

Zonder ingrijpen leidt vergrijzing tot generatieconflict

Bas Jacobs

De Volkskrant, 10 Februari, 2005, Forum, p.12

In het debat over de vergrijzing negeren politici de jongeren vanwege het electorale belang van de massa babyboomers. Breek het sociaal akkoord open, betoogt Bas Jacobs.

De vergrijzing herbergt een verdelingsconflict, omdat de werkenden betalen voor de ouderen. Door de vergrijzing stijgen de kosten van de AOW en de gezondheidszorg. Op dit moment betalen vijf werkenden voor iedere 65-plusser. In 2040 moeten deze vijf werkenden twee 65-plussers onderhouden. Dit is een verdubbeling van het aantal ouderen op het aantal werkenden in ruim dertig jaar tijd.

De belastingontvangsten stijgen, doordat gepensioneerden belasting betalen over hun pensioenuitkeringen. Maar dat is onvoldoende om de kosten op te vangen.

De toekomst is niet rooskleurig. De zorguitgaven exploderen al jaren en gaan ongetwijfeld veel hoger uitvallen. Als we in Nederland dezelfde ontwikkelingen als in Amerika krijgen, dan kan dat zomaar 5 procent van het nationaal inkomen extra kosten in 2040. De opgebouwde pensioenvermogens blijken momenteel veel minder groot, door ondeugdelijke pensioenwaarderingsmethoden en de malaise op de beurs. Bovendien loopt de staatsschuld al een aantal jaren gestaag weer op. Door de vergrijzing neemt het aanbod van buitenlandse besparingen voor pensioenrechten toe, waardoor het rendement op Nederlandse pensioenbeleggingen zal worden gedrukt.

Veel Europese landen (Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje) dansen op een zinkende Titanic. Fundamentele en vaak pijnlijke ingrepen in arbeidsmarkt, sociale zekerheid en pensioenen zijn noodzakelijk, maar worden nog maar mondjesmaat doorgevoerd. Deze landen komen door de vergrijzing in enorme, zo niet, onoverkomelijke, financiële problemen. De kans bestaat dat de Europese Centrale Bank onder grote politieke druk bezwijkt en de inflatie laat oplopen. Door inflatie zien landen hun budgettaire problemen en staatsschuld als sneeuw voor de zon verdwijnen. Dit is voor Nederland zeer nadelig, omdat ook de koopkracht van de kapitaalgedekte pensioenen door inflatie wordt aangevreten.

Als er niet wordt ingegrepen, stijgen de kosten van de vergrijzing sterk. Bij ongewijzigd beleid berekent het Centraal Planbureau (CPB) dat de belastingen voor toekomstige generaties gedurende hun leven 25 procent hoger zijn dan voor huidige generaties. Dit zou wel eens kunnen oplopen tot 50 procent als rekening wordt gehouden met genoemde tegenvallers. Met andere woorden, de belastingen nemen toe van 40 procent nu tot zo'n 50 a 60 procent van ons inkomen in 2040. De vergrijzing is daarmee een reëel probleem en splijtstof voor een generatieconflict.

De babyboomers kunnen individueel niets doen aan de vergrijzing, net zo min als de jongeren, maar door de macht van hun grote getal kunnen ze wel alle politieke

besluitvorming naar hun hand zetten. IJzeren politieke logica impliceert dat geen enkele politicus of vakbondsleider de babyboomers kan negeren, op straffe van electoraal of ledenverlies. Bovendien zijn de jongeren en de niet-geborenen politiek slecht of nog niet vertegenwoordigd. Een aantal recente voorbeelden maakt duidelijk dat de rekening van de vergrijzing eenvoudig wordt doorgeschoven.

Gedurende de hype op de financiële markten in de jaren negentig hebben grote groepen werknemers te weinig of geen pensioenpremies betaald. Er zijn zelfs premierugstortingen geweest en pensioenregelingen zijn verder opgetuigd. Aldus zijn er te weinig buffers opgebouwd in de goede jaren en is er nu een dekkingstekort van 30 procent vanwege de beursneergang. De jongere generaties moeten nu de tekorten aanzuiveren via premieverhogingen. Het CPB becijfert in een recente pensioenstudie dat iemand geboren in 1973 gedurende zijn leven zo'n vijftienduizend euro meer pensioenpremies betaalt dan dat hij aan pensioen uitgekeerd zal krijgen als de pensioenen gekoppeld blijven aan de welvaartsontwikkeling.

Het kabinet-Balkende-II heeft besloten dat mensen die hun huis volledig hebben afgelost, geen eigen-woningforfait meer hoeven te betalen. Beperking van het eigen-woningforfait is dus met name gunstig voor ouderen. Deze maatregel impliceert de facto hogere subsidies op het eigen huis, vergroot de huizenvraag en leidt tot verder stijgende huizenprijzen.

Kortom, jongeren hebben meer moeite een huis te kopen, terwijl oudere huisbezitters nog meer profiteren van waardeinstijgingen.

Het recente sociaal akkoord houdt de babyboomers buiten schot, want veel verscherpingen in de sociale zekerheid (WAO, prepensioen, VUT) gelden alleen voor de mensen jonger dan 55, en voor de WAO zelfs jonger dan 50.

Het noodzakelijke kabinetsbeleid zal voorlopig geen effect sorteren op arbeidsparticipatie van ouderen. De vakbeweging is buitengewoon effectief geweest om grote delen van de samenleving te mobiliseren voor drie zaken die eigenlijk alleen voor oudere generaties van belang zijn: het behoud van VUT, prepensioen en WAO.

De solidariteit binnen de vakbeweging is daarom nogal eenzijdig. De oudere werknemers kunnen dankzij het algemeen verbindend verklaren van de CAO's de jongeren dwingen solidair te zijn zonder dat de jongeren daar ook maar iets aan kunnen doen.

Weinig politici durven kritische kanttekeningen te plaatsen bij de kosten van de gezondheidszorg die de pan uitreizen. Vrijwel niemand pleit ervoor zaken uit het ziekenfonds of het basispakket te halen.

Het is genoegzaam bekend dat eenderde van de zorgkosten in het laatste levensjaar wordt gemaakt. Door voortschrijdende technische ontwikkelingen zijn er steeds meer dure, geavanceerde levensrekkende, ingrepen mogelijk.

Uit al deze voorbeelden blijkt dat de jongeren de pineut zijn. De oudere generaties keren zich vrijwel onmiddellijk tegen deze voorstelling van zaken. Velen stellen dat de jongere generaties in de toekomst veel rijker zijn dan de oudere generaties en dat de jongeren best wat meer belasting kunnen betalen. Deze Robin Hood-redenering komt natuurlijk nog steeds neer op het opzadelen van jongeren met de kosten van de vergrijzing. Ergo, een houding van 'na ons de zondvloed' zet het conflict tussen de generaties alleen maar verder op scherp.

Bovendien zal toekomstige rijkdom van jongere generaties het verdelingsprobleem tussen de generaties niet kleiner maken, integendeel. Als toekomstige generaties rijker zijn, zullen ook de ouderen daarvan profiteren omdat vrijwel alle uitkeringen en overheidsuitgaven zijn gekoppeld aan de welvaartsstijging.

De AOW zal meegroeien, maar ook de ambtenarensalarissen en de salarissen voor verpleegkundig personeel. Ook blijven de pensioenen gekoppeld aan de welvaartsstijging, als dat mogelijk is. Met andere woorden: als jongeren morgen rijker zijn, dan delen de ouderen daarin automatisch mee.

Hoe dan ook zal de vergrijzing daarom een verdelingsconflict tussen generaties oproepen, hoe groot de toekomstige welvaart ook is. Daarnaast bagatelliseren sommige ouderen de zaak door te suggereren dat jongeren ook enorme erfenissen zullen krijgen. Dat is maar de vraag. Onderzoek toont aan dat oudere mensen steeds meer consumeren en kleinere erfenissen nalaten. Denk hierbij aan de tweede huizen, vervroegde pensionering, wereldreizen, et cetera. In de VS geeft een 80-jarige zo'n 14 procent van zijn resterende vermogen per jaar uit. Op dit moment denkt maar 22 procent van de 65-plussers in de VS een erfenis na te laten. Vroeger was oud zijn synoniem voor arm zijn. Dat is nu bepaald minder het geval.

Bovendien zijn erfenissen zeer scheef verdeeld. In de Verenigde Staten ontvangen 92 procent van de huishoudens helemaal geen erfenis. Voor Nederland is weinig bekend over erfenissen. Maar erfenissen hangen zeer nauw samen met de vermogenspositie van huishoudens. Volgens het CBS heeft de 30 procent rijkste mensen zo'n 90 procent van het totale vermogen. De rijkeluis kinderen zullen ongetwijfeld grote erfenissen krijgen en zelfs baat hebben bij de vergrijzing. Dit zal echter een kleine minderheid zijn, net als in de VS. Terwijl iedereen, arm of rijk, belasting moet betalen om de kosten van de vergrijzing op te vangen. De grote groep kinderen zonder erfenis is nog steeds de klos.

Door de vergrijzing komt er te weinig geld in de overheidskas. Hieronder presenteer ik een aantal maatregelen die helpen bij de oplossing van het vergrijzingsprobleem. De enige manier om van het sluimerende conflict tussen de generaties af te komen, is door de meer welvarende babyboomers ten minste een deel van hun eigen boom te laten betalen. Dat is eerlijker dan het helemaal doorschuiven van de rekening, hetgeen nu dreigt te gebeuren.

De AOW moet daarom zoals de Sociaal Economische Raad en vele vooraanstaande economen, zoals Lans Bovenberg, adviseren (verder) worden gefiscaliseerd. Dat betekent

dat rijke ouderen gewoon AOW-premie gaan meebetalen en armere ouderen worden ontzien met een ouderenkorting. De huidige fiscale behandeling van kapitaalinkomen via de forfaitaire rendementsheffing in Box 3, moet worden vervangen door een kapitaalinkomstenbelasting op rente, dividend en vermogenswinst/groei. Daarnaast kan vermogenswinst van de pensioenfondsen worden belast (en de verliezen verrekend). Door deze maatregelen nemen de excessieve prikkels om te sparen voor pensioenen en andere vormen van financieel vermogen af, waardoor het minder aantrekkelijk wordt vroeg met pensioen te gaan en investeringen in menselijk kapitaal te verwaarlozen.

De pensioenfondsen moeten generatierekeningen bijhouden, zoals ook de econoom Coen Teulings voorstelt, waar voor iedere generatie wordt bijgehouden hoeveel premie is betaald en hoeveel kan worden uitgekeerd. Met generatierekeningen betaalt iedere generatie zijn eigen pensioen. Nu is dat niet mogelijk, omdat de pensioenfondsen de risico's over de generaties omslaan. Daardoor kunnen de bestaande generaties hun pensioen op de pof financieren. De waarde van het delen van risico over de generaties is volgens het CPB zeer beperkt en kan in een vergrijzende samenleving beter via de overheidsbegroting worden georganiseerd.

Het mes kan gestaag in de hypotheekrenteaftrek worden gezet. De subsidies op het eigen huis leiden - bij gegeven huizenaanbod - alleen maar tot grotere vraag en stijgende huizenprijzen, waar alleen de bestaande huisbezitters van profiteren, niet de starters op de woningmarkt. Het eigen huis zou ondergebracht moeten worden in het fiscale regime voor kapitaalinkomen. Dit moet geleidelijk gebeuren, om de huizenmarkt niet een al te grote optater te geven. Het vrijvallende geld kan worden ingezet om het aanbod van huur en koopwoningen te vergroten en de woningmarkt te laten afkoelen, zodat huizen voor jongeren weer bereikbaarder worden.

De kwaliteit en de kwantiteit van het arbeidsaanbod kunnen verder worden vergroot. De pensioenleeftijd zou moeten stijgen met de levensverwachting. Hoger belasten van (immobiel) kapitaalinkomen en fiscalisering van de AOW levert geld op dat (deels) kan worden geïnvesteerd in (basis)onderwijs en kinderopvang. Ook kan verdere belastingverlaging op arbeid en schuldreductie helpen.

De politiek zou expliciet moeten maken welke kosten van gezondheidszorg wel en niet onder het basispakket vallen. Het grootste gedeelte van de ziektekosten wordt in laatste paar jaren van het leven gemaakt. De keuze wat wel noodzakelijke zorg is en wat niet ligt politiek gevoelig, maar moet wel worden gemaakt. Momenteel wordt deze essentiële discussie versluierd door een technocratisch mistgordijn rond de stelselherziening.

De algemeen verbindend verklaring van de CAO's moet ter discussie worden gesteld, omdat de oudere generaties binnen de vakbeweging allerlei risico's kunnen afwentelen op de jongere generaties. Nagedacht moet worden of mensen de mogelijkheid moeten krijgen hun eigen regelingen te treffen (opting-out) voor bijvoorbeeld pensioen en werknemersverzekeringen. Daarnaast dreigt de vakbeweging de gevolgen van allerlei maatregelen alsnog via de CAO's te repareren, hetgeen de effectiviteit van het beleid teniet kan doen.

Het kabinet heeft terecht ingezet op het aanmoedigen van ouder arbeidsaanbod. Helaas heeft het een aderlating gedaan bij het sociaal akkoord. De ingrepen in VUT, prepensioen en WAO zouden daarom ook van toepassing moeten zijn op mensen ouder dan 55, respectievelijk 50 jaar. Goede overgangsregelingen zijn bij luxe zaken, zoals het eerder stoppen met werken, op de kosten van jongeren minder relevant.

De afgesproken levensloopregeling moet worden heroverwogen. Via de levensloopregeling kunnen mensen 12 procent van hun inkomen belastingvrij sparen voor verlof (studie, sabbatical en zorg) en (vroeg)pensioen. De levensloopregeling ondermijnt de effecten van ingrepen in VUT en prepensioen in belangrijke mate, aangezien de overheid vervroegde uittreding ook via de levensloopregeling blijft subsidiëren. Daarnaast wordt ook het arbeidsaanbod afgeremd, omdat de levensloopregeling consumptie van vrije tijd extra subsidieert. Beter was geweest scholing of kinderopvang direct te stimuleren, zonder dat mensen worden geprikkeld om minder te werken.

Natuurlijk leiden deze maatregelen tot verhitte maatschappelijke discussies, omdat de belangen van de politieke status quo ter discussie staan. Iedereen, jong en oud, zal echter moeten proberen, indien mogelijk, een steentje bij te dragen. Solidariteit betekent dat de rijken, nu en morgen, bijdragen zodat de armen, nu en morgen, niet de dupe zijn.

Bas Jacobs is onderzoeker openbare financiën aan het Europees Universitair Instituut in Florence en de Universiteit van Amsterdam.