

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Solidariteit tussen generaties vraagt om hervorming van de sociale zekerheid

Collectieve arrangementen moeten fair zijn voor de verschillende generaties, om het draagvlak ervan te kunnen behouden. Dat is niet alleen uit sociaal, maar ook uit economisch oogpunt van belang. De solidariteit tussen jong en oud staat echter in toenemende mate onder druk. Vooral de toenemende inkomensoverdrachten van jong naar oud als gevolg van de demografische verschuivingen geven aanleiding om te komen tot een evenwichtiger verdeling van de lasten tussen de generaties.

door *Kees Goudswaard*

De auteur is hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden.

AAN VEEL COLLECTIEVE REGELINGEN ligt solidariteit tussen jong en oud ten grondslag. De belangrijkste regelingen waarvoor dit geldt zijn de zorgverzekeringen (Zorgverzekeringswet en AWBZ) en de pensioenen (AOW en aanvullende pensioenen). De kosten voor pensioenen en zorg worden voor het overgrote gedeelte door jongere generaties opgebracht. Uiteraard heeft bij de vormgeving van deze arrangementen de overweging centraal gestaan dat jongeren zelf ook ouder worden en te zijner tijd op hun beurt profiteren van de solidariteit van de generaties die dan premie betalen. Maar er is al dikwijls op gewezen dat de solidariteit tussen jong en oud onder druk kan komen te staan. Daar zijn verschillende redenen voor. De eerste reden is vanzelfsprekend de scherp veranderende demografische verhoudingen: het aantal gepensioneerden neemt sterk toe, terwijl de

premieplichtige beroepsbevolking flink zal krimpen. Dat zal bij ongewijzigde regelingen een sterk oplopende last op jongere generaties leggen. Maar er is nog een andere ontwikkeling die mogelijk een ander licht werpt op de solidariteit tussen generaties: de inkomenstrend voor ouderen is gunstiger dan die voor jongeren, ook al moet dit beeld de laatste jaren wel genuanceerd worden vanwege de (indexatie)kortingen bij de pensioenen. Niettemin hebben veel ouderen een betere financiële positie dan jongeren.

*Van de zijde van jongeren
komen in toenemende mate
signalen van onvrede*

Dat roept de vraag op of er ook geen sprake zou moeten zijn van solidariteit in omgekeerde richting.

Van de zijde van jongeren komen in toenemende mate signalen van onvrede. Aan de ene kant moeten ze verplicht aan collectieve arrangementen bijdragen, terwijl ze aan

de andere kant ervan uitgaan dat ze daar zelf te zijner tijd veel minder van zullen profiteren, vanwege de te verwachten versoberingen van bepaalde voorzieningen. Dat leidt tot pleidooien voor drastische veranderingen in diverse sociale regelingen.¹

In dit artikel worden deze ontwikkelingen geanalyseerd en worden mogelijke consequenties voor het beleid geschetst.

WAT DRAAGT JONG BIJ AAN OUD?

Bij de financiering van de AOW wordt het omslagstelsel gehanteerd, waarin de jaarlijkse uitkeringslast wordt omgeslagen over de premieplichtigen. De premiebetalers zijn jonger dan 65 jaar, over de AOW-uitkering zelf wordt geen premie meer betaald. Dat betekent dat er systematische inkomensoverdrachten plaatsvinden van 65-minners naar 65-plussers. Jongeren zijn in dit systeem solidair met ouderen.

Voor de zorgverzekeringen Zvw en AWBZ betalen ouderen wel premie. Maar deze premie is gelijk voor jong en oud, terwijl het gebruik van de zorgverzekeringen door ouderen aanzienlijk hoger is dan het gebruik door jongeren. Dat geldt voor de Zvw, maar in nog sterkere mate voor de AWBZ, waarvan een belangrijk deel bestaat uit langdurige ouderenzorg.

Het Ministerie van szw heeft onderzoek gedaan naar de relatieve betekenis van de inkomensoverdrachten van jong naar oud in het kader van de AOW en de zorgverzekeringen.² Daartoe is gekeken naar het inkomen van ouderen inclusief het profijt van verstrekkingen Zvw en AWBZ. Daarvan worden de door ouderen betaalde premies en belastingen en eigen bijdragen afgetrokken, hetgeen vervolgens resulteert in het tertiair inkomen. Per

saldo blijkt gemiddeld genomen ongeveer veertig procent van het tertiaire inkomen van ouderen eigen verworven inkomen te zijn (uit aanvullende pensioenen, vermogen of arbeidsinkomen), terwijl ongeveer zestig procent van het inkomen van ouderen is overgedragen door jongeren. Het percentage overgedragen inkomen loopt op met de leeftijd (omdat het zorggebruik toeneemt met de leeftijd), maar loopt af naarmate het inkomen van ouderen hoger is (vanwege hogere belastingen, premies en eigen bijdragen). Bij deze berekeningen vallen wel enige kanttekeningen te plaatsen, maar de orde van grootte van de uitkomsten lijkt realistisch.³

Belangrijke kenmerken van het stelsel van aanvullende pensioenen in Nederland zijn collectiviteit en solidariteit. Binnen de collectiviteit worden risico's gedeeld, ook tussen generaties. Maar ook bij de aanvullende pensioenen geldt dat er systematische inkomensoverdrachten plaatsvinden van jong naar oud. Jong en oud betalen dezelfde procentuele pensioenpremie en bouwen daarmee jaarlijks ook eenzelfde hoeveelheid pensioen op (bijvoorbeeld 2% van het loon). Deze zogeheten doorsneesystematiek impliceert een overdracht van jong naar oud, omdat jongeren in dit systeem actuariael gezien te weinig pensioen opbouwen, omdat hun premie-inleg veel langer kan renderen dan de premie-inleg van oudere werknemers. Dat hoeft geen probleem te zijn voor degenen die hun hele werkzame leven onder dezelfde pensioenregeling vallen, omdat ze dan op hogere leeftijd profiteren van een hogere opbouw. Maar met een toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt en wisselende arbeidspatronen kan deze systematiek slecht uitpakken. Dat geldt zeker voor degenen die bijvoorbeeld halverwege hun carrière zzp'er worden. Die nemen te weinig pensioenrechten mee in verhouding tot hun ingelegde premies. Berekeningen van het CPB laten zien dat de doorsneepremie inderdaad een overdracht van jong naar oud met zich meebrengt. Een 30-jarige ondervindt een nadeel van circa twee tot tien procent van de pensioengrondslag, afhankelijk van opleiding en geslacht.⁴

OPLOPENDE GRIJZE DRUK

Dat Nederland net als veel andere landen vergrijst, weten we al heel lang. Het tempo waarin dat gebeurt wordt nu echter snel hoger, omdat de baby-boomgeneratie vanaf dit moment de 65-jarige leeftijd bereikt, terwijl de levensverwachting veel sneller toeneemt dan tot voor kort werd gedacht. In 2040 zijn er naar schatting 49 65-plussers per honderd potentieel economisch actieven. Na 2040 zal deze zogeheten grijze druk enigszins dalen, maar op een veel hoger niveau dan nu blijven hangen.

Vergrijzing kan worden gezien als een gevolg van hogere welvaart en betere gezondheidszorg en dus van maatschappelijke vooruitgang, en

moet daarom zeker niet worden gekwalificeerd als een ‘probleem’. Maar het is evenzeer duidelijk dat de verdubbeling van de grijze druk een forse financiële last met zich meebrengt. Het CPB heeft geschat dat de collectieve uitgaven (vooral AOW en zorg) als gevolg van de vergrijzing tot 2040 oplopen met zeven procent van het bbp per jaar. Daar staat tegenover dat de collectieve ontvangsten met naar schatting vier procent van het bbp toenemen. Per saldo ontstaat er dus een jaarlijks gat van drie procent van het bbp. 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.⁵

Overigens zullen de zorguitgaven de komende decennia veel harder oplopen dan alleen als gevolg van de vergrijzing. Volgens een recente studie lopen de zorguitgaven tussen 2010 en 2040, afhankelijk van het scenario, tussen zes en achttien procent van het bbp op.⁶

DE INKOMENSPOSITIE VAN OUDEREN

De inkomenspositie van ouderen is anders dan vroeger.⁷ Het beeld dat ouderdom gelijk opgaat met armoede gaat tegenwoordig niet meer op. Het gemiddelde inkomen van ouderen is zowel relatief als absoluut toegenomen. Vanaf 1964 is de koopkracht van de AOW ongeveer verdubbeld en dat is een grotere stijging dan van het minimumloon en het modale loon. Mede daardoor is de armoede onder ouderen aanzienlijk afgenomen; deze ligt met circa drie procent onder het aandeel armen onder de totale bevolking, dat circa zes procent bedraagt (volgens de SCP-definitie). Steeds meer ouderen hebben naast hun AOW ook een substantieel aanvullend pensioen. Daar staat wel tegenover dat er aan de onderkant ook een in omvang toenemende groep is met een onvolledige AOW-opbouw. Meer in het algemeen bestaan er binnen de groep ouderen flinke verschillen. Dat beeld is ook terug te vinden als het gaat om het vermogen. Volgens gegevens van het CBS beschikken veel ouderen over een aanzienlijk vermogen (mede vanwege eigenwoningbezit), zeker in verhouding tot jongeren. Wel is dat vermogensbezit scheef verdeeld.

Door de steeds betere pensioenopbouw van nieuwe cohorten 65-plussers zal het besteedbaar inkomen van ouderen volgens onderzoek van het Ministerie van SZW ook in de toekomst gemiddeld genomen verder toenemen.⁸ Ouderen zijn in de toekomst steeds hoger opgeleid, hebben vaker een hoger loon gehad en ontvangen daardoor een hoger pensioen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is hoger, waardoor er ook meer pensioen door hen wordt opgebouwd. Bij nieuwe generaties ouderen zal veel

vaker een dubbel aanvullend pensioen voorkomen. Vooral daardoor zal de inkomensontwikkeling van ouderen tot 2030 gunstiger zijn dan die van jongeren. Opmerkelijke uitkomst van het onderzoek is dat het mediane

De inkomensontwikkeling van ouderen zal tot 2030 gunstiger zijn dan die van jongeren

inkomen van 65-plussers dat van 18- tot 65-jarigen rond 2015 zal gaan overtreffen en in 2030 zelfs zo'n tien procent hoger zal liggen. Dit onderzoek is van enige jaren geleden en het beeld zal de laatste jaren ongetwijfeld minder gunstig zijn gewor-

den, als gevolg van de indexatiekortingen waarmee veel gepensioneerden zijn geconfronteerd en nog zullen worden geconfronteerd. Maar de trend van een relatief gunstige inkomensontwikkeling van ouderen ten opzichte van jongeren wordt ook door ander onderzoek bevestigd.

CONSEQUENTIES VOOR HET BELEID?

De flinke inkomensoverdrachten van jong naar oud, die als gevolg van de demografische verschuivingen bij ongewijzigd beleid verder zouden toenemen, geven aanleiding om te bezien welke beleidsopties er zijn om een evenwichtiger verdeling van de lasten van pensioenen en zorg over de generaties te realiseren.

Ten aanzien van de Δ ow is het een beleidsoptie om ouderen zelf mee te laten betalen aan de stijgende kosten van de Δ ow. Dat kan via een premieplicht of via financiering uit de algemene middelen (fiscalisering). Overigens tref je daarmee alleen de inkomens boven de Δ ow-uitkering, vanwege de netto-nettokoppeling van de Δ ow aan het minimumloon.

Als gevolg van de in 1998 geïntroduceerde premiemaximering is er sprake van een toenemende bijdrage uit de algemene middelen en dus een geleidelijke fiscalisering van de Δ ow. Volledige fiscalisering zou volgens het CPB een opbrengst van 0,7% van het bbp opleveren en draagt dus flink bij aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem.

Onder andere de SER is voorstander van versnelde verdere fiscalisering. Door middel van fiscalisering wordt, aldus de SER, de last op toekomstig werkenden verminderd en wordt een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling tussen ouderen en jongeren gerealiseerd.⁹ Het betreft echter een politiek gevoelig thema, zo bleek enige jaren geleden. Binnen het kabinet-Balkenende IV waren de meningen over fiscalisering verdeeld. Uiteindelijk heeft dat kabinet wel voor ouderen een zogenoemde houdbaarheidsbijdrage naar draagkracht ingevoerd. Door aanpassing van de grens van de tweede belastingschijf gaan ouderen iets meer belasting betalen. Maar

deze maatregel levert slechts een beperkte bijdrage aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem en aan een gelijkmatiger inkomensontwikkeling van jong en oud.¹⁰ Het thema fiscalisering van de AOW zal vroeg of laat waarschijnlijk terugkeren op de politieke agenda.

De kosten van de gezondheidszorg en daarmee de premielast lopen de komende decennia dermate snel op dat het zeer de vraag is of de premiebetalers bereid zullen zijn deze aanzienlijke extra solidariteit op te brengen. Als kostenbesparingen onvoldoende soelaas bieden, is de voor de hand liggende beleidsoptie om te kiezen voor hogere eigen bijdragen van zorggebruikers (die nu in Nederland relatief laag zijn). De lasten daarvan zullen naar verhouding zwaarder op ouderen drukken. Meer specifiek zouden de eigen bijdragen voor gebruik van AWBZ-voorzieningen kunnen worden verhoogd. In ieder geval zal de druk van de collectieve zorgpremies, die relatief meer door jongeren worden betaald, afnemen. De Kam en Donders noemen ook de mogelijkheid om ouderen een hogere AWBZ-premie te laten betalen.¹¹ Nog een andere beleidsoptie, die steeds vaker wordt genoemd, is invoering van zorgsparen. Deze optie kan zinvol zijn als het gaat om meer voorspelbare kosten. Daarbij kan het ook gaan om ouderenzorg. Zorgsparen is een ander middel om gebruikers van de zorg zelf een groter deel van de kosten te laten dekken. Er zijn meerdere varianten van deze beleidsoptie denkbaar en er kleven ook wel problemen aan. Niettemin biedt zorgsparen ook een mogelijkheid om de druk op intergenerationele solidariteit als gevolg van stijgende zorguitgaven te verminderen.¹²

Het debat over de solidariteit tussen jong en oud speelt, met name recentelijk, ook zeer sterk bij de aanvullende pensioenen. Als het gaat om het recente pensioenakkoord vormen de effecten op de verschillende generaties zelfs een van de belangrijkste discussiepunten. Een veelgehoord bezwaar tegen het pensioenakkoord is dat een te hoge rekenrente voor de waardering van de verplichtingen is voorgesteld – maximaal het verwachte rendement – waardoor de financiële positie van de pensioenfondsen op papier verbetert. Als gevolg daarvan zouden pensioenfondsen sneller kunnen indexeren, waardoor de pot voor jongere generaties leger raakt. Het is echter niet op voorhand duidelijk wat de generatie-effecten zijn van het pensioenakkoord, omdat veel meer factoren daar invloed op hebben.¹³ Dat wordt bevestigd door een recente studie van het CPB, waaruit overigens blijkt dat de generatie-effecten van een overgang naar het nieuwe reële pensioencontract voor een gemiddeld fonds beperkt zijn.¹⁴

De commissie-Goudswaard heeft geadviseerd om ook de hiervoor besproken doorsneesystematiek kritisch tegen het licht te houden.¹⁵ Overwogen zou kunnen worden om tot een meer degressieve (leeftijdsafhankelijke) pensioenopbouw te komen. De opbouw van jongeren komt dan beter

overeen met de inlegde premie. Daardoor worden de inkomensoverdrachten van jong naar oud beperkt. Tevens wordt de mobiliteit op de arbeidsmarkt ondersteund, omdat degenen die een overstap maken een ‘fairdere’ pensioenopbouw kunnen meenemen.¹⁶

BESLUIT

In het voorgaande zijn verschillende hervormingen besproken om ouderen – en met name de meer kapitaalkrachtigen onder hen – meer te laten bijdragen aan de kosten van AOW, aanvullende pensioenen en zorg. Dat is uiteraard geen doel op zich, maar kan helpen voorkomen dat de balans tussen generaties gaat doorslaan in het nadeel van jongeren, zoals bij ongewijzigd beleid dreigt te gebeuren. Collectieve arrangementen moeten fair zijn voor de verschillende generaties, om het draagvlak voor deze arrangementen te kunnen behouden. Dat is niet alleen uit sociaal, maar ook uit eco-

Collectieve arrangementen moeten fair zijn voor de verschillende generaties, om het draagvlak ervan te kunnen behouden

nomisch oogpunt van belang. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat risicodeling tussen generaties bij pensioenen aanzienlijke welvaartsvoordelen met zich meebrengt.¹⁷

Maar wat is een faire verdeling over generaties? Het CPB kijkt daarvoor naar het netto profijt van collectieve voorzieningen. Een ander

praktisch richtsnoer voor het beleid zou het door de SER genoemde criterium van een evenwichtige netto inkomensontwikkeling van oud en jong kunnen zijn. Hoe dan ook, de solidaire verhoudingen tussen de generaties zullen de komende tijd een belangrijk thema zijn.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld G500.nl.
- 2 Ministerie van szw, *De toekomstige inkomenspositie van ouderen* (Werkdocument). Den Haag: szw, 2006.
- 3 Zo wordt het profijt van ouderen van andere voorzieningen, zoals openbaar vervoer, infrastructuur, cultuur en dergelijke niet bij het tertiair inkomen meegeteld, terwijl wel alle door ouderen betaalde heffingen worden afgetrokken van het door jongeren overgedragen inkomen. Dat leidt tot een onderschatting van de relatieve betekenis van het door jongeren overgedragen inkomen.
- 4 J. Bonenkamp en E. Westerhout, ‘Antwoord op enkele vragen van de Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen’ (CPB Memorandum). Den Haag, 20 januari 2010.
- 5 Albert van der Horst e.a., *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*. Den Haag: CPB, 2010.
- 6 A. van der Horst, F.A.M. van Erp en J.F.M. de Jong, ‘Zorguitgaven’, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*. Den Haag: Sdu, 2012, pp. 45-67.
- 7 Zie Commissie Toekomstbestendigheid

- Aanvullende Pensioenregelingen, *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*. Den Haag 2010.
- 8 Ministerie van szw 2006.
- 9 Sociaal-Economische Raad, *Welvaarts-groei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn* (Advies 2006-8). Den Haag: SER, 2006.
- 10 Zie K.P. Goudswaard, 'Fiscalisering als symbool', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 39 (2007), nr. 1, pp. 2-5.
- 11 C.A. de Kam en J.H.M. Donders, 'Zorg verzekerd!', in: Donders en De Kam 2012, pp. 227-246.
- 12 A. Hussem, N. Kortleve en W. Brouwer, 'Verplicht zorgsparen als beleidsopie', *Economisch Statistische Berichten* 96 (2011), nr. 4613 (24 juni), pp. 409-410.
- 13 L. Bovenberg, J. Frijns, K. Goudswaard en Th. Nijman, 'Sociale partners zetten grote stappen op weg naar robuust pensioenstelsel', *Me Judice* 4, 24 juni 2011.
- 14 Centraal Planbureau, *Generatie-effecten Pensioenakkoord* (CPB Notitie). Den Haag: CPB, 30 mei 2012.
- 15 Zie Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen 2010, pp. 77-79.
- 16 Er zijn ook complicaties aan deze beleidsopie verbonden, waaronder mogelijk hoge overgangskosten, zodat nader onderzoek noodzakelijk is.
- 17 Zie S.G. van der Lecq en O.W. Steenbeek (red.), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*. Deventer: Kluwer, 2006.