelopen jaren al veel gebeurd. Het gevoerde kabinetsbeleid heeft positief bijgedragen aan de langetermijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit geldt vooral voor de structurele hervormingen in de WIA, de duurverkorting in de WW en de beëindiging van de fiscale subsidiëring voor vervroegde uittreding. Dankzij deze hervormingen blijven mensen langer actief op de arbeidsmarkt en wordt het draagvlak van onze collectieve voorzieningen verbreed. Ook de overheidsfinanciën staan er beter voor. Naar verwachting sluit dit kabinet af met een evenwicht op de begroting. Dit betekent dat een nieuw kabinet van start gaat met een relatief gunstige uitgangspositie. Bovendien hebben de afgelopen jaren aangetoond dat de pensioenpremies op kostendekkend niveau moeten worden vastgesteld en dat er voldoende buffers beschikbaar moeten zijn om schokken op te kunnen vangen. Dit is niet alleen van belang voor een generationeel faire verdeling van de risico's, maar ook met het oog op het verkleinen van de effecten van schokken op de economie. De invoering van het nieuwe Financieel Toetsingskader heeft in dit opzicht veel verbeterd.

Dit betekent echter niet dat we er al zijn. De structurele wijzigingen in onze bevolkingssamenstelling nopen ons te blijven kijken naar de inrichting van onze collectieve arrangementen. De budgettaire implicaties zijn onzeker, maar duidelijk is dat de huidige arrangementen op de langere termijn niet houdbaar zijn. Dit vraagt om een beleidsrespons. Niets doen zou betekenen dat de overheid onzekerheid creëert in plaats van reduceert.

Daarom is het van belang dat een volgend kabinet beslissingen neemt om de overheidsfinanciën ‘toekomstbestendig’ en ‘houdbaar’ te maken en dat pensioenfondsen de vermogenspositie op orde krijgen en houden. Voorzorgmaatregelen zijn nodig. De focus dient daarbij te liggen bij het hervormen van de vergrijzingerelateerde instituties (AOW en zorg) en het vergroten van het draagvlak van onze collectieve voorzieningen via verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit sluit aan bij de kern van het probleem en biedt structurele oplossingen die aansluiten bij de structurele veranderingen in onze bevolkingssamenstelling. Daarbij dient bij voorkeur tijdig aangekondigd te worden wat er gaat gebeuren, zodat burgers de tijd hebben om aan de veranderingen te wennen. Dit alles is niet zonder ‘pijn’. Iedereen zal op de een of andere manier worden geconfronteerd met de effecten van de hervormingen. Nu niets doen betekent echter dat de ‘pijn’ terecht komt bij de jongeren en de toekomstige generaties en dat de onzekerheid in stand wordt gehouden.