

Hoera, we worden ouder! En nu?

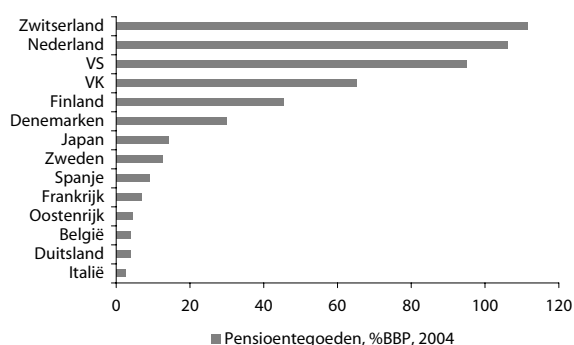
De vergrijzing van de bevolking vormt een belangrijk en uiterst gevoelig verkiezingsthema. Men zou bijna vergeten dat de vergrijzing een mooie ontwikkeling is: we leven gemiddeld langer en we blijven gemiddeld langer gezond. Wel is het zo, dat mensen gemiddeld langer leven, maar niet langer doorwerken.

Hierdoor zijn er relatief steeds minder belastingbetalers en steeds meer mensen die gebruik maken van het staatspensioen, de AOW. Het CPB heeft onlangs in een uitgebreide studie de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën verkend. In dit Themabericht gaan wij eerst nader in op de uitkomsten van deze studie. Vervolgens bespreken wij het beleid dat kan helpen om de vergrijzingsproblematiek te verlichten.

Van ontgroening naar vergrijzing

De stijging van de gemiddelde leeftijd van de bevolking is al jaren aan de gang. Tot voor kort was dat vooral het gevolg van de ontgroening. Dat wil zeggen dat er steeds minder kinderen worden geboren per gezin. Het gevolg was dat de zogehete 'groene druk' afnam. In 1950 moesten tien actieve volwassenen (leeftijd tussen de 20 en 65) zorgen voor zeven jongeren. Nu zijn dat er maar vier. Het aantal ouderen (65+) per werkende, de 'grijze druk', is echter in dezelfde periode verdubbeld van één naar twee. Per saldo is de totale druk op de actieve bevolking over de afgelopen vijftig jaar dus gedaald. Hiervan hebben de belastingbetalers over de afgelopen jaren geprofiteerd. Zo daalden de kosten van het onderwijs over de afgelopen decennia met 1,5% van het BBP. Maar het tij is gekeerd. Minder kinderen betekent twintig jaar later ook minder volwassenen. Daarnaast leven mensen langer. Hierdoor loopt de komende decennia de 'grijze druk' verder op tot 4 op 10 in 2040. Hiermee staat Nederland er trouwens nog relatief goed voor. In andere landen vergrijst de bevolking sneller dan bij ons. Verder kent ons land omvangrijke collectieve pensioenfondsen. Dit systeem is in de wereld vrijwel uniek. Bijna alle andere landen hebben hun oudedagsvoorzieningen vrijwel volledig gebaseerd op een omslagstelsel.

Figuur 1: Nederlandse pensioenen goed geregeld



Bron: OESO

Begroting onder druk door vergrijzing

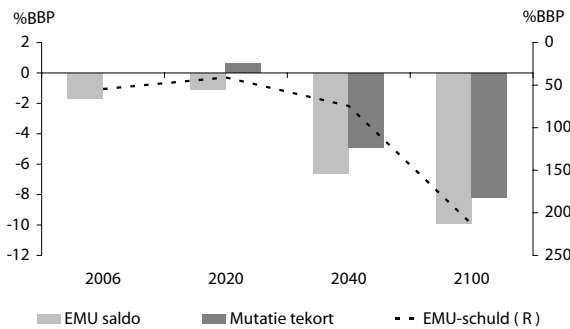
Ondanks de omvangrijke pensioenfondsen heeft de vergrijzing ook in ons land ingrijpende gevolgen voor de staatsbegroting. Deze problemen ontstaan vooral omdat ons land een hoog ambitieniveau heeft ten aanzien van het collectief regelen van de oudedagsvoorziening en de gezondheidszorg. Tegenover de omvangrijke pensioenfondsen staan daardoor even indrukwekkende toezeggingen aan de toekomstige ouderen. Maar het gaat dus wel om politieke keuzes en niet om een problematiek die als een natuurverschijnsel over ons heen komt.

Naast het private pensioensysteem kent Nederland een overheidspensioen, de Algemene Ouderdoms Wet (AOW). Door de vergrijzing zal het aantal uitkeringen toenemen, terwijl het aantal premiebetalers zal dalen. Ook de kosten van de gezondheidszorg, die voor een groot deel via de rijksbegroting lopen, zullen toenemen. Om alle effecten inzichtelijk te maken heeft het CPB onlangs een studie naar de gevolgen van de vergrijzing voor de begroting uitgebracht¹. Het Planbureau verwacht dat bij ongewijzigd beleid de overheidsuitgaven (excl. rente op de staatsschuld) tussen 2006 en 2040 met meer dan 7% BBP zullen oplopen tot 55% BBP (net onder het niveau van 1990). De inkomsten van de overheid zullen weliswaar ook stijgen, onder meer dankzij een forse

¹ Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders, *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag, maart 2006

stijging van de belasting op pensioeninkomens, maar de inkomstenstijging zal de uitgavenstijging niet kunnen bijhouden. Hierdoor zal de overheidsschuld (EMU-definitie) volgens het CPB bij ongewijzigd beleid oplopen tot 75% van het BBP in 2040 en zelfs een duizelingwekkende 213% in 2100.

Figuur 2: Schuld loopt uit de hand



Bron: CPB

Gezondheidszorg wordt alsmaar duurder

De AOW is op zichzelf niet het grootste probleem. De toekomstige toename van de belasting op pensioenuitkeringen en consumptie door 65-plussers compenseert grofweg de stijging van de kosten van de AOW. Het CPB verwacht echter ook dat als gevolg van de vergrijzing de kosten voor de gezondheidszorg met 4,3% van het BBP zullen stijgen. Dit is een tamelijk conservatieve schatting. Het CPB neemt aan dat de uitgaven aan gezondheidszorg per leeftijdsgroep, net als alle andere overheidsuitgaven, stijgen in lijn met het BBP. Zoals het CPB echter zelf constateert is er bewijs dat gezondheidszorg een luxe product is. Dit betekent dat er bij stijgende welvaart verhoudingsgewijs steeds meer aan zorg wordt uitgegeven (ook door jongeren). Daarnaast zou een trage productiviteitsgroei in de gezondheidszorg zich vertalen in hogere kosten als de lonen wel meegroeien met de rest van de economie. Volgens het Planbureau zou een 0,5%-punt hogere groei van de kosten van de gezondheidszorg het vergrijzingsprobleem bijna de helft erger maken².

² Gemeten aan het primaire overschot dat nodig zou zijn in 2011 om de overheidsfinancien houdbaar te houden volgens de criteria die het CPB hier aan stelt (meer hierover later in dit Themabericht).

Grote onzekerheden over de vergrijzing

De gezondheidszorg is niet de enige onzekerheid. Het CPB probeert met de diverse onzekerheden rekening te houden middels een gevoeligheidsanalyse. Hieruit blijkt bijvoorbeeld, dat een verder stijgende levensverwachting de problematiek van de vergrijzing fors verergert. Deze gevoeligheidsanalyse onderschat echter de omvang van de onzekerheid. Een vergelijking met de vergrijzingsstudie van het CPB uit 2000 spreekt boekdelen. Toen schatte het Planbureau de gevolgen van de vergrijzing veel minder ernstig in. De toegenomen somberheid is vooral te wijten aan de veranderde omstandigheden in de tussentijd, zoals een lagere rente en de correctie op de aandelenmarkten. Daardoor staan onze pensioenfondsen er minder goed voor dan een paar jaar geleden.

Sterke aannames

De uitkomsten van de CPB-studie zijn niet alleen omgeven door grote onzekerheden, zij zijn ook gevoelig voor de aannames die het CPB maakt. Vaak wordt gesteld dat ons land de gevolgen van de vergrijzing beter kan opvangen als wij door middel van innovatie de arbeidsproductiviteit weten op te voeren. Daarmee wordt het draagvlak van de economie immers versterkt. Hier heeft het Planbureau slecht nieuws: in zijn exercitie concludeert het juist dat een hogere productiviteitsgroei het vergrijzingsprobleem alleen maar vergroot.

Deze op het eerste gezicht onlogische uitkomst ontstaat door de aanname van het Planbureau dat, anders dan de overheidsinkomsten, de uitgaven stijgen in lijn met de BBP-groei. Dit komt vooral omdat ambtenarensalarissen in het model meegroeien met de lonen in de marktsector die op hun beurt meegroeien met de productiviteit.

Andere, meer technische aannames, zijn ook van groot belang. Het Planbureau rekent met een lage reële rente (3%), wat het vergrijzingsprobleem zwaarder maakt. Verder veronderstelt het Planbureau een constante belastingdruk ('tax smoothing'). Dit heeft vergaande gevolgen, terwijl er geen harde economische noodzaak is om op voorhand iedere vorm van lastenverzwaring in de toekomst uit te sluiten. Het CPB wijst in zijn studie trouwens wel degelijk op deze aspecten, maar ze lijken in het politieke debat naar de achtergrond te verdwijnen.

Twee scenario's

Als laatste, uiterst verregaande aanname gaat het CPB uit van een rechtvaardigheidscriterium (het zogeheten 'Musgrave criterium'). Dit stelt dat vanaf nu alle generaties, huidige en toekomstige, het zelfde netto-profijt moeten hebben van de overheid in termen van hun eigen levensinkomen.

Het CPB hanteert twee uiterste scenario's. In het eerste scenario wordt aangegeven wat bij overigens ongewijzigd beleid nodig zou zijn om de financiële gevolgen van de vergrijzing in één kabinetsperiode op te lossen volgens het Musgrave criterium. In dat geval moet de begroting in 2011 een structureel overschot vertonen van 3,3% BBP. De overheid moet in dat scenario de komende decennia niet alleen de staatsschuld afbouwen, maar in 2040 zelfs een tegoed hebben van bijna 20% BBP.

Het andere scenario gaat uit van het principe 'après nous la deluge', ofwel: niets doen tot 2040. Beide scenario's zijn extreme benchmarks waartegen de verschillende andere beleidsopties kunnen worden vergeleken.

Wat is houdbaar?

Een vertrekpunt kan zijn om het Musgrave criterium los te laten. Door dit criterium als vertrekpunt te nemen, moet de overheid de staatsschuld aflossen en een tegoed opbouwen. Dit is noodzakelijk om nog ongeboorte generaties te compenseren voor de kosten die zij moeten dragen voor de vergrijzing. Dit is een strenge maatstaf van houdbaarheid. Als men echter zou besluiten om de overheidsschuldquote stabiel te houden dan volstaat een structureel financieringstekort van 1,75% BBP³. De maatregelen die daarvoor nodig zijn zouden beduidend minder ingrijpend zijn. Het doorgeven van de staatsschuld aan de volgende generaties valt best te verdedigen. Met dit geld is immers geïnvesteerd in productiviteitsgroei, onderwijs en het milieu. Hier hebben toekomstige generaties ook baat bij. Bovendien zullen zij rijker zijn en langer leven.

De gulden middenweg

Er zijn tal van mogelijke beleidsopties, die ervoor kunnen zorgen dat de financiële gevolgen van de

vergrijzing minder ernstig uitpakken dan in de sombere scenario's van het Planbureau. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volgende maatregelen:

Vergroting van de arbeidsparticipatie.

Een grotere arbeidsparticipatie verbreedt het economisch draagvlak en draagt zo bij aan de financiering van de AOW. Er moet specifiek beleid komen om allochtonen aan betere arbeidsmarktperspectieven te helpen. Het moet worden voorkomen dat mensen zonder diploma het onderwijs verlaten. Goede en betaalbare kinderopvang bevordert een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen. En ouderen zullen langer moeten doorwerken.

Afremmen groei overheidsbestedingen.

Het Planbureau gaat er zoals eerder gezegd vanuit dat een versnelling van de economische groei zich rechtstreeks vertaalt in een hogere groei van de overheidsbestedingen. Dit komt mede doordat de ambtenarensalarissen zich min of meer in lijn ontwikkelen met de inkomens in het bedrijfsleven. Daarom zijn initiatieven, gericht op het terugdringen van de bureaucratie en daarmee het verkleinen van het ambtenarenapparaat, zo belangrijk. Als de overheid een minder groot beroep doet op het beschikbare arbeidsaanbod, zijn bovendien meer mensen beschikbaar voor productieve functies in het bedrijfsleven en wordt het draagvlak van de economie versterkt. Ook zou men moeten proberen de groei van de overige overheidsconsumptie trendmatig te laten achterblijven bij de economische groei.

Meer buitenlandse werknemers

Nu de knelpunten op de arbeidsmarkt alweer zichtbaar worden, is het belangrijk dat ons land zich openstelt voor arbeidsimmigranten. Er zijn nu bijvoorbeeld al duidelijke tekorten aan technisch personeel. Als die knelpunten niet worden ingevuld, zonodig met buitenlands personeel, moet worden gevreesd voor een versneld vertrek van industriële werkgelegenheid naar het buitenland.

Verhoging AOW-leeftijd

Dit kan in beginsel bijdragen aan lagere uitgaven aan

³ C.A. de Kam, (2006) *Smalle marges lijken breed genoeg*, Tijdschrift voor Openbare Financien, (38 (2), 80-93)

de AOW, maar dan zal eerst de participatie van ouderen in het arbeidsproces omhoog moeten. Anders leidt verhoging van de AOW-leeftijd vooral tot een groter beroep op andere uitkeringen.

Investerings in onderwijs

Kwalitatief hoogwaardig onderwijs en een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt dragen bij aan een hoge arbeidsproductiviteit. De veel te hoge uitval van laaggeschoolde jongeren uit het onderwijs moet serieus worden aangepakt.

Gezondheidszorg

Veel gevolgen van de vergrijzing komen tot uiting in hogere uitgaven aan de gezondheidszorg. Het lijkt op het eerste gezicht niet onredelijk dat ouderen hier verhoudingsgewijs meer geld aan uitgeven dan jongeren. Daarbij hoort de politiek gevoelige afweging welke uitgaven wel, en welke niet via de collectieve middelen lopen.

Minder indexering AOW en pensioenen

Door de AOW en pensioenen niet meer te indexeren aan de hand van de loonontwikkeling, maar uitsluitend nog op basis van de kosten voor levensonderhoud, kan de groei van de uitgaven eveneens worden afgeremd.

Wat men in ieder geval niet moet doen

In ieder geval moeten er geen schijnoplossingen worden gepresenteerd die in de praktijk geen enkel verschil maken. Een treurig stemmend voorbeeld is het zogenaamde AOW-Spaarfonds. Dit was een uitvinding van Paars-I, die ten onrechte de suggestie wekt dat voor de AOW wordt gespaard. Dit 'fonds' kan niet anders worden bestempeld dan volksverlakkerij. In december 1997 heeft de Rabobank bij monde van toenmalig hoofddirectievoorzitter Herman Wijffels al voorgesteld om het overheids-tekort voortaan te corrigeren voor de stortingen in dit fonds en de aldus gecorrigeerde begroting in evenwicht te houden.⁴ Had men indertijd dit advies ter harte genomen, dan was er nu geen noemenswaardige

financiële vergrijzingsproblematiek geweest. Ten tweede moet worden voorkomen dat bepaalde beleidskeuzes op dit moment leiden tot verzware van de financiële vergrijzingsproblematiek op een later moment. Denk daarbij aan substantiële lastenverlichtingen of forse verhogingen van AOW-uitkeringen. Hierdoor wordt de benodigde bezuinigingsinspanning in de toekomst verzaamd.

Tot besluit

Bij alle sombere beschouwingen over de vergrijzing vergeet men al te gemakkelijk dat het gaat om een blijde boodschap: gemiddeld worden we ouder, blijven we langer gezond en zijn we ook nog eens rijker dan voorheen.

De financiële problematiek van de vergrijzing is echter een veelkoppig monster dat pas in de loop der tijd in ware omvang zichtbaar zal worden. Het is niet realistisch om te veronderstellen dat een probleem dat pas rond 2040 in volle omvang gaat spelen, tussen 2007 en 2011 voor eens en altijd kan worden opgelost. Maar de verkenning van het Planbureau schetst wel de contouren van de toekomstige uitdaging en biedt wel degelijk de nodige handvatten voor 'vergrijzingsbestendig' beleid. Er ligt een breed scala aan beleidsopties die er aan kunnen bijdragen dat de kosten van de vergrijzing lager zullen uitvallen dan in de door het CPB geschetste scenario's. Een aantal van de mogelijke opties hebben wij in dit Themabericht gepresenteerd. Of zij genoeg zijn om politiek uiterst gevoelige opties zoals de gedeeltelijke fiscalisering van de AOW of forse bezuinigingen in de gezondheidszorg overbodig te maken, zal nog moeten blijken. De AOW is vormgegeven in een tijd, waarin de meeste ouderen geen aanvullend pensioen hadden. Dat is nu anders, dus is het niet onlogisch dat ook deze regeling nog eens kritisch tegen het licht wordt gehouden. Uiteindelijk is het aan de politiek om de keuzes te maken om ons land echt klaar voor de vergrijzing te maken.

september 2006

Wim Boonstra (030 - 2166617)
W.W.Boonstra@rn.rabobank.nl

Menno Middeldorp (030 - 2161397)
M.H.Middeldorp@rn.rabobank.nl

⁴ Rabobank Nederland, *Visie op 1998*, Utrecht, december 1997. Zie ook R.J. Hoogenboom en P.L.M. van de Ven, Naar een effectiever AOW-fonds, *Bank en Effectenbedrijf*, maart 1998 en H. Versluis, Mythen rond het AOW-spaarfonds, *ESB*, 31 maart 2000