

## **Vele hervormingen nodig om vergrijzing op te vangen**

A. Lans Bovenberg en Bas Jacobs

*De Volkskrant*, 21 Maart, 2006, Forum, p.12

*Nederland moet nog jaren de broekriem aanhalen om de vergrijzing te betalen, zegt het Centraal Plan Bureau. En dan is het CPB nog optimistisch, menen Lans Bovenberg en Bas Jacobs.*

In het zicht van de komende verkiezingen buitelen Haagse politici over elkaar heen om de meevallers te verdelen. Uitgerekend nu verstoort het CPB hardhandig de feestvreugde. Om onmiddellijk orde op zaken te stellen en de bestaande collectieve regelingen ook straks nog te kunnen blijven betalen, is een permanente aanpassing van het primaire overheidssaldo (belastingen minus uitgaven, exclusief rente) van zo'n 2,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp) nodig. Vertaald in de doelstelling voor het financieringstekort komt dit neer op een historisch unicum van een financieringsoverschot van zo'n 3 procent bbp in 2011. De boodschap is duidelijk. Schraalhans blijft de komende decennia keukenmeester in Den Haag.

De vereiste ombuigingen voor houdbare overheidsfinanciën (2,5 procent bbp) zijn bijna vier keer zo groot als de 0,7 procent bbp die het CPB nog berekende in 2000. Eens te meer blijkt dat iedereen, zelfs het CPB, zich heeft laten meeslepen door de euforie van de nieuwe economie. Er zijn drie hoofdoorzaken aan te wijzen voor de grotere beleidsopgave.

Om te beginnen is het rendement op pensioenbesparingen veel lager ingeschat. Belastingderving is het gevolg: linksom vanwege hogere aftrekbare pensioenpremies of rechtsom door lagere belastbare pensioenuitkeringen. Deze belastingtegenvallers verklaren meer dan de hele verslechtering van de overheidsfinanciën sinds 2000 en doen de effecten van de structurele hervormingen in de WAO, WW en prepensioenen geheel teniet.

Oud-politicus Bert de Vries dacht dat de belastingopbrengsten op aanvullende pensioenen een eind konden helpen om de vergrijzingskosten op te vangen. Maar juist de aanvullende pensioenen blijken nu een duivelse risicofactor in plaats van de reddende engel.

Ook is de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen aan het einde van de jaren negentig, anders dan het CPB in 2000 nog inschatte, niet structureel gebleken maar een tijdelijke reactie geweest op de overspannen arbeidsmarkt in de jaren negentig. Zonder nieuwe beleidsmaatregelen komt de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland in 2020 daarom niet meer op het niveau van dat in Zweden.

Voorts heeft het CPB de omslagelementen in de particuliere ziektekosten verzekeringen onderschat. Door verplichte solidariteitsheffingen waren ook de particuliere verzekeringen gevoelig voor de vergrijzing.

Nu de particuliere verzekering is opgegaan in de basisverzekering worden de overdrachten van jong naar oud wel volledig meegenomen. De druk van de vergrijzing op de financiering van de zorg wordt daarom nu groter ingeschat. Zoals het CPB zelf aangeeft, zijn de inschattingen nog steeds aan de optimistische kant.

In de eerste plaats onderschatten de CPB-sommen de gevolgen voor de openbare financiën van een grotere vraag naar luxere zorg - dit als gevolg van technologische ontwikkelingen en toenemende welvaart. Het CPB veronderstelt dat de hiermee gepaard gaande kosten geheel privaat zullen worden gefinancierd. Dat is een enorme opgave. Het risico is levensgroot dat ouderen niet genoeg sparen voor hun toekomstige zorguitgaven en dat de rekening daarom bij de jongeren wordt gelegd.

Als stijgende zorgkosten collectief worden gefinancierd, is een onmiddellijke aanpassing van maar liefst 5 procent bbp nodig om bestaande arrangementen vergrijzingbestendig te maken.

Een tweede onzekere factor is de levensverwachting. De toename van de levensverwachting in Nederland blijft achter bij de rest van Europa. Mocht Nederland, conform voorspellingen van de Europese Commissie, aanhaken bij de stijgende levensverwachting in de rest van Europa, dan neemt de benodigde beleidsinspanning ook nog eens met zo'n 2 procent bbp toe. Zo komt de benodigde aanpassing al op zo'n 7 procent bbp.

Ten derde houdt het CPB geen rekening met de gevolgen van de vergrijzing voor de arbeidsmarkt. Maar bij een beperkt arbeidsaanbod door een krimpende beroepsbevolking (zie de cijfers van Derks, Voorpagina, 15 maart) en een grotere vraag naar arbeidsintensieve zorg en dienstverlening zullen de lonen worden opgestuwd. Dit resulteert in hogere pensioenverplichtingen, sociale uitkeringen en loonkosten voor de overheid.

Daarbij komt dat de arbeidsintensieve collectieve sector veel, steeds schaarsere en daardoor duurder, hooggeschoolden in dienst heeft, met name in sectoren die menselijk kapitaal produceren en onderhouden: onderwijs en zorg. Bovendien nemen de loonkosten bij de overheid sneller toe dan in de marktsector omdat de arbeidsproductiviteit in de collectieve sector minder hard groeit.

De berekeningen van het CPB geven aan dat Nederland aan het begin staat van een langdurig hervormingsproces om z'n instituties aan te passen aan de eisen van een vergrijzende kenniseconomie. Een pakket van maatregelen is nodig.

Aflossing van de staatsschuld in één generatie, zoals in het verleden door de meeste politieke partijen bepleit, heeft nu niet de hoogste prioriteit. Door de lage rente is sparen weinig effectief. Er moet daarom wel veel staatsschuld worden afgelost om voldoende geld vrij te maken om toekomstige generaties te compenseren voor hogere lasten van AOW en zorg. De staatsschuld zou in 2040 zelfs moeten afnemen naar minus (!) 20

procent van het bbp in 2040. Dit is echter geen pleidooi om de teugels te laten vieren en de rekening door te schuiven naar de toekomst.

Wij zien drie hoofdrichtingen om de balans tussen de generaties te herstellen: vermindering van toekomstige aanspraken van met name ouderen op de overheid; vergroting van de arbeidsparticipatie door meer te investeren in mensen; en eerlijke, heldere spelregels voor het opvangen van demografische en financiële risico's.

Een solide begrotingsbeleid blijft geboden met een structureel overschot van zo'n 1 procent van het bbp als de door ons voorgestelde maatregelen worden doorgevoerd. De overheid moet niet bij elk zuchtje tegenwind met forse bezuinigingen en lastenverzwaringen aankomen. De Scandinavische landen geven al jarenlang het goede voorbeeld met aanzienlijke overschotten. Naarmate er minder wordt ingezet op de drie hoofdlijnen is een ambitieuzer doel nodig voor het begrotingsoverschot.

De eerste hoofdrichting is het geleidelijk vergroten van de bijdrage van ouderen aan de overheidsfinanciën. CPB-berekeningen laten zien dat het beperken van de toekomstige aanspraken op de overheid het meest effectief zijn om de overheidsfinanciën in het gareel houden. Het gaat dan om het langzaam verhogen van de AOW-leeftijd, rijkere ouderen geleidelijk meer laten meebetalen aan de AOW en meer private financiering van de zorg zodat minder omslagfinanciering nodig is.

De solidariteit tussen generaties moet worden ontlast door grotere solidariteit binnen de oudere generatie. Naarmate deze generatie welvarender wordt, kan een groter beroep worden gedaan op een bredere toepassing van het profijtbeginsel: rijkere en vitalere ouderen houden zelf hun broek op in plaats van de rekening neer te leggen bij jongeren. Goede voorzieningen voor kwetsbare ouden van dagen zijn te prefereren boven wachtlijsten in de zorg en een verlaging van de AOW door ontkoppeling. Dit laatste dreigt als op de solidariteit van jongeren een te groot beroep wordt gedaan.

De tweede hoofdrichting is meer investeren, benutten en onderhouden van menselijk kapitaal zodat mensen hun talenten langer kunnen inzetten voor anderen. We moeten zorgen voor genoeg handen aan het bed. De lagere reële rente maakt pensioenen duur. Investerings in mensen zijn daarentegen juist relatief goedkoop.

De tanende vraag naar laaggeschoolden vraagt forse investeringen in lager en middelbaar onderwijs om te grote afhankelijkheid van de verzorgingsstaat te voorkomen. Daarbij is verplichte scholing en integratie geboden. Door minder publiek geld te besteden aan private doelen, komen er collectieve middelen vrij voor betere scholing. Omdat bijvoorbeeld de private rendementen op scholing omhoog gaan, moet er meer privaat geld in het hoger onderwijs worden gestoken via een sociaal leenstelsel.

Verder zijn betere voorzieningen nodig voor het combineren van arbeid en zorg. Jonge ouders moeten tijd en aandacht voor hun kinderen kunnen hebben zonder dat dit afbreuk doet aan hun eigen beroepsmogelijkheden. Door zuiniger te zijn op de talenten van vrouwen neemt het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen toe.

Voortdurende scholing en uitdagend werk moeten werknemers weerbaar houden op de arbeidsmarkt. De levensloopregeling moet meer worden gericht op scholing in plaats van vervroegde uittreding. Werkgevers moeten weer leren de talenten van ouderen te koesteren. Een vergrijzende samenleving kan het zich niet veroorloven ouder menselijk kapitaal op grote schaal af te schrijven. Lonen dienen daarom gekoppeld te worden aan arbeidsproductiviteit in plaats van leeftijd.

De laatste hoofdrichting van beleid zijn heldere afspraken over het eerlijk verdelen van risico's. De vergrijzing maakt het moeilijker onverwachte schokken op te vangen via hogere belastingen of hogere pensioenpremies op een krimpende beroepsbevolking. Om te voorkomen dat toekomstige generaties met meer politieke onzekerheid worden opgezadeld zijn tijdige afspraken nodig over de wijze waarop de overheid en de pensioenfondsen demografische, financiële en arbeidsmarkt-risico's delen. Voorkomen moet worden dat de AOW, de pensioenen, en de zorg speelbal worden van populistische sentimenten.

Net als in Zweden kan de pensioenleeftijd worden gekoppeld aan de gemiddelde gezonde levensverwachting op 65-jarige leeftijd. Op die manier blijft de actieve levensfase redelijke in verhouding met de inactieve levensfase, en betalen generaties die langer profiteren van hun pensioen daar zelf voor. Ook zullen de generaties die profiteren van betere zorg daar in toenemende mate zelf de middelen voor moeten opbrengen in plaats van jongeren te confronteren met de kosten. Dit kan door nu af te spreken dat de collectief gefinancierde zorg in de toekomst binnen bepaalde grenzen blijft.

De CPB-studie laat zien dat Nederland nog lang niet af is. Tijdige afspraken over hoe we gaan reageren op de vergrijzing, voorkomen dat straks onverwachte, asociale maatregelen worden genomen die jong en oud tegen elkaar opzetten. Er is geen reden voor paniek als nu heldere keuzen worden gemaakt. Nederland moet de omslag maken van een renteniersland waarin mensen veel te vroeg achter de geraniums worden gezet naar een ondernemende natie waarin mensen hun talenten tot op hoge leeftijd kunnen blijven ontwikkelen en inzetten voor anderen.

Als de solidariteit tussen en binnen generaties wordt gekoesterd, blijft Nederland een sterk en sociaal land waarin het goed is om zowel op te groeien als oud te worden.