

# DE VERGRIJZING BETAALBAAR



**De cijfers en politieke keuzes achter  
het vergrijzingsdebat**

**Nico Schouten**

# DE VERGRIJZING BETAALBAAR

**De cijfers en politieke keuzes achter  
het vergrijzingsdebat**

**Nico Schouten**

**Wetenschappelijk Bureau SP**

foto omslag: Goldberg/Flickr.com

© 2007 SP

**Vijverhofstraat 65  
3032 SC Rotterdam**

Foto: Tom Ruetten



# Voorwoord **Geen zorg, maar een zegen**

Foto: Archief SP



De afgelopen jaren is veel gesproken en geschreven over de betaalbaarheid van de vergrijzing. Helaas gebeurt dat vaak met onbewezen aannamen en niet op basis van heldere analyses. In dit rapport is de opsteller er wel in geslaagd om een onderbouwde analyse te geven. Duidelijk wordt dat we de financiële gevolgen van de vergrijzing niet moeten overdrijven.

Vergrijzing is niet alleen een zorg voor de samenleving, maar vooral ook een zegen. En niet alleen voor de ouderen zélf. Daarin werd ik bevestigd door een artikel van professor Wim Derks, econoom van de Universiteit van Maastricht. Door het wegvallen van een grote groep ouderen op de arbeidsmarkt, zouden jongeren veel meer

mogelijkheden krijgen om werkzaamheden te kiezen die aansluiten bij hun wensen. Sowieso zou de werkloosheid onder jongeren aanzienlijk afnemen en zouden hun mogelijkheden voor een goede toekomst groter worden. Fileproblemen zouden zich minder vaak voordoen, omdat ouderen nu eenmaal niet meer noodgedwongen op bepaalde tijden de weg op moeten. Zo noemt Derks nog meer voordelen van de vergrijzing en er zijn er nog veel meer te bedenken. Extra argumenten voor de opvatting dat de komende vergrijzing geen reden is voor klagen, maar een plicht om na te denken over hoe we omgaan met een veranderende samenleving.

Daarbij past natuurlijk ook een andere inrichting van de samenleving. Niet een toekomst gebaseerd op financiële spookverhalen, maar een maatschappij waar solidariteit tussen de generaties onverkort overeind blijft. Waar alle elementaire voorzieningen voor iedereen beschikbaar blijven. Dat betekent dat we moeten spreken over geld, maar vooral ook over de andere politieke keuzes die gemaakt moeten worden. Mijn keuze is: van de vergrijzing maken wij verzilvering, waarbij solidariteit tussen de generaties leidend is.

**Fons Luijben**

Woordvoerder Ouderen van de Tweede Kamerfractie van de SP



## Samenvatting

De stijgende kosten van de vergrijzing zouden voor de hooguit gelijkblijvende beroepsbevolking onbetaalbaar worden. Met dit doembeeld worden voorstellen tot een verdergaande fiscalisering van de AOW, verhoging van de pensioenleeftijd en andere bezuinigingen verdedigd. Maar klopt dit doembeeld wel? Een analyse van de cijfers en aannamen laat zien dat het antwoord 'nee' moet luiden. In plaats van 'jong' tegen 'oud' uit te spelen, zou het doel moeten zijn de solidariteit te vergroten. De aandacht wordt teveel afgeleid van de échte uitdagingen van vergrijzing, zoals huisvesting en de organisatie van zorg.

### Onbetaalbare AOW?

In dit rapport wordt onder andere beargumenteerd dat de scenario's van de doemdenkers eenzijdig uitgaan van stijgende uitgaven door vergrijzing, terwijl zij de stijgende vergrijzingerelateerde inkomsten negeren. Met bijvoorbeeld de stijgende belastinginkomsten die 65-plussers zullen genereren, worden de groeiende AOW-uitgaven bijna geheel gecompenseerd. Ook de stelling dat de pensioenleeftijd verhoogd zou moeten worden om het arbeidsaanbod op peil te houden, is onjuist. Het aantal 65- en 66-jarigen beschikbaar voor de arbeidsmarkt zou veel minder zijn dan het totaal aantal verwachte werklozen; verhogen van de pensioenleeftijd zou uitdraaien op een zinloze bezuiniging op de AOW-uitgaven.

De SP kiest voor een welvaartsvaste AOW en verbetering van de koopkracht door een verhoging van de fiscale ouderenkorting. De AOW-leeftijd blijft op 65 jaar. Er moet een actieplan komen waarmee de arbeidsdeelname van 45- tot 65-jarigen verhoogd kan worden. Vervroegd uittreden moet mogelijk blijven, zeker voor zware beroepen. Met onder andere beter zorgverlof en goedkope kinderopvang kan de middengeneratie beter voor jong én oud zorgen.

### Zorguitgaven betaalbaar

De jongere generatie zou steeds minder bereid zijn de stijgende zorguitgaven voor ouderen te betalen. Ook hier blijkt echter, dat de groei van de uitgaven door de vergrijzing helemaal niet dramatisch is. De stijging als gevolg van de vergrijzing is maar een kwart tot een derde van de totale groei van

de zorguitgaven. De solidariteit wordt dus niet ondermijnd door de ontwikkelingen, maar door de retoriek van politici.

De SP wil geen nieuwe onsolidaire no-claims, eigen risico's of andere eigen betalingen in het zorgstelsel. De zorgpremies moeten inkomensafhankelijk worden. Omdat ouderen kunnen worden geweigerd voor aanvullende verzekeringen, moeten onder andere tandzorg en fysiotherapie in het basispakket. Mantelzorg wil de SP ondersteunen met een toeslag en meer ruimte voor respijtzorg. Bij woningtoewijzing en woningaanpassingen wordt meer rekening gehouden met de noodzaak en wens van mantelzorg. Bouwen op het eigen erf, verbouwingen en plaatsen van tijdelijke woningunits ten behoeve van mantelzorg wordt gemakkelijker

Verder moet de zorg dichterbij de mensen gebracht worden: buurtzorgteams met de wijkverpleegkundige als spil, kleine ziekenhuizen en wijkgezondheidscentra met bereikbare huisartsen in elke buurt.

### **Levensloopbestendig**

Er ligt een grote uitdaging om woningen en woonomgevingen geschikt te maken voor het groeiende aantal ouderen. Woningcorporaties en gemeentes zullen meer dan nu aan de slag moeten met levensloopbestendige woningen. Zeker omdat de vergrijzing geen tijdelijk verschijnsel is. Het pakket aan subsidies op wonen (vooral de hypotheekrenteaftrek) is op dit moment voornamelijk gunstig voor de rijkere 65-minners. In plaats van investeren in het opvangen van de vergrijzing, worden nu vooral luxe-uitgaven gesubsidieerd.

Om kleinschaliger wonen, met zorg dichterbij, mogelijk te maken, moet de gemeente meer mogelijkheden krijgen de regie te voeren. De SP wil voorzieningen zo veel mogelijk in de buurt. Met buurtcentra en ouderensociëteiten, maar ook met gratis ov voor ouderen, vergroot je de sociale samenhang en bestrijd je eenzaamheid.

### **Solidariteit**

Er zit veel ruimte tussen statistische gegevens en prognoses en hun interpretatie – zoveel is wel duidelijk. Daar komt bij dat allerlei effecten van vergrijzing helemaal niet in de cijfers wordt meegenomen. Mogelijk verlaagt de vergrijzing de criminaliteitscijfers, de verkeersdruk en de druk op kinderopvang. Dit soort effecten passen niet gemakkelijk in modellen, maar moeten wel worden meegenomen. Ook de vermeende daling van solidariteit in de maatschappij is geen feit, maar een politieke keuze. Helaas zitten dergelijke keuzes ook ingebakken in modellen van bijvoorbeeld het CPB. Het aflossen van de staatsschuld om straks de vergrijzing te kunnen betalen, moet worden afgewogen tegen andere effecten. Pensioenfondsen behoren tot de schuldeisers van de staat: afgeloste staatsschulden maken pensioenfondsen – en dus uitbetaalde pensioenen – afhankelijker van meer risicovolle beleggingen. Dat staatsschulden 'de rekening presenteren' aan jongere generaties is onzin; zij erven immers ook onze publieke voorzieningen, van de Deltawerken tot de sociale zekerheid.

De samenleving is als geheel meer dan rijk genoeg om stijgende kosten van de vergrijzing op te vangen. Het probleem ligt eerder in de zeer ongelijke bezitsverhoudingen. Willen we voorkomen dat ouderen in de toekomst in armoede leven, onvoldoende zorg krijgen en niet terecht kunnen in voor hen geschikte woningen, dan moeten we niet de ouderen als aparte groep wegzetten, maar ervoor kiezen de solidariteit in de hele samenleving te versterken.



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>11</b>
<b>1 De AOW</b> .....	<b>13</b>
1.1 Betaalbaarheid .....	14
1.2 Het arbeidsaanbod .....	16
1.3 De wens om door te werken .....	19
1.4 Vitaliteit .....	19
1.5 Standpunten van de SP over AOW, inkomen en werk .....	21
<b>2 Gezondheidszorg en welzijn</b> .....	<b>23</b>
2.1 Zorguitgaven .....	24
2.2 Financiering en solidariteit .....	28
2.3 Mantelzorg .....	31
2.4 Standpunten van de SP over gezondheidszorg en welzijn .....	31
<b>3 Wonen en woonomgeving</b> .....	<b>35</b>
3.1 Aanpassingen aan woningen en woonomgeving .....	35
3.2 Verzorgingscomplexen .....	36
3.3 Individuele subsidies .....	37
3.4 Standpunten van de SP over wonen en woonomgeving .....	39
<b>4 Politieke achtergrond</b> .....	<b>41</b>
4.1 Een 'houdbaar pad' .....	41
4.2 Collectieve lastendruk en solidariteit .....	43
4.3 Vergelijkingen tussen generaties .....	44
4.4 Jong tegen oud? .....	45
4.5 Staatsschuld .....	46
4.6 'Logische maatregelen'? .....	47
4.7 Economische tegenvallers .....	48

**Nawoord: De invloed van modellen en aannames .....49**

**Bijlage: Wie behoren tot de babyboomgeneratie? .....51**

### **Figuren en tabellen**

<b>Figuur 1: Prognose toekenningen AOW en beëindigingen AOW .....</b>	<b>14</b>
<b>Tabel 1: Prognoses uitgaven én inkomsten gerelateerd aan 65-plussers .....</b>	<b>15</b>
<b>Figuur 2: Arbeidsdeelname 50-plussers naar leeftijd .....</b>	<b>17</b>
<b>Tabel 2: Zorguitgaven in 2005 naar financieringsbron .....</b>	<b>24</b>
<b>Figuur 3: Gemiddelde zorgkosten volgens ZR en BKZ .....</b>	<b>25</b>
<b>Figuur 4: Gemiddelde jaarlijkse groei van de reële zorguitgaven, in componenten .....</b>	<b>26</b>
<b>Figuur 5: Toekomstverkenning van het aandeel van vier leeftijdsgroepen in de totale zorgkosten 1999-2020 .....</b>	<b>27</b>
<b>Figuur 6: Ontwikkeling zorguitgaven als percentage van het BBP .....</b>	<b>29</b>
<b>Tabel 3: Aantal ouderen naar leeftijdscategorie in ouderenwoningen, 2002 .....</b>	<b>37</b>
<b>Figuur B1: Aantal geboorten in Nederland .....</b>	<b>52</b>
<b>Figuur B2: Aantal mensen dat 65 wordt, per jaar .....</b>	<b>52</b>



Foto: J.C. Rojas/  
Flickr.com

## Inleiding

In het voorjaar van 2006 zijn er (wederom) veel geluiden dat de vergrijzing een toenemende last gaat worden voor de samenleving. De uitgaven zullen stijgen, terwijl de beroepsbevolking hooguit gelijk blijft. Jongere generaties zullen daardoor – zo wordt verondersteld – te veel kosten moeten dragen voor ouderen, wat de solidariteit onder druk zal zetten. De aandacht gaat vooral uit naar de AOW, de pensioenleeftijd en de gezondheidszorg.

In de loop van de zomer van 2006 gaat met het oog op de vervroegde verkiezingen de wind wat anders waaien. De AOW staat ineens minder ter discussie, maar de vergrijzing wordt bij veel politieke partijen nog steeds een financieel probleem genoemd, waarvoor maatregelen nodig zouden zijn. De nieuwe regering van CDA, PvdA en CU moet nog met een concrete uitwerking komen maar heeft al te kennen gegeven dat zij er aan denkt een extra bijdrage te vragen van rijkere 65-plussers die vóór hun 65e stoppen met werken.

In dit rapport zal uiteengezet worden dat de uitgaven voor de vergrijzing niet moeten worden overdreven. Nederland is rijk genoeg, maar er is een probleem met de verdeling van de rijkdom, dat doorwerkt in de opvang van de vergrijzing. Dit rapport sluit aan bij de gegevens uit officiële rapporten zoals die van het Centraal Planbureau (CPB), maar laat zien dat op basis van dit cijfermateriaal andere conclusies getrokken kunnen worden.

Een belangrijk aandachtspunt in veel beschouwingen is het arbeidsaanbod tussen de leeftijd van 20 en 65 jaar. Dit aanbod zal volgens een prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) mogelijk dalen van 10 miljoen mensen in 2006 naar 9 miljoen in 2040. Daartegenover stijgt het aantal 65-plussers van 2,4 miljoen in 2007 tot 4,3 miljoen tussen 2036 en 2040. Daarna daalt dit aantal weer, maar het blijft hoger dan nu door de gestegen levensverwachting en het gedaalde geboortecijfer. Het gaat dus niet om een tijdelijk verschijnsel, maar om een structurele situatie die ingeleid wordt door een tijdelijke extra stijging in genoemde periode.

Andere aandachtspunten zijn de uitgaven voor voorzieningen voor ouderen. De groei van het aantal 65-plussers stelt specifieke eisen aan de samenleving op het gebied van gezondheidszorg, welzijn, woonruimte en mobiliteit. Die voorzieningen zijn vooral van belang voor mensen op hogere leeftijd, ruwweg vanaf 75 à 80 jaar. Daar beneden blijven meer mensen dan ooit langer vitaal door verbeterde

ringen in de levensomstandigheden en in de gezondheidszorg.

Deze ontwikkeling zou een zegen genoemd moeten worden. Want wie wil niet langer leven in redelijke of blakende gezondheid?. Het gaat er dus om ervoor te zorgen dat het langer leven voor ieder zo veel mogelijk een zegen blijft. De ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en techniek bieden hiervoor nieuwe mogelijkheden. De samenleving moet ingesteld raken op een nieuwe bevolkingsopbouw en bekijken welk nieuw beleid nodig is voor de voorzieningen die daarbij passen.

In de discussie domineert op dit moment de logica van de vrije markt, die vooral uitgaat van de koopkrachtige vraag en van winstbelovend aanbod. Daarbij zijn voorzieningen een kostenpost als er niet door bedrijven en hun eigenaren aan wordt verdiend of als de belasting- en premiedruk worden vergroot. Veel minder aandacht is er voor het belang van een goed leven voor iedereen.

Gezien de toonzetting van de discussie in Nederland zal in dit rapport vooral aandacht gegeven worden aan de betaalbaarheid van de AOW en van woon- en zorgvoorzieningen voor ouderen. Wel worden aan het eind van hoofdstukken 1 tot en met 3 de voor die onderwerpen relevante standpunten van de SP gegeven. Voor een concrete uitwerking van voorstellen voor voorzieningen kan de lezer terecht bij andere rapporten en verkiezingsprogramma's. De eerste drie hoofdstukken gaan over de voorzieningen, het vierde hoofdstuk behandelt de argumenten die in 'alarterende' beschouwingen over de vergrijzing naar voren zijn gebracht.

- 1 Deze premie is in 1997 wettelijk gemaximeerd op 18,25%, maar ligt al jaren op 17,9%.
- 2 Het spaarfonds bedraagt per 1 januari 2006 23 miljard euro. Het staat niet op een rekening. Het is een boekhoudkundige voorziening.

## Hoofdstuk 1 De AOW

De AOW, die op 1 januari 1957 werd ingevoerd, is een belangrijke verworvenheid voor Nederlanders. De AOW-uitkering krijgen ouderen in de maand dat ze 65 worden. De AOW wordt wel de eerste pijler van de oudedagsvoorzieningen genoemd. Het recht op een volledige AOW-uitkering wordt opgebouwd in 50 jaar verblijf in Nederland; ieder jaar geldt voor 2%. De hoogte van de AOW-uitkering is sinds 1965 gekoppeld aan het netto minimumloon: 70% voor een alleenstaande en 50% voor gehuwde of samenwonende 65-plussers. Tot 2015 geldt nog de regeling dat een 65-plusser met een jongere partner een toeslag krijgt, afhankelijk van diens inkomen.

De AOW wordt sinds de invoering betaald door alle 65-minners die over een eigen inkomen beschikken. Daartoe behoren werknemers, ondernemers, zelfstandigen, mensen met een uitkering, vroeggepensioneerden en renteniers. Zij betalen nu een premie over de 1e en 2e schijf van box 1 van de inkomstenbelasting.<sup>1</sup> De rijksoverheid draagt sinds 1997 bij aan de AOW-uitgaven. Dit betekent dat fédere belastingbetaler iets bijdraagt, ook de 65-plusser. De AOW is dus nu al gedeeltelijk 'gefiscaliseerd'. Op het hoogtepunt van de vergrijzing zal de bijdrage van de overheid bijna de helft van het totaal worden. Met het oog op de groei van deze uitgaven is in 1997 een AOW-spaarfonds opgericht, waarin jaarlijks geld wordt gestort om de groei van de uitgaven op te vangen.<sup>2</sup>

De AOW is niet welvaartsvast. Het minimumloon is in 1973 fors verhoogd, maar enkele jaren daarna achtergebleven bij de inflatie. Het referentiekader is de ontwikkeling van de CAO-lonen; er wordt als regel geen rekening gehouden met incidentele loonstijgingen. Dit kan per jaar een kwart procent schelen. De koppeling aan de CAO-lonen is enkele malen losgelaten en weer hersteld. Het kabinet-Balkenende 2 liet bij zijn aantreden in 2002 de koppeling los, maar in recente jaren kwamen wel bescheiden extraatjes. De koopkracht ligt nu op het niveau van eind jaren 70.

Door de groei van het aantal gepensioneerden rijzen er twijfels over de houdbaarheid van de huidige regelingen. De discussie spitst zich toe op de betaalbaarheid van de AOW en de mogelijke daling in het arbeidsaanbod. Oplossingen die worden geopperd zijn: een verhoging van de AOW-leeftijd, meer arbeidsparticipatie van 65-minners, meer eigen bijdragen in allerlei voorzieningen en een verdere fiscalisering van de AOW. Hieronder wordt ingegaan op de betaalbaarheid van de AOW en op

- 3 Het BBP (Bruto Binnenlands Product) is in 2005 ongeveer 500 miljard euro.
- 4 CWI, 'Te verwachten aantal AOW-, ANW en Kinderbijslagkanten 2005-2020', maart 2006.

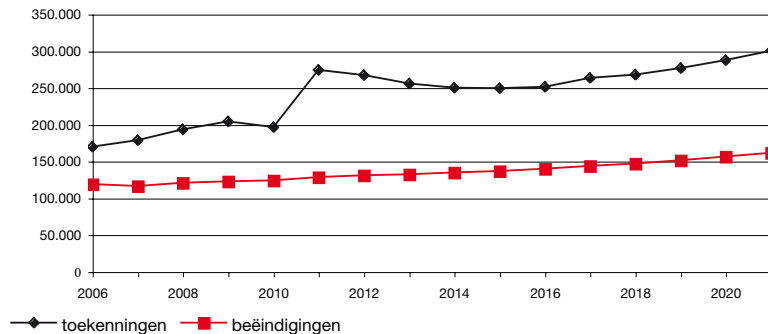
de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Eventuele maatregelen zijn immers geënt op de beoordeling van deze ontwikkelingen.

## 1.1 Betaalbaarheid

In 2005 werd 18,8 miljard euro opgebracht aan premies voor de AOW en 23,7 miljard uitgegeven. De rijksoverheid paste het verschil van 4,9 miljard bij. Dat is ongeveer 1% van het BBP.<sup>3</sup> Ook is 2,7 miljard euro ingeboekt voor het AOW-Spaarfonds.

Deze uitgaven zullen in de komende jaren stijgen. De hoofdoorzaak is de groei van het aantal 65-plussers. Het aantal neemt vooral fors toe in 2011 als gevolg van de geboortepiek in 1946. Bijgevoegde grafiek (figuur 1) laat ook een daling zien in 2010 door een laag geboortecijfer in het laatste oorlogsjaar. Zonder de bijzondere geboortecijfers tussen 1944 en 1950 zou de grafiek een geleidelijke groei hebben laten zien tussen 2009 en 2015, afgezien van de effecten van emigratie en immigratie.

Figuur 1: Prognose toekenningen AOW en beëindigingen AOW



Bron: Sociale Verzekeringsbank<sup>4</sup>

Andere oorzaken van de stijgende uitgaven zijn de langere levensverwachting van 65-plussers en de stijging van de CAO-lonen, die doorwerkt in het minimumloon, waaraan de AOW-uitkering is gekoppeld.

Het is echter niet zo dat 65-plussers alleen geld kosten. Zij hebben in toenemende mate aanvullende inkomsten en bezittingen, en besteden hun geld aan allerlei goederen en diensten, waarover zij ook belasting betalen. Door het Centraal Planbureau (CPB) is in maart 2006 een prognose naar buiten gebracht op basis van een model van de Nederlandse economie waaruit blijkt dat de inkomsten uit de belastingen en premies ongeveer gelijke tred houden met de totale uitgaven aan de AOW. Dit is af te leiden uit de cijfers in tabel 1.

Tabel 1: Prognoses uitgaven én inkomsten gerelateerd aan 65-plussers

	2006	2011	2020	2040
<b>AOW-uitgaven in % van het BBP</b>	<b>4,7</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>8,8</b>
<b>Inkomstenbelasting en premies over pensioenen in % van het BBP<sup>5</sup></b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>
<b>Indirecte en andere belastingen in % van het BBP<sup>6</sup></b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>	<b>5,4</b>	<b>7,8</b>

Bron CPB<sup>7</sup>

Het verschil tussen inkomsten en uitgaven blijft in de prognose ongeveer 1% van het BBP. De bijdrage van de rijksoverheid aan de AOW stijgt wel, namelijk van ongeveer 1% van het BBP in 2005 naar ongeveer 4% tussen 2030 en 2040. Maar deze stijging wordt vooral opgebracht door de 65-plussers omdat de inkomsten uit de AOW-premies slechts licht zullen stijgen.<sup>8</sup>

### De aannames

De prognose van het CPB is aan de sombere kant, omdat het voor de toekomst uitgaat van gemiddeld lagere beleggingsopbrengsten voor pensioenfondsen en verzekeraars dan in het verleden gebruikelijk was, namelijk 3% in plaats van 4%. Dit wordt bekritiseerd door onder andere het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP).<sup>9</sup> Volgens een eigen berekening van het CPB zou bij een beleggingsopbrengst van 4% – bij gelijkblijvende vooronderstellingen – het tekort met 0,4% verminderen.<sup>10</sup> Dit verschil heeft echter geen aandacht gekregen in de publiciteit rond het rapport. Hoewel het niet ondenkbaar is dat opbrengsten tegenvallen, gezien de crisisgevoeligheid van de mondiale economie, is deze beeldvorming eenzijdig. Het beeld is ook gekleurd doordat het probleem bij de vergrijzing wordt gelegd in plaats van bij de inrichting van de economie of bij het belastingstelsel. Het CPB-model onderschat verder de groei van de successierechten. In september 2006 is in een artikel in het blad Economisch Statistische Berichten (ESB) aangegeven dat een groei is te verwachten van 0,6 à 0,7% van het BBP in 2040. In een reactie stelt het CPB dat in het model structureel reeds een groei van 0,3% van het BBP zit, maar erkent het dat de opbrengst door het vermogen van babyboomers kan stijgen met 0,2%. Dus samen 0,5% rond 2040.<sup>11</sup>

Daartegenover staat dat de uitgaven mogelijk stijgen door een hogere levensverwachting dan was voorzien bij de totstandkoming van het rapport. Volgens een prognose van het CBS in december 2006 stijgt bij mannen de levensverwachting van 77,6 jaar in 2006 naar 81,5 jaar in 2050. Bij vrouwen loopt de levensverwachting op van 81,7 naar 84,2 jaar.<sup>12</sup> Het CPB komt op basis van deze bijstelling van de levensverwachting tot een kostentoename van 1¼% van het BBP in 2040. De conclusie blijft daarom overeind dat de groeiende uitgaven aan AOW-uitkeringen zonder grote ingrepen nu al bijna geheel gecompenseerd zullen worden door groeiende belastinginkomsten die 65-plussers zelf opbrengen.

<sup>5</sup> Premies AWBZ, ZVW en ANW. De inkomstenbelasting omvat in deze modelberekening ook de vermogensrendementsheffing. Pensioenen omvatten alle spaarvormen en uitkeringen.

<sup>6</sup> BTW, accijnzen, milieueffingen, successierechten, overdrachtsbelasting, OZB, motorrijtuigenbelasting en overige kleine belastingen.

<sup>7</sup> CPB, 'Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances', 2006, tabel 5.1, p 81. De berekening gaat uit van een projectie van de situatie in 2005 in de toekomst bij ongewijzigd beleid.

<sup>8</sup> Het aantal betalende 65-minners zal niet groeien, maar wel het inkomen waarover de premie wordt geheven. De premie-inkomsten zullen volgens het CPB tussen 2030 en 2040 ongeveer 4% van het BBP bedragen tegen 3,6% in 2006.

<sup>9</sup> ABP, 'Ons pensioen: Flexibel en vergrijzingsbestendig', augustus 2006.

<sup>10</sup> CPB, 'Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances', 2006, tabel 5.8, p 101.

<sup>11</sup> Zie het artikel "Successierechten dekken groot deel kosten vergrijzing" van Misha van Denderen, ESB 22 september 2006. En CPB Memorandum 167, november 2006.

<sup>12</sup> CBS, persbericht 19 december 2007.



13 CBS, persbericht 9 februari 2007.

## 1.2 Het arbeidsaanbod

Vanaf 2007 krimpt volgens het CBS de potentiële beroepsbevolking.<sup>13</sup> Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen: de pensionering van oudere werknemers, een negatief geworden migratiesaldo (meer emigranten dan immigranten) en een relatief lage instroom van jongeren. In 2011 bereikt de eerste lichter van de babyboomgeneratie – geboren in de jaren 1946 t/m 1950 – de leeftijd van 65 jaar. Een aanzienlijk deel gaat echter al tussen 2006 en 2011 met vroegpensioen. Daarom duiken er pleidooien op om de AOW-leeftijd te verhogen en een vroege pensionering onaantrekkelijk te maken. Voor bepaalde functies of beroepen ontstaat er nu een tekort in het arbeidsaanbod. Dit is vooral een probleem bij arbeid die niet geautomatiseerd kan worden, zoals zorg en onderwijs. Een tekort ontstaat ook in een aantal gespecialiseerde technische beroepen. Dit kan ertoe leiden dat bedrijfs- of onderdelen naar andere landen worden verhuisd, waarmee ook andere werkgelegenheid verdwijnt. In de bouw kunnen projecten stagneren. Dit is economisch gezien zeker geen gunstige ontwikkeling. Toch is het te simpel deze ontwikkeling te wijten aan de pensioenregelingen. Want de pensioengolf zit er al jaren aan te komen. Het tekort in het arbeidsaanbod kan men daarom even goed wijten aan een gebrek aan (tijdige) investeringen in gespecialiseerde scholing van jongere werknemers...

Het wezenlijke probleem hierbij is dat bedrijven kampen met onzekerheden in hun marktperspectieven. Investeringen in scholing lopen nogal eens achteraan, of er blijken verkeerde keuzes gemaakt te zijn door gewijzigde technieken en marktperspectieven. Ook jongeren en werknemers kunnen misleunen in hun keuze voor scholing. Deze onevenwichtigheid is eigen aan de vrije markt. Verhoging van de pensioenleeftijd lost dit probleem niet op, maar verschuift het. Werkgevers zouden er niettemin goed aan doen hun beleid meer af te stemmen op de beschikbaarheid van arbeid in plaats



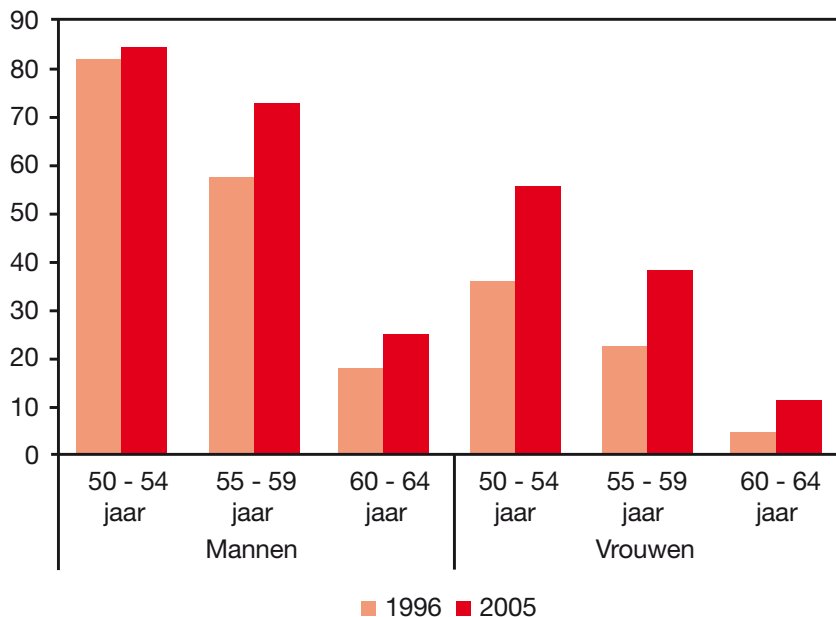
Foto: Kamshot/  
Flickr.com

van dit als een afgeleide te beschouwen van hun bedrijfsplannen. De rijksoverheid heeft zelf nagelaten tijd te investeren in zorg en onderwijs door een bezuinigingspolitiek.

De pensionering van de babyboomgeneratie is minder dramatisch dan het lijkt als we kijken naar de arbeidsdeelname in afgelopen jaren. Een groot deel van de ouderen zit al zonder werk, doordat een negatief beeld bestaat over de productiviteit van ouderen. De vroege pensionering valt samen met de pensionering van een gering bestand aan werknemers van 60 t/m 64 jaar (de oorlogsgeneratie). In figuur 2 is juist te zien dat de arbeidsdeelname is toegenomen. Het aantal ouderen (mannen en vrouwen) tussen 55 en 59 met een baan (van minimaal 12 uur) is tussen 1996 en 2005 gestegen van 40 naar 55%. Bij de generatie tussen 60 en 64 jaar is de arbeidsdeelname gestegen van 11 naar 18%. Op 64-jarige leeftijd was dat nog maar 8%. In een latere publicatie (webmagazine 21 mei 2007) wordt er nog op gewezen dat er in 2006 bijna 195.000 50-plussers (3,6 %) een baan van minder dan 12 uur hadden.

<sup>14</sup> Experimenten kwamen reeds in 1975. Na 1980 werd geleidelijk ook de uittredeleeftijd verlaagd.

Figuur 2: Arbeidsdeelname 50-plussers naar leeftijd



Bron: CBS

Het arbeidsaanbod is er wel, maar de vraagzijde heeft het laten afweten. De VUT werd in 1980 ingesteld omdat er veel werkloosheid was onder jongeren.<sup>14</sup> Er is sindsdien weinig geïnvesteerd in scholing voor oudere werknemers. Er groeide een verkeerd beeld over de productiviteit van oude-

- <sup>15</sup> Rapport Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer, november 2005, p 63.
- <sup>16</sup> Cijfermatige gegevens in deze alinea zijn ontleend aan het CBS en het CWI.
- <sup>17</sup> CBS artikel 15 februari 2007. Het aantal vacatures is bij de jaarwisseling gestegen naar 219.000.
- <sup>18</sup> CPB, 'Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances', 2006, p 126. Volgens de prognose uit 2005 van het CBS zijn er dan 423.257 ouderen van 65 en 66 jaar. Bij de prognose in december 2006 zijn geen gegevens uitgesplitst naar deze leeftijd. Veel verschil is niet te verwachten.

ren. Boven de 45 werd het moeilijk nog een baan te krijgen. Nu pas begint zich hier en daar een kentering af te tekenen: diverse bedrijven en instellingen beginnen maatregelen te treffen om oudere werknemers te behouden. Het aantal vrouwen met een baan zal in elk geval gaan stijgen als gevolg van de emancipatie. Met een betere kinderopvang zal ook het aanbod in aantal uren kunnen stijgen, relatief veel vrouwen zitten immers in een deeltijdbaan.

Toch zal het percentage werkende ouderen onder de 65 jaar afnemen naarmate de leeftijd hoger wordt. De neiging zal bij werkgevers blijven bestaan om uit te zien naar jongere arbeidskrachten. Daartoe komen ook nieuwe mogelijkheden door de opening van de arbeidsmarkt naar nieuwe landen in Oost-Europa. De afschaffing in maart 2006 van het principe 'last in first out' bij reorganisaties maakt ook meer ouderen dan voorheen werkloos.

Naast ouderen vallen ook te veel jongeren buiten de boot, door gebrek aan scholing of door discriminatie. Gezien het aantal scholieren dat voortijdig de school verlaat en gezien de achterstanden van jongeren in arme – vooral allochtone – milieus, is het voor het toekomstige arbeidsaanbod in Nederland van groot belang te investeren in de jeugd, onderwijs en in bestrijding van armoede en discriminatie.

Niettemin kan de overheid de risico's van tekorten beperken door gunstige arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden te creëren voor oudere werknemers, om hen aan het werk te houden, of weer aan het werk te krijgen. De ervaring leert dat deze mensen zeer gemotiveerde werkers zijn. Ook particuliere werkgevers die kampen met een tekort aan ervaren krachten kunnen altijd iets extra's bieden om die werknemers aan het werk te houden. De mogelijkheden zijn er: het aantal baanloze 55-plussers dat weer wat wil doen is in recente jaren toegenomen van 12 naar 25%. Ervaringen van uitzendbureaus voor 50-plussers wijzen er ook op dat Vutters en gepensioneerden graag willen werken en goed gemotiveerd zijn.<sup>15</sup> Op oudere leeftijd kan er vooral groei zijn in banen van minder dan 12 uur.

Vanuit het oogpunt van het arbeidsaanbod is er dus helemaal geen dwingende reden om de AOW-leeftijd te verhogen. Men zal zich er ook niet te veel van moeten voorstellen: op 1 januari 2005 waren er ongeveer 290.000 mensen van 65 en 66 jaar.<sup>16</sup> Er waren op dezelfde datum ongeveer 490.000 officieel geregistreerde werklozen, ofwel 7% van de beroepsbevolking. Daarbovenop komt een aantal van ongeveer 200.000 andere werkzoekenden (mensen zonder baan of een baan van minder dan 12 uur). In 2005 en 2006 is de werkloosheid flink gedaald, maar bij de jaarwisseling 2006-2007 bedroeg de werkloosheid nog ongeveer 380.000, waarvan 127.000 voor mensen van 45 jaar of ouder.<sup>17</sup> Dit kan nog verder dalen als de conjunctuur gunstig blijft, maar de ervaring leert dat er ook weer een omslag kan komen.

Het aantal personen van 65 en 66 jaar kan volgens de bevolkingsprognose van het CBS in 2005 oplopen tot een maximum van 458.000 in 2030. Het werkelijke arbeidsaanbod van 65- en 66-jarigen zal veel lager liggen, onder andere door een vroegere pensionering waarvoor gespaard gaat worden. Het CPB schat dat in 2024 ongeveer 11% van de 65- en 66-plussers een baan zal hebben.<sup>18</sup> Dat is ongeveer 46 à 47 duizend; veel minder dan het te verwachten aantal werklozen. De verhoging van de leeftijdsgrens zal daarom hoofdzakelijk uitdraaien op een bezuinigingsmaatregel in de AOW-uitgaven. Tegenover een dergelijke bezuiniging staan echter hogere uitgaven voor de WW, het ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en bijstand.

### 1.3 De wens om door te werken

Tegenover het recht van de werknemer om op 65-jarige leeftijd met pensioen te gaan staat het recht van de werkgever om iemand dan te ontslaan. Dit is in veel CAO's zo geregeld. Bij de overheid is het bij Koninklijk Besluit geregeld. Sociale zekerheidswetten gaan ook uit van deze leeftijd. Zelfstandigen kunnen overigens zelf beslissen om door te werken; dat doet nu 4%.<sup>19</sup>

Een groeiend aantal 65-plussers is vitaal genoeg om nog een betaalde baan bij een werkgever te hebben, al was het maar in deeltijd. Een groeiend aantal wenst dit ook, al zal het een tamelijk kleine minderheid blijven. Dit geldt volgens een enquête van het CBS al voor het doorwerken tot 65 jaar. Slechts twee op de tien gaven aan dat zij tot hun 65e wilden doorwerken, en vier op de tien acht zich daartoe fysiek in staat.<sup>20</sup> Bij de 65-plussers geeft slechts 3% aan op zoek te zijn naar werk, en dat slechts in een deeltijdbaan.<sup>21</sup>

Het gaat bij discussies over het recht om door te werken vooral om mensen die vinden dat ze een leuke baan hebben of graag iets om handen hebben, maar ook om mensen die weinig pensioen hebben kunnen opbouwen. Op dit moment kan alleen met wederzijds goedvinden tussen werkgever en werknemer worden doorgewerkt. Bij enkele fondsen is deze mogelijkheid in het reglement opgenomen. Pensioen kan dan nog verder worden opgebouwd, tot de leeftijd van 70 jaar.<sup>22</sup>

Er zijn pleidooien om de pensioneringsleeftijd los te laten, zodat werkgevers iemand die 65 wordt niet automatisch kan ontslaan. Veelal wordt hierbij ook verondersteld dat de AOW-leeftijd verhoogd wordt, maar dat is niet strikt noodzakelijk. Gezien de te verwachten hoge werkloosheid onder 65-plussers, is het niet redelijk om de hogere pensioneringsleeftijd en de AOW-leeftijd aan elkaar te koppelen. Het belang van een grote meerderheid zou dan opgeofferd worden aan het belang van een kleine minderheid. Rest dus de vraag of de werkgever zonder meer het recht moet worden ontgenomen iemand met 65 jaar te ontslaan vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De mogelijkheden om door te kunnen werken zouden nader uitgewerkt moeten worden in CAO's, omdat er verschillen kunnen zijn in de aard van het werk. De overheid kan zelf per sector ook met speciale potjes werken om bekwame en gemotiveerde mensen aan het werk te houden. Het gaat dus meer om maatwerk daar waar 65-plussers gezien de aard van hun werk graag hun ervaring en kennis willen blijven inzetten, dan om generieke wettelijke maatregelen.

### 1.4 Vitaliteit

Bij de discussie over de AOW-leeftijd wordt vaak gewezen op de toegenomen (fysieke) vitaliteit van ouderen en de hogere levensverwachting. Dit zou de samenleving het recht geven om een langer leven van werken op te eisen (mede gelet op de internationale concurrentie). Dit is een naargeestige kijk op het leven. Niet iedereen is op oudere leeftijd vitaal, en er zijn meer zinvolle bezigheden in de samenleving dan alleen betaald werk. Veel mensen kijken uit naar hun pensioenleeftijd (65 of jonger) omdat ze moe raken van de arbeidssituatie. Er zijn nu eenmaal niet zoveel mensen met een opwindende baan waarin ze veel zelf te zeggen hebben. De jarenlange werkdruk ondermijnt de geestelijke

<sup>19</sup> SER, 'Van alle leeftijden' 2005, p. 57.

<sup>20</sup> CBS, webmagazine, 19 juni 2006.

<sup>21</sup> CBS, webmagazine, 4 december 2006.

<sup>22</sup> Bijvoorbeeld bij het ABP en het pensioenfonds Metalektro.

veerkracht. De voortdurende aanpassing aan nieuwe werkomstandigheden en eisen van flexibiliteit vergroten de werkdruk. Er is ook een flink verschil in levensverwachting tussen sociaal-economische klassen. Velen vinden het met pensioen gaan op hun 65e al erg laat, zodat naar een vroeger pensioen wordt uitgekeken en daarvoor wordt gespaard. Vooral door mensen die al jong zijn begonnen met werken en door mensen in slijtende beroepen. Mensen met een hogere opleiding komen pas op een latere leeftijd in een betaalde baan, maar dat wil niet zeggen dat ze dan pas beginnen met inspanningen te verrichten. Studeren kan ook zwaar zijn en er wordt steeds meer door studenten bijbaantjes genomen om de studie te kunnen bekostigen.

De behoefte aan een vroeger pensioen komt maar weinig voort uit luiheid. Het komt voort uit de behoefte om op oudere leeftijd minder spanningen te hebben en zelf meer te kunnen kiezen in eventueel nieuw werk (betaald of onbetaald), met meer kans op zelfontplooiing en een rustiger tempo. De overheid zou er verstandig aan doen pensioenregelingen op deze behoefte af te stemmen in plaats van door een bezuiniging op de AOW het potentiële arbeidsaanbod te willen verhogen. De praktijk zal uitwijzen dat er nieuwe spaarregelingen komen om eerder met pensioen te kunnen gaan, mogelijk met steun van de werkgever. Van die reparaties zullen alleen mensen profiteren die extra kunnen sparen. Degenen die door omstandigheden zouden moeten doorwerken zijn allerminst verzekerd van een baan. De verhoging van de AOW-leeftijd doet dus de sociale ongelijkheid toenemen.

### **Zweden**

In Zweden kan sinds 2003 de werkgever iemand pas ontslaan als hij 67 is geworden. Tot die leeftijd bestaan er allerlei regelingen om mensen aan het werk te helpen. Werknemers kunnen vanaf 61 jaar met pensioen gaan. Dit leidt wel tot een lager pensioen, omdat minder jaren gespaard is en uitgegaan wordt van de levensverwachting voor die generatie. Vanaf 65 jaar is er voor mensen die dan uitgetreden of werkloos zijn een recht op een garantiepensioen, indien zij niet zelf voldoende pensioen hebben opgebouwd. Dit pensioen is iets hoger dan het minimum inkomen.

Het Zweedse pensioensysteem is voornamelijk een door de staat geregeld pensioen op basis van een beschikbare premieregeling per individu. Een nationaal fonds, waaraan ook de staat bijdraagt, is verantwoordelijk voor de uitvoering en de beleggingen. Een ander belangrijk verschil met Nederland ligt in de actievere rol van de overheid bij het aan het werk krijgen van werklozen en de inkomensgaranties bij scholing en ziekte. De gemiddelde uittredeleeftijd is omhooggegaan, maar er wordt nog weinig doorgewerkt na 65 jaar, omdat voor de oudere werknemers nog de oude regeling geldt. Wel is het ziekteverzuim toegenomen. Het bedrijfspensioen speelt tot nog toe een geringe rol. Die rol kan toenemen voor overbruggingsregelingen. Het zal daarom nog moeten blijken of er in de toekomst veel mensen een baan hebben na hun 65e.

## 1.5 Standpunten van de SP over AOW, inkomen en werk

Generaties dragen verantwoordelijkheid voor elkaar. Jong voor oud, oud voor jong. De midden-generatie moet de mogelijkheden hebben om de zorg voor kinderen en ouders te combineren. Verantwoordelijkheid voor ouderen betekent onder andere dat zij gevrijwaard worden van armoede. Om zekerheid te bieden aan toekomstige generaties en de koopkracht van ouderen boven de 65 te garanderen blijft de AOW welvaartsvast. De AOW blijft betaalbaar door de premiebetalingen en door de meeropbrengsten van belastingen ten gevolge van de hogere inkomsten waar veel ouderen in de toekomst over zullen beschikken. Hoewel de pensioeninkomsten in de komende decennia vele malen beter zullen zijn dan in het verleden, groeit de groep mensen met een onvolledige AOW en zonder pensioen. Zij zijn aangewezen op aanvullende bijstand. Velen maken door onwetendheid of schaamte geen gebruik van deze mogelijkheid en leven in armoede. De aanvullende bijstand zou automatisch samen met de AOW uitbetaald moeten worden. Speciale aandacht is er voor de groep Surinamers met een AOW-gat, ontstaan door het niet meetellen van de jaren tussen 1957 en het moment van onafhankelijkheid. Wij streven ernaar om het gat alsnog mee te nemen bij de berekening van de hen toekomstige AOW. Verhoging van de fiscale ouderenkorting biedt een inkomensverbetering voor ouderen met een klein pensioen. De AOW-leeftijd blijft op 65 jaar. Op geen enkele manier mag er druk of financiële noodzaak zijn om door te werken. De pensioengerechtigde leeftijd is en blijft 65, dat blijft een recht en de norm.

### Actieplan arbeidsdeelname

Ondanks aantrekkelijke werkgelegenheid blijven veel mensen van 45 tot 65 noodgedwongen aan de kant staan. Velen willen werken en hun talenten inzetten voor de samenleving. Ze worden geconfronteerd met de voorkeur van werkgevers voor jongeren, met vooroordelen over een zwakkere gezondheid of verouderde kwalificaties. Door uitvoering van een actieplan moet de arbeidsdeelname van deze groep verhoogd worden tot 70% in 2035, als het aandeel van 65-plussers in de bevolking op zijn hoogtepunt zal zijn. (Om)scholing van deze ouderen, verruiming van mogelijkheden tot deeltijdpensioen, aanpassingen op het werk en het scheppen van functies die specifieke kwaliteiten van ouderen benutten zijn onderdeel van het actieplan.

### Vervroegd uitreden

Mogelijkheden voor vervroegd uitreden blijven aanwezig, zeker voor zware beroepen. Voor die beroepen komt het recht om na 40 jaar te stoppen met werken. Werkgevers en vakbonden maken daarover afspraken, die uit de algemene middelen worden ondersteund. Rechtvaardiging daarvoor is dat die beroepen in ons aller belang (bijvoorbeeld ambulancemedewerker, brandweerman) worden uitgeoefend. Mensen die na hun 65e doorwerken krijgen dezelfde rechten en plichten als andere werknemers.

**Zorgen voor jong en oud**

Om de middengeneratie de mogelijkheden te geven om voor oud en jong te zorgen wordt de toegang tot de levensloopregeling verbeterd en kan naast de levensloopregeling ook gebruik gemaakt worden van de spaarloonregeling. Goedkope kinderopvang kan de combinatie van zorg en werk verlichten. Voor basale vormen van zorg voor zieke en hulpbehoevende kinderen of ouders worden de verlofregelingen verruimd, zodat de omvang van de spaarpot niet bepalend is of de basale zorg gegeven kan worden. Voor het opnemen van dit zorgverlof is geen toestemming van de werkgever nodig.

**Verantwoordelijke pensioenfondsen**

Pensioenfondsen zijn er niet alleen voor het veiligstellen van de toekomstige pensioenen en het behoud van koopkracht van de pensioenen. Pensioenfondsen dienen met het oog op toekomstige generaties maatschappelijk verantwoord en duurzaam te beleggen. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en gepensioneerden. Daarom gaan besturen van pensioenfondsen bestaan uit 1/3 vertegenwoordigers van werknemers, 1/3 vertegenwoordigers van werkgevers en 1/3 vertegenwoordigers van gepensioneerden. Eventueel stelt de overheid daarvoor wettelijke kaders op zodat in ieder geval pensioengelden van werknemers niet worden belegd in bijvoorbeeld landmijnen en clusterbommen.

Beschikbare premieregelingen, waarbij de risico's van een ontoereikende pensioenuitkering geheel bij de werknemer komen te liggen, wijzen wij af.

- <sup>23</sup> Voornamelijk poliklinisch bezoek en dagbehandeling.
- <sup>24</sup> Voor een deel wordt dit gecompenseerd door hogere premie- en belastinginkomsten.

## Hoofdstuk 2 Gezondheidszorg en welzijn

De vergrijzing laat zien dat in de gezondheidszorg spectaculaire resultaten zijn behaald. Mensen leven gemiddeld langer en gezonder. Maar tevens leiden deze resultaten tot een nieuwe vraag naar zorgvoorzieningen. Bij een langer leven komen er meer ouderdomsziekten en beperkingen die veel zorg opeisen. In het bijzonder stijgt op oudere leeftijd het medicijngebruik en het ziekenhuisbezoek.<sup>23</sup> Nieuwe medische kennis en technieken brengen nieuwe mogelijkheden voor zorg met nieuwe uitgaven aan apparaten en medicijnen. Gezondheidszorg is een arbeidsintensieve sector, zodat de stijging van de welvaart leidt tot hogere arbeidskosten.<sup>24</sup> De hogere welvaart leidt ertoe dat mensen terecht meer eisen stellen, maar brengt ook welvaartsziekten met zich mee.

De vooruitgang in medische technologie is de belangrijkste oorzaak van stijging van de uitgaven, maar ook jarenlange bezuinigingen en bureaucratie spelen een rol. De budgettering van behandelingen leidde tot onderbezetting van mensen en middelen. Door wachttijden kunnen ziektes verergeren en zo extra uitgaven opleveren bij de latere behandeling. De werkdruk is hoog onder het verplegend en verzorgend personeel door het straffe werktempo en door de emotionele belasting als gevolg van het gebrek aan toegestane aandacht voor patiënten..

Het zou niet juist zijn alleen uit te gaan van stijgende uitgaven. Doorbraken in de medische kennis leiden geregeld tot een forse daling van de uitgaven. Het aantal gezonde levensjaren neemt toe, zodat mensen langer actief deel kunnen nemen aan activiteiten in de maatschappij. Hierdoor groeien ook het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. De ICT-revolutie verhoogt de productiviteit in ondersteunende diensten en in het onderzoek. Voor mensen met een handicap komen nieuwe hulpmiddelen zodat zij meer kunnen doen en minder afhankelijk zijn. Dit leidt zowel tot een besparing op ondersteuning als tot meer productiviteit. Duur blijft vooral het omgaan met ziekten waarvoor nog geen adequate aanpak is uitgevonden. Daartoe behoren ook allerlei ouderdomskwalen, in het bijzonder dementie.

De uitgaven aan de gezondheidszorg worden voor het grootste deel via collectieve regelingen – premies en belastingen – opgebracht. Daarom wordt de groei van deze uitgaven als een probleem



25 Zie het Budget Kader Zorg, afgekort BKZ, bijlage jaarverslag over 2005 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

26 Idem, samengesteld uit tabel op p 199 en figuur op p 200.

27 Aldus minister Zalm bij de Kamerbehandeling van het belastingplan 2007 op 23 oktober 2006. Zalm sprak zijn vermoeden uit dat lang niet alle kosten terecht zijn opgegeven, dus dat er gesjoemeld wordt. Zalm negeert hiermee de toename van aftrekbare kosten door beperkingen in het basisverzekeringspakket, de hogere premies en de eigen bijdragen.

28 CBS, persbericht 31 mei 2006. Het CBS houdt maatschappelijk werk gericht op specifieke groepen buiten de tellingen. Meegenomen worden onder andere gemeentelijke gezondheidsdiensten, Arbo-diensten, kinderopvang, zelfzorgmiddelen en aanvullende verzekeringen.

gezien. Althans, op deze wijze kijken het CPB en diverse economen, politici en topambtenaren er tegenaan. Zij waarschuwen dat er te veel solidariteit kan worden gevraagd. Hieronder wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van de zorguitgaven en de solidariteit. In dat kader komt ten slotte ook de mantelzorg kort aan bod.

## 2.1 Zorguitgaven

In 2005 bedroegen de uitgaven aan gezondheidszorg en welzijn, die onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid vallen, ruim 46 miljard euro, waarvan een kwart voor verpleging, verzorging en ouderen.<sup>25</sup> De cijfers voor verzekeringen gelden alleen voor verplichte pakketten; aanvullende verzekeringen vallen buiten het zogenaamde budgettair kader zorg (BKZ) ofwel de kosten die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen. In onderstaande tabel wordt aangegeven hoe de uitgaven zijn gefinancierd.<sup>26</sup>

Tabel 2: Zorguitgaven in 2005 naar financieringsbron

	€ miljard	procenten
<b>AWBZ</b>	<b>20,3</b>	<b>44</b>
<b>Ziekenfondsen</b>	<b>15,4</b>	<b>33,3</b>
<b>Particuliere verzekering</b>	<b>6,6</b>	<b>14,4</b>
<b>Eigen betalingen</b>	<b>3,8</b>	<b>8,3</b>
<b>totaal</b>	<b>46,2</b>	<b>100</b>

Bron: Ministerie van VWS

Door de overheid is voor bijna 8,2 miljard euro bijgepast aan de uitgaven voor de ziekenfondsen en de AWBZ, respectievelijk 2,9 en 5,3 miljard. Rekenen we de eigen betalingen niet mee, dan komen we op een collectieve lastendruk van 42,4 miljard euro. Omgerekend naar het BBP gaat het in 2005 om 8,5%. Kijken we alleen naar de bijdrage van de overheid, dan gaat het om 1,6%. Boven deze uitgaven komt er ook nog een belastingderving door de buitengewone lastenaftrek. In 2005 ging het om 1,6 miljard euro, dus bijna 0,3% van het BBP.<sup>27</sup>

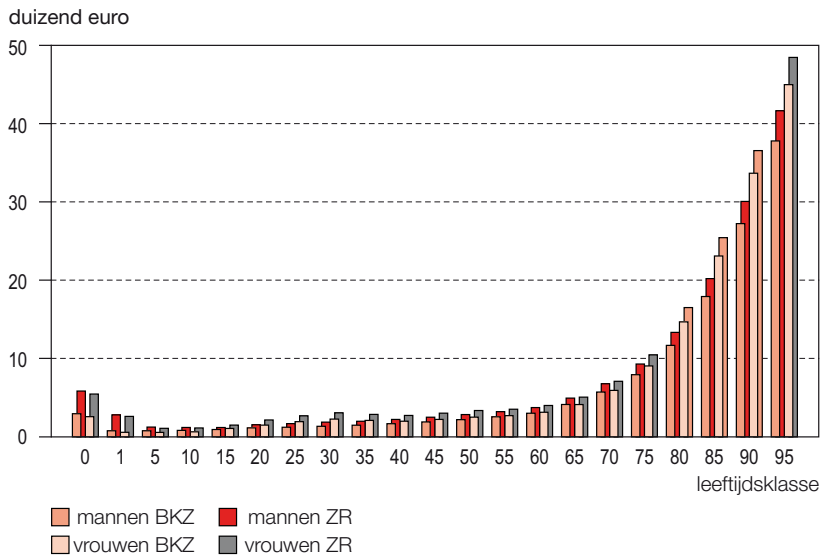
### Uitgaven gezondheidszorg en welzijn volgens het CBS

Aan gezondheidszorg en welzijn wordt meer besteed dan wat onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is gebracht. Met deze cijfers meegerekend komen de uitgaven in 2005 volgens gegevens van het CBS uit op 61,5 miljard euro.<sup>28</sup> Omgerekend naar het BBP gaat het om 12,3%, evenveel als in 2004. Dit gegeven is macro-economisch gezien van belang met het oog op de werkgelegenheid, productievolumes en bestedingspatronen, maar speelt een geringe rol in de discussies over de collectieve lasten. De discussie over de kosten van de zorg richt zich op het BKZ.

De gemiddelde uitgaven aan zorg stijgen met de leeftijd. Met de vergrijzing zullen de uitgaven dus toenemen.

In figuur 3 is de spreiding van de gemiddelde uitgaven weergegeven uit het jaar 2003. Duidelijk is te zien dat vanaf de leeftijd van 60 jaar de stijging flink toeneemt. Tegenover de stijging van de gemiddelde uitgaven met de leeftijd staat echter een daling van de omvang van de leeftijdsgroep. De grafiek laat ook zien dat op oudere leeftijd meer uitgaven buiten het BKZ vallen, dus voor eigen rekening zijn.

**Figuur 3: Gemiddelde zorgkosten volgens ZR en BKZ**



bron: De Hollander<sup>29</sup>

<sup>29</sup> De Hollander AEM, et al., 'Zorg voor Gezondheid - Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006', Bilthoven: RIVM centrum VTV; 2006. RIVM-rapport 270061003

<sup>30</sup> In de jaren 70 werd extra geïnvesteerd in ouderenzorg. Toen kwam de geboortegolf van na de Eerste Wereldoorlog op de leeftijd dat meer zorg nodig was.

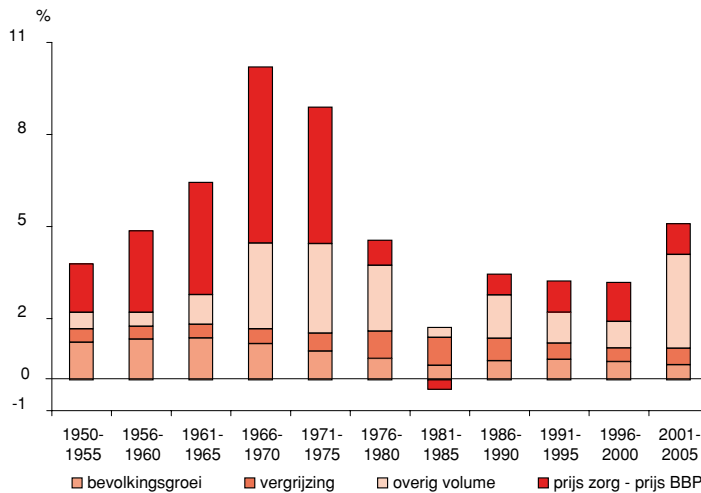
De 'vergrijzingskosten' zijn geen nieuw verschijnsel. In figuur 4 is dat te zien. Het jaarlijkse groeipercentage dat aan de vergrijzing is te wijten is stabiel dan die van andere componenten en is ongeveer een ½ tot 1%. (In de figuur is ook te zien dat er jaren waren van bezuiniging en extra uitgaven.<sup>30</sup>) Het aantal oudere mensen zal extra groeien tot 2040, maar dat hoeft niet tot een evenredige verhoging van de uitgaven te leiden. De verbetering van de gezondheidszorg kan leiden tot een groei van het aantal jaren met een redelijke of goede gezondheid, die ouderen ook meer zelfstandigheid geven. Door de groei van het aantal jaren met een redelijke of goede gezondheid zullen de gemiddelde kosten per leeftijdsgroep ook dalen, deels gaat het dus niet om meer uitgaven maar om uitgestelde uitgaven.

31 CPB, 'Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances', maart 2006, tabel 5.1 p 81.

32 Idem

33 CPB, 'Een scenario voor de zorguitgaven 2008 – 2011', juni 2006.

Figuur 4: Gemiddelde jaarlijkse groei van de reële zorguitgaven, in componenten



Bron: CPB-document 121

In de prognoses over de groei van de totale uitgaven in de toekomst zitten veel onzekerheden, omdat levensgewoonten en nieuwe medische vondsten een grote rol spelen. Een belangrijk deel van de groei is niet gebonden aan de leeftijd van de bevolking omdat veel ziekten (zorgbehoeften) niet aan een leeftijd gebonden zijn. Prognoses van verschillende onderzoeksbureaus lopen ook uiteen doordat ze uitgaan van andere cijfers.

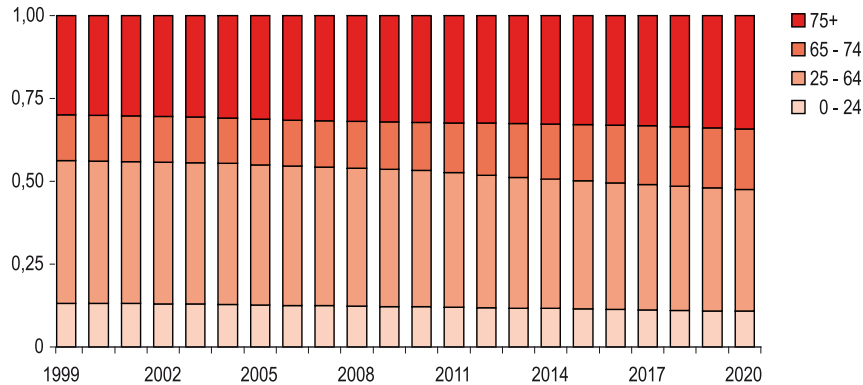
Het CPB is in maart 2006 met een schatting gekomen van een groei van het collectief gefinancierde deel van de zorg van 8,8% van het BBP in 2006 naar 13,1% in 2040, waarna een daling wordt verwacht door een afname van de vergrijzing.<sup>31</sup> De jaarlijkse uitgaven zouden gemiddeld 2,6% stijgen, waarvan 0,9% (een derde) is toe te schrijven aan de vergrijzing.<sup>32</sup> Omgerekend naar de bijdrage van de vergrijzing in de groeicijfers ten opzichte van het BBP gaat het om 1,5% in 34 jaar. Bepaald niet schokkend.

Drie maanden later kwam het CPB in een nieuw rapport met een beeld voor 2008 t/m 2011.<sup>34</sup> Hierin wordt uitgegaan van de cijfers van het CBS minus enkele diensten, zoals kinderopvang. De totale groei is naar schatting 2,8% per jaar, maar de groei die aan de vergrijzing wordt toegerekend is nu 0,7% (een kwart) per jaar. Voor een belangrijk deel komt dit verschil met de eerdere langere termijn prognose doordat de grote golf van de vergrijzing pas na 2011 aanrolt. Voor een ander deel is het verschil te wijten aan een ruimer pakket aan voorzieningen, waarbij ouderen meer zelf betalen.

Door het RIVM (Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne) zijn schattingen gemaakt van de ontwikkeling van de zorgkosten tot 2020. Zij komt in een rapport uit 2003 over de periode 1999-

2020 tot een gemiddelde groei van 1,1%, waarvan 0,6% is toe te schrijven aan de vergrijzing.<sup>34</sup> In 2005 is een ontwikkeling geschetst van de verschuiving in kosten per leeftijdsgroep (figuur 5).<sup>35</sup>

**Figuur 5: Toekomstverkenning van het aandeel van vier leeftijdsgroepen in de totale zorgkosten 1999-2020**



Bron: RIVM / Kommer GJ, et al., 'Risicosolidariteit en Zorgkosten', Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg; mei 2005.

In figuur 5 zijn niet alle kosten opgenomen die onder de zorgrekeningen van het CBS vallen, maar wel meer dan die onder het BKZ vallen.<sup>36</sup> De figuur laat zien dat vanaf 2016 de helft van de zorgkosten bij de 65-plussers ligt. Zij maken dan ongeveer 17,6% uit van de bevolking. Na 2020 zal het aandeel nog verder groeien. De belangrijkste oorzaak is daarbij de stijging van het aantal 75-plussers. De babyboomgeneratie komt tussen 2020 en 2025 op die leeftijd.

Van de ouderdomsziekten is vooral dementie een kostbare zaak door de benodigde verpleeghuiszorg. In 2005 ging het om 5,4% van het zorgbudget. Het aantal dementerenden kan flink groeien door de stijging in de levensverwachting. De omvang van de stijging kan meevallen door de ontwikkeling van nieuwe behandelingsmethoden die het hersenonderzoek kan opleveren.

Voor de interpretatie van de kostenstijging is het van belang in te zien dat gemiddeld genomen een flink deel van de kosten per persoon in het laatste levensjaar valt. In 2003 was het voor vrouwen 12% van de levensloop en voor mannen 16% van de levensloop.<sup>37</sup> Een groeiend aantal mensen komt boven de leeftijd van 65 en maakt dan pas de extra kosten van het laatste levensjaar. Dit is min of meer een uitstel van deze uitgaven. Het RIVM schrijft hierover: "Hoe ouder, hoe lager de kosten in het laatste levensjaar. Deze bevinding heeft gevolgen voor de prognose van de zorgkosten. Bij veroudering van de bevolking zullen de kosten in het laatste levensjaar vooral doorschuiven naar hogere leeftijden, waardoor de zorgkosten over de hele levensloop minder toenemen dan gedacht." Op hoge leeftijd groeien vooral de uitgaven van verpleging en verzorging. De uitgaven voor de cura-

<sup>34</sup> RIVM, Kosten van ziekten in Nederland, 2003.

<sup>35</sup> RIVM / Kommer GJ et al., 'Risicosolidariteit en zorgkosten', Zoetermeer, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg; mei 2005, p 24.

<sup>36</sup> Kinderopvang is bijvoorbeeld niet meegerekend, maar wel alle kosten voor ogen en gebit, zelfzorgmiddelen en bedrijfsgezondheidszorg. Zie bijlage A van de publicatie 'Kosten van ziekte in Nederland', uit 2002.

<sup>37</sup> RIVM, 'Zorg voor gezondheid', 2006, p 193. Het verschil tussen mannen en vrouwen komt door het verschil in levensverwachting.

Als de levensverwachting verder toeneemt, daalt het relatieve belang van het laatste levensjaar.

38 Het RIVM schrijft hierover: "Hoe ouder, hoe lager de zorgkosten in het laatste levensjaar. Deze bevinding heeft gevolgen voor de prognose van de zorgkosten. Bij veroudering van de bevolking zullen de kosten in het laatste levensjaar vooral doorschuiven naar hogere leeftijden, waardoor de zorgkosten over de hele levensloop minder toenemen dan gedacht." Idem, p 165.

tieve zorg gaan dalen omdat medische ingrepen riskanter worden of niet meer zinvol worden gevonden.<sup>38</sup>

## 2.2 Financiering en solidariteit

Er zijn in het verleden regelmatig wijzigingen aangebracht in het stelsel van de collectieve financiering. Pakketten zijn verkleind en vergroot; de AWBZ is meermalen uitgebreid en ingekrompen, en in de premies is geschoven. Ook declaratiesystemen zijn gewijzigd. Een vergaande wijziging is ingegaan op 1 januari 2006, door het samenvoegen van de ziekenfondswet en de particuliere ziektekostenverzekeringen in de nieuwe zorgverzekeringswet (ZVW). In de nieuwe private zorgverzekering zijn de premies grotendeels nominaal met een toeslagsysteem voor lagere inkomensgroepen. De AWBZ kent nog wel een volledige inkomensafhankelijke premie, zij het met een bovengrens. Met ingang van 1 januari 2007 is de huishoudelijke verzorging onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gebracht en valt daarmee onder verantwoordelijkheid van de gemeenten en niet meer onder het BKZ. Deze overheveling zou geen besparing zijn maar is het wel. Het is namelijk de bedoeling om de sterke groei van het beroep op de collectieve voorzieningen hiermee terug te dringen. In elk geval verlaagt het de premiedruk. Het ziet er echter naar uit dat het beleid per gemeente sterk zal verschillen.

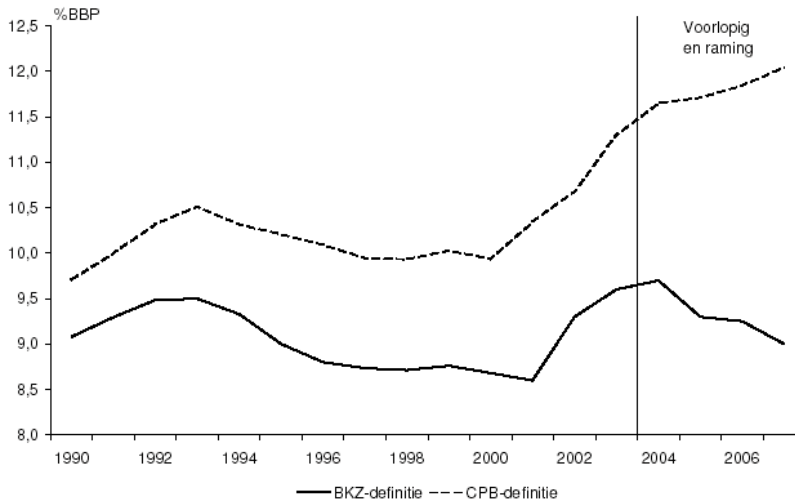


Foto: Julita Blady/  
Flickr.com

In figuur 6 is te zien dat al vanaf 2004 door het beleid van het 2e kabinet-Balkenende de collectieve financiering daalt in verhouding tot de totale zorguitgaven en in procenten van het BBP zelfs daalt. De in de figuur verwachte stijging van de uitgaven volgens de CPB-definitie is aan de hoge kant.

### Figuur 6: Ontwikkeling zorguitgaven als percentage van het BBP

Figuur 2.1 Ontwikkeling zorguitgaven als percentage van het BBP



Bron: CPB <sup>39</sup>

De bezuinigingen op de zorguitgaven kunnen voor de overheid op korte termijn een besparing opleveren. Maar verwacht kan worden dat de uitgaven op langere termijn toenemen door de slechtere gezondheidstoestand van mensen die erdoor getroffen worden. Alleen hoeft dit niet op de begroting van het ministerie van VWS tot uiting te komen; het kan bij het ministerie van Sociale Zaken terecht komen. De verkrapping van de financiering via collectieve middelen leidt ook tot een groei van de bestedingen op eigen kosten. Maar die groei kan vooral plaatsvinden bij mensen met een ruim inkomen. Mensen met een lager inkomen zullen in veel gevallen moeten bezuinigen op andere belangrijke behoeften of afzien van noodzakelijke zorg. Uitstel van zorg kan op termijn weer leiden tot een slechtere gezondheid en duurdere vormen van zorg. Hierdoor kunnen op termijn de collectieve uitgaven juist ook weer toenemen.

De invoering van verplichte zorgverzekeringen kende twee motieven: risicosolidariteit en inkomenssolidariteit. De risicosolidariteit kent men ook van schadeverzekeringen voor specifieke doeleinden, zij het in veel gevallen zonder een verplichte deelname.<sup>40</sup> Het gaat daarbij eigenlijk om risicosprei-

<sup>39</sup> CPB-document 121 'Een scenario voor de zorguitgaven 2008 – 2011', juni 2006.

<sup>40</sup> De WA-verzekering was vroeger algemeen verplicht.

- <sup>41</sup> In feite is 1% van de bevolking 'verantwoordelijk' voor 30% van de zorgkosten. Bron RIVM
- <sup>42</sup> De inkomensgrens in 2006 is € 25.500.
- <sup>43</sup> Cijfers hierover zijn niet beschikbaar. Er is wel iets van te zien in tabel 1 in hoofdstuk 1.
- <sup>44</sup> Zie onder ander A. Kant en I. Palm, 'Vijfentwintig medicijnen tegen te grote macht van de farmaceutische industrie', SP-rapport uit 2005.
- <sup>45</sup> Zie onder ander A. Kant en I. Palm, 'Vijfentwintig medicijnen tegen te grote macht van de farmaceutische industrie', SP-rapport uit 2005.

ding. Bij de zorg is er tevens een element van solidariteit tussen gezonde en minder gezonde mensen en tussen jong en oud. Met de no-claim is op dit beginsel een inbreuk gemaakt. De no-claim wordt nu wel afgeschaft, maar er komt een vergelijkbaar Eigen Risico voor terug. Bij de inkomenssolidariteit gaat het om spreiding van de uitgaven aan zorg naar draagkracht. Het garandeert een minimum aan gezondheidszorg en opvang voor iedereen ongeacht bezit en inkomen. Het belang hiervan wordt vooral duidelijk door de hoge uitgaven die aan een gebrek, een ziekte of een ongeval verbonden kunnen zijn.<sup>41</sup> Bijna volledige inkomenssolidariteit bestaat nu alleen nog in de premieregeling voor de AWBZ, de beperking is daar nog dat de heffing slechts over de eerste twee schijven loopt. Voor mensen met hogere inkomens neemt de AWBZ heffing dus als percentage van hun inkomen weer af. In de nieuwe zorgverzekeringswet is zij grotendeels afgeschaft. Dit wordt slechts ten dele gecompenseerd met de zorgtoeslag en een inkomensafhankelijke premie die door de werkgevers wordt geheven.

### **Wederom: niet alleen kijken naar uitgaven**

In de vorige paragraaf is naar voren gebracht dat de vergrijzing leidt tot een stijging van de uitgaven vanuit het perspectief van de collectieve financiering. Daartegenover staat ook een stijging van de inkomsten. De 65-plussers betalen immers mee aan de collectieve financiering. Hun aandeel neemt toe door de groei van het aantal, en door de groei van hun gemiddelde inkomen.<sup>42</sup> Door het hogere zorggebruik komen weinig 65-plussers in aanmerking voor de in 2005 ingevoerde no-claim. Ook hebben zij meer uitgaven voor aanvullende verzekeringen en eigen bijdragen. Al met al is het niet juist om met het oog op de vergrijzing alleen naar de stijging van de collectieve uitgaven te kijken. De stijging wordt voor een flink deel gecompenseerd door de stijging van het financiële aandeel van 65-plussers in de bekostiging.<sup>43</sup>

De jaarlijkse groei van de uitgaven door de vergrijzing is – mede gelet op de groeiende inkomsten – in het geheel niet dramatisch. Schattingen van deze groei lopen – zonder de inkomsten – uiteen van 0,6 tot 0,9% van het BBP, dus een vierde tot een derde van de totale groei van de zorguitgaven. Deze groei is van wezenlijk belang voor bevolkingsgroepen die in een zwakkere positie verkeren. Niettemin zijn er ook besparingen mogelijk. Er is heel veel bureaucratie in de organisatie en in de financiering waarin gekapt kan worden.<sup>44</sup> Managementlagen zijn onnodig groot en duur. Doorlooptijden kunnen verbeterd worden. De kosten van medicijnen kunnen omlaag. Er wordt bijvoorbeeld te veel uitgegeven aan marketing en er worden te vaak onnodig dure medicijnen voorgeschreven, en de prijzen kunnen worden aangescherpt gezien de hoge winstmarges.<sup>45</sup> De overheid zou daarnaast een stabiel beleid kunnen voeren voor een dan in de vrije markt mogelijk is, maar door paniekerige bezuinigen in tijden van laagconjunctuur – in de zorg maar ook in het onderwijs – heeft ze bijgedragen aan de (personeels)tekorten die zich nu voordoen.

## 2.3 Mantelzorg

De mantelzorg is een belangrijk onderdeel van de zorg, maar komt weinig ter sprake in prognoses over de uitgaven. Ongeveer 75% van de zorg aan huis komt van mantelzorgers. Omgerekend naar betaalde krachten gaat het toch om enkele miljarden euro per jaar.<sup>46</sup> Het belang gaat nog toenemen doordat meer ouderen zolang mogelijk thuis blijven wonen.<sup>47</sup>

Het is ook van belang bij de discussie over het arbeidsaanbod. Door de gestegen levensverwachting heeft een groeiend aantal 60-plussers nog een hoogbejaarde ouder om voor te zorgen. In de drang naar meer arbeidsparticipatie van ouderen wordt de behoefte aan mantelzorg te vaak over het hoofd gezien. Zou die zorg over genomen moeten worden door betaalde krachten, dan wordt het een stuk duurder.

### Levensverwachting

Vergelijkingen met het buitenland leren dat de stijging van de levensverwachting in Nederland achterblijft bij die van een reeks andere geïndustrialiseerde landen. Vergelijkingen in Nederland zelf laten verschillen zien in levensverwachting in samenhang met inkomenspositie en opleiding. Mensen met een lage sociaal-economische status leven gemiddeld bijna vier jaar korter en zij brengen tien tot vijftien jaar minder lang door in goede gezondheid dan mensen met een hoge sociaal-economische status.<sup>48</sup>

Er is dus in Nederland nog wel wat gezondheidswinst te behalen door een betere gezondheidszorg voor iedereen. Dit kan tot extra uitgaven leiden die in de prognoses niet zijn meegenomen. Maar het leidt ook tot meer levensjaren waarin mensen zich voor anderen kunnen inzetten.

<sup>46</sup> Schattingen lopen sterk uiteen naar gelang de lonen waarmee gerekend wordt.

<sup>47</sup> Er is ook een gebrek aan woonzorgcomplexen.

<sup>48</sup> RIVM, 'Zorg voor gezondheid', 2006, p. 196.

## 2.4 Standpunten van de SP over gezondheidszorg en welzijn

Voor behoud van de solidariteit in de zorg is het noodzakelijk de eigen bijdrage voor de thuiszorg af te schaffen. Na afschaffing van de no-claim en eerder mislukte experimenten komen er geen nieuwe, on-solidaire eigen risico's of eigen betalingen in het zorgstelsel. Verbreed het basispakket met tandzorg, fysiotherapie en alle effectieve geneesmiddelen. Voor aanvullende verzekeringen kunnen ouderen immers geweigerd worden. De marktwerking in de zorg wordt gestopt. De zorgpremies worden inkomensafhankelijk. De AWBZ blijft als verzekering overeind, en de inkomenssolidariteit wordt vergroot door de premie over alle belastingschijven te gaan heffen.

### Mantelzorg ondersteunen

Mantelzorgers moeten kunnen rekenen op meer ondersteuning. Door een mantelzorgtoeslag, en door nadelige financiële gevolgen van de keuze voor mantelzorg weg te nemen. De mogelijkheden voor zorgverlof worden uitgebreid. Bij woningtoewijzing en woningaanpassingen wordt meer rekening gehouden met de noodzaak en wens van mantelzorg. Bouwen op het eigen erf, verbouwingen



en plaatsen van tijdelijke woningunits ten behoeve van mantelzorg wordt gemakkelijker. Ook komt er meer ruimte voor zogenoemde respijtzorg, die tijdelijk de mantelzorg overneemt. Zorg voor voldoende dagopvang, logeerhuizen, en thuiszorg, die ook tijdelijk uitgebreid kan worden.

### **Zorg naar de mensen**

'Breng de zorg naar de mensen en niet de mensen naar de zorg' moet het motto worden. Door intieme huizen voor ouderen met de zorg die nodig is maar ook consultatiebureaus voor ouderen in de buurt, poliklinieken, en wijkgezondheidscentra. Er komen zelfstandige buurtteams, die volledige verantwoordelijkheid en vrijheid krijgen om zorg te verlenen en te organiseren, van aanmelding en beoordeling tot uitvoering. De wijkverpleegkundige is hierin een spil. In de wijkgezondheidscentra werken huisartsen, fysiotherapeuten, maatschappelijk werkers, wijkverpleegkundigen en ouderenadviseurs samen. De preventieve zorg voor ouderen wordt uitgebreid. Met huisbezoeken door eerstelijns werkers en consultatiebureau's voor ouderen kunnen gezondheids- en sociale problemen voorkomen of vroegtijdig opgespoord worden. Door snellere en beter afgestemde hulpverlening kan de zelfredzaamheid vergroot en de kwaliteit van leven verbeterd worden. De huisartsenposten worden afgebouwd, huisartsenzorg hoort in de buurt, dichtbij, en kleine ziekenhuizen blijven behouden. De zorg voor dementerende ouderen moet worden versterkt, onder meer door verbetering van de dagopvangmogelijkheden en professionele ondersteuning van partners en familieleden. Binnen de ziekenhuizen moet meer aandacht voor geriatrie en dus ook een groter aantal geriateren komen. Een betere geriatrie vereist ook deskundigheidsbevordering van huisartsen en ouderenadviseurs.

De zorg rond huis wordt optimaal geregeld zodat ouderen indien zij dat wensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. De gemeenten krijgen de financiële ruimte om de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ruimhartig uit te voeren. De marktwerking in de vorm van verplicht aanbesteden gaat uit de Wmo en er komt een algemeen recht op zorg en ondersteuning.

De huidige verpleeghuizen en verzorgingshuizen worden zoveel mogelijk vervangen door kleinschalige woonvoorzieningen in elke wijk.

Meer standpunten over wonen en woonomgeving in paragraaf 3.4.





Foto: Archief SP

<sup>49</sup> De tekst beperkt zich tot algemene opmerkingen. Op het concrete terrein van aanpassingen zijn er veel ideeën en plannen waarover men in allerlei rapporten van betrokken organisaties kan lezen.

## Hoofdstuk 3 **Wonen en woonomgeving**

In de vooruitzichten over de uitgaven voor de vergrijzing spelen de kosten voor het wonen en de woonomgeving een geringe rol. Ze worden in de rijksbegroting niet tot de collectieve sector gerekend, omdat er geen premies worden betaald. Toch wordt voor het wonen in Nederland veel geld via de overheid herverdeeld, zij het niet via de afdracht van premies, maar via de belastingen. Daarom wordt in dit rapport ook aandacht besteed aan dit onderwerp, in afwijking van gangbare analyses, zoals die van het CPB.

Een zeer groot deel van de kosten wordt door de 65-plussers zelf opgebracht. Voorzover de overheid meebetaalt moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de bijdragen van de rijksoverheid, de gemeenten en de provincies. De situatie kan echter per gemeente sterk verschillen.

De vergrijzing neemt ook niet gelijkmatig toe in de verschillende gemeenten en provincies.

In dit hoofdstuk gaan we in op: aanpassingen aan woningen en aan de woonomgeving, opvang in verzorgingscomplexen, en individuele subsidies van de rijksoverheid.

### **3.1 Aanpassingen aan woningen en woonomgeving**<sup>49</sup>

Er is nog heel veel te doen om woningen en woonomgeving geschikt te maken voor het groeiende aantal ouderen. Dit is een nieuwe uitdaging voor beleidsmakers op dit gebied. Het is niet nieuw dat er aan woningen en woonomgeving wordt gesleuteld. Al tientallen jaren geven de overheden geld uit voor dit doel. De komende vergrijzing laat zien dat er ook in de komende decennia nog geld uitgegeven moet worden. Het accent verschuift alleen naar andere leeftijdsgroepen. In het bijzonder zal de overheid aandacht moeten besteden aan de woonmogelijkheden voor mensen met een laag inkomen. Het CPB gaat in prognoses over de vergrijzings- en zorgkosten uit van gelijkblijvende uitgaven. Het is echter maar de vraag of er wel voldoende ruimte is in de huidige begroting van VROM om uit te komen met alleen een verschuiving van aandachtsvelden.

Problemen met wonen gaan voornamelijk aantikken op hogere leeftijd. De babyboomers worden pas na 2020 à 2025 zo oud. De groeiende behoefte aan aangepaste woningen en woningen met zorgvoorzieningen voor ouderen betreft tot die jaren vooral generaties van vóór 1946 die ouder worden.

50 Brief van de ministers van VROM en VWS aan de Tweede kamer, 5 juli 2004.

51 Brief van de ministers van VROM en VWS aan de Tweede kamer, 5 juli 2004.

52 VROM-raad, 'Oude bomen? Advies over ouderenbeleid en wonen', Den Haag 2005, p 31.

53 Hierbij moet rekening worden gehouden met de wens van ouderen om zoveel mogelijk in eigen wijk of dorp te kunnen blijven.

Aan voorzieningen voor hen is nu al een tekort. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft één op de drie ouderen met ernstige lichamelijke beperkingen geen geschikte woning.<sup>50</sup> De verwachting is dat in 2015 395.000 volledig toegankelijke woningen extra beschikbaar moeten zijn, waarvan 280.000 nulredenwoningen en 115.000 woningen met verzorgingsdiensten.<sup>51</sup> In de huursector ligt de grootste verantwoordelijkheid bij de woningcorporaties. Zij hebben er in de meeste gevallen ook het geld voor als er minder zou worden opgepot. Sinds hun verzelfstandiging in 1994 gaven ze prioriteit aan de vorming van reserves, het verkopen en slopen van woningen en de bouw van koopwoningen. Dit werd in de jaren 90 gestimuleerd door de kabinetten-Kok, en daarna de kabinetten-Balkenende. Vanwege de daardoor ontstane woningnood is een inhaalprogramma nodig in het bouwen van nieuwe, betaalbare woningen. Daarbij zal ingezet moeten worden op woningvormen die voor uiteenlopende leeftijdsgroepen geschikt zijn (levensloopbestendige woningen).

Kosten voor de rijksoverheid liggen voornamelijk in de sfeer van locatiegebonden subsidies en het investeringsbudget voor stedelijke vernieuwing. In 2005 ging het om ongeveer 700 miljoen euro. Zij hebben ten doel de leefbaarheid in het algemeen te bevorderen, niet alleen voor ouderen, en zeker niet alleen voor rijke ouderen, al lijkt het daar weleens op. In 2004 zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk en de lagere overheden tot het jaar 2009. Het ziet er nog niet naar uit dat de streefcijfers gehaald worden.

Voor vitale ouderen met een ruim inkomen zullen vrije marktpartijen voldoende aanbod realiseren. Zij zijn ook haantje de voorste in het verwerven van grond. Bij het bouwen van nieuwe woningen in de koopsector ligt de uitdaging om verder te kijken dan de 10 jaar waarin marktpartijen nog aansprakelijk gesteld kunnen worden voor gebreken. Vanuit gemeentebesturen zullen eisen aan de levensloopbestendigheid gesteld moeten worden. Marktpartijen zijn vooralsnog minder geïnteresseerd in de combinatie van wonen en zorg voor bemiddelde ouderen. Dit kan veranderen als de vraag toeneemt en zorgverzekeraars hier brood in zien.

Een omschakeling van het beleid is vereist, aangezien de vergrijzing van de samenleving een duurzaam verschijnsel is. In de nabije toekomst blijft ook het tekort aan betaalbare woningen een groot knelpunt.

### 3.2. Verzorgingscomplexen

In 2005 woonden ongeveer 100.000 ouderen in een verzorgingshuis en circa 60.000 ouderen in verpleeghuizen.<sup>52</sup> In samenwerkingsverbanden van gemeentebesturen en woningcorporaties moeten er meer projecten komen waarin vormen van zorg worden gecombineerd met woonvormen, of waarin zorgfuncties gemakkelijk bereikbaar worden.<sup>53</sup> Daar zijn ook plannen voor. Sinds de jaren negentig wordt echter het beleid gevoerd om verzorgingshuizen, die qua comfort niet meer voldoen, alvast te slopen zonder dat er voldoende vervangende woonruimte is. Zij moeten plaatsmaken voor nieuwe centra die weliswaar meer zelfstandigheid en comfort bieden, maar ook duurder zijn. Dit voortijdige sloopbeleid leidt tot een extra druk op de woningmarkt, waar toch al een tekort bestaat aan betaalbare woningen voor lagere inkomensgroepen.

Het kabinet-Balkenende 2 subsidieerde dit voortijdige sloopbeleid om te kunnen bezuinigen op de intramurale verzorging. Deze moest worden vervangen door de goedkopere thuiszorg. Daarom wordt ook gewerkt aan een splitsing in de uitgaven van de AWBZ tussen het wonen en de zorg. De woonkosten drukken dan niet meer op de AWBZ-premie, maar worden afgewenteld op de gebruikers: de bejaarden. Of de gemeente moet bijspringen.

**Tabel 3: Aantal ouderen naar leeftijdscategorie in ouderenwoningen, 2002**

	55-64 jaar	65-74 jaar	75+ jaar	totaal
<b>geheel zelfstandige</b>				
<b>ouderenwoning</b>	<b>68,4</b>	<b>72,6</b>	<b>61,6</b>	<b>8,8</b>
<b>aanleunwoning</b>	<b>2,1</b>	<b>5,8</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>
<b>serviceflat</b>	<b>3,3</b>	<b>5,1</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>
<b>woonzorgcomplex</b>	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>	<b>6,6</b>	<b>8,8</b>
<b>overige</b>	<b>24,3</b>	<b>15,1</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>
<b>totaal</b>	<b>49.267</b>	<b>138.279</b>	<b>196.507</b>	<b>384.053</b>

Bron: VROM, Cijfers over wonen 2004, p 218

### 3.3 Individuele subsidies

De omvangrijkste subsidie bestaat uit de hypotheekrenteaftrek. In 2005 ging het in totaal om 11,7 miljard euro. Dit bedrag kan worden verlaagd met het eigen woningforfait waardoor het op 9,9 miljard euro uitkomt.<sup>54</sup> Dat is in dat jaar meer dan voor de uitgaven aan de AOW. Zo was het ook in vorige jaren en dit kan nog een aantal jaren duren; in het bijzonder als de rente omhoog gaat. Omgekeerd in een percentage van het BBP gaat het om ongeveer 2%.

Van de 7 miljoen huishoudens die in 2005 aftrek genoten waren er 1,6 miljoen 65-plussers, die tezamen slechts voor 0,3 miljard euro aftrek hadden. Dit bedrag ligt zo laag omdat de groei in koopwoningen vooral bij 65-minners zit, en de renteaftrek voor 65-plussers lager is door het lagere belastingtarief. Dit bedrag zal hoger worden omdat 65-minners met een eigen woning ouder worden en het onder jongere generaties gewoner wordt gevonden om een hypotheek niet geleidelijk af te lossen. Daartegenover staat een beperking van de aftrek tot 30 jaar.

Er bestaat sinds 2005 echter een nieuwe aftrekpost volgens de eigenwoningregeling, of de Wet Hillen.<sup>55</sup> De Wet Hillen heeft het eigenwoningforfait afgeschaft voor mensen die hun hypotheek afgelost hebben. De maatregel is gemotiveerd met het argument dat hiermee een goed aflosgedrag gestimuleerd wordt. Maar het geld komt in de praktijk terecht bij mensen die al zeer lage woonlasten hebben. De kosten voor de staat waren 790 miljoen euro in 2005. Deze regeling zal gemakkelijk tot

<sup>54</sup> Antwoord van minister Zalm op 13 december 2005 op een vraag uit de Eerste Kamer. Zie: Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, C.

<sup>55</sup> Wijziging van de Wet Inkomstenbelasting 2001, ter zake van het bevorderen van de financiering van de eigen woning met eigen middelen (materiële implementatie initiatiefwetsvoorstel Hillen); dossier 29209.

<sup>56</sup> Dit is een schatting. Het CPB berekent voor 2006 een bedrag van 7,5 miljard euro. Zie CPB, Centraal Economisch Plan 2006.

oplopende uitgaven kunnen leiden en komt in het bijzonder 65-plussers tegemoet.

Er bestaat verder een regeling voor koopsubsidie. Dit is een subsidie voor het kopen van een goedkope woning voor mensen met een laag inkomen en weinig vermogen. De kosten hiervan waren in 2005 4,6 miljoen euro. De regeling is nog verruimd door het initiatiefvoorstel Hofstra-Duyvestein dat in mei 2006 in de Tweede Kamer is goedgekeurd. Verwacht wordt dat de uitgaven gaan stijgen tot 50 miljoen euro. Er ligt ook nog een toezegging van voormalig minister Dekker om meer geld uit te trekken voor starters op de woningmarkt.

In het woningbezit zit ook een vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing van ruim 7 miljard euro.<sup>56</sup> De overheid krijgt wel wat geld terug bij de verkoop van woningen door de overdrachtsbelasting en er zijn lokale belastingen, samen ongeveer 5 miljard euro. Omgerekend in een percentage van het BBP gaat het om een subsidie van minstens 0,4%.

Een stuk lager zijn de uitgaven aan de huursubsidie, sinds kort huurtoeslag genoemd. In 2005 bedroeg het in totaal ongeveer 1,7 miljard euro. Van de miljoen huishoudens die huurtoeslag ontvangen zijn ongeveer 40% 65-plussers, terwijl ze maar 22% van de huishoudens uitmaken. De huurtoeslag is al jaren achtergebleven bij de stijgende woonlasten. Ook in 2005 is er bezuinigd.

Hoewel het aantal ouderen met een laag inkomen daalt en ook het aantal huurders onder hen, zal het aantal ouderen dat huurtoeslag nodig heeft zeer waarschijnlijk niet dalen. De aanvullende pensioenen zullen voor een deel van de ouderen (vooral alleenstaande vrouwen) laag blijken te zijn en veel allochtonen zullen een AOW-gat hebben omdat ze voor minder dan 50 jaar rechten hebben kunnen opbouwen. Een andere oorzaak ligt in de stijging van de huren, waardoor meer mensen een beroep moeten doen op huurtoeslag en op meer subsidie. Dus de uitgaven aan de huurtoeslag voor 65-plussers zullen – als zij gelijke tred houden met de woonlasten – nog een aantal jaren kunnen toenemen, zij het niet opvallend veel.

Het geheel overziende kan geconcludeerd worden dat het huidige pakket van individuele subsidies vooral gunstig is voor de rijkere 65-minners. Terwijl er nog veel geïnvesteerd kan worden in de opvang van de vergrijzing, worden veel meer kosten gemaakt worden ten behoeve van het eigenwoningbezit. Het gaat dus om het bevorderen van luxe-uitgaven.

### **3.4 Standpunten van de SP over wonen en woonomgeving**

Ouderen hebben het recht op zelfstandige woonruimte en privacy, met in elke buurt op hen afgestemde zorg en voorzieningen. Ze moeten in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen, zorg op maat aan huis kunnen krijgen en betrokken kunnen blijven bij de buurt.

#### **Kleinschaliger wonen, betere zorg**

De huidige verpleeg- en verzorgingshuizen zouden vervangen moeten worden door kleinschalige, prettige en intieme huizen in de buurten, waar ouderen hun vrijheid kunnen behouden en voldoende ondersteuning krijgen. De hoge werkdruk en bureaucratie moeten omlaag en de kwaliteit omhoog in de ouderenzorg. Er moeten meer voor ouderen geschikte woningen gebouwd worden. Gemeente moeten meer bevoegdheden krijgen om regie te kunnen voeren, maar wel met een opdracht van wat ze minimaal moeten realiseren. Levensbestendig bouwen wordt de norm, en bij renovatie het uitgangspunt.

#### **Voorzieningen in de buurt**

Voorzieningen moeten wijk-, buurt- en dorpsgericht worden. Vergroot het aantal buurtcentra en ouderensociëteiten om de sociale samenhang te vergroten en eenzaamheid te bestrijden. Ook het gratis maken van het openbaar vervoer voor ouderen kan daar aan bijdragen. Buurtfilialen van banken en supermarkten moeten behouden blijven of (terug)komen.





57 Aangehaald uit Bert de Vries, 'Overmoed en onbehoorlijk', 2005, p. 96.

## Hoofdstuk 4 Politieke achtergrond

De discussie over de betaalbaarheid van de vergrijzing vindt plaats tegen de achtergrond van uiteenlopende politieke visies op de samenleving. Deze visies zijn echter niet altijd duidelijk, omdat te veel nadruk op de cijfermatige kanten van de ontwikkeling wordt gelegd. Natuurlijk, cijfers zijn belangrijk, en het is niet verkeerd om met rekenmodellen te werken. De grote vraag is echter hóe de cijfers geïnterpreteerd moeten worden. Hierbij is het ten eerste nodig om de politieke vooronderstellingen van de modellen duidelijk te maken en in de beschouwingen mee te nemen. Ten tweede gaat het bij het vaststellen van beleid op basis van deze cijfers om de politieke vraag aan welke maatschappelijke kwesties men prioriteit geeft en aan welke niet. Bijvoorbeeld – voorzover dat als een of-of kwestie wordt gezien – wat vindt men belangrijker: een vermindering van de staatsschuld of een goede oude dag voor iedereen?

### 4.1 Een 'houdbaar pad'

Over de betaalbaarheid van de vergrijzing is al jaren geschreven. Al in 1987 kwam er een rapport uit van de commissie Drees jr. met de titel 'Gespiegeld in de tijd'. Daarin werd voor de AOW berekend dat in 2030 de uitgaven tussen 6,7 en 8,3% van het BBP zouden liggen, afhankelijk van de economische groei.<sup>57</sup> Opmerkelijk is dat 20 jaar later de prognose niet wezenlijk verschilt. Het CPB komt tot 8,8% in 2040 (zie ook tabel 1). Toch wordt de laatste jaren in veel alarmerende taal geschreven over de uitgaven van de vergrijzing dan in het rapport van Drees jr. Dit kan niet geweten worden aan een beter inzicht in de uitgaven. Het moet gaan om een andere waardering van de uitgaven. Dit ziet men ook in de voorkeur voor het gebruik van de term 'kosten' in plaats van 'uitgaven'. In dit rapport is vooral aangehaakt bij het CPB-rapport uit maart 2006 dat duidelijk in het teken stond van de komende Tweede Kamerverkiezingen die voorzien waren voor 2007.

In juni 2006 – vóór de onverwachte val van het kabinet – komt deze studiegroep van topambtenaren van de rijksoverheid met een notitie waarin zij in navolging van het CPB waarschuwen voor de

<sup>58</sup> 'Vergrijzing en houdbaarheid', advies 12e studiegroep begrotingsruimte, 22 juni 2006.

<sup>59</sup> Het gaat in technische termen om het 'structurele EMU-saldo'. In het 'gewone EMU-saldo' (waarin ook gasbaten, rente en dividenden zitten) gaat het om een houdbaarheidstekort van 2%. In de 'Economische verkenning 2008-2011' die op Prinsjesdag is verschenen wordt dit tekort een half procentpunt lager geraamd, dus op 1,5%. Dit is ook het uitgangspunt van de in oktober verschenen analyse van de verkiezingsprogramma's. Zie CPB-Memorandum 167, november 2006.

<sup>60</sup> Een bijkomende reden om al in de komende vier jaren te bezuinigen is de overschrijding van de EMU-norm van 3% tekort in enkele recente jaren.

<sup>61</sup> CPB-reeksen, notitie 7 februari 2007

<sup>62</sup> CPB, 'Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances', 2006. Zie figuur 5.6 op p 93.

<sup>63</sup> CPB, 'Economische Verkenning 2008-2011', september 2006.

oplopende kosten van de vergrijzing.<sup>58</sup> Deze zouden bijdragen tot een tekort van 3% van het BBP in 2040.<sup>59</sup> Teruggerekend naar 2005 zou dit neerkomen op 15 miljard euro. De studiegroep beveelt het nieuwe kabinet aan om in de komende regeerperiode (2007 – 2011) de overheidsfinanciën op een 'houdbaar' pad te krijgen.<sup>60</sup> In het bijzonder stelt men voor om te komen tot een structureel overschot van minimaal 0,5% van het BBP in 2011. Als de gasbaten meevallen zou het overschot zelfs 1% moeten worden. Dit overschot zou dan gebruikt moeten worden voor een vermindering van de staatsschuld. Na juni 2006 is het alarmerende geluid even verstomd. Maar na de verkiezingen in november 2006 begint het weer.

In februari 2007 komt het CPB met een notitie waarin een nieuwe prognose wordt gegeven over de begrotingsruimte voor het nieuwe kabinet en een nieuwe prognose over de vergrijzingskosten. Aan de ene kant wordt geconstateerd dat door de economische groei in 2006 meer ruimte is ontstaan; aan de andere kant worden hogere uitgaven voorzien voor de AOW en de zorg. Het resulteert in de prognose dat er bij ongewijzigd beleid in 2011 een tekort ontstaat van 1% van het BBP.<sup>61</sup> Niet berekend is hoe ver dit tekort kan oplopen tot 2040. In het volgende gaan we ervan uit dat dit in de buurt van de eerder berekende 3% zit.

Een groei in de uitgaven van 3% BBP lijkt veel, maar uitgesmeerd over meer dan 30 jaar valt het wel mee. Dit komt overeen met het beeld uit de vorige hoofdstukken. Er is een groei in uitgaven aan de AOW, maar ook een groei in inkomsten die door 65-plussers wordt opgebracht. Er is een forse groei in de uitgaven aan de gezondheidszorg, maar die groei zit slechts voor een derde of een kwart in de vergrijzing. Verderom wordt de mogelijke groei in kosten voor het wonen niet meegewogen, omdat het buiten de definitie van 'collectieve lasten' valt.

De groei in uitgaven met het oog op de vergrijzing moet mede bekeken worden in het licht van de verwachte economische groei en de rekenrente. De economische groei zal volgens het CPB in de periode tot 2040 bij ongewijzigd beleid boven de 1% per jaar blijven; in de helft van de tijd zelfs boven de 1,5%.<sup>62</sup> Dit biedt ruimte voor evenzoveel koopkrachtstijging. Voor de nabije periode wordt uitgegaan van een groei van 1,4% gemiddeld.<sup>63</sup> Per jaar hoeft gemiddeld slechts 0,1% van het BBP te worden opgebracht om de extra uitgaven van de vergrijzing op te vangen. Dit is lager dan de voorziene groei van 1,4%; dus gemakkelijk op te vangen als het beginsel wordt losgelaten dat de collectieve lasten niet mogen stijgen (natuurlijk moet daarbij wel rekening worden gehouden met sociale ongelijkheden: het zou oneerlijk zijn om de lasten ook te laten stijgen voor mensen die het toch al moeilijk hebben). Nóg meer ruimte is er als de rekenrente hoger mag worden gesteld en de inkomsten uit erfenissen hoger worden geschat.

In de prognoses van het CPB wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. Er wordt dus geen rekening gehouden met de maatschappelijke gevolgen van een veranderende bevolkingsopbouw. De groei van het aantal ouderen in de samenleving kent echter een aantal voordelen. Zo kan men bijvoorbeeld verwachten dat er minder criminaliteit komt. De verkeersdruk in de spits kan verminderen. Er hoeft minder uitgegeven te worden aan infrastructuur. Veel ouderen staan klaar voor kinderopvang. Ook consumptiepatronen zullen zich wijzigen, zodat het milieu minder onder druk komt door afvalstromen. Het is lastig deze baten van de vergrijzing in een model onder te brengen, maar ze moeten wel meegenomen worden bij de interpretatie van cijfers en modellen.

## 4.2 Collectieve lastendruk en solidariteit

Het CPB gaat er in zijn modellen standaard vanuit dat de som van belasting- en premiedruk in procenten van het BBP door de tijd heen gelijk moet blijven. Als reden wordt opgegeven dat een hogere lastendruk leidt tot een lager arbeidsaanbod, omdat arbeid minder zou lonen.<sup>64</sup> Met deze stelling wordt een mogelijk effect op microniveau te simpel geëxtrapoleerd naar het macroniveau. De praktijk leert echter dat zowel binnen landen als tussen landen de collectieve lasten kunnen variëren zonder dat dit noemenswaardige gevolgen heeft voor de economische ontwikkeling op de langere termijn. Er zijn te veel variabelen die een rol spelen om eenduidige uitspraken over een lange periode te kunnen doen.

Er zijn ongetwijfeld mensen die zich in een gegeven situatie gedragen zoals in de CPB modellen wordt aangenomen. Maar het omgekeerde is evenzeer mogelijk. Iemand kan bij lastenverlichting meer uren gaan werken om later vroeger met pensioen te gaan, of om tussendoor andere dingen te doen, een wereldreis maken bijvoorbeeld. In een huishouden kunnen partners besluiten meer uren vrij te houden voor de kinderen als het gezamenlijke inkomen per uur stijgt. De stelling van het CPB staat ook haaks op pleidooien voor loonmatiging en verlaging van het minimumloon. In de praktijk kan er van alles gebeuren, en hangt het gedrag af van de persoonlijke perspectieven, die van tijd tot tijd en per levensfase kunnen wisselen, evenals de conjunctuur.

De gemiddelde koopkracht van huishoudens is tussen 2002 en 2005 jaar op jaar gedaald zonder dat deze daling een reden was om minder te gaan werken.<sup>65</sup> Het arbeidsaanbod is in 2006 toegenomen door gunstige perspectieven op het verkrijgen van een baan of op meer uren werk, niet omdat de koopkracht verbeterde. Verder kan de keus voor vrije tijd juist toenemen als gevolg van economische groei. Hier houdt het model van het CPB geen rekening mee. Cultuur en levensbeschouwing kunnen ook een rol spelen. Empirische studies kunnen niet meer opleveren dan ad-hocuitkomsten. Het gebruik van deze uitkomsten in berekeningen voor de langere termijn is daarom een hachelijke zaak.

### Prioriteiten stellen

Maar stel dat er toch een duurzaam effect is, dan is het nog de vraag of meer arbeidsaanbod structureel leidt tot meer groei. Het kan namelijk arbeidsbesparende innovatie in de weg zitten. Ook moet de vraag gesteld worden wat er eigenlijk concreet groeit en voor wie. Meer luxe voor weinigen of meer elementaire voorzieningen voor velen? En welke effecten heeft de groei op het milieu? Daar kijkt het CPB niet naar. Het BBP begrip maakt geen onderscheid tussen duurzame groei en verspillende of tot roofofbouw leidende groei. Alleen al aan reclame wordt veel arbeid besteed die een twijfelachtig nut heeft voor de samenleving. De cijfers zijn dus te abstract om er dwingende conclusies uit te trekken.

In de kern van de zaak gaat het om de vraag wat een samenleving belangrijk vindt. Daarbij kunnen politieke meningsverschillen optreden. Als veel burgers meer politie op straat willen, zullen daarvoor de middelen opgebracht moeten worden, wat de individuele koopkracht van de belastingbetaler

<sup>64</sup> De studiegroep van top-ambtenaren doet dit ook.

<sup>65</sup> CBS webmagazine 14 augustus 2006, 'Reëel beschikbaar inkomen vier jaar achtereen gedaald'. Het CBS wijst er op dat de betaalde belastingen en premies sneller toenamen dan de inkomsten uit lonen en vermogens.

weer zal beperken. Daartegenover staat dan meer veiligheid, die ook economisch van belang is, en meer koopkracht van politiemensen. En als veel burgers meer zelf moeten betalen voor bepaalde voorzieningen, zoals gezondheidszorg, dan leidt dit ertoe dat zij minder kunnen besteden aan andere voorzieningen. Het gaat dan om een verschuiving van bestedingen. Welke bestedingen men het belangrijkste vindt, is echter een politieke afweging.

Bij de gezondheidszorg gaat het om iets wat een overgrote meerderheid van de bevolking belangrijk vindt, zo wijzen opinieonderzoeken uit. Daar mag men wel wat voor over hebben. Het draagt zelfs bij aan economische groei, omdat gezonde mensen meer kunnen presteren. Dat kan men niet zeggen van allerlei vormen van luxeconsumptie. Bij de zorg voor ouderen, hun inkomen inbegrepen, gaat het ook om een sociaal doel dat breed in de samenleving ondersteund wordt. De betaling via de omslag van de uitgaven over burgers door premies en belastingen vloeit voort uit de grote verschillen in inkomens en vermogens van burgers. En daar wringt de schoen.

De vraag is hoeveel solidariteit georganiseerd kan worden. Daar is geen exact antwoord op mogelijk, omdat veel afhangt van politieke en sociale strijd en van ontwikkelingen in de maatschappijbeschouwing. Het neoliberalisme heeft nogal wat solidariteit ondermijnd, maar toch wijzen nog steeds opiniepeilingen uit dat solidariteit door een ruime meerderheid van de bevolking belangrijk wordt gevonden. De studiegroep van topambtenaren negeert deze signalen en gaat dus uit van een politieke keuze voor meer egocentrisch gedrag. Deze keuze zit ook in de economisch modellen die het CPB hanteert. Volgens ons is deze keuze niet vanzelfsprekend.

### 4.3 Vergelijkingen tussen generaties

Een belangrijk uitgangspunt in de beschouwingen van de studiegroep en van het CPB is het idee dat alle generaties in hun levensloop in gelijke omvang moeten profiteren van overdrachten via de overheid. Dan zouden er gelijke welvaartseffecten zijn van het overheidsbeleid. Dit wordt naar de bedenker het 'Musgrave-criterium' genoemd. In het kort komt dit erop neer dat mensen in hun jeugd en als gepensioneerde meer profiteren van het overheidsbeleid, maar daar tussenin meer betalen. De som moet per cohort of leeftijdsgroep (generatie geboren in een bepaald jaar) gelijk blijven.

Het Musgrave-criterium berust echter op een torenhoge abstractie. In de eerste plaats wordt volledig voorbijgegaan aan sociale ongelijkheden in de samenleving. Ze worden in feite bestendig. In de praktijk worden ze veelal verergerd omdat bezuinigingsmaatregelen doorgaans vooral mensen treffen uit lagere en middeninkomensgroepen. Zij beschikken niet over dezelfde mogelijkheden om te sparen voor de toekomst als rijkere mensen. Het is echt geen troostrijke gedachte voor iemand die met zwaardere lasten wordt geconfronteerd om te weten dat een generatiegenoot er juist op vooruit is gegaan, zodat ze samen 'gemiddeld gelijk' profiteren van het overheidsbeleid.

Ten tweede wordt in het Musgrave-criterium geen aandacht geschonken aan politieke meningsverschillen over de taken van de overheid, de benodigde omvang van uitgaven en de uitvoeringspraktijk. Het Musgrave-criterium gaat uit van een technocratisch beeld van overheidsuitgaven. In

de praktijk zijn er allerlei grote en kleine uitgaven en besparingen over het nut waarvan politieke meningsverschillen bestaan. Dit blijkt ook uit verkiezingsprogramma's.

Ten derde zeggen de financiële cijfers – bijvoorbeeld over koopkracht – weinig over feitelijke ontwikkelingen in de voorziening van goederen en diensten. Als we er van uit mogen gaan dat in die voorziening voortdurend verbeteringen plaats vinden en nieuwe goederen en medische behandelingen worden uitgevonden, dan is iedere nieuwe generatie al beter af. En gemiddeld gelijke groei in koopkracht houdt nog geen gelijke groei in welvaart of welzijn in. Ook de toestand van het milieu en de leefbaarheid van woon- en werkomgeving vallen buiten het blikveld van het Musgrave-criterium, waar de definitie van welvaart beperkt blijft tot financiële cijfers.

Ten slotte komt het aanhalen van het Musgrave-criterium in de praktijk vaak neer op een gelegenhedsargument. Er wordt slechts beperkt teruggekeken naar het verleden, vanwege de beschikbaarheid van gegevens. Dat is begrijpelijk, maar zou wel tot terughoudendheid moeten leiden. Wat de toekomst betreft kijkt het CPB niet verder dan het jaar 2040. Dat is eigenaardig omdat na 2040 de vergrijzing juist stabiliseert, en de uitgaven dan minder toenemen of relatief dalen. De cijfermatige gelijkheid die in het Musgrave-criterium beoogd wordt, komt niet overeen met de beleving van gelijkheid en rechtvaardigheid in de samenleving. Het is een bureaucratisch bedenksel dat ruimte biedt voor een beleid dat op andere gronden wordt gevoerd en dat in de praktijk juist meer sociale ongelijkheid tot gevolg kan hebben.

## 4.4 Jong tegen oud?

In de zorgen over de uitgaven voor de vergrijzing klinken in de media regelmatig geluiden door dat jongere generaties meer dreigen te moeten betalen dan zij later zelf zouden krijgen.<sup>66</sup> Veel van deze beschouwingen berusten echter op gebrekkige informatie of op cijferfetisjisme. Maar er is meer aan de hand. Er is ook een ideologische strijd gaande over de inrichting van de samenleving. Het cynische liberale beginsel van ieder voor zich heeft – omzwachteld in de uitdrukking 'eigen verantwoordelijkheid' – veld gewonnen. Het besef dat geluk en pech, zoals ziekte en gezondheid, een belangrijke rol kunnen spelen in sociale en economische omstandigheden is verzwakt. Het inzicht in het belang van solidariteit is daardoor ondermijnd.

Te gemakkelijk wordt over 'de jongeren' als een homogene groep gesproken, terwijl hun levenssituatie en hun opvattingen sterk uiteen kunnen lopen, net als bij ouderen. Er is een groot verschil tussen een arme jongere die klaagt dat hij moet bijdragen aan de hypotheekrenteaf trek voor een miljonair en een rijkere jongere (of van rijkdom dromende jongere) die klaagt dat hij moet bijdragen aan de koopkracht van een AOW'er met een klein pensioen, of aan meer hulp voor een gehandicapte. Opiniepeilingen, verkiezingen en de samenstelling van het ledenbestand van politieke partijen bevestigen het beeld dat visies op de samenleving niet aan leeftijden gebonden zijn. Het is daarom niet zinvol om over 'jong versus oud' te redetwisten.

<sup>66</sup> Bij de gezondheidszorg spelen ook de risico's mee door eigen gedrag. Maar de gevolgen daarvan zijn onduidelijk. Risicovol gedrag leidt tot meer kosten, maar ook tot hogere sterfte op jongere leeftijd.

<sup>67</sup> Vroeger hadden pensioenfondsen een veel groter aandeel.

<sup>68</sup> Deze demagogie bezigde onder anderen thesauriergeneraal Van Geest, lid van de studiegroep begrotingsruimte van topambtenaren, in het NRC-Handelsblad van 23 juni 2006.

Het gaat om de vraag wat voor problemen er zijn voor mensen van welke leeftijd dan ook en hoe deze problemen via collectieve regelingen en via heffing naar draagkracht opgelost kunnen worden. De zorg voor ouderen en voor jongeren is iets van alle tijden. De moderne vorm hiervan, via financiële overdrachten, past bij de hedendaagse inrichting van de samenleving. De collectivisering van lasten heeft in belangrijke mate ten doel gehad om te kunnen voorzien in elementaire levensbehoeften van iedereen, in het bijzonder van mensen in een zwakkere positie. De heffingen naar draagkracht corrigeren daarbij voor een deel de ongelijke eigendomsverhoudingen en de ongelijkheidgenererende effecten van de vrije markt.

## 4.5 Staatsschuld

In beschouwingen over de kosten van de vergrijzing wordt vaak gewaarschuwd voor een stijgende staatsschuld. Die schuld zou “onhoudbaar” worden bij gelijkblijvend beleid. Maar het beleid is zelden gelijkblijvend geweest. De politieke prioriteiten veranderen immers met de kleur van de kabinetten. Ook de verkiezingsprogramma’s van de partijen verschillen onderling nogal. Toch geven ze zelden aanleiding tot kritiek vanuit het CPB, die de programma’s voorafgaand aan verkiezingen doorrekent. Er is dus nogal wat ruimte om gegeven de economische situatie meer voor het één of voor het andere te kiezen.

Het kabinet-Balkenende 2 begon met de wens om de staatsschuld in 25 jaar weg te werken om zo – naar eigen zeggen – de vergrijzing op te kunnen vangen. Dit was geheel onnodig en contraproductief door de negatieve spiraal in de economie als gevolg van de bezuinigingen. Men hoorde er in 2006 ook niet meer van.

Bij beschouwingen over de staatsschuld wordt zelden de vraag gesteld wie de schuldeisers eigenlijk zijn. In 2003 bestond 20% van de schuldeisers uit Nederlandse pensioenfondsen.<sup>67</sup> Dit betekent dat veel rente op de staatsschuld, die gefinancierd moet worden uit belastinginkomsten, in handen komt van pensioenfondsen, die het vervolgens uitkeren aan pensioengerechtigden of het weer beleggen. Een heleboel belastingbetalende burgers zijn dus indirect de schuldeisers van de staat. Als de staatsschulden geheel verdwijnen, worden pensioenfondsen nog afhankelijker van bedrijven die aandelen of obligaties uitgeven, met de risico’s van dien.

### Staatsschuld en rijkdom

Eind september 2006 bedroeg de staatsschuld 221,5 miljard euro. Op hetzelfde moment bedroeg het vermogen van burgers op spaarrekeningen 278,6 miljard euro en in effecten 102 miljard euro. Daarnaast bedroeg het eigen woningbezit in 2006 ruim 1400 miljard euro. Hiertegenover staan particuliere schulden waarvan hypotheekverreweg de belangrijkste zijn. De omvang hiervan was op dezelfde datum 517,4 miljard euro plus 24 miljard euro consumptief krediet. Het totale particuliere bezit komt daarmee op ongeveer 1240 miljard euro. Het vermogen van pensioenfondsen en levensverzekeringen was 737,8 miljard euro. Daarnaast zijn er omvangrijke bezittingen in de vorm van publieke goederen. Het is daarom demagogie om te stellen dat zonder aflossing van de staats-

schuld de rekening gepresenteerd wordt aan ongeboren generaties.<sup>68</sup> Zij erven ook het vermogen. Erfenissen worden gemiddeld hoger door de groei van de welvaart en door de gezinsverduunning. Voor zover successierechten moeten worden betaald, verhoogt dit de staatsinkomsten, zodat geen of minder nieuwe schulden hoeven te worden gemaakt. Het werkelijke probleem ligt in de zeer ongelijke bezitsverhoudingen.

<sup>69</sup> 'Vergrijzing en houdbaarheid', p 8. Later in de tekst noemt de studiegroep ook vergroting van het draagvlak; bedoeld wordt hierbij de arbeidsparticipatie.

## 4.6 'Logische maatregelen'?

"De kern van het houdbaarheidsprobleem is dat de vergrijzingerelateerde uitgaven, vooral de AOW en de zorgkosten, sterker toenemen dan de overheidsinkomsten. Hierdoor ontstaat er vanaf 2015 een steeds groter wordend gat in de overheidsfinanciën. Een logisch vertrekpunt voor het vinden van een oplossing is dan ook het aanpassen van deze zogenaamde vergrijzingerelateerde instituties." Aldus de studiegroep begrotingsruimte in juni 2006.<sup>69</sup>

Logisch is deze opvatting allerminst. Het is een puur politieke keuze gebaseerd op bepaalde wensen over de inrichting van de maatschappij. Men kan immers ook de inkomsten verhogen of andere uitgaven verlagen. De extra uitgaven voor de vergrijzing zijn niet meer dan één van de vele onderwerpen die in het begrotingsbeleid meegenomen moeten worden. Het gaat om een politieke afweging van prioriteiten in de samenleving. De samenleving is als geheel rijk genoeg om de kosten van vergrijzings op te vangen.

Wat betreft de AOW behandelt de studiegroep in navolging van het CPB twee maatregelen: een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en de geleidelijke afschaffing van het ouderentariaf in de inkomstenbelasting (fiscalisering AOW). Voor de gezondheidszorg wordt gedacht aan pakketverkleining of aan meer eigen bijdragen. Ook wordt er gekeken naar enkele maatregelen die geen verband houden met de vergrijzing. Interessant daarbij is vooral de aandacht voor de hypotheekrenteaftrek. De aftrek valt onder het begrip belastinguitgaven. Een beperking van de aftrek is vanwege de neerwaartse invloed op de prijzen van woningen gunstig voor jongeren, wat men niet kan zeggen van een verhoging van de AOW-leeftijd.

### Rekening houden met sociale ongelijkheid

Bij de bespreking van de maatregelen is de aandacht van de studiegroep gericht op de belastingopbrengsten, de gevolgen voor verschillende generaties en voor de economische groei. Er is er weinig aandacht voor de vraag welke gevolgen het heeft op de sociale ongelijkheden. De maatregelen worden afzonderlijk op hun effectiviteit vergeleken zonder aandacht voor cumulatieve effecten voor bepaalde groepen mensen. In de praktische politiek is dat onzin.

Zoals boven aangegeven is er voldoende ruimte in de economische groei om gemiddeld genomen de collectieve lastendruk iets te verhogen. Voor de laagste inkomensgroepen zijn er redenen aan te voeren om de lastendruk juist te verlagen. Dit kan zowel bij de belastingen als bij de premies. Het is aan de politiek om hierin keuzes te maken.



Bij het nemen van maatregelen gaat het niet alleen om financiële abstracties, maar ook om wijzigingen in het concrete beleid. Om bijvoorbeeld meer arbeidsaanbod te krijgen, kan ook meer worden geïnvesteerd in onderwijs en bijscholing. Het nut van investeringen hierin blijven in het CPB-model buiten beeld, omdat het uitgaat van een voortzetting van het huidige beleid. Evenmin in beeld komt de mogelijkheid van een strenger toezicht van de arbeidsinspectie om bedrijfsongevallen te verminderen en vroegtijdige slijtage tegen te gaan. Of het effect van armoedebestrijding op criminaliteitskosten en arbeidsaanbod. Zonder aandacht voor deze concrete zaken is geen juiste interpretatie van de cijfers mogelijk. Of anders gezegd, de interpretatie wordt gekleurd door een voorkeur voor het beleid zoals dat in afgelopen jaren gestalte heeft gekregen.

## 4.7 Economische tegenvallers

Alle berekeningen gaan uit van de veronderstelling dat de structurele ontwikkeling gunstig zal blijven. Ook in dit rapport. Conjuncturele ontwikkelingen worden door het gebruik van gemiddelden weggewerkt. Dit neemt niet weg dat er grote tegenslagen kunnen optreden met een structurele doorwerking. In dergelijke situaties zal opnieuw bekeken moeten worden wat de prioriteiten moeten zijn. Het is niet vanzelfsprekend om, zoals het CPB en de studiegroep geneigd zijn te doen, de rekening bij voorbaat te leggen bij “vergrijzingerelateerde instituties”, met het doel eventuele tegenslagen in de toekomst (na 2011) beter op te kunnen vangen. Het bereiken van een ‘houdbaar pad’ is een gezamenlijke verantwoordelijkheid die niet alleen bij ouderen mag worden gelegd.

70 ABP, 'Ons pensioen: Flexibel en vergrijzingsbestendig', augustus 2006.

## Nawoord **De invloed van modellen en aannames**

Voorspellingen over de toekomst leunen zwaar op het extrapoleren van ontwikkelingen vanuit de huidige situatie. In dit rapport is sterk geleund op de modellen van het CPB voor de toekomstige ontwikkeling van de uitgaven aan de vergrijzing. Het verschil zit 'm vooral in de interpretatie die aan de cijfers gegeven wordt. De uitkomst van de CPB-modellen is namelijk helemaal niet alarmerend.

Het laat zich raden dat een wijziging in de aannames ook tot andere uitkomsten leidt. Die zijn er ook gekomen. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds stelde in augustus 2006 dat er helemaal geen probleem was bij een rekenrente van 4%, die het ABP realistischer vindt dan de aanname van 3% bij het CPB.<sup>70</sup> In de prognose van het CPB scheelt dit 0,4% van het BBP in 2040.

De studiegroep van topambtenaren voorzag meer kosten voor de gezondheidszorg dan in het CPB-rapport uit maart 2006 was aangenomen. Het CPB gaat daar nu ook van uit. Het scheelt 0,4% van het BBP in 2011.

In het blad Economisch Statistische Berichten van 22 september 2006 stelt Misha van Denderen dat er meer geld uit erfenissen zal binnenkomen dan in het CPB-model wordt aangenomen. Het levert 0,6 à 0,7% van het BBP op in 2040. Bij het CPB 0,5%.

In oktober 2006 blijkt het CPB in de analyse van verkiezingsprogramma's uit te gaan van een lager structureel tekort in 2011, als gevolg van de economische groei in 2006 en nieuwe prognoses voor 2007. Het scheelt 0,5% van het BBP.

In oktober komt ook een waarschuwing van het Actuarieel Genootschap dat de levensverwachting gaat toenemen. De pensioenpremies moeten daarom omhoog. Het CPB schat deze kosten op 0,8% van het BBP in 2011.

In februari 2007 komt een nieuwe berekening van het CPB die uitkomt op een tekort van 1% in 2011.

Deze nieuwe cijfers laten zien dat de aannames er toe doen. Verschillen zullen er ook optreden als de impliciete aannames binnen de modellen ter discussie worden gesteld (Zie bijvoorbeeld de kwestie van de collectieve lasten in hoofdstuk 4). Een belangrijke omissie is verder dat het inhoudelijke beleid van de overheid niet bekeken wordt, terwijl er wel degelijk verschillende effecten zullen optreden bij verschillende beleidskeuzes. Het handhaven van de hypotheekrenteaftrek kost alleen al meer dan het gevreesde tekort in 2011.

Dit alles zou moeten leiden tot voorzichtigheid bij de interpretatie van de uitkomsten. Het maakt veel uit waar een overheid in investeert of niet. Dat het CPB daar niet naar kijkt, is een groot bezwaar. De beeldvorming van het CPB is technocratisch. Men slaat alarm over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zonder de vooronderstellingen van het gehanteerde model ter discussie te stellen. Uiteindelijk gaat het om de inrichting van de samenleving, om de vraag of ieder mens telt en of elementaire voorzieningen voor iedereen beschikbaar blijven. Daarom is in dit rapport gesteld dat er in het vergrijzingsdebat ook aandacht moet bestaan voor sociale ongelijkheden in de samenleving. Er is in elk geval meer aandacht nodig voor armoede, ongeacht de uitkomst van een modelberekening. De uitkomst is echter niet eens alarmerend, maar laat zien dat in de economische groei ruimte zit voor een socialer beleid, terwijl mensen er gemiddeld toch ook materieel op vooruit kunnen gaan.

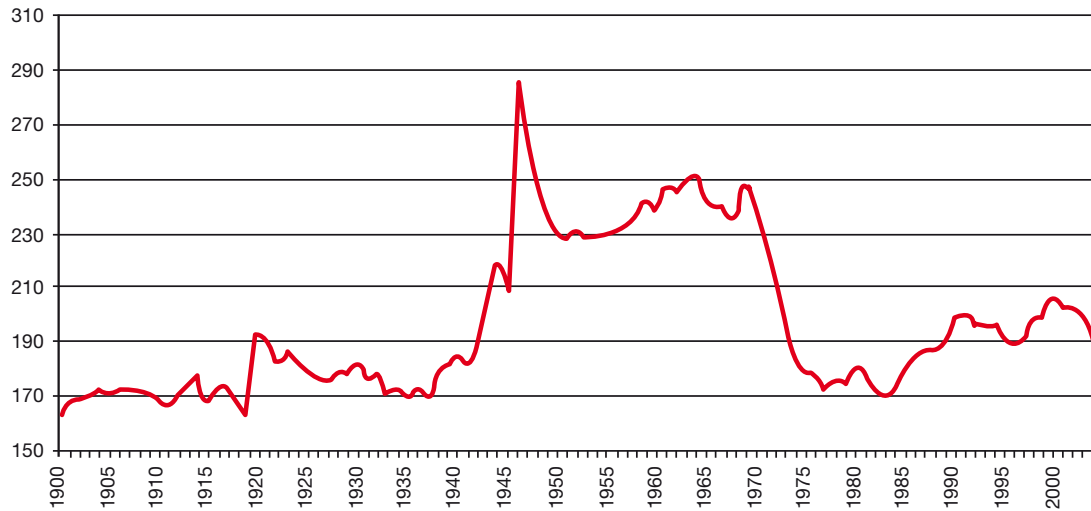
71 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.asp?STB=G1&LA=nl&DM=SLNL&PA=37556&D1=61,63-74&D2=a&HDR=T>

## Bijlage **Wie behoren tot de babyboomgeneratie?**

Her en der wordt voor de omvang van de babyboomgeneratie een groter aantal jaren aangehouden dan de periode 1946-1950 die in dit rapport is gehanteerd. Gewoonlijk wordt de periode 1946 tot 1970 aangehouden, omdat daarna het aantal geboorten snel daalt. Het geboortecijfer per 1.000 inwoners daalt echter in die periode bijna ieder jaar na de piek in 1946. Het totale aantal levendgeborenen daalt tot 1955, om dan weer op een iets hoger niveau te komen tot 1970. Zie figuur 6. Het geboortecijfer tussen 1951 en 1965 lag op het niveau van de crisisjaren (jaren 30 van de 20e eeuw). Vóór die jaren (1900-1924) lag het cijfer op de niveaus van 1946-1948, met uitschieters direct na de Eerste Wereldoorlog (1920-1924). Deze generatie kreeg zelf kinderen na de Tweede Wereldoorlog! En de eerste kleinkinderen eind jaren 60. Zo komt een eerder vertoonde golf later weer terug. Een belangrijk verschil met vroeger is de groei in levensverwachting, onder andere door een lagere zui-gelingensterfte. Het aantal geboorten is daarom door de bevolkingsgroei in een latere periode groter dan het geboortecijfer aangeeft.

Over een 'generatie' spreekt men gewoonlijk in het geval van een korte aaneengesloten periode. Men kan eventueel in meervoud spreken over 'babyboomgeneraties'. Historisch gezien is echter de sterke daling van het geboortecijfer na 1970 opmerkelijk. Het aantal geboorten neemt dan extra af door de daling van geboorten eind jaren 40 en de introductie van de anticonceptiepil. Er waren enkele decennia wel 'veel' baby's in verhouding tot andere perioden, maar er was niet de hele tijd een babyboom, als het geboortecijfer als maat wordt genomen.<sup>71</sup>

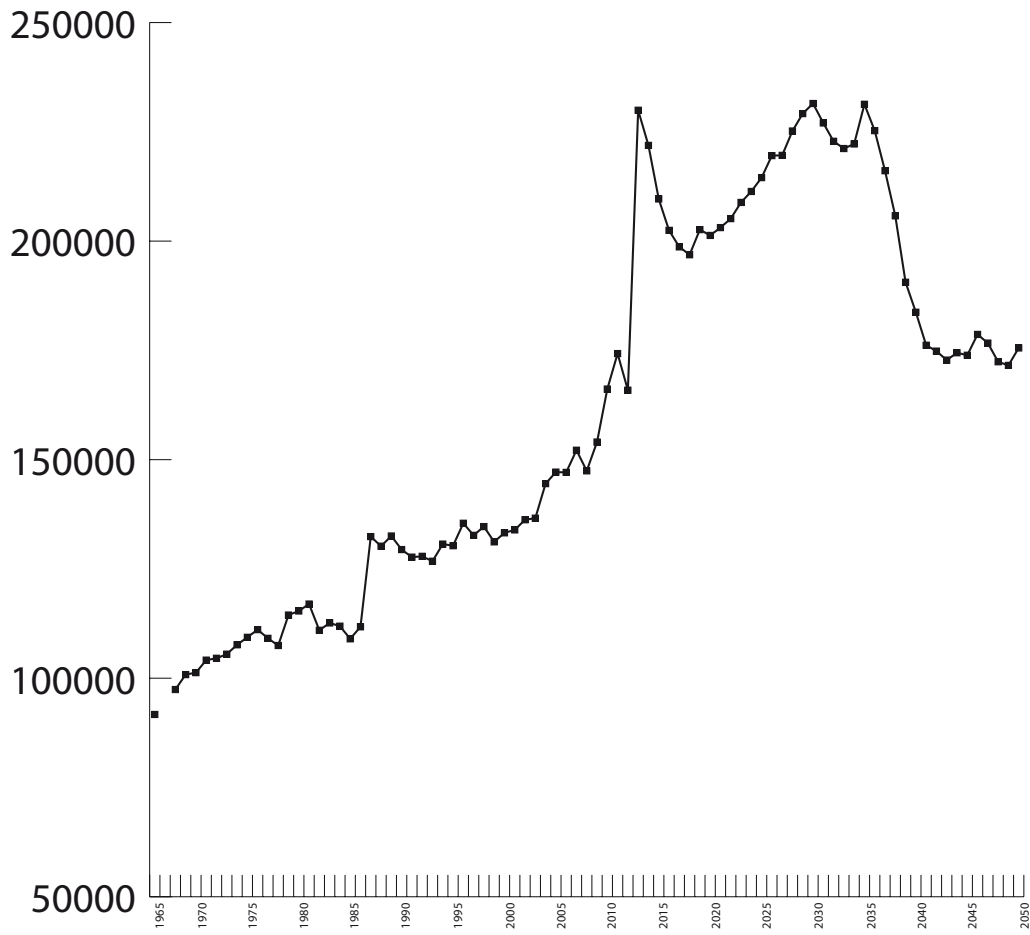
Figuur B1: Aantal geboorten in Nederland



Bron: CBS

De bult aan geboorten in de grafiek van figuur B1 komt terug in figuur B2 die de grafiek geeft van het aantal mensen dat de leeftijd van 65 bereikt. Vanaf 2005 gaat het om een prognose. Bij de bewerking is geen rekening gehouden met immigratie en emigratie. Bij emigratie behoudt men wel het recht op AOW. Daarom zijn er meer toekenningen dan nieuwe 65-plussers. Dit is te zien in de grafiek in figuur 1 in hoofdstuk 1. Immigranten dragen bij aan de groei van het aantal nieuwe 65-plussers na 2020. De daling vanaf 2035 komt overeen met de daling in het geboortecijfer vanaf 1970. Het totale aantal nieuwe 65-plussers stabiliseert in de prognose na 2040. Sterftecijfers gaan dan ook een grotere invloed krijgen op het totale aantal 65-plussers.

Figuur B2: Aantal mensen dat 65 wordt, per jaar



Bron CBS, bewerking SP









Nico Schouten is sinds 1997 medewerker van het Wetenschappelijk Bureau van de SP. Hij heeft diverse publicaties op zijn naam staan, waaronder 'Atlas van de macht', 'De uitverkoop van de energie', 'De uitverkoop van het openbaar vervoer', 'De uitverkoop van de sociale zekerheid', 'De nieuwe woningnood' en 'Het asbestdrama'.



Foto: SP-Brabant



Een uitgave van het wetenschappelijk bureau van de SP  
Vijverhofstraat 65, 3032 SC Rotterdam