C.A. de Kam en J.H.M. Donders

Onzekere zekerheden

De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

DREESFORUM 6

Onzekere zekerheden

De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025

C.A. de Kam en J.H.M. Donders

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 2014

Meer informatie over deze uitgave kunt u krijgen bij:

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel. 070 342 73 59
www.wimdreesstichting.nl

© Copyright 2014 Flip de Kam en Jan Donders

Boekverzorging Huug Schipper, Studio Tint
Productie Wilco
ISBN 978 90 822257 0 9
NUR 825

Inhoud

Woord vooraf 9

Afkortingen 15

1 **Sociale bescherming onder druk** 19
- 1.1 Samenleven 19
- 1.2 De sturende rol van de overheid 20
- 1.3 Drie pijlers van de verzorgingsstaat 21
- 1.4 Crisis en hervorming van de sociale zekerheid 23
- 1.5 Op weg naar houdbare sociale zekerheid 28
- 1.6 Uitverdieneffecten en vertrouwenseffecten 32
- 1.7 Vier budgettaire mega-operaties op rij 35
- 1.8 Sociale zekerheid in 2025 38

2 **Fundamenten** 41
- 2.1 Verzorgingsstaat 41
- 2.2 Verzorgingsstaten in drie smaken 42
- 2.3 Betalen voor anderen 47
- 2.4 Verzekeringsmarkt met tekortkomingen 50
- 2.5 Het paternalisme van de overheid 52
- 2.6 Terreinafbakening van de sociale zekerheid 53

3 **Het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat** 57
- 3.1 Gouden jaren na de wederopbouw, 1946-1965 57
- 3.2 Afwenteling van collectieve lasten knakt de economie, 1965-1982 60
- 3.3 Herstelbeleid, 1982-1995 64
- 3.4 Economisch herstel en de grote recessie, 1995-2013 67
- 3.5 Beleid tot 2017: andere uitgavenmix? 68
- 3.6 Beleid tot 2017: collectieve lasten verzwaren? 71
- 3.7 Beleid tot 2017: hogere begrotingstekorten? 73

4 **De verzorgingsstaat als herverdelingsmachinerie** 79
- 4.1 Leefsituatie en verzorgingsstaat 79
- 4.2 Inkomensherverdeling 81
- 4.3 Armoede 89
- 4.4 Herverdeling tussen generaties 90

5 Geen gratis lunch 99
5.1 Prestaties van de verzorgingsstaat 99
5.2 Maakt geld gelukkig? 104
5.3 De prijskaart 106
5.4 Overheidsfalen 110
5.5 Drie 'valkuilen' 117
5.6 De januskop van de verzorgingsstaat 119

6 Inkomensbescherming 121
6.1 Inkomensoverdrachten 121
6.2 Motieven voor overheidsingrijpen 123
6.3 Sociale inkomensverzekeringen 126
6.4 Sociale voorzieningen 131
6.5 Inkomenstoeslagen 133
6.6 Financieel totaalbeeld 138
6.7 Smeermiddel en herverdelingsmachinerie 142

7 Gezondheidszorg 145
7.1 De zorgsector 145
7.2 Motieven voor overheidsingrijpen 145
7.3 Zorgstelsel 150
7.4 Solidariteit bij de zorgverzekering 154
7.5 Financieel totaalbeeld 157
7.6 Vooruitzichten 161

8 Aanvullende pensioenen 165
8.1 De pensioensector 165
8.2 Motieven voor overheidsingrijpen 171
8.3 Kapitaaldekking 173
8.4 Solidariteit via de doorsneepremie 178
8.5 De pensioencrisis 182
8.6 Witte vlekken op de pensioenkaart 185
8.7 Genoeg ouderdomspensioen? 188

9 Toekomstbeelden 191
9.1 Kennis en koffiedik 191
9.2 Scenario's van het Centraal Planbureau 192
9.3 Sociale zekerheid: twee toekomstbeelden 199
9.4 Sociale zekerheid in 2025 199
9.5 Bevolkingsgroei tot en met 2025: één prognose 201
9.6 Economische groei tot en met 2025: twee scenario's 202
9.7 Naar hogere economische groei 206
9.8 Slotsom 211

10 Inkomensbescherming op weg naar het jaar 2025 213
10.1 Van akkoord naar akkoord 213
10.2 Decentralisaties als wonderolie 218

10.3 Inkomensbescherming na 2017 222
10.4 Volumebeleid 225
10.5 Prijsbeleid 232
10.6 Alternatieven voor de financiering 236
10.7 Een andere opzet voor de AOW 241
10.8 Een 'groene kaart' voor de verzorgingsstaat? 242

11 Zorgen voor elkaar in 2025 249
11.1 Een koekoeksjong in het begrotingsnest 249
11.2 Zorguitgaven, 2013-2017 253
11.3 Zorguitgaven na 2017 261
11.4 Besparingsmogelijkheden 264
11.5 Alternatieven voor de financiering 269
11.6 Zorgsparen en eigen betalingen 272

12 De toekomst van het aanvullende pensioen 275
12.1 Magere jaren voor pensioenbeleggers 275
12.2 Een demografische tijdbom 277
12.3 Noodgrepen 278
12.4 Op weg naar een vernieuwd pensioenstelsel 282
12.5 Naar hogere dekkingsgraden 291
12.6 Pensioenleeftijd verder verhogen 293
12.7 Toekomstbeelden 293
12.8 De toekomst van de tweede pijler 301

13 Pensioen uit stenen? 303
13.1 Van collectieve naar private sociale zekerheid 303
13.2 Versteend vermogen 304
13.3 Belastingsteun voor eigen stenen 308
13.4 Versteend vermogen verzilveren 310
13.5 Stenen voor zorg 310
13.6 Je huis of geen zorg? 313

14 Sociale zekerheid in 2025 315
14.1 De uitdaging 315
14.2 Drie voorwaarden voor een florerende verzorgingsstaat 317
14.3 Een basispad voor de economie 324
14.4 Twee toekomstscenario's voor de economie 329
14.5 De toekomst van de solidariteit 333
14.6 Besluit 337

Literatuur 339

Zaakregister 347

Dreesforum 351

Woord vooraf

De sociale zekerheid in Nederland staat nog altijd als een huis, al is in de afgelopen dertig jaar heel veel aan het stelsel vertimmerd. Recent is het tempo van afbraak en vernieuwbouw nogal drastisch versneld. Voor het eerst sinds de invoering van het staatspensioen (in 1957) gaat de AOW-leeftijd omhoog, op termijn fors. Verder doet de overheid een hernieuwde poging om de sterke groei van de collectief gefinancierde zorguitgaven te beteugelen. Aanspraken verschralen, eigen bijdragen van zorggebruikers zijn verhoogd. Pensioen, dat de AOW-uitkering aanvult, is in 2013 in veel gevallen gekort. Is de 'dekkingsgraad' van de pensioenfondsen daarna nog steeds onvoldoende, dan zijn nieuwe kortingen volgens de geldende regels onvermijdelijk. Het gehele pensioenstelsel gaat de komende anderhalf jaar op de helling.

Veel uitkeringsontvangers, zorggebruikers en gepensioneerden voelen zich overweldigd door de vloedgolf maatregelen, die de regering verdedigt met het argument dat zij onvermijdelijk zijn om het stelsel van sociale zekerheid financieel overeind te houden. Op handen zijnde wijzigingen van bestaande regels scheppen grote onzekerheid in het land. Voor zover mensen geld opzij kunnen leggen, stellen velen van hen veiligheidshalve een deel van hun bestedingen uit. Langs deze weg zet de lopende hervorming van de sociale zekerheid een rem op het dringend gewenste herstel van de economische bedrijvigheid.

De lawine van al ingediende en aangekondigde wetsvoorstellen roept een simpele vraag op. Wordt bij de lopende verbouwing van het sociale stelsel gewerkt op basis van een duidelijke blauwdruk? Of serveren regering en parlement hapsnapmaaltijden, waarbij de gangen van het nationale vermageringsdieet mogelijk onvoldoende op elkaar zijn afgestemd? Doordachte besluitvorming over aanpassingen van het stelsel van sociale zekerheid vergt een inspirerende toekomstvisie. Bij hun zoektocht naar maatregelen om het stelsel houdbaar te maken, mag de agenda van politici en bureaucraten niet uitsluitend worden gedicteerd door kortetermijnproblemen – de snel gestegen werkloosheid, het grote aantal arbeidsongeschikt verklaarde mensen. Ook op langere termijn staat de sociale zekerheid namelijk aanhoudend onder druk, niet alleen door de vergrijzing van de bevolking, maar ook doordat de kans reëel is dat de Nederlandse economie blijvend vaart verliest.

Daarom was het een gelukkig initiatief van de Stichting Instituut Gak om eind 2010 onderzoek uit te zetten, dat zou moeten uitmonden in toekomstperspectieven voor de sociale zekerheid. Als eindjaar bij deze vooruitblik is destijds voor 2025 gekozen. De vruchten van de inspanningen van de bij dit project ingeschakelde wetenschappelijke onderzoekers zijn sinds de zomer van 2013 beschikbaar. Om de gedachten te bepalen over gevolgen voor de sociale zekerheid van fundamentele economische en maatschappelijke ontwikkelingen, schildert het onderzoeksteam van Engelen vier toekomstbeelden.[1] Cruciaal in hun scenario's zijn veronderstelde bewegingen op markten voor arbeid[2] en kapitaal,[3] onder invloed van uiteenlopende economische,

1 Engelen *et al.* (2013). De uitkomsten van hun onderzoek zijn samengevat in onderdeel 9.4.
2 Kremer (2013). Zie onderdeel 10.5 voor een samenvatting van haar analyse.
3 Fernandez (2013).

politieke en demografische trends (immigratie en vergrijzing). Vanzelfsprekend wordt de toekomst van het stelsel niet uitsluitend bepaald door zulke van buiten komende oorzaken. De overheid kan maatschappelijke ontwikkelingen tot op zekere hoogte bijsturen, bijvoorbeeld door de officiële pensioenleeftijd te verhogen. Een tweede door het Instituut Gak gesubsidieerd onderzoek vergelijkt de socialezekerheidsstelsels in een aantal landen, met als doel factoren op te sporen die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van in het bijzonder vrouwen en ouderen.[4] De uitkomsten kunnen voor beleidsmakers vingerwijzingen opleveren in welke richting bestaande regelingen voor heroverweging in aanmerking komen. Een derde project, ten slotte, beschrijft ontwikkelingen van het stelsel van sociale zekerheid uit de afgelopen twintig jaar en trekt lijnen door naar de toekomst.[5] Daarbij is als originele invalshoek een drieslag gekozen:

- preventie: voorkomen dat mensen een beroep op sociale zekerheid moeten doen;
- provisie: de geboden zekerheid;
- participatie: versterking van de betrokkenheid van premiebetalers en uitkeringsontvangers bij het stelsel.

Het boek dat de lezer nu in handen heeft, beschrijft gedetailleerd hoe het stelsel van sociale bescherming in Nederland in elkaar steekt, op welke fundamenten het is gebouwd, en hoe het zich in de komende tien tot vijftien jaar zou kunnen ontwikkelen.

De inleidende hoofdstukken schetsen achtereenvolgens de benarde toestand van de overheidsfinanciën, die de bestaande sociale bescherming onder druk zet (hoofdstuk 1), de bestaansgronden (hoofdstuk 2) en het financiële draagvlak (hoofdstuk 3) van de verzorgingsstaat, de door het stelsel van sociale zekerheid teweeggebrachte inkomensherverdeling tussen personen en generaties (hoofdstuk 4) en de successen, de hoge prijs en de beperkingen van de verzorgingsstaat (hoofdstuk 5).

De beschrijvende hoofdstukken 6 (inkomensbescherming), 7 (zorg) en 8 (aanvullend pensioen) zijn opgenomen om geïnteresseerden door de doolhof van de Nederlandse verzorgingsstaat te leiden. Voor insiders bevatten zij over hun eigen sector wellicht weinig of geen nieuws. Maar voor uitvoerders van een of meer van de inkomensverzekeringen kan het bijvoorbeeld nuttig zijn eens 'over de heg te kijken', door kennis te nemen van feiten en cijfers over de hen minder vertrouwde terreinen van zorg en aanvullend pensioen. Met name partijen die actief zijn in de gezondheidszorg krijgen door kennis te nemen van de hoofdstukken over de eigen sector bovendien mogelijk meer begrip voor pogingen die de overheid in het werk stelt om de collectief gefinancierde zorguitgaven te beteugelen. Binnen het budget van de overheid moet immers ook ruimte blijven voor de sociale uitkeringen en de inkomenstoeslagen. Om aanpassingen van en eventueel fundamentele alternatieven voor het bestaande stelsel te kunnen beoordelen, is basiskennis uit de beschrijvende hoofdstukken onontbeerlijk.

Nederland kent een langjarige traditie, waarbij de toekomst van de verzorgingsstaat onder zeer uiteenlopende veronderstellingen wordt beschreven aan de hand van diverse scenario's. Een overzicht van een aantal van zulke scenario's is te vinden in hoofdstuk 9.

Dit vormt de opmaat voor de hoofdstukken 10, 11 en 12. Hierin passeren denkbare hervormingen van de sociale zekerheid de revue. Daarbij ligt de nadruk op mogelijkheden om op de collectief gefinancierde uitgaven voor inkomensbescherming en zorg te besparen. Dat ligt voor

4 Fokkema en Dykstra (2013); Münderlein *et al.* (2013a), Münderlein *et al.* (2013b); Schenk (2013); Schenk en Dykstra (2013); Schenk *et al.* (2013); Schippers (2013); Schippers *et al.* (2013). De uitkomsten van deze onderzoekprojecten zijn verwerkt in diverse hoofdstukken.

5 Van Gestel *et al.* (2013). Uitkomsten van hun onderzoek zijn verwerkt in hoofdstuk 10 en hoofdstuk 12.

de hand, nu de overheidsfinanciën uit het lood zijn geslagen en sociale uitkeringen plus collectief gefinancierde gezondheidszorg samen nagenoeg de helft van het overheidsbudget opslokken. Ook bij de bespreking van denkbare aanpassingen van het pensioenstelsel ligt het accent op versoberingen, die zijn aangewezen om deze verzekering levensvatbaar te houden nu we gemiddeld steeds langer leven.

De voornemens van het kabinet-Rutte II krijgen in deze hoofdstukken veel aandacht. Dat ligt voor de hand, omdat deze plannen een belangrijke bijdrage leveren aan het 'houdbaar' maken van de overheidsfinanciën. Daarmee vermindert – het overige gelijk zijnde – de noodzaak van nieuwe aanpassingen van het stelsel in de verder weg gelegen toekomst. Bovendien reiken sommige van de bedoelde maatregelen tot in het begin van de jaren twintig – zoals de stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. De focus op het kabinetsbeleid maakt het boek actueel, maar hij kent ook een belangrijk bezwaar. Veel van de besproken plannen uit het regeerakkoord zijn nog in de maak. Zij worden soms grondig aangepast, op basis van akkoorden die het kabinet sluit met belanghebbenden. Bij het afronden van de tekst zijn sommige belangrijke wetsontwerpen nog niet eens bij de Tweede Kamer ingediend.

Het Centraal Planbureau publiceert regelmatig nieuwe ramingen van de vooruitzichten voor de Nederlandse economie. Die cijfers zijn voortdurend in beweging. Bij ramingen van komende ontwikkelingen spreekt dat vanzelf – niemand kent de toekomst –, maar ook de cijfers voor al verstreken jaren worden regelmatig bijgesteld, soms zelfs jaren nadien, na een revisie van de Nationale rekeningen.

Door aanpassingen van het regeerakkoord, nog ontbrekende wetgeving en nieuwe cijfers over de economie en de overheidsfinanciën schiet dit boek op een snel bewegend doel, dat soms wordt gemist. Wachten tot alle in het geldende regeerakkoord aangekondigde wijzigingen in de sociale wetgeving het *Staatsblad* hebben bereikt en zijn uitgekristalliseerd via rechterlijke uitspraken is evenwel geen optie. Daarvoor is en blijft de dynamiek van het stelsel van sociale zekerheid te groot. En dat cijfers over de economische ontwikkeling niet in steen zijn gebeiteld is een gegeven.

Gemeenschappelijk kenmerk van bezuinigingen en versoberingen in de sfeer van de sociale zekerheid is dat mensen sterker worden teruggeworpen op te treffen private arrangementen. Om financiële tegenslagen op te vangen kunnen zij sparen of zich particulier verzekeren. Door de aankoop van een eigen huis en geleidelijke aflossing van de hypotheek bouwen zij een financiële reserve voor de oude dag op (hoofdstuk 13). Waar de overheid zich terugtrekt, zullen hulpbehoevende ouderen en gehandicapten in voorkomende gevallen ook een groter beroep op 'mantelzorgers' en vrijwilligers moeten doen.

Het slothoofdstuk constateert dat de toekomst van de sociale zekerheid van twee dingen afhangt: de economische groei en de onderlinge solidariteit die inwoners van Nederland bereid zijn voor elkaar op te brengen. Twee scenario's voor de houdbaarheid van de sociale zekerheid tot en met het jaar 2025 worden gepresenteerd.

Inhoudelijke ondersteuning

De directie van het Centraal Planbureau verklaarde zich medio 2012 bereid om enige tijd van CPB-medewerkers vrij te maken voor het berekenen van beide in het slothoofdstuk gepresenteerde scenario's. Wij zijn drs. Bert Smid (contactpersoon) en zijn collega's drs. Krista Hoekstra, drs. André Nibbelink en drs. Harry ter Rele dankbaar voor de verleende assistentie. Verder kregen wij bij het zoeken naar en de interpretatie van bepaalde cijfers hulp van drs. Miriam Gielen (tabel 4-1), dr. Peter Hein van Mulligen (Centraal Bureau voor de Statistiek), dr. Arjan Soede (tabel 1-2) en drs. Evert Pommer (tabel 4-2) van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Ir. Marc

Heemskerk AAG – European partner retirement bij Mercer – gaf nuttige vingerwijzingen voor de twee hoofdstukken over het aanvullend pensioen. Drs. E.G.A. Vroombout (De Nederlandsche Bank) hielp bij achtergrondcijfers voor hoofdstuk 8. De gebruikelijke 'disclaimer' geldt: geen van de genoemden kan op de inhoud van dit boek worden aangesproken.

Zelfplagiaat

Voor dit boek hebben wij mede geput uit eerder gepubliceerd eigen werk. In die gevallen hebben wij de bronvermelding in de regel achterwege gelaten.

Peildata

Wettelijke regelingen, uitkeringsbedragen en belastingtarieven zijn zoals in 2013 van kracht, tenzij anders aangegeven. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II voorziet in de aanpassing van tal van regelingen. In de aanloop naar nieuwe wetgeving heeft het kabinet de plannen op belangrijke deelterreinen – met name: wonen, zorg en sociale zekerheid – aangepast. Dat proces liep nog bij het afsluiten van de tekst. Ontwikkelingen van na 1 januari 2014 konden in het algemeen niet meer worden verwerkt.

Cijfers over uitgaven en ontvangsten van de overheid zijn doorgaans ontleend aan de rijksbegroting voor 2014, tenzij anders aangegeven. De verwachtingen voor de Nederlandse economie zijn conform het *Centraal Economisch Plan 2014*.[6]

Voetnoten en kaders

Geraadpleegde literatuur en verwijzingen naar relevante andere onderdelen zijn opgenomen in voetnoten. Daar zijn ook toelichtingen opgenomen, die de hoofdtekst te veel zouden belasten. Kaders bevatten een uitwerking van technische details.

Afrondingen en periode-aanduiding

Door afrondingen tellen cijfers in tabelkolommen en op tabelregels niet altijd op tot het bijbehorende totaalcijfer. Bij mutaties in een bepaalde periode wordt de stand in het eindjaar van die periode vergeleken met de stand in het beginjaar van die periode. De mutatie van een bepaalde variabele in de periode 2010-2013 is dus gelijk aan het verschil tussen het niveau in 2013 en het niveau in 2010. De gemiddelde groeivoet in een bepaalde periode is gelijk aan het gemiddelde van de groeivoeten in de periode die begint met het eerstgenoemde jaar en eindigt met het laatstgenoemde jaar. De gemiddelde groeivoet van een bepaalde variabele in de periode 2011-2013 is dus gelijk aan de gemiddelde groeivoet in 2011, 2012 en 2013.

Deadline

De tekst van dit boek is op 31 maart 2014 ingeleverd bij vormgever Huug Schipper (Studio Tint). Wij danken hem dat hij de productie van deze monografie in goede banen heeft geleid.

6 Centraal Planbureau (2014).

Rest ons, mede namens het Algemeen bestuur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, het Instituut Gak te danken voor de financiële steun die het verschijnen van deze monografie mogelijk heeft gemaakt.

Flip de Kam

Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

Jan Donders

Directeur BoFEB (een traineeship voor economen die bij de overheid gaan werken), programmamanager Economie bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, en directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Afkortingen*

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AEX	Amsterdam Exchange Index
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
APG	Algemene Pensioen Groep
atv	arbeidstijdverkorting
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
bbp	bruto binnenlands product
BCG	Boston Consulting Group
BIKK	Bijdrage in de kosten van kortingen (regeling)
BIS	Bank for International Settlements
BKZ	Budgettair Kader Zorg
btw	belasting over de toegevoegde waarde (de omzetbelasting)
bv	besloten vennootschap
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CAK	Centraal Administratiekantoor Bijzondere Ziektekosten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
CER	Compensatie Eigen Risico (regeling)
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
CPB	Centraal Planbureau
D66	Democraten 66
dga	directeur-grootaandeelhouder
EC	Europese Commissie
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging

* Afkortingen van CPB-scenario's zijn niet opgenomen.

ggz	geestelijke gezondheidszorg
hbo	hoger beroepsonderwijs
Hof	Houdbare overheidsfinanciën (Wet -)
IAB	inkomensafhankelijke bijdrage (voor de Zvw)
i/a-ratio	inactieven/actieven-ratio
ict	informatie- en communicatietechnologie
IVA	Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten
KNVG	Koepel van Nederlandse Verenigingen van Gepensioneerden
mbi	macrobeheersingsinstrument
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MIMIC	MIcro Macro model to analyze the Institutional Context (model van het CPB)
mkb	midden- en kleinbedrijf
MKOB	Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NDC	notional defined contribution
NIBUD	Nederlands Instituut voor Budgetbewaking
nni	netto nationaal inkomen
NR	Nationale rekeningen
nugger	niet-uitkeringsgerechtigde
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
pgb	persoonsgebonden budget
PGGM	Pensioenfonds voor Geestelijke Gezondheid en Maatschappelijke belangen
PPI	premiepensioeninstelling
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij Voor de Vrijheid
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDAP	Sociaal Democratische Arbeiders Partij
SER	Sociaal-Economische Raad
SNS	Samenwerkende Nederlandse Spaarbanken
SP	Socialistische Partij
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van -)
ufr	ultimate forward rate
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vut	vervroegde uittreding (regeling voor -)
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van -)
Wajong	werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet -)
WAM	Wet aanpassingsmechanismen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WAZO	Wet arbeid en zorg
WGA	werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (Regeling -)
WIA	werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet -)
WKA	Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid
Wlz	Wet langdurige zorg
WML	wettelijk minimumloon
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
WW	Werkloosheidswet
WSW	Wet sociale werkvoorziening
Wwb	Wet werk en bijstand
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zzp	zelfstandige zonder personeel

1

Sociale bescherming onder druk

1.1 Samenleven

Amerikanen bowlen tegenwoordig vaker in hun eentje, veel minder vaak nog samen met anderen. Dus verschralen sociale contacten en vermindert de gemeenschapszin. Met dit voorbeeld wil de socioloog Putnam aantonen dat zijn landgenoten steeds minder op elkaar betrokken zijn.[1] Die trend gaat niet aan Nederland voorbij. Mensen zijn minder vaak dan vroeger lid van een kerk, een politieke partij of aangesloten bij een vakbond.[2] De stille uittocht uit grote organisaties betekent niet dat iedereen zich op zijn of haar eigen eilandje terugtrekt. Integendeel. Aan informele contacten met anderen besteden mensen tegenwoordig juist een groter deel van hun tijd dan vroeger het geval was.[3] Toch onderstreept het dalende ledental van maatschappelijke organisaties een onmiskenbare trend. Bij veel activiteiten die zij ontplooien, stellen mensen hun eigen belangen kennelijk nadrukkelijker voorop. Wat doet de vakbond voor *mij*, wat heb ik *persoonlijk* aan de bescherming van bedreigde natuur? Mensen lijken minder dan vroeger bereid te zijn om zich belangeloos voor zaken van algemeen belang in te zetten. Rechten worden gemakkelijker geclaimd, verplichtingen worden al gauw ervaren als ongewenste inbreuken op de vrijheid om je leven naar eigen inzichten in te richten.

De oprukkende individualisering kan het besef ondersneeuwen hoe sterk iedereen van anderen afhankelijk is en blijft, zowel in tijden van voorspoed als bij tegenslag. Zit het tegen, dan bieden naaste familieleden, oude vrienden, betrouwbare buren en goede bekenden vaak nog altijd hulp en troost. In aanvulling daarop helpt de overheid mensen die kampen met financiële, emotionele en gezondheidsproblemen. Die steun loopt via sociale uitkeringen, schuldsanering, geestelijke gezondheidszorg, slachtofferhulp en ga zo maar door. De kosten van al die vormen van ondersteuning komen nagenoeg volledig voor rekening van anderen, de belastingbetalers.

Bovendien verknoopt de geldeconomie ons persoonlijk bestaan met dat van vele tienduizenden volstrekt onbekenden. Denk alleen maar aan iedereen die betrokken was bij de productie en het vervoer van goederen die we in de supermarkt gedachteloos uit het schap pakken. Nog zoiets. De meeste mensen mijden risico's. Vooruitziende individuen leggen met het oog op de onzekere toekomst een deel van hun inkomsten opzij, of zij proberen bepaalde risico's te verzekeren. Daarbij kunnen ze het niet stellen zonder de dienstverlening van banken en verzekeraars. Banken lenen het aan hun zorgen toevertrouwde spaargeld weer uit, onder anderen aan mensen die consumptief krediet of een hypotheek nodig hebben. Bij een levensverzekering beleggen verzekeraars de gestorte premie in obligaties en andere *assets* om op een later tijdstip de toegezegde uitkeringen te kunnen doen. Via zulke economische banden is het bestaan van elk individu onlosmakelijk met dat van 'talloos veel miljoenen' verweven.

1 Putnam (2000).
2 De Hart (2005).
3 Van Ingen en Dekker (2011).

1.2 De sturende rol van de overheid

Hoezeer mensen op elkaar zijn aangewezen, blijkt dagelijks in winkels en bedrijven, op scholen en in ziekenhuizen. Om de samenleving goed te laten functioneren is bovendien een instantie nodig die de samenleving doeltreffend en efficiënt aanstuurt. Dat is – als het goed is – de overheid. Zij handhaaft de openbare orde en beschermt leven en eigendommen van de burgers. In Nederland is ook de strijd tegen het water vanouds een kerntaak van de overheid. Sinds het einde van de negentiende eeuw heeft zij in aanvulling op deze klassieke taken steeds meer nieuwe taken opgepakt. Veel van die latere activiteiten zijn gericht op sociale bescherming van de burgers. Want niet iedereen kan bij problemen op zijn omgeving terugvallen. Niet alle mensen zijn bovendien prudent. Ook wie wel de nodige voorzorgsmaatregelen willen treffen, zijn soms niet in staat uit eigen middelen voldoende opzij te leggen voor minder goede tijden. Wie van een klein inkomen moeten rondkomen, hebben nu eenmaal niet de financiële armslag om veel te sparen voor hun oude dag, of zich goed tegen ziektekosten te verzekeren. Daar komt bij dat niet elk risico verzekerbaar is. Soms faalt de markt voor verzekeringen. Door al deze oorzaken vallen grote gaten in de sociale bescherming. Gaten, die particuliere liefdadigheid – onverplicht geld geven aan de armen – niet kan stoppen.

Domme pech die mensen treft, hun kortzichtigheid soms, de ongelijke verdeling van inkomens en vermogens en tekortkomingen van de verzekeringsmarkt, het kunnen stuk voor stuk motieven voor overheidsingrijpen zijn. Overheidsbemoeienis, voor zover die is gericht op het garanderen van een minimaal bestaan voor iedereen, vormt de spil waar het stelsel van sociale bescherming in Nederland en in andere economisch hoogontwikkelde landen om draait. Zo'n stelsel moet financieel houdbaar zijn en brede maatschappelijke steun genieten. Wanneer sociale regelingen 'onbetaalbaar' dreigen te worden, doordat een te hoge belastingdruk de economie forse schade berokkent, dan breekt ooit een moment aan waarop politici zich gedwongen zien de tering naar de nering te zetten. Afgezien van de basisvoorwaarde dat het stelsel betaalbaar is en blijft, ademt zijn vormgeving mee met veranderende opvattingen over de taken van de overheid. In de loop van de tijd is heel verschillend gedacht over de vraag welke voorzieningen burgers voor hun eigen verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen, en wanneer en hoe de overheid in de kosten van het bestaan behoort bij te springen.[4]

Opeenvolgende wijzigingen in de regeling van het collectieve pensioen voor nabestaanden laten dat prachtig zien. In de jaren vijftig werken gehuwde vrouwen nog zelden buiten de deur. Na het overlijden van de kostwinner leven zij vaak in bittere armoede. Vanaf 1959 krijgen weduwen en wezen daarom recht op een uitkering. Tegen het midden van de jaren zeventig is de netto-AWW-uitkering[5] voor een weduwe met kinderen opgetrokken tot negentig procent van het netto wettelijk minimumloon. Vanaf het midden van de jaren tachtig kunnen ook weduwnaren dit nabestaandenpensioen claimen, als uitvloeisel van het streven naar gelijke behandeling van vrouwen en mannen. Langzamerhand hebben heel wat gehuwde vrouwen dan al een plaats op de arbeidsmarkt veroverd en verdienen zij hun eigen inkomen. Daarmee staat het traditionele 'kostwinnersmodel' – de man onderhoudt de vrouw met wie hij getrouwd is – op losse schroeven. In het midden van de jaren negentig gaat de regeling daarom opnieuw op de schop. Volgens de Algemene nabestaandenwet (Anw) heeft de achterblijvende partner uitsluitend recht op pensioen, wanneer hij arbeidsongeschikt is, of jonge kinderen verzorgt. Heeft de nagelaten partner eigen inkomsten, dan wordt het pensioen vanaf nu gekort. Deze versobering is duidelijk

4 Sociaal en Cultureel Planbureau (2012a).
5 AWW = Algemene Weduwen- en Wezenwet.

mede geïnspireerd door de wens te bezuinigen op de collectieve uitgaven, om zodoende de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid te versterken.

Het is niet moeilijk ook voorbeelden te vinden waar de overheid juist steeds sterker betrokken is geraakt bij het financiële wel en wee van gezinnen. Vroeger werd het regelen van kinderoppas uitsluitend als verantwoordelijkheid van de ouders gezien. Vooral om het voor vrouwen eenvoudiger te maken buitenshuis te gaan werken, kwam er subsidie voor buitenschoolse kinderopvang. Die kinderopvangtoeslag is rond het midden van de jaren nul van deze eeuw zeer fors verhoogd. Om de noden van de schatkist te lenigen is de financiële tegemoetkoming voor de kinderopvang recent weer voor een stukje teruggeschroefd.

Behalve het nabestaandenpensioen en subsidies voor kinderopvang kent Nederland tal van andere regelingen die huishoudens financieel ondersteunen, zoals de kinderbijslag, de zorgtoeslag en de bijstand. Daar staat tegenover dat huishoudens een fors bedrag aan belasting en sociale premies moeten afstaan voor de financiering van de uitkeringen en de overige overheidsuitgaven.

1.3 Drie pijlers van de verzorgingsstaat

In het rijke Westen is de rol van de overheid bij de organisatie van de sociale bescherming al langer dan een halve eeuw zo groot, dat landen uit deze regio als 'verzorgingsstaten' bekendstaan. De structuur van de sociale bescherming in verzorgingsstaten is vergelijkbaar met die van een bouwwerk dat op drie pijlers rust.[6]

De *eerste* pijler bestaat uit door de overheid verplicht gestelde regelingen, die de gehele bevolking of grote delen daarvan bestrijken. In Nederland omvat de eerste pijler een aantal sociale verzekeringen. Voorbeelden zijn het 'staatspensioen', dat is geregeld in de Algemene Ouderdomswet (AOW), en de uitkering volgens de Werkloosheidswet (WW) voor ex-werknemers die hun baan hebben verloren. Andere geldstromen uit de eerste pijler, die naar alleenstaanden en gezinnen vloeien, hebben de vorm van inkomenstoeslagen, bepaalde belastingvoordelen en diverse sociale voorzieningen. De zonder twijfel belangrijkste sociale voorziening is geregeld in de Wet werk en bijstand, die een sociaal vangnet spant voor iedereen met onvoldoende eigen middelen van bestaan.

De *tweede* pijler omvat collectieve regelingen die dienen als aanvulling op de inkomensbescherming uit de eerste pijler. Deelname is in de regel verplicht. In Nederland gaat het vooral om het ouderdomspensioen van mensen in loondienst, dat een aanvulling vormt op de AOW-uitkering. Wanneer die in hun bedrijf van kracht is, zijn werknemers verplicht aan zo'n regeling voor aanvullend pensioen deel te nemen, ook als zij liever in eigen beheer een financiële reserve voor hun oude dag zouden opbouwen. Doorgaans voorziet de regeling eveneens in een aanvullend nabestaandenpensioen. In 2013 keerden de pensioenfondsen in totaal 21,5 miljard euro uit aan ouderdomspensioenen en circa vijf miljard euro aan nabestaandenpensioenen.[7] Vaak vullen werkgevers de wettelijk verzekerde uitkering aan. Deze suppletie voor werkloze of arbeidsongeschikt verklaarde voormalige werknemers hoort eveneens in de tweede pijler thuis.

De *derde* pijler bestaat uit voorzieningen die mensen zelf treffen. Zij bouwen eigen vermogen op, bijvoorbeeld door geld op de bank te zetten, een eigen huis te kopen en te sparen voor de aflossing van de hypotheek, of door in aandelen te beleggen. Kenmerkend voor de derde pijler is dat mensen vrijwillig geld opzij leggen. Bovendien geldt hier: ieder voor zich. Wie niets

6 Zie over het driepijlermodel: Leijnse *et al.* (2002), p. 21 en volgende.

7 Statistische gegevens over de aanvullende pensioenverzekeringen zijn te vinden op de website van De Nederlandsche Bank (www.dnb.nl).

opzij leggen, of geen premie voor een levensverzekering betalen, hebben straks ook niets. Heel anders is het bijvoorbeeld bij de AOW. Hier ontbreekt elk verband tussen de uitkering en het totale bedrag dat in het verleden aan premie is afgedragen.[8] De uitkering is voor iedereen even hoog. Toch hebben sommigen nauwelijks AOW-premie betaald, terwijl anderen daarentegen bijna hun hele werkende leven de maximale premie op tafel hebben gelegd. Deze opzet leidt tot een massieve overheveling van inkomen van nettobetalers naar netto-ontvangers. Anders dan in de eerste en de tweede pijler, vindt in de derde pijler géén inkomensherverdeling plaats.

Al berust het treffen van voorzieningen in de derde pijler op vrijwillige, particuliere beslissingen, ook nu laat de verzorgingsstaat zich gelden. Mensen die sparen en zich verzekeren, genieten in veel gevallen aanzienlijke belastingvoordelen, bijvoorbeeld door de gunstige fiscale behandeling van het eigenwoningbezit.[9] Bij een pensioentekort maakt de fiscus ook het sluiten van een levensverzekering aantrekkelijk. De premie is in dit geval onder voorwaarden aftrekbaar, wat leidt tot belastingbesparing. Pas de uitkeringen zijn in de toekomst belast, doorgaans echter tegen een lager tarief. Dit voordelige verschil tussen het 'aftrektarief' van de premie en het 'uitkeringstarief' kan oplopen tot bijna achttien procentpunt.[10]

Pijlerdynamiek

Aan deze pijlerstructuur is de afgelopen dertig jaar voortdurend gesleuteld. Grondoorzaak: de eerste pijler blijkt ernstig te zijn verzakt. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw drukken de voor de financiering van sociale uitkeringen benodigde premies en belastingen steeds zwaarder op de economie. Het gevolg van de stijgende collectieve lasten is dat de economische prestaties van Nederland steeds meer te wensen overlaten. In luttele jaren gaan hierdoor honderdduizenden banen verloren. Doordat het leger werklozen snel groeit, is steeds meer geld voor uitkeringen nodig. Dus stijgt de belasting- en premiedruk verder. Die hogere lasten leiden op hun beurt tot nog meer ontslagen.

Om een opwaartse spiraal van belasting- en premiedruk en verdere schade aan de nationale economie te voorkomen, grijpen opeenvolgende kabinetten met een uiteenlopende politieke signatuur vanaf het begin van de jaren tachtig drastisch in. De in de loop van de jaren geëffectueerde aanpassingen raken zowel de inhoud van de sociale wetten zelf, als de organisaties die deze wetten uitvoeren. De aanspraken in de eerste pijler zijn over de gehele linie versoberd. Hiermee nam het belang van goede risicodekking via voorzieningen uit de tweede en de derde pijler toe.

Rond 1980 waren de uitkeringen bij werkloosheid, kortdurend ziekteverzuim en langdurige of blijvende arbeidsongeschiktheid nog grotendeels een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vakbonden, werkgeversorganisaties en de overheid. Aan de directe betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen – die in de eerste pijler dekking bieden tegen het risico van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid – is sindsdien een einde gemaakt.[11] Tegenwoordig is de loondoorbetaling aan zieke werknemers

8 Wel is voor een volledige AOW-uitkering vereist dat iemand in de vijftig jaar voorafgaand aan zijn pensionering altijd in Nederland heeft gewoond.

9 Zie onderdeel 13.2.

10 Een belangrijke oorzaak is dat AOW-ontvangers niet langer premie voor de AOW hoeven te betalen (onderdeel 4.4).

11 Zie Van Gestel *et al.* (2009) voor een nauwgezette analyse van veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid na 1980.

geprivatiseerd[12] en is de uitvoering van de overige regelingen louter een zaak van de overheid. Ook bij de zelfstandige bestuursorganen die de uitkeringen verstrekken – de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) – is de rol van de bedrijfsgenoten uitgespeeld.

Haaks hierop staat de trend bij de bemiddeling van mensen zonder werk naar de arbeidsmarkt. De vroegere arbeidsbureaus bestaan niet langer. Hier zijn de taken voor een groter deel dan voorheen toegeschoven naar commerciële re-integratiebureaus, terwijl vooral gemeenten en het UWV betrokken zijn bij de begeleiding van mensen die door diverse oorzaken op afstand van de arbeidsmarkt staan.

1.4 Crisis en hervorming van de sociale zekerheid

De sterke groei van de welvaart maakt het in de naoorlogse periode mogelijk dat de overheid de sociale bescherming op een eerder niet voor mogelijk gehouden manier verbetert. De eind 1956 ingevoerde Algemene Ouderdomswet brengt een vorm van staatspensioen, waarvoor in de jaren dertig van de vorige eeuw honderdduizenden betogers vruchteloos de straat op gingen. Nog geen twintig jaar later, in 1974, is de netto-uitkering van de AOW voor een echtpaar al opgetrokken tot de hoogte van het nettominimumloon. Dat sociaal minimum wordt ook richtinggevend voor de uitkeringen krachtens de eind 1964 ingevoerde Algemene Bijstandswet. Die wet – inmiddels vervangen door de Wet werk en bijstand – geeft iedere Nederlander die hier woont en die onvoldoende eigen middelen heeft om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien, recht op een uitkering waarvan de nettohoogte is afgeleid van het nettominimumloon. Onder bepaalde voorwaarden kunnen ook in Nederland verblijvende vreemdelingen een beroep op bijstand doen.

Het is, achteraf gezien, de ironie van de geschiedenis dat het stelsel na de tweede oliecrisis (1979-1980) op de helling gaat voor een lange reeks onderhoudsbeurten, nog voordat de sociale grondrechten in 1983 in de Grondwet worden verankerd.[13] Vooral de snelle verslechtering van de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal werkenden dwingt tegen het eind van de jaren zeventig het nemen van maatregelen af. Hoofdoorzaak van de druk op het sociale stelsel is in die tijd het grote banenverlies in de marktsector. Het beroep op de WW neemt hierdoor stormachtig toe. Overtollige werknemers – hoewel zij lang niet altijd blijvend ziek zijn – vloeien in die tijd vooral af via de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De toestroom van 'verborgen werklozen' naar de WAO is verklaarbaar, doordat de uitkeringsvoorwaarden van arbeidsongeschikt verklaarde mensen veel gunstiger zijn dan die van officiële werklozen.

Prijsbeleid tegenover volumebeleid

De totale uitgaven voor de inkomensbescherming via de sociale zekerheid zijn gelijk aan het aantal uitkeringsontvangers, vermenigvuldigd met het bedrag van de gemiddelde uitkering. Daar komen vanzelfsprekend de kosten van de uitvoeringsorganisaties nog bij. Aanvankelijk grijpen de politici in Den Haag vooral in bij de hoogte van de uitkeringen: de 'prijs'. Dit prijsbeleid houdt in dat de stijging van de uitkeringen in een groot aantal jaren achterblijft bij die van

12 Dit betekent dat werkgevers het loon van hun zieke werknemers zelf moeten doorbetalen, of dat zij voor deze kostenpost een private verzekering afsluiten.

13 Anders dan de klassieke grondrechten, die burgers vrijwaren van inmenging in hun leven door de overheid of derden, zijn de sociale grondrechten zeer algemeen geformuleerd. Zij zijn hierdoor niet afdwingbaar en komen in wezen neer op hooguit een inspanningsverplichting van de overheid.

de contractlonen.[14] Vanaf het einde van de jaren tachtig komt de nadruk evenwel steeds meer te liggen op maatregelen die zijn bedoeld om de groei van het aantal uitkeringsontvangers (het 'volume') in te tomen. Zo worden de voorwaarden om voor een WAO-uitkering in aanmerking te komen herhaaldelijk aangescherpt.

Het gevoerde prijs- en volumebeleid heeft succes. Het beslag dat de uitgaven voor sociale uitkeringen op de economie leggen daalt, getuige het beloop van de sociale-zekerheidsquote (tabel 1-1). Deze quote is een breuk, met in de teller (boven de breukstreep) de sociale uitgaven en in de noemer (beneden de breukstreep) de waarde van de binnenlandse productie. In de jaren tachtig wordt gewerkt aan economisch herstel.[15] In de jaren negentig groeit de economie hard, met name dankzij de snelle toename van het arbeidsaanbod. Door dit 'noemereffect' – het bedrag beneden de breukstreep, de waarde van de binnenlandse productie, groeit voorspoedig – loopt de sociale-zekerheidsquote extra snel terug, van achttien procent in 1980 naar elf procent rondom de eeuwwisseling. Als gevolg van de vergrijzing van de bevolking en de wereldwijde economische crisis loopt de quote vanaf 2008 echter weer op.

De collectief gefinancierde gezondheidszorg vormt een onlosmakelijk onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid. Anders dan de sociale-zekerheidsquote, gaat de zorgquote sinds 1970 onafgebroken omhoog, in de jaren nul zelfs razendsnel. De matiging van de collectieve uitgaven, die mogelijk werd door bezuinigingen bij de inkomensregelingen, is inmiddels meer dan volledig tenietgedaan door de stijging van de zorguitgaven. In 2013 beslaan de uitgaven voor de uitkeringen en de collectief gefinancierde zorg samen nagenoeg een kwart van de nationale economie, dat is 2,3 procent van de economie méér dan in 1980.

Tabel 1-1 **Sociale zekerheid, 1970-2017** (procenten van de economie)

	1970	1980	1990	2000	2010	2013	2017[a]
Sociale-zekerheidsquote	11,4	17,6	17,4	11,2	12,7	13,8	13,1
Zorgquote	2,8	4,6	5,3	6,0	10,1	10,7	10,8
Uitgaven voor inkomenszekerheid en zorg	14,2	22,2	22,7	17,2	22,8	24,5	23,9
In procenten totale collectieve uitgaven	32	40	40	38	45	48	50

a (Achterhaalde) raming uit november 2012 (analyse effecten regeerakkoord kabinet-Rutte II). Waarschijnlijk komen de sociale-zekerheidsquote en de zorgquote in 2017 hoger uit.

Bronnen: Centraal Planbureau (2012a), p. 9; Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

De afgelopen dertig jaar is het beslag van de collectieve sector op de economie gekrompen. Tegenwoordig zijn de collectieve uitgaven min of meer gelijk aan de helft van het bruto binnenlands product (bbp). Dertig jaar geleden bedroeg het uitgavenpeil nog omstreeks zestig procent van het bbp. Doordat de sociale uitgaven nog steeds een kwart van de economie beslaan, is hun aandeel in de totale collectieve uitgaven inmiddels opgelopen tot nagenoeg de helft. In de lopende kabinetsperiode zet deze trend door – zie de onderste regel van tabel 1-1.

14 Zie tabel 10-6 in onderdeel 10.5.
15 Zie Rutten (1993) voor analyses van een destijds nauw betrokken topambtenaar.

Hoogte van de uitkeringen

De wet bepaalt dat de sociale uitkeringen in beginsel tweemaal per jaar worden verhoogd in lijn met de gemiddelde stijging van de cao-lonen. Dit koppelingsmechanisme garandeert dat uitkeringsontvangers samen met de werknemers meedelen in de groei van de welvaart. Na 1980 zijn vele miljarden bezuinigd door dit koppelingsmechanisme in bepaalde jaren uit te schakelen. Als gevolg van deze 'ontkoppeling' raakten de uitkeringen achterop bij de stijging van de cao-lonen.

Het prijsbeleid bij de sociale zekerheid kreeg verder vorm door aanpassingen van het uitkeringspercentage bij de verzekeringen die werknemers bescherming bieden tegen loonverlies door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Tot in het begin van de jaren tachtig was de hoogte van de WW- en de WAO-uitkering gelijk aan tachtig procent van het vroegere loon. Dat uitkeringspercentage is destijds verlaagd van tachtig procent naar zeventig procent. Voor blijvend arbeidsongeschikten is het enkele jaren geleden weer opgetrokken tot 75 procent.

Als gevolg van het gevoerde prijsbeleid is de koopkracht van de AOW-uitkering na 1980 aanvankelijk sterk gedaald (tabel 1-2). Een bejaard stel dat – al dan niet gehuwd – samenleeft speelde pas in 2007 weer quitte. Anno 2013 beschikt dit stel over drie procent meer koopkracht dan in 1980. Mensen met een bijstandsuitkering kijken, in vergelijking met meer dan dertig jaar geleden, nog steeds tegen een koopkrachtachterstand aan. Dit verschil tussen diverse groepen sociale minima is onder andere ontstaan, doordat speciaal voor senioren in de loop van de jaren nul een toeslag is ingevoerd en een belastingverlaging is geregeld. Bijstandontvangers komen daarvoor niet in aanmerking. De koopkracht van een bijstandsuitkering voor twee samenlevers is daardoor in 2013 nog altijd tien procent lager dan in 1980 het geval was.

Voor deze door de overheid teweeggebrachte tweedeling binnen de groep van de sociale minima dringen zich twee verklaringen op. Ten eerste zijn AOW-ontvangers niet verplicht om in ruil voor hun uitkering werk te zoeken. Zij hebben hun steentje bijgedragen en genieten van een in het algemeen welverdiend pensioen. Bijstandontvangers zijn daarentegen verplicht om te solliciteren en beschikbaar werk te aanvaarden. Hoe lager hun uitkering is, hoe sterker de financiële prikkel die zij voelen om daadwerkelijk aan de slag te gaan. Deze redenering past goed in het denkstraatje van ambtenaren uit Haagse beleidscircuits. Financiële prikkels zijn overigens maar een deel van het verhaal. Mensen in de bijstand staan vaak op afstand van de arbeidsmarkt. Zij komen niet zomaar aan de slag, ook al gaan zij er daardoor financieel (wat) op vooruit. Een cynischer analyse van het hogere sociale minimum voor ouderen zoekt de verklaring in de macht van het 'grijze front' bij landelijke verkiezingen. Tegenover meer dan drie miljoen senioren staan minder dan vierhonderdduizend bijstandontvangers, die bovendien minder van hun stemrecht gebruikmaken. Logisch dus, dat politici het invloedrijke grijze stemmenblok aan zich willen binden door van tijd tot tijd extra koopkrachtbeschermende maatregelen voor de ouderen te treffen.

Tabel 1-2 **Koopkracht van minimumuitkeringen** (indexcijfers, met 1980 = 100)

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013
AOW-uitkering voor samenlevers	100	91	95	105	103	102	103
Bijstandsuitkering voor samenlevers	100	91	90	94	93	92	90

Bron: mededeling Sociaal en Cultureel Planbureau

Het in de afgelopen drie decennia gevoerde beleid brengt Van Dam tot de conclusie dat Nederland afglijdt naar een Angelsaksisch type verzorgingsstaat, met lagere belastingen en achterblijvende uitkeringen.[16] Hij illustreert zijn stelling met een vloedgolf aan grafieken. Een groot bezwaar van zijn presentatie is dat de tijdbalk in veel van zijn plaatjes begint in 1980. Op dat moment is in Nederland bij de bouw van de 'kathedraal van de sociale zekerheid' het hoogste punt bereikt en richten de hoogopgelopen overheidsuitgaven en zware belasting- en premiedruk aanzienlijke economische schade aan. Uit internationale vergelijkingen komt naar voren dat mensen in een land met een omvangrijke collectieve sector in tal van opzichten beter af zijn.[17] Maar daarbij bestaat wel een grens, die kennelijk niet straffeloos wordt overschreden. De situatie die eind jaren zeventig in Nederland was gegroeid, maakte pijnlijke aanpassingen onvermijdelijk. Een feit dat Van Dam niet kan ontkennen.

Aantal uitkeringsontvangers

Tegen het einde van de jaren tachtig wint het inzicht veld dat voortgaande verlaging van de uitkeringen bij de herziening van de sociale zekerheid nog onvoldoende zoden aan de dijk zet. Door het gevoerde prijsbeleid neemt bovendien de inkomensongelijkheid toe en belandt een toenemend deel van de huishoudens beneden de armoedegrens. In Den Haag wordt daarom een groot aantal maatregelen uitgebroed, die beogen uitkeringsontvangers aan het werk te krijgen. Dit mes snijdt aan twee kanten. Wanneer het volumebeleid succes heeft, dalen de collectieve uitgaven voor sociale bescherming. Wie werk vinden, gaan tegelijk meer bijdragen aan de financiering van de verzorgingsstaat. Hun koopkracht gaat er bovendien ten opzichte van hun uitkeringssituatie meestal (wat) op vooruit. Dit zet een rem op de toename van de ongelijkheid van de inkomensverdeling. De inkomensverbetering van gewezen uitkeringsontvangers houdt in veel gevallen echter niet over. Veel huishoudens zitten in de 'armoedeval'.[18] Van het nieuw verdiende loon lekt een groot deel weg, bijvoorbeeld doordat de kersverse werknemer hierdoor minder aanspraak heeft op zorgtoeslag en huurtoeslag.

Het gevoerde volumebeleid omvatte onder andere de volgende maatregelen:

- Toegangsdrempels zijn opgehoogd. Zo moeten mensen die hun baan verliezen een langer arbeidsverleden hebben, voordat zij voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking komen. De keuring voor wie een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid claimen is veel strenger geworden. Nabestaanden kunnen alleen onder voorwaarden nog een Anw-uitkering opeisen.
- De duur van de uitkeringen wegens werkloosheid en niet-blijvende arbeidsongeschiktheid is beperkt.
- De ziekengeldverzekering is geprivatiseerd, om werkgevers te stimuleren het ziekteverzuim in hun bedrijf terug te dringen.
- Sancties zijn aangescherpt; de arbeidsverplichting krijgt bij een beroep op bijstand (veel) meer nadruk.
- Fraudebestrijding is serieuzer aangepakt.

16 Van Dam (2009).
17 Zie onderdeel 5.1.
18 Zie onderdeel 6.5.

Het succes dat bij het volumebeleid is geboekt komt tot uiting in de aanvankelijke daling van de i/a-ratio: het aantal inactieve uitkeringsontvangers ten opzichte van het aantal economisch actieven – dat zijn de zelfstandige ondernemers en de werknemers (tabel 1-3). In 1985 moeten elke honderd werkenden nog bijna tachtig uitkeringsontvangers onderhouden; rond de eeuwwisseling is dit verhoudingsgetal verbeterd tot 66 uitkeringsontvangers per honderd actieven. In de laatste vijftien jaar van de vorige eeuw komen er bijna 2,5 miljoen banen bij.[19] Dat helpt om de i/a-ratio flink omlaag te krijgen. De ronkende banenmotor maakt het draagvlak voor de sociale zekerheid een stuk breder.

Door de economische crisis en de voortgaande vergrijzing stijgt recent het aantal mensen weer, voor wie honderd werkenden tevens de kost moeten verdienen. Sinds 1970 is het aantal AOW-uitkeringen al ruimschoots verdubbeld, tot omstreeks drie miljoen. De volumegroei raakt vanaf 2011 in een stroomversnelling, doordat de naoorlogse jaargangen van de *babyboom*generatie in het stuwmeer met ontvangers van een AOW-uitkering stromen. De geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd kan niet verhinderen dat hun aantal verder aanwast.

Het aantal uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar is ten opzichte van de situatie aan het begin van de jaren negentig met enkele honderdduizenden teruggelopen. Toch bedraagt het volume van de 65-minners nog altijd 1,7 miljoen uitkeringsjaren. Terwijl in 1970 elke honderd economisch actieven vijftien uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar moesten onderhouden, zijn dat er op dit moment – ondanks het gevoerde volumebeleid – nog altijd bijna dertig. Door de oplopende werkloosheid neemt het aantal mensen in de WW en de bijstand verder toe.

Het eindresultaat van deze ontwikkelingen is dat de i/a-ratio na 2008 sterk stijgt, van 66 in 2008 tot 73 in 2013. Voor 2014 raamt het Centraal Planbureau een verdere stijging van de quote tot 76.[20]

Tabel 1-3 **Uitkeringsvolume, 1970-2017** (× 1.000 uitkeringsjaren)[a]

	1970	1980	1990	2000	2010	2013	2017[b]
Alle uitkeringen, exclusief AOW	700	1.420	2.035	1.835	1.680	1.745	1.855
AOW	1.330	1.640	1.955	2.190	2.610	2.905	3.090
Verhouding inactieven/actieven (i/a-ratio)	42	63	77	66	67	73	78

a Twee uitkeringen, die elk een half jaar lopen, tellen voor één volledig uitkeringsjaar. Zie ook voetnoot 19.
b Achterhaalde) raming uit november 2012 (analyse effecten regeerakkoord kabinet-Rutte II). Waarschijnlijk komt de i/a-ratio in 2017 hoger uit.

Bronnen: Centraal Planbureau (2012a), p. 8; Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

19 Ook de i/a-ratio is een breuk. Boven de streep, in de teller, wordt de inactiviteit uitgedrukt in uitkeringsjaren. Twee mensen die ieder een half jaar werkloos zijn, tellen voor één uitkeringsjaar. Beneden de streep, in de noemer, wordt de omvang van de werkgelegenheid uitgedrukt in arbeidsjaren. Twee mensen die ieder halftime werken, tellen voor één arbeidsjaar. De in de tekst genoemde groei van bijna 2,5 miljoen banen staat gelijk aan circa twee miljoen extra arbeidsjaren, doordat veel nieuwkomers op de arbeidsmarkt in deeltijd gaan werken.

20 Centraal Planbureau (2014), p. 66.

Aanvankelijk ligt bij hervormingen van het stelsel van sociale zekerheid de nadruk vooral op prijsbeleid, later groeit de aandacht voor volumebeleid. Terugkijkend moet de conclusie zijn dat het beleid niet is gevoerd aan de hand van een weloverwogen blauwdruk voor de toekomst van het stelsel. Eerder gaat het om een grote verzameling los van elkaar staande maatregelen, waarbij steeds een bepaald onderdeel van de wetgeving op de schop gaat. In veel gevallen was de achterliggende bedoeling om de instroom in de sociale zekerheid af te remmen en de uitstroom te versnellen, onder andere door werkgevers vaker rechtstreeks te confronteren met de maatschappelijke kosten van hun beslissing om personeel te laten afvloeien (een bedrijfsbelang), op kosten van door het collectief van de premiebetalers gefinancierde werknemersverzekeringen. Ondanks de versoberingen van het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen drie decennia is de armoede in Nederland nog steeds gering.[21]

1.5 Op weg naar houdbare sociale zekerheid

Vijf jaar geleden mochten politici en hun adviseurs even de illusie koesteren dat de periode van grote hervormingen bij de sociale zekerheid achter de rug lag.[22] De kredietcrisis die in 2008 uitbreekt helpt deze optimisten hardhandig uit de droom. Inmiddels is duidelijk dat de vergrijzing en de economische stagnatie nieuwe aanpassingen in de eerste en de tweede pijler vrijwel onontkoombaar maken.

Vergrijzing

Over één ding zijn alle deskundigen het eens: de vergrijzing maakt verdergaande hervormingen van het stelsel onvermijdelijk. Toen de AOW werd ingevoerd was er één 65-plusser op acht werkers, nu is die verhouding één op vier en in 2040 en daarna zal die verhouding één op twee zijn. Dat een steeds groter deel van de bevolking uit ouderen bestaat, kan voor niemand echt een verrassing zijn. Al een kwarteeuw geleden is deze demografische omwenteling gesignaleerd in diverse aan de overheid uitgebrachte rapporten.[23] Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd – een logische maatregel om het AOW-volume in te dammen – was evenwel lange tijd onbespreekbaar. Ooit strandt struisvogelpolitiek. Recent zijn beleidsmakers in Den Haag overvallen door de onverwacht sterke stijging van de gemiddelde levensverwachting. Doordat mensen langer leven, lopen pensioenuitkeringen langer door dan waarmee tot dusver werd gerekend. De pressie om regelingen aan te passen neemt dan ook toe.

In 2010 gaat de kogel door de kerk. Bij de formatie van het kabinet-Rutte I wordt besloten dat de AOW-leeftijd met ingang van 2020 naar 66 jaar gaat. Het regeerakkoord kondigt voor de periode daarna een koppeling met de gemiddelde levensverwachting van 65-jarigen aan. Leven ouderen langer, dan gaat de AOW-leeftijd automatisch verder omhoog. Bij de formatie van het kabinet-Rutte II spreken VVD en PvdA af om de AOW-leeftijd versneld op te trekken.[24] Het doel is dat al vanaf 2021 mensen tot hun 67ste doorwerken. De verhoging van de AOW-leeftijd helpt om de overheidsfinanciën beter 'houdbaar' te maken. Die houdbaarheid staat door de vergrijzing zwaar onder druk. Zij vormt de directe aanleiding om aan het stelsel te blijven sleutelen.

21 Zie onderdeel 5.3.
22 Tweede Kamer (2006-2007), p. 18; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), p. 251.
23 Sociaal en Cultureel Planbureau (1984); Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987).
24 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 9.

Naar houdbare overheidsfinanciën

Aan het begin van de jaren tien publiceert het Centraal Planbureau voor de derde keer een studie over de toekomst van de overheidsfinanciën.[25] Bij de door het CPB gekozen uitgangspunten lopen de collectieve uitgaven in de periode 2015-2040 op met ruim acht procent van de economie – grof gezegd: de waarde van de binnenlandse productie in een gegeven jaar.[26] Deze uitgavenstijging valt nagenoeg volledig toe te schrijven aan de vergrijzing. De groeiende groep senioren drijft met name de uitgaven voor de AOW en de collectief gefinancierde gezondheidszorg op. Ouderen zijn nu eenmaal grootgebruikers van zorg. Een andere uitkomst is verrassender. Niet alleen de uitgaven, ook de inkomsten van de overheid nemen door de vergrijzing toe. Ouderen beschikken over steeds betere pensioenen. Hogere inkomens en bestedingen van de grijze jaargangen doen de belasting- en premieopbrengst in de periode 2015-2040 met bijna vier procent van de economie stijgen. Deze met de vergrijzing samenhangende stijging van de overheidsinkomsten is dus onvoldoende groot om de door de demografische ontwikkeling veroorzaakte toename van de overheidsuitgaven te financieren. De vergrijzing is bovendien niet de enige oorzaak dat het overheidssaldo in de komende decennia verslechtert. Ook het opraken van het aardgas draagt daaraan bij. Het tekort op de begroting zou onder invloed van de geschetste ontwikkelingen zonder nader beleid in 2040 oplopen tot bijna negen procent van de economie (tabel 1-4).

Tabel 1-4 **Overheidsfinanciën** (procenten van de economie)

	2015	2040	mutatie 2015-2040
Collectieve uitgaven	49,4	57,7	+8,3
Overheidsinkomsten	46,6	48,8	+2,2
Begrotingstekort	2,9	8,9	+6,1

Bronnen: Van der Horst *et al.* (2010), p. 17

De ondubbelzinnige conclusie van het planbureau luidt dat de overheidsfinanciën op termijn onhoudbaar zijn. Met 'houdbare' overheidsfinanciën bedoelt het CPB dat de overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart, zonder dat de collectieve lasten omhoog hoeven en zonder dat ooit de overheidsschuld explodeert. Bij dit uitgangspunt hebben huidige en toekomstige generaties, in verhouding tot het inkomen dat zij over hun gehele leven verdienen, ongeveer hetzelfde nettoprofijt van het overheidsoptreden.[27] Alle generaties hebben dan *in verhouding* tot hun levensinkomen bij benadering evenveel profijt.

Afgaande op de becijferingen van het planbureau uit 2010 zijn de overheidsfinanciën in deze zin op den duur onhoudbaar: latere generaties hebben relatief minder profijt. Ofwel, doordat in de toekomst de collectieve lasten omhooggaan om groeiende tekorten weg te werken. Dan wel, doordat met hetzelfde doel in de komende decennia wordt bezuinigd op bestaande voorzieningen: uitkeringen blijven verder achter bij de welvaart, klassen worden groter, op

25 Van der Horst *et al.* (2010).
26 Het kader in onderdeel 3.1 geeft een precieze definitie van het bruto binnenlands product (bbp).
27 Het nettoprofijt is voor generaties die later zijn geboren wel groter, onder invloed van de veronderstelde stijgende levensverwachting.

ouderenzorg wordt beknibbeld. Door zulke uiteindelijk onvermijdelijke maatregelen uit te stellen, komen de lasten van noodzakelijke aanpassingen onevenredig terecht op de schouders van toekomstige generaties. Want hoe later wordt ingegrepen, hoe forser de noodzakelijke maatregelen zijn.

De cijferexercities van het planbureau maken indruk in Den Haag. Hoewel het CPB zich nadrukkelijk onthoudt van aanbevelingen in welk tempo de overheidsfinanciën het beste houdbaar kunnen worden gemaakt, kiezen vrijwel alle politieke partijen ervoor zo snel mogelijk orde op zaken te stellen.[28] In amper twee jaar tijd maken politici in Den Haag in drie etappes afspraken over bezuinigingen en lastenverzwaringen, waarmee 43 miljard euro is gemoeid.[29] Daarop laat het planbureau op verzoek van het kabinet de computers opnieuw draaien. De bewindslieden zijn tevreden met de uitkomst. Rekening houdend met deze maatregelen ontstaat in 2017 wellicht zelfs een houdbaarheids*overschot*, ter grootte van 1 procent van de waarde van de binnenlandse productie, dat is een surplus van zeven miljard euro.[30] Dit zou betekenen dat politici in Den Haag ruimte scheppen voor lastenverlichting of hogere overheidsuitgaven in de toekomst. Wel moet dan aan drie voorwaarden zijn voldaan.

Ten eerste moeten alle voornemens in Den Haag nog tot achter de komma in daden worden omgezet. Dat is geen sinecure, door het te verwachten verzet dat veel nu aangekondigde maatregelen oproepen. Het is daarbij van belang dat het kabinet-Rutte II zijn bezuinigingspijlen vooral op de zorguitgaven richt. De ervaring leert dat voorgenomen besparingsmaatregelen in deze sfeer niet zo eenvoudig zijn te realiseren.

Het becijferde houdbaarheidsoverschot steunt in de tweede plaats op de stijging van de levensverwachting die ten tijde van de CPB-studie werd verwacht. Sindsdien beschikbaar gekomen cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek wijzen op een sterkere toename van de levensverwachting. Die grotere toename heeft vanzelfsprekend een ongunstig effect op het houdbaarheidsoverschot in 2017.

Voor het bereiken van de door het CPB becijferde verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moet bovendien aan een derde voorwaarde zijn voldaan. In de periode 2013-2017 dient de economie structureel inderdaad te groeien met de door het planbureau verondersteld 1,3 procent per jaar. De krimp van de economie in 2012 en 2013 betekent waarschijnlijk dat de structurele groei lager uitkomt, dan waarvan het planbureau bij zijn becijferingen is uitgegaan.

Het kabinet-Rutte II krijgt door de tegenvallende economische ontwikkeling al binnen een half jaar na zijn aantreden met nieuwe tegenvallers te maken, en het ziet ernaar uit dat die voor een groot deel structureel van aard zijn. De belastingopbrengst blijft door de tegenvallende economische groei ver achter bij de verwachtingen. Om de nieuwe tegenvallers op te vangen, is in de rijksbegroting voor 2014 voor zes miljard euro aan nieuwe ingrepen verwerkt. Of dat voldoende is om het houdbaarheidsoverschot vast te houden is niet zeker, want het Centraal Planbureau heeft daar nog geen nieuwe becijferingen over gepubliceerd.

28 Dit blijkt uit de analyse van de effecten van de verkiezingsprogramma's voor de periode 2013-2017 door het Centraal Planbureau (2012b), p. 31.

29 Zie verder in onderdeel 1.7.

30 Centraal Planbureau (2012c), p. 20.

Europese begrotingsafspraken

Dat politici in 2012 zoveel haast maken met de aanpak van het begrotingstekort heeft nóg een reden. De lidstaten van de Europese Unie hebben in het Stabiliteits- en Groeipact twee normen voor de overheidsfinanciën vastgelegd. De ene norm heeft betrekking op het begrotingstekort. Dit mag niet groter zijn dan drie procent van de economie. Op middellange termijn dient de overheid bovendien toe te werken naar structureel evenwicht op de begroting. Anders gezegd, wanneer de economie zich in een conjunctureel neutrale situatie bevindt, dienen uitgaven en ontvangsten in balans te zijn. De andere norm geldt voor de schuld van de overheid. Die mag niet groter zijn dan zestig procent van de economie. Landen met een grotere overheidsschuld moeten die gestaag terugbrengen, totdat dit schuldplafond wordt gerespecteerd.

In 2007, aan de vooravond van de kredietcrisis, voldoet Nederland ruimschoots aan beide eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact. De overheidsschuld bedraagt 45 procent van de economie. Het begrotingssaldo wordt dat jaar met zwarte cijfers geschreven. Inmiddels is het begrotingsbeeld dramatisch gekanteld. Eind 2014 bedraagt de schuld van de overheid naar raming al 460 miljard euro, of bijna 75 procent van de economie (figuur 1-1). Om eind 2015 uit te komen op de volgens de Europese verdragsregels maximaal toegestane zestig procent van de economie, zou in één keer tachtig miljard euro moeten worden afgelost, zodat de overheidsschuld ultimo 2015 uitkomt op 380 miljard euro, ofwel zestig procent van het voor 2015 verwachte bruto binnenlands product van 630 miljard euro. Dat is volstrekt onmogelijk, want daarvoor is vereist dat de begroting eenmalig een overschot van tachtig miljard euro (bijna 13 procent van de economie) laat zien.

Figuur 1-1 **Schuld van de overheid, 1970-2014** (procenten van de economie)

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

Het begrotingsoverschot is verdampt. Met ingang van 2009 ligt het tekort boven de drie procent van de economie (figuur 1-2). Net als veel andere lidstaten komt Nederland hierdoor terecht in een door de Europese Commissie aangespannen 'buitensporigtekortprocedure'. In het raam van die procedure heeft ons land zich verplicht het overheidstekort met ingang van 2013 terug te brengen tot drie procent van de economie of lager. Omdat de economie tegenzit, geeft 'be-

grotingstsaar' Rehn ons land aanvankelijk een jaar extra de tijd om dit voor elkaar te krijgen. Halverwege 2013 komt vast te staan dat Nederland zonder nader beleid ook in 2014 in gebreke zal blijven.[31] Dat maakt nieuwe ingrepen noodzakelijk. Het kabinet besluit tot een pakket maatregelen van zes miljard euro, en laat het – met instemming van de eurocommissaris – daarbij, ook wanneer het er later naar uit mocht zien dat dit pakket onvoldoende is om het tekort in 2014 terug te brengen tot de Europese bovengrens of lager.

Figuur 1-2 **Begrotingssaldo van de overheid, 1970-2014** (procenten van de economie)

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

De besluitvorming rondom het Binnenhof wordt niet alleen gedomineerd door slaafse gehoorzaamheid aan bevelen uit Brussel. Op de achtergrond speelt ook de vrees voor 'Griekse toestanden' mee. De minister van Financiën dekt tekorten op zijn begroting door geld te lenen. Bij een lange reeks van jaren met omvangrijke begrotingstekorten loopt de schuld van de overheid hoog op. Volgens de houdbaarheidsexercitie van het Centraal Planbureau uit 2010 bedraagt de schuld van de overheid – als het roer niet om gaat – in 2040 al 132 procent van de economie. Beleggers zullen tegen die tijd een forse extra vergoeding eisen voor het risico dat zij hun aan de Nederlandse overheid uitgeleende geld niet volledig terugzien. Zoals Spanje, Italië en Portugal in 2013 slechts tegen een veel hogere rente dan Duitsland en Nederland op de internationale kapitaalmarkt terechtkonden. Ook uit beduchtheid voor hoge rentelasten in de toekomst willen politici het tekort aanpakken.

1.6 Uitverdieneffecten en vertrouwenseffecten

Het is voor politici, ambtenaren en niet in de laatste plaats de burgers van Nederland om moedeloos van te worden. Na 2009 volgt de ene bezuinigingsoperatie op de andere. Elk jaar wordt de belastingschroef strakker aangedraaid. Desondanks blijft de overheid jarenlang kampen met begrotingstekorten die volgens het Stabiliteits- en Groeipact 'buitensporig' zijn. De

31 Zie onderdeel 1.7.

economie komt tot 2014 maar niet uit het slop. De werkloosheid loopt na de zomer van 2012 scherp op.

Uitverdieneffecten

Aan dat sombere beeld is de overheid medeschuldig. Het beleid om het begrotingstekort omlaag te brengen heeft namelijk op korte en middellange termijn een ongunstig effect op de economische groei en heeft daarmee negatieve 'uitverdieneffecten'. Drie voorbeelden kunnen verduidelijken hoe die effecten ontstaan.

Geld dat de overheid via een belastingverhoging uit de economie zuigt, kunnen consumenten niet langer besteden. Dat kost de middenstand en zijn toeleveranciers omzet. Moet het bedrijfsleven meer belasting afdragen, dat gaat dit ten koste van de investeringen. Dus worden minder machines, vrachtwagens en andere investeringsgoederen verkocht. In beide gevallen neemt de economische activiteit af, doordat er minder geld wordt uitgegeven. De overheid ondervindt hier ook zelf de gevolgen van. De btw brengt minder op, doordat de winkels minder verkopen.[32] Ondernemingen die hun afzet zien krimpen en minder winst maken zullen bovendien soms personeel ontslaan. Zowel de opbrengst van de winstbelasting als die van de loonbelasting loopt hierdoor terug.[33] Wanneer mensen die hun baan hebben verloren een beroep op de sociale zekerheid doen, nemen bovendien de werkloosheidsuitgaven toe.

Voorbeeld twee. Woningcorporaties gaan volgens het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II een in de tijd oplopende heffing betalen. Uiteindelijk moest deze nieuwe belasting in 2017 twee miljard euro opbrengen. Na harde onderhandelingen met vertegenwoordigers van de woningcorporaties is de beoogde opbrengst verlaagd tot 1,7 miljard euro in 2017. Hierdoor houden de corporaties – ook al mogen zij de huren extra verhogen – minder geld in kas over om huurhuizen te bouwen en te renoveren. Dit verdiept de malaise in de bouwnijverheid. Door niet gebouwde woningen derft de schatkist btw. De uitgaven voor uitkeringen aan werkloos geworden bouwvakkers stijgen. Zij betalen ook minder loonbelasting, doordat hun uitkering lager is dan het vroegere loon. Niet alleen lastenverzwaringen ten dienste van een kleiner tekort hebben uitverdieneffecten, dat geldt evenzeer voor bezuinigingen.

Voorbeeld drie. Worden de ambtenarensalarissen bevroren, dan blijft de opbrengst van de daarop ingehouden loonbelasting achter. Zonder salarisverhoging kunnen de ambtenaren niet meer uitgeven. Dat merken niet alleen de winkeliers, maar ook de overheid, want de btw brengt minder op. Middenstanders die hun omzet zien stagneren, nemen geen schoolverlaters in dienst. De banengroei staat hierdoor onder druk.

Zo heeft bijna elke maatregel om het overheidstekort terug te dringen de eerste jaren ongunstige gevolgen voor de economie. Het om die reden te verwachten uitverdieneffect voor de overheidsfinanciën verschilt per maatregel. Een bezuiniging op ontwikkelingshulp, voor zover die niet in Nederland wordt besteed, raakt onze economie niet en heeft dus geen uitverdieneffect. Het Centraal Planbureau raamt het uitverdieneffect dooreen genomen op veertig procent. Om het tekort effectief met zes miljard euro te beperken moet dus bruto voor tien miljard euro aan maatregelen worden getroffen. Mogelijk onderschat het Centraal Planbureau de uitverdien-

32 De btw is de omzetbelasting die consumenten betalen over hun bestedingen en die door ondernemers wordt afgedragen aan de fiscus.

33 Ook over sociale uitkeringen is loonbelasting verschuldigd, maar de uitkeringen aan werkloos geworden werknemers zijn lager dan hun vroeger verdiende loon of salaris. Per saldo daalt hierdoor de opbrengst van de loonbelasting.

effecten nog.[34] De formules in de gebruikte modellen zijn geschat met cijfers over de voor het verleden waargenomen samenhang tussen economische grootheden. Maar gelden die samenhangen nog wel? De omstandigheden aan het begin van de jaren tien zijn tamelijk uniek, onder andere doordat overheden nagenoeg overal in Europa tegelijkertijd bezuinigen om het tekort op hun begroting een kopje kleiner te maken. Overal staan dus de bestedingen onder druk. Dit betekent dat Nederlandse bedrijven, die door het overheidsbeleid worden geconfronteerd met een afnemende binnenlandse vraag, niet gemakkelijk kunnen uitwijken naar de buitenlandse markt om daar hun omzetverlies te compenseren.

Vertrouwenseffecten

Een belangrijke stroming onder economen meent dat het ongunstige effect op de economie van maatregelen om het tekortcijfer te verbeteren toch binnen de perken blijft. Beleid om de begroting te saneren kan namelijk positieve vertrouwenseffecten oproepen. Wanneer gezinnen en bedrijven zien dat de overheid haar boekhouding met succes op orde brengt, realiseren zij zich dat in de toekomst minder pijnlijke maatregelen nodig zijn om de overheidsfinanciën gezond te houden. Zij durven daarom een voorschot op die toekomst te nemen en schroeven hun bestedingen minder terug dan hun huidige netto-inkomen of nettowinst door de saneringsmaatregelen van de overheid daalt. Tekortverbeterende maatregelen leiden vanwege deze vertrouwenseffecten tot een geringere afname van de nationale bestedingen dan zonder deze effecten het geval zou zijn.

Die gunstige invloed van vertrouwenseffecten op de nationale bestedingen is op dit moment echter geringer dan normaal gesproken het geval is. Door vertrouwenseffecten stellen gezinnen de aankoop van een nieuwe auto minder lang uit. Ondernemers gaan – ondanks de crisis – eerder over tot investeringen in nieuwe machines. Dat lukt gezinnen en ondernemers alleen, wanneer zij over de benodigde financiële reserves beschikken, of krediet kunnen opnemen. Geld lenen is op dit moment echter een stuk lastiger dan onder normale omstandigheden het geval is. De banken zijn namelijk bezig hun vermogenspositie te versterken, zodat zij beter opgewassen zijn tegen een volgende kredietcrisis, en zij doen dat vooral door de kredietkraan een slag terug te draaien.[35] De banken kunnen de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal ook verbeteren door nieuwe aandelen uit te geven of door minder winst aan de aandeelhouders uit te keren. Banken zijn echter huiverig om nieuwe aandelen te emitteren, omdat de bestaande aandeelhouders daardoor worden benadeeld, en zij zijn ook niet geneigd om dividendbetalingen stop te zetten, omdat aandeelhouders dat evenmin zouden toejuichen. Banken zouden ook meer winst kunnen inhouden om hun eigen vermogen te versterken door de personeelslasten terug te snoeien. Zij tonen zich echter vooralsnog weigerachtig om de relatief hoge salarissen van hun medewerkers te verlagen en de bonuscultuur rigoureus aan te pakken.

34 Het bewijsmateriaal stapelt zich op dat het effect van bezuinigingen op de omvang van de binnenlandse productie tijdens een recessie als gevolg van een bankencrisis in de gangbare macro-economische modellen wordt onderschat. Zie: Centraal Planbureau (2013a), p. 17-20.

35 Zie onderdeel 14.2.

Banken uit balans

De leningen die banken hebben uitstaan zijn ruwweg vijfentwintig tot dertig keer zo hoog als het eigen vermogen, dat bestaat uit het aandelenkapitaal en in het verleden ingehouden winsten. Het eigen vermogen is de buffer om klappen op te vangen, wanneer leningen niet worden terugbetaald. Toezichthouders op het bankwezen eisen dat de buffer wordt versterkt. Banken hopen het vermogen vooral te versterken door winst in te houden. Dat gaat niet snel genoeg. De verhouding tussen leningen en eigen vermogen verbetert ook wanneer klanten minder krediet krijgen. Die kant gaat het op en dat schaadt de economische groei.

Twee visies

Spraakmakende economen zijn het onderling oneens. Eén stroming gelooft heel sterk dat maatregelen om het begrotingstekort terug te dringen positieve vertrouwenseffecten hebben. Die vertrouwenseffecten beperken de negatieve invloed van noodzakelijke saneringsmaatregelen op de nationale bestedingen. Deze stroming denkt daarom dat het met de negatieve uitverdieneffecten van tekortverbeterende maatregelen wel meevalt, en beklemtoont dat van uitstel van zulke maatregelen geen afstel komt. Een andere stroming onder economen acht het daarentegen heel goed mogelijk dat saneringsmaatregelen van de overheid het vertrouwen van gezinnen en ondernemers juist *verder* aantasten. In hun visie dient de overheid de grote recessie te lijf te gaan door haar eigen uitgaven tijdelijk te verhogen en de lasten te verlichten. De Britse econoom Keynes (1883-1946) pleitte in de jaren dertig van de vorige eeuw met kracht van argumenten voor zo'n stimulerend begrotingsbeleid om uit de grote depressie te komen. De laatste jaren toont onder anderen Nobelprijswinnaar Paul Krugman zich vurig voorstander van het voeren van keynesiaans begrotingsbeleid.[36]

Bij de huidige stand van de economische wetenschap kan deze richtingenstrijd niet met harde feiten op basis van de empirie worden beslecht. Misschien zouden economen die zich roeren in het maatschappelijke debat en bij politieke discussies om deze reden een toontje lager moeten zingen.

1.7 Vier budgettaire mega-operaties op rij

Uitverdieneffecten weerhielden politici de afgelopen jaren niet van een stormloop op het tekort. Zij nemen de schade van bezuinigingen en lastenverzwaringen voor lief, met het oog op de Europese begrotingsnormen en omdat toewerken naar houdbare overheidsfinanciën in Den Haag prioriteit krijgt. Tabel 1-5 vat de omvang van alle tekortverbeterende maatregelen in de periode 2011-2017 samen. Het gaat om cumulatieve bedragen. De bedragen in de tabel voor, bijvoorbeeld, 2014 tonen dus de omvang van de getroffen maatregelen in 2014, ten opzichte van 2010, wanneer het beleid uit het laatstgenoemde jaar tot en met 2014 ongewijzigd was voortgezet.

Bij zijn aantreden erft het kabinet-Rutte I (2010-2012) van zijn directe voorganger vijf miljard euro aan nog lopende bezuinigingen en lastenverzwaringen. Het door de Partij Voor de Vrijheid (PVV) gedoogde regeerakkoord dat de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en het Christendemocratisch Appèl (CDA) in 2010 sluiten bevat een lange lijst met nieuwe maat-

36 Krugman (2009); Krugman (2012).

regelen om het begrotingstekort terug te dringen. Die ingrepen tellen samen op tot per saldo 19 miljard euro. Het gaat voor ruim twee derde om besparingen op diverse uitgavenposten en voor bijna een derde om lastenverzwaringen.

Al na anderhalf jaar regeren komt in het voorjaar van 2012 vast te staan dat dit pakket onvoldoende is om het tekort weg te werken in het aan de Europese Commissie toegezegde tempo. De regeringspartijen VVD en CDA weten met gedoogpartner PVV vervolgens geen overeenstemming te bereiken over verdergaande maatregelen om het begrotingstekort een kop kleiner te maken. Daarop dient het eerste kabinet dat wordt geleid door premier Rutte eind april 2012 zijn ontslag in.

Vervolgens sluit het demissionaire kabinet in ijltempo een akkoord met D66, GroenLinks en de ChristenUnie om het begrotingstekort terug te drukken tot drie procent van het bbp of lager. Dit *Begrotingsakkoord 2013* omvat een set maatregelen ter grootte van per saldo negen miljard euro. Het bestaat voor het overgrote deel (zeven miljard euro) uit lastenverzwaringen.

Na de verkiezingen voor de Tweede Kamer sluiten VVD en PvdA in oktober 2012 hun regeerakkoord *Bruggen slaan*. Dit fundament onder het kabinet-Rutte II voorziet nogmaals in per saldo vijftien miljard euro aan tekortverminderende maatregelen. Zij bestaan ditmaal voor twee derde uit bezuinigingen.

Binnen amper twee jaar geeft de volksvertegenwoordiging dus haar fiat aan drie grote budgettaire operaties, die optellen tot (19 + 9 + 15 =) 43 miljard euro.[37] Samen met de erfenis van vijf miljard euro die het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) naliet, komt dat in 2017 uit op 48 miljard euro. Het gaat niet alleen om bezuinigingen, zoals regelmatig in krantenberichten te lezen staat. In de periode 2011-2014 bestaat bijna de helft van de tekortreducerende maatregelen (18 miljard van de 38 miljard euro) uit lastenverzwaringen. In 2017 is het aandeel van de bezuinigingen opgelopen van 53 procent tot zestig procent. Het grote aandeel van lastenverzwaringen in de eerste helft van de kabinetsperiode is goed verklaarbaar. Belastingtarieven kunnen op heel korte termijn worden opgeschroefd. Met hetzelfde gemak kunnen uitkeringsbedragen met tien procent worden verlaagd, maar daarvoor bestaat politiek (en hoogstwaarschijnlijk in de samenleving) onvoldoende draagvlak.

Daarom heeft het kabinet gekozen voor bezuinigingen die minder zichtbaar 'pijn' doen, maar die ook (veel) meer tijd kosten om ze te realiseren. Zo denkt het kabinet – afgaande op de tekst en de financiële bijlage van het regeerakkoord – uiteindelijk circa 3,5 miljard euro te kunnen besparen door bepaalde taken af te stoten naar de gemeenten.[38] Deze drie grote decentralisatie-operaties hebben betrekking op de jeugdzorg, de verzorging van mensen thuis en de uitkeringen en arbeidsbemiddeling voor mensen met (grote) afstand tot de arbeidsmarkt. Deze taken gaan al met ingang van 2015 over naar de gemeenten. Het valt te betwijfelen, of lokale overheden bij zo'n korte voorbereidingstijd in staat zijn deze regelingen voor 'kwetsbare' groepen uit de bevolking adequaat uit te voeren. Evenmin staat het vast dat de beoogde besparingen snel kunnen worden gerealiseerd. In eerste aanleg keert de rijksoverheid minder geld aan de gemeenten uit en lijkt de bezuiniging gemakkelijk te worden gehaald. Wanneer een aanzienlijk

37 Deze 43 miljard euro is een nettobedrag. Het totaal van de bezuinigingen en lastenverzwaringen is nog aanzienlijk hoger. De pakketten bevatten echter ook afspraken over de verhoging van een aantal uitgavenposten en de verlaging van sommige belastingen. Alle bedragen zijn daarom gesaldeerd, zodat de nettogevolgen voor de economie duidelijk worden.

38 Centraal Planbureau (2013b), p. 6. Tabel 10-3 in onderdeel 10-2 specificeert de totale bezuiniging die voor 2017 is ingeboekt (2,4 miljard euro).

aantal gemeenten straks steken laat vallen en dit toeschrijft aan tekortschietende middelen, zal de druk vanuit de Tweede Kamer evenwel toenemen om de gemeenten voor hun nieuwe taken ruimer van middelen te voorzien. De al ingeboekte bezuinigingsopbrengst kan dan vlot verdampen.

Het kabinet-Rutte II erft van het kabinet-Rutte I een tekort op de begroting van meer dan drie procent van de economie (figuur 1-2). De in het regeerakkoord voor de periode tot en met 2017 vervatte bezuinigingen en belastingverhogingen van in totaal vijftien miljard euro lijken in oktober 2012 nog voldoende te zijn om het tekort in 2013 en 2014 iets beneden de drie procent van de economie te krijgen. Daarmee zou de toezegging aan de Europese Commissie zijn gehonoreerd dat de tekortnorm in deze jaren weer wordt gerespecteerd.

Binnen zes maanden na het aantreden van het kabinet is het al duidelijk, dat dit doel zonder nieuwe ingrepen onhaalbaar is geworden. In maart 2013 becijfert het Centraal Planbureau dat het tekort in 2014 oploopt tot 3,4 procent van de economie.[39] Daarop kondigt het kabinet nieuwe maatregelen aan om het tekort alsnog onder controle te krijgen: per saldo 2,1 miljard euro aan ombuigingen en 2,2 miljard euro aan lastenverzwaringen.[40] De Tweede Kamerfracties van VVD en PvdA staan achter deze ingreep, maar het kabinet zoekt ook naar steun bij de oppositie. Zonder die steun kunnen de voornemens gemakkelijk stranden in de Eerste Kamer, waar beide regeringspartijen geen meerderheid hebben.

Leden van het kabinet overleggen tevens koortsachtig met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. Zij hopen vurig om in de beste tradities van het poldermodel met de 'sociale partners' nadere afspraken over het overheidsbeleid te kunnen maken. Dat lukt. In april bereiken de betrokken partijen overeenstemming over een sociaal akkoord.[41] Het kabinet belooft een aantal maatregelen te verzachten of die zelfs helemaal achterwege te laten. Het pakket van 4,3 miljard euro verdwijnt voorlopig in de ijskast. Zodoende koopt het kabinet werkgevers en werknemers voorlopig af. Voor de oppositie wordt het lastiger tegen de kabinetsplannen te ageren, nu de sociale partners voor akkoord hebben getekend. Van uitstel komt echter geen afstel. Minister van Financiën Dijsselbloem waarschuwt onmiddellijk dat het kabinet zo nodig met nieuwe maatregelen komt. Wat goed ingevoerde waarnemers dan al direct voorspellen, wordt snel bewaarheid.

De zware recessie houdt tot diep in 2013 onverminderd aan. De tegenzittende conjunctuur raakt het overheidsbudget gevoelig. De belastingontvangsten staan aanhoudend onder druk, terwijl de collectieve uitgaven voor uitkeringen aan werklozen oplopen. Halverwege juni calculeren de rekenmeesters van het kabinet dat het tekort in 2014 oploopt in de richting van vier procent van de economie.[42] In mei en juni 2013 herinnert eurocommissaris Rehn Nederland met kracht aan de eerder gemaakte begrotingsafspraken. De 'begrotingstsaar' toont zich bereid voor 2013 een oogje toe te knijpen. Voor 2014 wil Rehn daden zien.

In de zomer besluit het kabinet noodgedwongen tot een vierde budgettaire operatie. De rijksbegroting voor 2014 telt per saldo voor zes miljard euro aan verdergaande ingrepen. Zij bestaan voor twee derde uit bezuinigingen en voor een derde uit lastenverzwaringen. Dit pakket

39 Centraal Planbureau (2013a), p. 63.
40 Tweede Kamer (2012-2013b), p. 7. Hierbij is verondersteld dat de 0,3 miljard euro die zijn gemoeid met het 'koopkrachtpakket' voor de laagste inkomens worden gedistribueerd via de uitgavenkant van de begroting.
41 Tweede Kamer (2012-2013c).
42 Centraal Planbureau (2013c), p. 6.

is onvoldoende om het deficit terug te drukken tot beneden het tekortplafond van drie procent van de economie. Eurocommissaris Rehn geeft evenwel aan dat een pakket van zes miljard euro wat de Europese Commissie betreft voldoende is.

Eurosceptici zien hun ergste vrees bewaarheid. Het Nederlandse parlement beslist niet langer autonoom over de rijksbegroting. Brussel trekt aan de touwtjes. Maar Nederland heeft het begrotingsdictaat over zichzelf afgeroepen. Juist ons land drong in het recente verleden aan op vergaande bevoegdheden voor de Europese Commissie om zich intensief met het budgettaire beleid van de lidstaten te bemoeien. De Grieken en de Portugezen zouden zo financiële mores worden geleerd. Nu serveert de Europese Commissie ons in feite een koekje van eigen deeg.

In het prille voorjaar van 2014 komt het CPB met nieuwe cijfers. Mede door het gevoerde overheidsbeleid loopt het tekort versneld terug. Het komt uit op 2,9 procent van de economie, zowel in 2013 als in 2014. Het tekort neemt volgens het *Centraal Economisch Plan 2014* in 2015 verder af tot 2,1 procent van de economie. De onzekerheid rond de budgettaire raming voor 2014 en 2015 is evenwel relatief groot, zo waarschuwt het planbureau. Die waarschuwing weerhoudt politici aan het Binnenhof er niet van om de huid te verkopen, lang voordat de beer is geschoten. Nu mogelijk enige financiële ruimte ontstaat beneden het beruchte drie-procentplafond, ruiken de benarde regeringspartijen wisselgeld dat nodig is om aanhoudende steun van de 'loyale oppositie' (D66, ChristenUnie en SGP) te kopen. Het is ronduit griezelig, mocht meteen weer de rand van het maximaal toelaatbare tekort worden opgezocht. Doen zich een paar relatief kleine tegenvallers voor, dan noopt dat zonder begrotingsbuffers meteen weer tot nieuwe *ad hoc* bezuinigingen en/of lastenverzwaringen.

Tabel 1-5 **Tekortreducerende maatregelen, 2011-2017** (nettobedragen,[a] × miljard euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Netto-ombuigingen	8	10	13	20	26	30	33
Nettolastenverzwaringen	1	2	13	18	19	20	21
	—	—	—	—	—	—	—
Totaal	9	12	26	38	45	50	54

a Cumulatieve bedragen, in prijzen van 2012.

Bron: Suyker (2013), p. 3

1.8 Sociale zekerheid in 2025

In de komende tien tot vijftien jaar zal de Nederlandse economie naar het zich laat aanzien veel minder hard groeien dan in de gouden jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw, de periode waarin het gebouw van de verzorgingsstaat is neergezet.[43] De tanende economische groei zet de collectief georganiseerde en gefinancierde sociale bescherming onder zware druk. Op dit moment is de helft van de overheidsuitgaven bestemd voor de sociale zekerheid en de collectief gefinancierde gezondheidszorg. Die sectoren zullen naar verwachting dus niet buiten schot blijven bij komende pogingen om de overheidsfinanciën in het gareel te krijgen. De plannen die

43 Zie onderdeel 9.6.

nu in de politieke pijplijn zitten geven daarvan een voorproefje, dat veel mensen bitter smaakt. Een vooruitblik op de perspectieven voor de sociale zekerheid in de periode tot en met 2025 begint dan ook bij de beslissingen die in 2012 en 2013 vallen over ingrijpende aanpassingen van het stelsel in de lopende kabinetsperiode en daarna (tabel 1-6). De maatregelen zijn te vinden in het regeerakkoord *Bruggen slaan* van VVD en PvdA, dat rust op het fundament van het *Begrotingsakkoord 2013*. Bij de maatregelen om het tekort terug te dringen wordt de zorgsector in dat begrotingsakkoord nog ontzien. Het tweede kabinet-Rutte zoekt de besparingen daarentegen hoofdzakelijk bij de uitgaven voor de collectief verzekerde gezondheidszorg. Op de uitgaven voor sociale uitkeringen wordt in euro nu minder bezuinigd.

Tabel 1-6 **Bezuinigingen en belastingverhogingen**

	Begrotingsakkoord 2013		Regeerakkoord 2013-2017	
	× miljard euro	procenten	× miljard euro	procenten
Nettobezuinigingen				
• sociale zekerheid	0,8	-40	-1,7	17
• gezondheidszorg	-1,5	75	-5,1	50
• overige maatregelen	-1,3	65	-3,4	34
Totaal	-2,0	100	-10,2	100
Saldo lastenverzwaringen				
• sociale zekerheid	1,1	15	2,3	48
• gezondheidszorg	-1,1[a]	-15	0,6	12
• aanvullende pensioenen	0,6	8	2,9	60
• overige belastingmaatregelen	6,6	92	-1,0	-21
Totaal	7,2	100	4,8	100

a Daartegenover zijn zorggebruikers 0,9 miljard euro meer kwijt aan eigen betalingen.

Bronnen: Centraal Planbureau (2012c), p. 33-34, p. 36-37 en p. 41; Centraal Planbureau (2012d), p. 57, p. 60 en p. 62

De voorgenomen en voor een deel al in wetgeving vastgelegde bezuinigingen bij de inkomensregelingen, zoals de AOW, de WW en de bijstand, worden toegelicht in hoofdstuk 10. In hoofdstuk 11 staat het zoeklicht op de omstreden kabinetsplannen die beogen de onstuimige groei van de collectief gefinancierde zorguitgaven te beteugelen. Het kabinet neemt ook de aanvullende pensioenen uit de tweede pijler op de korrel. Hier gaat het mes in de ruime fiscale faciliteiten voor werknemers die deelnemen aan een verplichte pensioenregeling – meer daarover in hoofdstuk 12.

Het blijft uiteraard gissen hoe het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid zich tot en met 2025 zal ontwikkelen. Het is in zulke gevallen gebruikelijk mogelijke toekomstige ontwikkelingen in beeld te brengen met behulp van scenario's.[44] Voortbouwend op door het Centraal Planbu-

44 Zie onderdeel 9.1.

reau verzet werk presenteert hoofdstuk 14 twee uiteenlopende toekomstbeelden voor de houdbaarheid van de sociale zekerheid in de periode tot en met 2025. Zij verschillen met name in het veronderstelde tempo van de economische groei. In het ene scenario is sprake van economische tegenwind door een geringe verbetering van de arbeidsproductiviteit, politiek geharrewar tussen de lidstaten van de Europese Unie en positieverlies van Nederland in de wereldeconomie. Het andere scenario gaat uit van een gunstiger ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, vruchtbaarder Europese samenwerking en positiebehoud van Nederland in de internationale handel. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, zou de economische groei 'structureel' – dat wil zeggen, los van tijdelijke schommelingen van de conjunctuur – kunnen uitkomen op gemiddeld circa twee procent per jaar. Dat is overigens nog altijd stukken minder dan in de gouden jaren, waarin de verzorgingsstaat is opgebouwd.

2
Fundamenten

2.1 Verzorgingsstaat

Het is niet nodig lang te bespiegelen over de betekenis van de term 'verzorgingsstaat'. In zo'n land draagt de overheid de primaire verantwoordelijkheid voor het welzijn van alle burgers. Ondanks die dominante rol van de overheid, vindt in een verzorgingsstaat veruit het grootste deel van de productie plaats in bedrijven die in private handen zijn. Particuliere ondernemingen produceren goederen en diensten die kunnen voorzien in de behoeften van afnemers in binnen- en buitenland. Op de binnenlandse markt vormen consumenten de grootste klantengroep. Zij maken – vaak beïnvloed door reclamecampagnes – zelf uit voor welke aankopen zij hun geld zullen uitgeven. Mensen kunnen er ook voor kiezen niet direct hun hele inkomen te besteden, maar in plaats daarvan een deel van hun inkomsten te sparen. Andere binnenlandse klanten van particuliere ondernemingen zijn collega-ondernemers, wanneer die bijvoorbeeld machines of juridisch advies kopen, en niet te vergeten de overheid. Zij laat kantoren bouwen, wegen aanleggen en schaft defensiemateriaal aan. De ondernemingsleiding beslist over de introductie van nieuwe producten, investeringen in extra productiecapaciteit en sluiting van onvoldoende rendabel geachte vestigingen.

Kenmerkend voor de verzorgingsstaat is dat de overheid de vrijheid van producenten en consumenten aan banden legt door tal van regels uit te vaardigen. Verder probeert de overheid via diverse soorten sociale uitkeringen te bereiken dat niemand zijn hand hoeft op te houden. Daarbij is het uitdrukkelijk de bedoeling dat bemiddelde mensen naar draagkracht (dus extra) bijdragen aan de financiering van de overheidsuitgaven. Het grote verschil met een dictatuur is dat het overheidsapparaat in een verzorgingsstaat niet wordt misbruikt in het eigenbelang van een kleine groep machthebbers. In plaats daarvan zijn de overheidsdienaren met een mandaat van de kiezers actief om alle burgers zo veel mogelijk een redelijk bestaan te garanderen.

Al deze kenmerken – de productie is grotendeels in private handen, vrijheid van consumptie, overheidsingrijpen, democratie – zitten in een veelgeciteerde definitie van de socioloog Thöenes.[1] Zijn omschrijving laat toch ruimte voor uiteenlopende interpretaties. Twee decennia nadat Thöenes de term had gemunt, liet zijn collega Schuyt zien dat het paraplubegrip verzorgingsstaat door wetenschappers nog altijd verschillend werd ingevuld.[2]

Weer twintig jaar later staat de verzorgingsstaat onveranderd ter discussie. Het idee dat de overheid het beste met haar burgers voorheeft, zit sommige waarnemers niet lekker. Het apparaat van 'de' overheid bestaat immers uit een groot aantal uitvoerende instanties, die nogal eens langs elkaar heen werken, of elkaar zelfs regelrecht tegenwerken. Bureaucraten zijn in zulke gevallen vooral druk bezig met hun eigen agenda en verliezen uit het oog dat zij behoren te werken in het beste belang van de belastingbetalers. Afgezien daarvan, hebben recente bezuinigings-

1 Thoenes (1971), p. 124.
2 Schuyt (1991), p. 92.

maatregelen de geloofwaardigheid van de verzorgingsstaat in de ogen van velen aangetast. Hoe zeker is de door de overheid 'gegarandeerde' sociale zekerheid eigenlijk?

Fundamentalisten uit het kamp van de marktaanhangers tekenen veeleer ideologisch getinte bezwaren aan tegen het grondidee van de verzorgingsstaat. In hun visie zijn mensen allereerst en hoofdzakelijk zelf verantwoordelijk voor de organisatie van hun leven. Politici behoren zich volgens deze opvatting niet sterk te maken voor de overheid als 'geluksmachine'. Deze stroming laat vooral in de Verenigde Staten van Amerika van zich horen. In Nederland telt zij in verhouding minder aanhangers.

Voorbij de nachtwakersstaat

Openbare orde en binnenlandse veiligheid zijn gediend met effectief politieoptreden en onafhankelijke strafrechtspraak. Net zoals het openbaar bestuur, de landsverdediging en de bescherming tegen het water zijn dit klassieke taken, die de overheid ook in de achttiende en de negentiende eeuw al uitvoerde. Hierdoor deed de staat het meeste denken aan een nachtwaker, die in een wereld zonder straatlantarens de ronde deed en optrad tegen dieven en ander onguur volk. In een moderne verzorgingsstaat grijpt de overheid onvergelijkbaar veel dieper in het dagelijks leven in. Ruimtelijke ordening en woningbouw zijn in Nederland tot op de vierkante meter geregeld. Dankzij leerplicht en studiefinanciering heeft elke jongere toegang tot het onderwijs. Bestrijding van werkloosheid en van armoede worden als kerntaken van de overheid gezien. Onbelemmerde toegang tot noodzakelijke gezondheidszorg is een van de sociale grondrechten. Het nagestreefde redelijk bestaan voor allen houdt ook in dat voorschriften zijn uitgevaardigd om leefomgeving en arbeidsomstandigheden veilig te maken.

In lijn hiermee mikt de overheid in Nederland op sociale bescherming van de wieg tot het graf. Vanaf het moment dat een baby is geboren kunnen de ouders elk kwartaal aanspraak maken op kinderbijslag. Het basisonderwijs is gratis. Verliezen werknemers hun baan of worden zij arbeidsongeschikt verklaard, dan ontvangen zij een uitkering die in de plaats komt van het gederfde loon. Eenmaal gepensioneerd, hebben senioren tot hun laatste snik recht op het basispensioen dat is geregeld in de Algemene Ouderdomswet.[3]

Rechten in plaats van liefdadigheid

Moderne verzorgingsstaten hebben één kenmerk gemeen: burgers hebben *recht* op veel door de overheid geboden voorzieningen. Dat is een groot verschil met de armenzorg die tot diep in de negentiende eeuw gebruikelijk was. Liefdadigheid op plaatselijk niveau is tegenwoordig vervangen door het juridisch afdwingbare recht op ten minste een bestaansminimum, dat wettelijk door de overheid is gegarandeerd. Het particulier initiatief is niet volledig verdrongen. Na het uitbreken van de crisis is het aantal klanten van de voedselbanken flink toegenomen.

2.2 Verzorgingsstaten in drie smaken

De strekking van het begrip is weliswaar duidelijk, maar de concrete vormgeving van de arrangementen van de verzorgingsstaat verschilt van land tot land. De bestaande regelingen zijn voor een deel bepaald door toevalligheden in hun ontstaansgeschiedenis en getekend door nationale eigenaardigheden en heersende ideologie. Toch hebben onderzoekers wel bepaalde

3 Wanneer de AOW-gerechtigde overlijdt, heeft de overlevende partner nog recht op één maand AOW-uitkering.

patronen weten te ontdekken. Esping-Andersen kwam tot een veelgeciteerde, gestileerde driedeling van verzorgingsstaten (schema 2-1).[4]

Landen zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn van het liberale type. Hier stelt de overheid zich in verhouding terughoudend op. In corporatistische stelsels – van kracht in België, Duitsland en Frankrijk – zijn via premies gefinancierde verzekeringen voor afgebakende groepen werknemers dominant. De Scandinavische landen koesteren het sociaaldemocratische model. Zo'n gestileerde driedeling miskent de vele grijstinten. De landen aan de noordelijke rand van de Middellandse Zee zijn later aangewezen als een afzonderlijke 'olijf'variant van de verzorgingsstaat. Hier speelt de familie bij de sociale bescherming in verhouding een grote rol. Het sociale stelsel in de Oost-Europese landen draagt nog altijd onmiskenbaar sporen van het communistische verleden.

Schema 2-1 **Typen verzorgingsstaten**

Type	Liberaal	Corporatistisch	Sociaaldemocratisch
Kenmerken			
• bereik	beperkt	beroepsgroepen	alle ingezetenen
• toegangsvoorwaarden	zeer strikt	tamelijk strikt	ruimhartig
• uitkeringsniveau	karig	hoog (loongerelateerd)	hoog
• financieringslasten	laag	vrij hoog	hoog
• type heffing	belastingen	sociale premies	belastingen
• private voorzieningen	veel	weinig	weinig

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau leert dat Nederland niet gemakkelijk in een van de drie hokjes uit schema 2-1 valt onder te brengen.[5] Met de corporatistische landen heeft ons land gemeen dat een groot deel van de sociale zekerheid via premies wordt gefinancierd en dat sommige sociale verzekeringen, zoals de WW, alleen voor werknemers gelden. Andere elementen van het Nederlandse stelsel doen veel meer denken aan het sociaaldemocratische type. Volksverzekeringen, zoals de AOW, gelden voor de hele bevolking. De uitkeringsvoorwaarden zijn in ons land tamelijk ruimhartig, wat gepaard gaat met relatief hoge financieringslasten.

Ongeacht het type verzorgingsstaat, valt de economie van een land uiteen in twee sectoren: de marktsector en de collectieve sector. Het liberale type vertrouwt het meeste op de initiatieven van partijen uit de marktsector, en kent dus een relatief kleine collectieve sector. Beide andere typen kennen in verhouding hogere collectieve uitgaven.

Marktsector

In de marktsector van de economie nemen particuliere ondernemingen de productie van goederen en diensten voor hun rekening. Die ondernemingen zijn eigendom van zelfstandige ondernemers. Bij een vennootschap met een in aandelen verdeeld kapitaal is elk aandeel het bewijs dat de houder ervan voor een (klein) stukje mede-eigenaar van de onderneming is. Een concern zoals Ahold telt vele tienduizenden aandeelhouders, van pensioenfondsen tot kleine

4 Esping-Andersen (1990).
5 Wildeboer-Schut *et al.* (2000), p. 31; Vrooman (2009), p. 231.

beleggers. Particuliere ondernemingen streven naar winst. De opbrengst van de via de markt verkochte productie (de omzet) moet hoger zijn dan de kosten. Bij aanhoudende verliezen gaat een onderneming uiteindelijk onherroepelijk failliet.

De omvang van bedrijven verschilt enorm. Veel zelfstandige ondernemers hebben geen personeel. Daarvoor is hun zaak te klein. Sommige zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) – die zouden kunnen uitbreiden – doen dat niet, omdat zij opzien tegen alle rompslomp die is verbonden aan het in dienst nemen van werknemers. Zzp'ers halen doorgaans een jaaromzet van minder dan € 100.000. Uit de behaalde omzet moeten zij eerst hun bedrijfskosten betalen. De jaarwinst (= omzet min kosten), waarvan zij moeten leven en die beschikbaar is om nieuwe investeringen te financieren, ligt dus een stuk lager dan de omzet. Over de winst moet bovendien eerst met de fiscus worden afgerekend. Daarbij profiteren zelfstandigen wel van ruime fiscale faciliteiten.[6]

Tegenover zelfstandigen zonder personeel staan als andere uiterste grote ondernemingen, die op tal van plaatsen in de wereld actief zijn. Zulke multinationals hebben tienduizenden werknemers in dienst. Hun jaaromzet loopt in de miljarden. Hun winst soms ook, zoals in het geval van Shell en de andere grote oliemaatschappijen. Over de winst betalen grote en kleine vennootschappen een afzonderlijke winstbelasting. Door behendig gebruik te maken van verschillen in nationale belastingstelsels kunnen multinationals op een legale manier hun effectieve belastingdruk fors verlagen.[7] Voor zover de winst na belasting niet in het bedrijf wordt gehouden voor de financiering van nieuwe investeringen, gaat die in de vorm van bonussen naar sommige doorgaans toch al goedbetaalde werknemers, en als uitgekeerde winst (dividend) naar de aandeelhouders.

De rol van prijzen

De beslissing van ondernemers om nieuwe producten te lanceren en daarvoor te investeren in fabrieken en machines hangt af van de winst die zij met die producten verwachten te kunnen maken. Voor hij zo'n beslissing neemt, raamt een producent het beloop van zijn toekomstige verkopen en kosten. Hij baseert zich daarbij op de prijzen waarmee hij denkt in een reeks van jaren te maken te krijgen. Hoeveel kan hij van het nieuwe product verkopen tegen welke afzetprijzen? Hoeveel vergt anderzijds de bouw van de nieuwe fabriek, hoeveel is hij straks kwijt aan grondstoffen en arbeidskosten? Hoe hoog is vermoedelijk het belastingtarief?

Prijzen en de hoogte van de lonen – de prijs van arbeid – komen tot stand op markten. Het gaat hier doorgaans niet om concrete markten, zoals waar mensen op vrijdag en zaterdag kaas, vis en groente kopen. Veruit de meeste markten zijn abstract. Zo is er een wereldmarkt voor bepaalde soorten ruwe aardolie. Aandelenkoersen en de goudprijs komen eveneens tot stand onder invloed van vraag en aanbod en schommelen van moment tot moment. Stijgt bijvoorbeeld de vraag naar goud, dan loopt de prijs in eerste aanleg op. Sommige bezitters van goud willen dan wel verkopen. Op een hoger niveau komt een nieuwe evenwichtsprijs tot stand. Goudhandelaren in de hele wereld houden bewegingen van vraag en aanbod voortdurend in de gaten en brengen vragers en aanbieders bij elkaar.

Ook arbeid heeft een prijs. De arbeidskosten – lonen en salarissen plus bijkomende werkgeverslasten, zoals pensioenpremies – staan onder invloed van het aantal mensen dat arbeid aanbiedt en de vraag naar personeel van werkgevers. Bij een ruime arbeidsmarkt – veel aanbod,

6 Zie onderdeel 8.6.

7 Zie voor een beschrijving van de rol die *tax havens* hierbij spelen: Palan *et al*. (2010) en Shaxson (2011).

weinig vraag van werkgevers – staan de lonen onder druk. Is de arbeidsmarkt krap, zitten werkgevers te springen om personeel, dan hebben werknemers een sterke positie en kunnen zij met succes extra looneisen stellen.

Een onzichtbare hand

De Schotse econoom Adam Smith (1723-1790) vergeleek de werking van vraag en aanbod – het prijsmechanisme – met een spreekwoordelijk geworden 'onzichtbare hand', die koopkrachtige vragers en de aanbieders de weg wijst. Een goed werkend prijsmechanisme geeft producenten en consumenten de gewenste signalen. Fabrikanten en winkeliers weten wanneer ze hun aanbod kunnen uitbreiden of het moeten inkrimpen. Consumenten merken dat gewilde artikelen duurder worden en zullen zich afvragen of ze daar het geld nog langer voor overhebben. Anders zullen zij naar goedkopere producten uitwijken of de gewenste aankoop moeten uitstellen.

Het rode experiment: de planeconomie

Voor het prijsmechanisme bestaat een alternatief. Bij zo'n heel ander economisch systeem bepaalt de staat welke goederen zullen worden geproduceerd. De praktijk heeft geleerd dat vormen van staatssocialisme jammerlijk falen. Beambten kunnen niet achterhalen welke goederen mensen het liefste willen hebben. Pennenlikkers in overheidsdienst zijn niet in staat de productieplanning snel aan te passen, wanneer behoeften veranderen. Want hoe kunnen zij dat tijdig weten? Voor gewilde artikelen staan consumenten in een 'planeconomie' dus uren in de rij. De zwarte markt floreert. Zwarthandelaren weten met illegale methoden de hand te leggen op veelgevraagde artikelen, waarvoor zij woekerprijzen rekenen. Dit was de realiteit in de voormalige communistische landen en is dat nu nog in Noord-Korea.

Het echec van het rode experiment bewijst dat het prijsmechanisme – mits is voldaan aan een aantal harde voorwaarden! – borg staat voor optimale uitkomsten. Het garandeert dat alleen die goederen worden geproduceerd, waaraan mensen blijkbaar de meeste behoefte hebben. Klinkt te mooi om waar te zijn? Inderdaad. In werkelijkheid blijkt de onzichtbare hand door verschillende oorzaken gebrekkig te functioneren. Dit kan voor de overheid aanleiding zijn om ongewenst geachte uitkomsten van het prijsmechanisme te corrigeren.

Collectieve sector

Tegenover de marktsector staat de collectieve sector. 'Overheid' en 'collectieve sector van de economie' zijn min of meer synoniemen. De collectieve sector omvat alle instellingen die grotendeels uit belastingen en sociale premies worden gefinancierd.[8] Om te beginnen de centrale overheid: de ministeries in Den Haag en hun uitvoerende diensten. Verder de decentrale overheden: gemeenten, provincies en waterschappen. Ook de organisaties die de sociale verzekeringen uitvoeren maken deel uit van de collectieve sector, aangezien hun uitgaven uit belastingen en sociale premies worden gefinancierd. Uitgaande van de ruime definitie omvat de collectieve sector ten slotte de overige instellingen waarvan de uitgaven grotendeels collectief worden bekostigd, zoals scholen, ziekenhuizen en verzorgingshuizen.

De overheid financiert haar klassieke taken, zoals openbaar bestuur en politiebescherming, niet door deze diensten tegen marktprijzen te verkopen. Dat is onmogelijk, want het gaat om 'collectieve goederen'. Niemand kan van het genot van collectieve goederen, zoals dijken

8 Donders en Gradus (2012), p. 11-12.

en straatverlichting, worden uitgesloten, ook al betaalt hij niet mee. Private ondernemers zien er, heel begrijpelijk, geen brood in om zulke zaken te produceren. Bijna geen mens wil ervoor in de portemonnee tasten. Wie niet betalen profiteren van collectieve goederen immers evenveel mee als wie wél willen bijdragen. Alleen de overheid kan deze patstelling doorbreken, door ondernemingen en gezinnen te verplichten belasting te betalen als 'prijs' voor de door haar aangeboden collectieve goederen.

De productie van collectieve goederen is een schoolvoorbeeld hoe de overheid een zeer belangrijke tekortkoming van het prijsmechanisme corrigeert. Andere voorbeelden van een falend prijsmechanisme liggen voor het oprapen. De klant is weliswaar koning, maar consumenten zijn soms slecht geïnformeerd over de kwaliteit van aangeboden goederen en diensten. Daar kunnen aanbieders door hun informatievoorsprong misbruik van maken. Aanbieders met een zelfgeschapen sterke marktpositie – bijvoorbeeld ontstaan door lastige concurrenten op te kopen – zetten eigenmachtig hoge prijzen neer en behalen zo forse winsten. Sommige maatschappelijke kosten komen niet vanzelf in de prijzen terecht, zoals welvaartsverliezen die optreden door aantasting van de leefomgeving. In al deze gevallen zit de overheid niet stil. Om consumenten te beschermen houdt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit toezicht op de kwaliteit van levensmiddelen. Voor veel medicijnen gelden maximumprijzen om de marktmacht van *big farma* in te tomen. Milieuvervuilers moeten heffingen betalen waardoor maatschappelijke kosten voor een groter deel in eindprijzen zijn begrepen.

Soms beperkt de overheid ook de vrijheid van consumenten. Zij mogen zonder vergunning geen vuurwapen aanschaffen en moeten een auto kopen die is voorzien van veiligheidsgordels. Hier denkt een paternalistische overheid het beter te weten dan vuurgevaarlijke of kortzichtige individuen.

Ten slotte kan vrije prijsvorming een inkomensverdeling opleveren die maatschappelijk grote weerstanden oproept: grote rijkdom voor een beperkte elite en bittere armoede voor de massa van de bevolking. Ook op dit terrein voelt de overheid in welvarende landen zich geroepen om in te grijpen, bijvoorbeeld door een sociaal vangnet te spannen en te eisen dat werkgevers hun werknemers ten minste een bepaald minimumloon betalen.

Budgetmechanisme

Inkomsten en uitgaven van elk onderdeel van de overheidsorganisatie zijn te vinden in de begroting. Dat budget wordt – voordat een nieuw jaar begint – goedgekeurd door gekozen volksvertegenwoordigers, zoals de leden van de Tweede Kamer en van de gemeenteraad. Anders dan bij het prijsmechanisme (je betaalt voor wat je krijgt), is de band tussen betalen en genieten bij het 'budgetmechanisme' doorbroken. Belastingbetalers zijn gedwongen bij te dragen aan de financiering van collectieve goederen en andere overheidsvoorzieningen, ook wanneer zij zelf daarvan nooit direct profijt zullen hebben. Ook kinderloze alleenstaanden betalen bijvoorbeeld belasting voor het basisonderwijs van de buurkinderen en voor de kinderbijslag die de ouders van die scholiertjes kunnen claimen.

Voor de financiering van overheidstaken en inkomensoverdrachten, zoals sociale uitkeringen en subsidies, heft de overheid in Nederland jaarlijks belastingen en sociale premies ten bedrage van circa veertig procent van de economie – bijna 250 miljard euro.[9] Het gaat niet alleen om loonheffingen en winstbelasting, maar ook om belastingen zoals de btw en de benzineaccijns, die zijn begrepen in de consumentenprijzen. De prijs van benzine bestaat voor twee derde

9 Zie onderdeel 5.2.

uit belasting! Niet al deze collectieve lasten drukken overigens rechtstreeks op de verdiende inkomens (het bruto binnenlands product). Uitkeringsontvangers en gepensioneerden betalen immers ook belasting, zowel over hun inkomen als via de consumptiebelastingen.

2.3 Betalen voor anderen

De meeste mensen hebben graag iets voor anderen over. Natuurlijke selectie heeft ze geprogrammeerd om voor hun kinderen en naaste familie te willen zorgen. Veel culturen kennen een ruim opgerekt familiebegrip. Ook verre verwanten en kinderen van goede vrienden en bekenden worden daar voorgetrokken bij zakelijke transacties en hebben door nepotisme een streep voor bij de verdeling van machtsposities en politieke functies.

Los van familiebanden en stamverwantschap gaan mensen, die elkaar in het begin volledig vreemd zijn, onder bepaalde omstandigheden toch voor elkaar door het vuur. De reden kan zijn dat zij een gezamenlijk doel nastreven – denk bijvoorbeeld aan een voetbalteam dat afdelingskampioen wil worden. Samen meegemaakte ontberingen smeden een sterke band, zoals bij soldaten die samen onder vuur hebben gelegen. Wildvreemden kunnen een hechte groep vormen na een initiatieritueel, zoals de ouderwetse groentijd voor 'feuten' die zich aanmelden bij een studentencorps. Grote groepen kunnen in dezelfde richting gaan, wanneer politieke of religieuze leiders appelleren aan ideologische en nationalistische symbolen en emoties.

Deze biologische en sociale mechanismen schieten evenwel tekort om te kunnen verklaren waarom burgers in een verzorgingsstaat bereid zijn 'elkaars lasten te dragen'.

Sociale zekerheid als eigenbelang

Wie een of twee maanden zonder werk zitten, kunnen zich meestal nog wel even redden, ook al hebben zij geen spaargeld achter de hand. Zij proberen tijdelijk geld van hun familie of vrienden te lenen. Mensen die door ziekte, werkloosheid en andere problemen langdurig aan de kant staan, kunnen echter niet op de pof blijven leven. Zij beschikken doorgaans ook niet over andere middelen van bestaan. In arme landen worden zij vaak langdurig geholpen door hun familie. Anders rest – afgezien van een vlucht in de criminaliteit – de bedelstaf, het gebruikelijke patroon in straatarme landen. Ook in Nederland wordt wel op straat gebedeld. Waarom stoppen sommige voorbijgangers bedelaars een aalmoes toe? Drie motieven kunnen verklaren waarom mensen vrijwillig geven, zowel aan bedelaars als aan goede doelen. Twee van die motieven maken ook begrijpelijk waarom het stelsel van sociale zekerheid in grote lijnen veel steun krijgt.

Ten eerste ontlenen mensen soms het meeste plezier aan hun inkomen door er vrijwillig een deel van af te staan om anderen te helpen. Gezinnen in Nederland doen jaarlijks geldgiften tot een bedrag van in totaal anderhalf miljard euro. De helft van dat bedrag gaat naar kerken en andere levensbeschouwelijke organisaties.[10] Minder nobel is het, wanneer mensen hun goede karakter of rijkdom willen illustreren door geld aan goede doelen te doneren en over hun vrijgevigheid van de daken roepen.

Een ander motief is dat mensen die het voor de wind gaat, zich doorgaans realiseren dat massale armoede kan leiden tot diefstal en onveiligheid op straat en ook in andere opzichten de maatschappelijke orde bedreigt. Uit zelfbescherming stemmen zij daarom in met uitkeringen die de negatieve effecten van armoede tegengaan. Een veiliger samenleving is in ieders belang, maar het gaat – behalve wanneer mensen zich verschansen in *gated villages* – hierbij om een col-

10 Sociaal en Cultureel Planbureau (2011a), p. 195.

lectief goed. Eerder bleek dat uitsluitend de overheid kan bewerkstelligen dat zo'n collectief goed tot stand komt. Zonder overheidsingrijpen zullen sommigen weigeren aan het stelsel van uitkeringen mee te betalen. Zij zouden dan gratis meeliften met de vrijwillig door anderen gefinancierde sociale veiligheid. In deze situatie brokkelt de steun voor het collectieve goed snel af: al te goed is buurmans gek. De overheid zal 'lifters' (*free riders*) daarom moeten dwingen via de belastingen bij te dragen aan de bekostiging van de maatschappelijke orde, onder andere via collectief opgezette vormen van armoedebestrijding.

Een laatste motief kan zijn dat mensen een hekel aan risico's hebben. Hun verlangen naar zekerheid verklaart de brede steun voor het stelsel van sociale zekerheid. Burgers zijn in overgrote meerderheid bereid bij te dragen aan de financiering van de Werkloosheidswet en de bijstand, omdat zij beseffen dat zijzelf of hun kinderen ook in een situatie terecht kunnen komen, waarin zo'n uitkering hard nodig is. Belasting- en premiebetalers slikken daarom dat zij door tussenkomst van de overheid een fors deel van hun inkomen voor anderen moeten afstaan. In het algemeen gesproken gaat hun geld naar volstrekt onbekenden. Desondanks blijkt uit de uitslag van verkiezingen voor het parlement keer op keer dat de verzorgingsstaat zich in een onverminderd grote populariteit mag verheugen.

Grenzen aan de solidariteit

Op zoek naar verklaringen voor de bereidheid van mensen om voor anderen te betalen, zonder dat daar voor hen een evenredige tegenprestatie tegenover staat – noem het: 'solidariteit' –, vertrekken economen vanuit het in hun kring gangbare mensbeeld. Economen zien mensen als goed geïnformeerde individuen, die rationele beslissingen nemen, waarbij hun eigenbelang vooropstaat. Als dat al waar is, waarom zou – scherp geformuleerd – een succesvolle manager dan bijdragen in de kosten van levensonderhoud van een recent gearriveerde asielzoeker, die mogelijk ook nog weinig bereidheid toont om zich aan te passen aan de in ons land geldende normen en waarden? Het zoeken naar een antwoord op deze vraag komt neer op een verkenning van de grenzen van de verzorgingsstaat. Hoeveel zijn de ingezetenen van een rijk land, zoals Nederland natuurlijk is, bereid van het nationale inkomen af te staan aan 'nieuwkomers', die eerder niet hebben bijgedragen aan de opbouw van de nationale rijkdom en van wie onbekend is of en, zo ja, wanneer zij een productieve bijdrage (kunnen) gaan leveren? Er zijn duidelijke aanwijzingen dat laaggeschoolde immigranten per saldo een (aanzienlijke) kostenpost vormen.[11] Hooggeschoolde arbeidsimmigranten zijn anderzijds in toenemende mate onmisbaar om vacatures in technische sectoren te vervullen. Wat dit vraagstuk betreft staan economen met de mond vol tanden, behalve dat zij kunnen proberen de kosten en baten van verschillende beleidsmaatregelen zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Risico's van het leven

Minder moeite hebben economen om te verklaren waarom ook baanzekere mensen bereid zijn bij te dragen aan de financiering van het stelsel van sociale zekerheid. Zonet is geconstateerd dat mensen er doorgaans een hekel aan hebben om risico te lopen. Zij lopen dagelijks risico's die ze niet uit de weg kunnen gaan. In het verkeer kan iemand geheel buiten zijn schuld een ernstig ongeluk overkomen. Na blikseminslag kan de eigen woning tot aan de grond toe afbranden. Gelukkig komen zulke eventualiteiten slechts sporadisch voor. Een van de grootste risico's die mensen lopen, is dat zij zonder inkomen raken door oorzaken buiten hun macht. Zij verlie-

11 Roodenburg *et al.* (2003); Lakeman (1999).

zen hun baan, of ze zijn te ziek of worden te oud om nog langer eigenhandig hun dagelijks brood te kunnen verdienen. Mensen kunnen op drie manieren met zulke inkomensrisico's omgaan. Allereerst door een deel van hun huidige inkomsten te *sparen*, als appeltje voor de dorst. Dit is de strategie van de eekhoorn, die in de herfst nootjes verzamelt, als voorraad om de winter door te komen. Het alternatief is dat mensen proberen zich van een inkomen te *verzekeren*. Ten slotte kunnen zij hopen of rekenen op financiële hulp van andere mensen.

Sparen

Iemand die spaart met het oog op een mogelijke periode van onvrijwillige werkloosheid heeft een probleem. Wanneer is zijn financiële buffer sterk genoeg? Bij een langdurige periode zonder werk schiet de opgebouwde reserve hoogstwaarschijnlijk tekort. Zit het mee en vindt iemand zijn hele leven emplooi, dan blijkt achteraf dat zijn eekhoornstrategie overbodig is geweest.

Wie in de loop van hun leven genoeg verdienen om later van hun spaargeld te gaan rentenieren, hebben een vergelijkbaar probleem. Zij weten niet hoelang ze zullen leven. Hoeveel moeten zij opzij leggen voor een financieel onbekommerde oude dag? Leven zij lang, dan hebben ze allicht te weinig gespaard. Wie vroeg overlijden, hebben daarentegen tijdens hun actieve periode te veel naar de bank gebracht. Dat is vooral zuur voor mensen die overlijden zonder erfgenamen na te laten. Zij hadden, achteraf gezien, in hun jonge jaren veel meer kunnen spenderen om van het leven te genieten.

Verzekeren

Het sluiten van een levensverzekering kan in dit geval de oplossing zijn. In ruil voor een eenmalige koopsom of een reeks premiebetalingen zegt de levensverzekeraar een uitkering toe, die ingaat op een door de verzekeringnemer gekozen tijdstip en die doorloopt tot het moment van overlijden. Wie zo'n verzekering afsluiten, weten dat zij tot het laatst een uitkering zullen ontvangen, of ze nu kort of lang leven.

Verzekeraars tonen zich bereid om zulke contracten af te sluiten. Niet uit menslievendheid, maar omdat zij daar brood in zien. De actuarissen van verzekeringsmaatschappijen kennen uit de statistiek de gemiddelde levensverwachting voor mannen en vrouwen. Dat onderscheid is belangrijk, want vrouwen leven gemiddeld langer en hun uitkering loopt gemiddeld dus langer.[12] Ook de leeftijd van de verzekeringnemer telt. Elke verzekeraar probeert de eenmalige koopsom of de periodiek ontvangen premies zo gunstig mogelijk te beleggen. Hoe jonger de leeftijd is waarop iemand een levensverzekering afsluit, hoe langer de periode duurt waarin de voor hem belegde koopsom en premies kunnen renderen. Daarom krijgen jonge mensen per euro ingelegde premie een veel hogere uitkering toegezegd dan mensen die al over vijf of tien jaar hun uitkering gaan ontvangen.

Met de gegevens over leeftijd en geslacht van de verzekeringnemer bepaalt de verzekeraar – voor zover dat wettelijk is toegestaan – de voor het overeengekomen uitkeringsniveau benodigde premie.[13] Daar komt dan nog een bedrag bij om de kosten van de verzekeraar te dekken, plus een (vaak niet geringe) winstopslag. Overlijdt de verzekerde eerder dan de statistiek voorspelt, dan boekt de verzekeraar ook 'sterftewinst'. Die heeft hij echter nodig om de uitkering te kunnen betalen aan andere verzekerden, die langer dan gemiddeld leven.

12 Overigens mogen verzekeraars sinds kort – bij een gelijk verzekerd risico – in individuele contracten desondanks niet langer een verschillende premie voor mannen en vrouwen hanteren.

13 Zie evenwel voetnoot 12.

Financiële hulp van anderen

In een tijd van nood leer je je vrienden kennen. Wanneer mensen met financiële problemen niet kunnen terugvallen op een sociale uitkering en door hun spaargeld heen zijn, zullen zij soms proberen bij vrienden en kennissen geld te lenen. Heeft iemand de naam dat hij leningen zelden of nooit terugbetaalt, dan droogt deze geldbron snel op.

Anders ligt het in familiesituaties, vooral bij de verhouding tussen kinderen en hun ouders. Studenten kunnen volstrekt niet rondkomen van de studiefinanciering. Ze hebben er vaak een baantje bij, maar heel wat van hen krijgen ook geld van thuis. Na afloop van hun studie vinden zij moeilijk een betaalbaar huis, tenminste in de Randstad, waar de meeste banen zijn. Nogal wat ouders springen dan bij om de aankoop van een starterswoning rond te krijgen. Die ouders hebben de afgelopen dertig jaar geprofiteerd van de sterke stijging van de huizenprijzen en hebben de hypotheek op hun eigen huis soms al helemaal afgelost. Daarmee hebben zij de mogelijkheid geld vrij te maken om de kinderen financieel te helpen. Veel jongeren hebben op dit moment moeite om een baan te vinden. Met een bijstandsuitkering kunnen zij geen huis kopen en in veel steden bestaat een lange wachtlijst voor sociale huurwoningen. In zulke gevallen kopen ouders nogal eens een huis, dat zij tegen een zachte prijs aan hun kind gaan verhuren.

Wanneer kinderen op latere leeftijd goed boeren, zullen zij omgekeerd soms hun ouders financieel steunen, bijvoorbeeld door een deel van de kosten van een particulier verzorgingsappartement voor hun rekening te nemen.

Hoogstwaarschijnlijk gaat er tussen ouders en hun kinderen heel wat geld heen en weer, maar het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt daar geen gegevens over bij.

2.4 Verzekeringsmarkt met tekortkomingen

Het leven is vol onzekere gebeurtenissen. Een inbreker kan waardevolle spullen meenemen, je huis kan in vlammen opgaan, je kunt je baan verliezen of je wordt opgenomen in het ziekenhuis. Tegen schade door diefstal en brand en tegen ziektekosten kunnen mensen zich via de markt verzekeren. Degenen die zich tegen zulke risico's verzekeren, ruilen een kleine, onzekere kans op (grote) schade tegen de zekerheid dat zij jaarlijks weliswaar een relatief lage premie kwijt zijn, maar dat de verzekeraar daartegenover de eventuele schade dekt. Particuliere schadeverzekeraars zijn bereid deze risico's tegen betaling van een premie over te nemen, want bij een groot aantal klanten kennen zij de kans dat zij schade moeten vergoeden. De verzekeraar stemt zijn premie daarop af. Wanneer jaarlijks gemiddeld één op tweehonderd huizen afbrandt (een kans van een half procent), zal een verzekeraar bereid zijn woningen tegen brand te verzekeren tegen een jaarpremie van 0,6 of 0,7 procent. Het verschil van 0,1 of 0,2 procentpunt heeft hij deels nodig om zijn kosten te dekken. Bovendien streven verzekeraars net als andere ondernemers naar winst. Onderlinge concurrentie tussen de verzekeraars drukt echter de winstmarge die verzekeraars kunnen calculeren. Stellen zij het premiepercentage te hoog vast, dan zullen huizenbezitters immers uitwijken naar een concurrerende verzekeraar, die een lagere premie voor de brandverzekering in rekening brengt.

Een ongeclausuleerde lofzang op de verzekeringsmarkt is evenwel ongepast. Recent is pas in volle omvang duidelijk geworden dat financiële instellingen in Nederland consumenten jarenlang op grote schaal veel te dure polissen hebben verkocht. Verblind door te behalen fiscale voordelen lieten onvoldoende geïnformeerde klanten zich massaal 'woekerpolissen' aansmeren. In dit geval kan de overheid corrigerend optreden door verzekeraars te verplichten tot grotere transparantie over hun kosten en om de risico's die aan bepaalde producten kleven beter uit te leggen. De afgelopen jaren zijn stappen in deze richting gezet. Aan het functioneren van

de verzekeringsmarkt kleven echter ook tekortkomingen die veel fundamenteler van aard zijn dan de informatieachterstand van de klanten:

- het bestaan van onverzekerbare risico's;
- doordat verzekeraars en verzekerden selectief zijn.

Onverzekerbare risico's

Sommige risico's kunnen niet via de markt worden verzekerd. Een voorbeeld is het koopkrachtverlies dat gepensioneerden lijden, wanneer geldontwaarding hun uitkering minder waard maakt. Een verzekering tegen de verwoestende invloed van de inflatie staat stellig hoog op het verlanglijstje van veel ouderen, die bezorgd zijn over het handhaven van hun levensstandaard. Particuliere levensverzekeraars kunnen zo'n product echter niet aanbieden, aangezien ze bij het vaststellen van de premie uit ervaring wel bijvoorbeeld de sterftekans van de verzekerde kennen, of de kans dat een huis afbrandt, maar niet in staat zijn om de toekomstige inflatie in te schatten. Bovendien raakt de geldontwaarding alle verzekerden tegelijk. Risicospreiding over mensen met en zonder schade is dus niet mogelijk. Om deze redenen kunnen verzekeraars geen levensverzekering aanbieden die uitzicht biedt op een gegarandeerd inflatiebestendige ('waardevaste') uitkering.

Uitsluitend de overheid kan waardevaste pensioenuitkeringen organiseren, waarbij de koopkracht van senioren in stand blijft, ongeacht het tempo van de geldontwaarding. De uitkeringen stijgen dan in de toekomst mee met de inflatie. Toch hoeft het premiepercentage – zelfs bij een hollende inflatie – in beginsel niet omhoog, mits de premie wordt omgeslagen over het inkomen van alle mensen die nog niet gepensioneerd zijn. De premiegrondslag – het inkomen waarover de premie wordt berekend en afgedragen – neemt bij een versnelling van de inflatie immers doorgaans evenveel extra toe als de lasten voor het waardevast houden van de uitkeringen. Stel dat de economie niet groeit. Maar binnen een jaar verdubbelen de prijzen. Wanneer werknemers bij de loononderhandelingen compensatie voor deze honderd procent inflatie weten te bedingen, verdubbelen ook de inkomens van de werkenden. Hun koopkracht blijft ondanks de gierende geldontwaarding intact. De premiegrondslag is nu dubbel zo groot geworden. Hierdoor zijn de premie-ontvangsten, bij een gelijkblijvend premiepercentage, tweemaal zo hoog, voldoende om de in euro verdubbelde pensioenuitkeringen te kunnen verstrekken.

Het voorbeeld gaat uit van een vaste verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal premiebetalers. Neemt het aantal uitkeringsontvangers in verhouding toe, zoals wanneer de bevolking vergrijst, dan valt – het overige gelijk zijnde – niet aan verhoging van het premiepercentage te ontkomen, zolang de uitkeringslasten jaarlijks worden omgeslagen over de premiebetalers.

Risicoselectie

De verzekeringsmarkt faalt niet alleen, doordat sommige risico's – zoals koopkrachtverlies door inflatie – onverzekerbaar zijn. Een andere reden is dat sommige mensen zich niet kunnen verzekeren, doordat de verzekeraar ze op voorhand weigert tot de verzekering toe te laten. Door deze 'risicoselectie' van de verzekeraar zal iemand met een slechte gezondheid er doorgaans niet in slagen tegen een betaalbare premie een verzekering te sluiten tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Want in deze situatie acht de verzekeraar de kans te groot dat hij al snel gedurende vele jaren een inkomensvervangende uitkering zal moeten uitbetalen. De overheid kan wel een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering organiseren die voor iedereen geldt – ongeacht zijn of haar gezondheidstoestand. Mensen met een kleine kans dat zij

door arbeidsongeschiktheid uitvallen (de 'goede risico's') zijn daarbij verplicht tot solidariteit met 'slechte risico's', mensen met een grote uitvalkans.

Hier ligt een van de wortels van de huidige verzorgingsstaat.[14] In de tweede helft van de negentiende eeuw kwamen in de meeste industrielanden rudimentaire sociale verzekeringen tot stand, op basis van onderlinge risicosolidariteit van werknemers. Eerst was deelname niet verplicht. In steeds meer landen ging de overheid ertoe over zulke initiatieven te omarmen. Zij verplichtte werkgevers en werknemers bij wet om zich aan te sluiten bij een verzekering tegen loonverlies door ongevallen tijdens het werk.

Zelfselectie

Niet alleen verzekeraars selecteren, ook mensen die op zoek zijn naar een verzekering doen dat. Zij vergelijken de premie van diverse verzekeraars en zullen – bij gelijke risicodekking en een even sterke reputatie van met elkaar concurrerende verzekeraars – in het algemeen de goedkoopste polis nemen. Ook dan kan de verzekeringsmarkt vastlopen.

Veronderstel dat verzekeraars dekking tegen ziektekosten bieden tegen een uniforme, voor iedereen gelijke premie. Mensen die nauwelijks ziek zijn en nooit naar de huisarts gaan, realiseren zich in dit geval dat zij zich beter niet kunnen verzekeren. Van tevoren staat al vast dat zij meer aan premie zullen betalen, dan zij eventueel uit eigen zak bij de dokter kwijt zijn. Alleen voor de extreem hoge kosten van opname in het ziekenhuis wensen zij een beperkte verzekering af te sluiten. Door deze 'zelfselectie' haken de beste risico's voor de algemene ziektekostenverzekering af.

Mensen met een grotere kans op ziektekosten, die regelmatig een dokter zien, blijven over als gegadigden voor de algemene verzekering tegen ziektekosten. Zorgverzekeraars moeten – nu de beste risico's niet langer aan de financiering bijdragen – hun premie verhogen, willen zij op de overgebleven groep van verzekerden geen verlies lijden. De verhoogde premie maakt dat weer een groep goede risico's (met een iets grotere kans op ziektekosten dan de beste risico's) eieren voor haar geld kiest en slechts een beperkte verzekering tegen de kosten van dure behandelingen sluit. Daarop moet de premie voor de algemene ziektekostenverzekering weer verder omhoog. Dat gaat nog een tijd zo door. Steeds meer mensen haken af, omdat het voordeliger wordt zelf het risico van alledaagse ziektekosten te dragen. Uiteindelijk is de premie zo hoog opgelopen, dat alleen de slechtste risico's zich nog voor een algemene verzekering tegen ziektekosten aanmelden. Maar dan is de premie al tot voor hen onbetaalbare hoogte gestegen.

De overheid kan hier tussenbeide komen door iedereen te verplichten deel te nemen aan een collectief georganiseerde verzekering tegen ziektekosten. Dat is precies de reden dat de gezondheidszorg in Nederland voor bijna negentig procent collectief wordt gefinancierd, waarbij deelnemen aan de verzekering voor iedereen wettelijk verplicht is.[15] Deze opzet verhindert zelfselectie door gezonde mensen.

2.5 Het paternalisme van de overheid

Mensen zijn soms – volgens pessimisten: vaak – onverstandig en kortzichtig. Hun gedrag doet denken aan twee hoofdpersonen uit een fabel van de Franse dichter Lafontaine (1621-1695). De krekel zingt de hele zomer en vraagt spottend aan de mier waarom die zwoegt om zijn nest met voedsel te vullen. Die ploetert onvermoeibaar verder. Wanneer de winter valt klopt de krekel

14 De Swaan (1989).
15 Zie onderdeel 7.3.

voor onderdak aan bij de mier, maar die geeft niet thuis. Lafontaine wilde mensen die er onbekommerd op los leven een les leren. Om de 'krekels' van deze wereld tegen hun eigen kortzichtigheid te beschermen, kan de overheid collectief georganiseerde sociale bescherming voor iedereen verplicht stellen. Ook 'mieren' kunnen door gebrek aan informatie de risico's die zij lopen en de omvang van mogelijke schade onderschatten. Opnieuw kan dit voor de overheid aanleiding zijn om tussenbeide te komen.

2.6 Terreinafbakening van de sociale zekerheid

Al kan zijn domein ruimer of nauwer worden afgebakend, een groot deel van de harde kern van de verzorgingsstaat bestaat uit het stelsel van sociale zekerheid. Iedereen denkt dan direct aan door de overheid georganiseerde en hoofdzakelijk via premieheffing gefinancierde uitkeringen, zoals de AOW voor ouderen en de WW voor mensen die hun baan hebben verloren. Werknemers die ziek worden, hebben recht op doorbetaling van hun loon. Tot 1996 ontvingen zij een uitkering via de Ziektewet. Voor de financiering droegen werkgevers destijds ZW-premie af. Het ligt daarom nogal voor de hand om door de overheid verplicht gestelde loonbetalingen aan zieke werknemers nog steeds mee te nemen in een overzicht van de verzorgingsstaat.

Twee verplicht gestelde collectieve verzekeringen tegen ziektekosten, hoewel zij worden uitgevoerd door particuliere zorgverzekeraars, kunnen eveneens tot de collectieve sociale zekerheid worden gerekend. Iedereen is namelijk verplicht verzekerd. De overheid stelt de inkomensafhankelijke zorgpremies vast, die de Belastingdienst int. Daarom worden de premies voor de verplichte zorgverzekeringen – ook de vaste premie die de zorgverzekeraar aan zijn eigen verzekerden in rekening brengt – tot de collectieve lasten gerekend.

Meer twijfel is mogelijk over de rubricering van regelingen voor pensioen, dat de AOW-uitkering aanvult. Werknemers nemen alleen deel aan een regeling voor aanvullend pensioen, wanneer dit vastligt in hun arbeidsovereenkomst. Zulke regelingen worden uitgevoerd door een pensioenfonds of een particuliere verzekeraar. Pensioenfondsen en verzekeraars vormen geen onderdeel van de collectieve sector. Omdat negentig procent van de werknemers verplicht bij een pensioenfonds is aangesloten, het pensioen voor veel ouderen een belangrijke aanvulling op de AOW-uitkering betekent en de sector te maken heeft met veel regels van de overheid, worden ook de aanvullende pensioenen in dit boek als onderdeel van de sociale zekerheid beschouwd.

Over de reikwijdte van het begrip sociale zekerheid valt te discussiëren. Om die reden volgt hier eerst een preciezere afbakening van de sector sociale zekerheid.

Onbetaalde arbeid

Een eerste beperking is dat de schijnwerper uitsluitend staat gericht op geldstromen die het Centraal Bureau voor de Statistiek registreert in zijn jaarlijks gepubliceerde Nationale rekeningen.[16] De waarde van onbetaalde arbeid – zoals 'mantelzorg' voor ouders en vrienden en inspanningen voor de opvoeding van de kinderen – blijft dus buiten beschouwing. Het verrichten van onbetaalde arbeid straalt echter wel degelijk uit naar de formele economie. De energie die ouders steken in het grootbrengen van hun kinderen maakt hun spruiten in de toekomst productiever. Die hogere productiviteit komt later tot uiting in extra groei van de binnenlandse productie. Verwaarlozing van de kinderen leidt direct tot hogere collectieve uitgaven voor jeugdzorg. Een ander voorbeeld heeft betrekking op ouderen. Senioren die veel steun krijgen van

16 Centraal Bureau voor de Statistiek (2012a).

hun kinderen hoeven een minder groot beroep te doen op collectief gefinancierde zorgvoorzieningen.

Betaalde en onbetaalde arbeid zijn voor een deel communicerende vaten. Wie buitenshuis werken hebben minder tijd voor het grootbrengen van de kinderen. Het toenemend gebruik van voorzieningen voor kinderopvang houdt ongetwijfeld voor een deel verband met de sterke groei van het aantal gezinnen met twee verdieners. De collectieve uitgaven voor kinderopvang zijn tevens sterk gestegen door de aanzienlijke verruiming van de subsidieregeling halverwege de jaren nul.[17] De hiermee beoogde groei van het aantal buitenshuis werkende vrouwen bleef evenwel beperkt.[18]

De verwevenheid van onbetaalde en betaalde arbeid blijkt ook uit ervaringen met de invoering van het persoonsgebonden budget. Met zo'n pgb kunnen mensen van wie is vastgesteld dat zij zorg nodig hebben, hun zorg desgewenst zelf inkopen. Dit heeft geleid tot 'monetarisering' van een deel van de mantelzorg: er wordt nu betaald voor zorg die vroeger belangeloos door buren, vrienden of familieleden werd gegeven.

Door de focus op door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geregistreerde geldstromen blijven ook financiële overdrachten binnen de familie buiten beeld. Ouders geven hun kinderen vaak geldelijke ondersteuning tijdens hun studie of bij de start op de woningmarkt. Zulke overdrachten stralen uit naar de overheidsfinanciën, bijvoorbeeld doordat studenten een kleiner beroep op studieleningen doen en doordat starters op de woningmarkt, die met financiële steun van de ouders een huis hebben gekocht, geen huurtoeslag claimen.

Private voorzieningen

Een tweede beperking is dat private voorzieningen van werkgevers voor hun werknemers in dit boek voor een (groot) deel buiten beschouwing blijven. Werkgevers en werknemers – van de laatstgenoemden is minder dan een op de vijf georganiseerd via de vakbonden – maken in onderling overleg tal van aanvullende afspraken over sociale bescherming. Het gaat hierbij onder andere om aanspraken op bovenwettelijke uitkeringen. Dankzij zo'n extra toeslag krijgt de gewezen werknemer bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid een uitkering die langer loopt dan in de wet is geregeld en die hoger is dan het (maximaal) wettelijk verzekerd loon. Verder valt te denken aan secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals kinderopvang op de werkplek en door de werkgever aangeboden faciliteiten (betaald studieverlof, training) om de inzetbaarheid van werknemers (hun *employability*) veilig te stellen. Soms verleent een ondernemingsfonds een tegemoetkoming in de studiekosten van kinderen van werknemers.

Enkele heel belangrijke betalingsstromen tussen werkgevers en hun (gewezen) werknemers krijgen in dit boek aandacht, ook al lopen zij niet door de schatkist. Het gaat hierbij om premies voor en uitkeringen krachtens aanvullende pensioenvoorzieningen en de loondoorbetaling aan zieke werknemers.

Belastinguitgaven

Een derde beperking is dat het CBS uitsluitend *directe* overheidsuitgaven registreert: geld dat de overheid overmaakt naar gezinnen en bedrijven. Vanuit de overheid gezien is er een alternatief. In plaats van een directe betaling, kunnen gezinnen en bedrijven een vermindering van de te betalen belasting krijgen. Dat kan door een aftrekpost in de belastingwet op te nemen,

17 Die subsidieregeling is de kinderopvangtoeslag; zie onderdeel 6.5.
18 Centraal Planbureau (2012e).

zoals voor betaalde hypotheekrente. Een andere mogelijkheid is bepaalde inkomsten vrij te stellen van belastingheffing. Zo zijn ontvangen kinderbijslag en huurtoeslag belastingvrij. Een derde mogelijkheid is gezinnen en bedrijven te helpen via een verlaagd tarief. Zo kent de btw een verlaagd tarief voor veel goederen die in eerste levensbehoeften voorzien. Voor consumenten die van zulke fiscale tegemoetkomingen profiteren is het lood om oud ijzer hoe de overheid haar financiële bijdrage verstrekt. In het ene geval komt geld van de overheid op de bankrekening te staan. In het andere geval blijft meer geld op de bankrekening staan, doordat minder belasting hoeft te worden afgedragen.

De ondersteuning van gezinnen met kinderen biedt een mooi voorbeeld. Vroeger ontvingen ouders enerzijds kinderbijslag, anderzijds hoefden zij dankzij de kinderaftrek minder inkomstenbelasting af te dragen. Al in 1980 is de kinderaftrek afgeschaft en versmolten met de kinderbijslag tot één directe uitkering aan gezinnen met kinderen. Hierdoor gingen gezinnen meer belasting betalen, maar ze ontvingen voortaan ook meer belastingvrije kinderbijslag. Voor de huishoudportemonnee maakte dat in de meeste gevallen weinig verschil.

Het voordeel door fiscale tegemoetkomingen, dat uitwisselbaar is met een even hoge directe uitkering of subsidie, heet een 'belastinguitgave' van de overheid. Financiële stromen die zijn gegoten in de vorm van belastinguitgaven blijven bij onze analyse van de verzorgingsstaat in beginsel buiten beeld.

Regulering

Een laatste te noemen beperking is dat ook de financiële gevolgen van door de overheid gestelde regels niet worden meegenomen. Zo ervaart het bedrijfsleven extra administratieve lasten, doordat het verplicht is maandelijks of eenmaal per kwartaal loonheffingen, omzetbelasting en accijnzen in te houden en die aan de Belastingdienst af te dragen. Schattingen van die lasten duiden erop dat hiermee jaarlijks vele miljarden euro zijn gemoeid. Een ander voorbeeld is de huurprijsregulering. Dit is het belangrijkste instrument dat de overheid inzet om kwalitatief goede woningen toegankelijk te houden voor huishoudens met een relatief laag inkomen. Daarnaast zijn huurders beschermd tegen de marktmacht van verhuurders; zij kunnen slechts in uitzonderlijke gevallen op straat worden gezet. De huurders van 2,7 miljoen woningen, waarvan de huur is gereguleerd, genoten in 2008 samen een verborgen subsidie van 7,7 miljard euro. Met dat bedrag zouden de woonlasten van huurders toenemen, wanneer de huren in één keer volledig vrij werden gelaten en zouden stijgen naar het marktconforme niveau.[19]

Een voorbeeld van regelgeving die de positie van werknemers versterkt is de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Die bepaalt dat werknemers van 23 jaar of ouder bij een volledig dienstverband recht hebben op ten minste het minimumloon.[20] Het minimumloon bedraagt in de tweede helft van 2013 bruto (afgerond) € 1.478 per maand. Voor werknemers van 15 tot en met 22 jaar gelden lagere minimumloonbedragen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek verdienden in 2010 bijna een half miljoen werknemers minder dan het minimumloon dat hoort bij een voltijdbaan.[21] Doorgaans is de oorzaak niet dat zij in strijd met de wet worden onderbetaald. De verklaring luidt dat deze werknemers geen volledige baan hebben. Het gaat hoofdzakelijk om jongeren met een bijbaan. Zonder de wettelijke regeling van het minimumuurloon zouden zij in veel gevallen hoogstwaarschijnlijk nóg minder verdienen. Deze

19 Werkgroep Wonen (2010), p. 29.
20 Dit geldt voor werknemers tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.
21 Centraal Bureau voor de Statistiek (2012b), p. 58.

jongeren zijn met zulke grote aantallen en willen zo graag bijverdienen, dat werkgevers ze zonder wettelijke regeling voor een hongerloontje zouden kunnen inschakelen.

De volgende regelingen worden in de rest van deze monografie wél meegenomen:
- de sociale inkomensverzekeringen;
- doorbetaald loon van zieke werknemers;
- sociale voorzieningen en vier inkomenstoeslagen;
- de sociale ziektekostenverzekeringen;
- aanvullende pensioenen.

De bedragen die volgens de rijksbegroting voor 2014 dit jaar naar raming zijn gemoeid met de zo afgebakende sociale zekerheid zijn samengebracht in tabel 2-1. Voor de premies voor de aanvullende pensioenen is geen actuele raming beschikbaar. Hier is het gerealiseerde premietotaal uit 2012 in tabel 2-1 opgenomen. In totaal gaat het bij de beschouwde regelingen om circa een derde van de waarde van de productie van de Nederlandse economie.

Tabel 2-1 **Uitgaven voor sociale zekerheid, 2014** (× miljard euro)

	Uitgaven
Regelingen	
• inkomensverzekeringen, sociale voorzieningen en toeslagen (tabel 6-5)	97,2
• collectief gefinancierde gezondheidszorg (tabel 7-2)	74,7
• premies voor aanvullende pensioenen (hoofdstuk 8)	30,6[a]
Totaal	202,5

a Cijfer voor 2012.

3
Het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat

3.1 Gouden jaren na de wederopbouw, 1946-1965

Nadat de Duitse bezetter is verdreven, kampt de Nederlandse overheid aanvankelijk met een torenhoge schuld. Om die te kunnen aflossen voert minister Lieftinck van Financiën in de eerste naoorlogse jaren een streng begrotingsbeleid.[1] Het herstel van de oorlogsschade is dan in volle gang. De wederopbouw van ons land vergt grote offers. De regering houdt de lonen laag, de sociale uitkeringen stellen weinig voor. Veel goederen – zoals koffie – zijn nog lang op de bon. Dankzij de nationale krachtsinspanning kentert het tij. In de gouden jaren vijftig en zestig groeit onze economie als kool. Enkele malen worden groeicijfers bereikt die doen denken aan de huidige gang van zaken in China en India.[2]

Vanaf het midden van de jaren vijftig legt de hoge economische groei een stevige basis voor de uitbreiding van de verzorgingsstaat. In hoog tempo komt nu wetgeving tot stand die de gehele bevolking sociale zekerheid biedt. Het meest tot de verbeelding spreekt nog steeds de invoering van de Algemene Ouderdomswet, aan het eind van 1956. Die wet brengt een basispensioen voor alle senioren. In minder dan twintig jaar tijd wordt de netto-uitkering van de AOW vervolgens opgetrokken tot het niveau van het nettominimumloon. Daarmee is de 'netto-nettokoppeling' een feit.

De opbouw van het stelsel voor sociale bescherming kost vanzelfsprekend handenvol geld. Ook de uitgaven van de overheid voor de aanleg van een netwerk van rijkswegen stijgen, omdat het autobezit explosief groeit. Het onderwijs vergt meer middelen, want de klassen en wat later de collegezalen puilen uit, doordat de naoorlogse geboortegolf door het onderwijsgebouw spoelt. Inmiddels valt weinig te besparen op de uitgaven voor de landsverdediging. De Koude Oorlog woedt in alle hevigheid. Eerst nadat het IJzeren Gordijn in 1989 is opengetrokken, zullen schatkistbewaarders in veel Europese NAVO-landen zich opmaken om 'vredesdividend' te gaan incasseren.

Uitgavenpeil

Over de gewenste omvang van de overheidsbemoeienis met de gang van zaken in de economie wordt verschillend gedacht. In het algemeen gesproken wil 'rechts' een kleinere, 'links' juist een grotere overheid. Voorafgaand aan dat ideologische debat moeten de deelnemers daaraan het eerst eens zien te worden, hoe de omvang van de overheid het beste kan worden bepaald. Is het aantal ambtenaren doorslaggevend, gaat het om de hoogte van de uitgaven, om de zwaarte van de belastingdruk, of geven misschien aantal en aard van door de overheid uitgevaardigde regels de doorslag? Economen nemen vaak de collectieve uitgaven als maatstaf voor de omvang van de overheid. Het uitgavenpeil wordt berekend door alle uitgaven van de overheid – voor dijken, wegen, onderwijs, sociale uitkeringen en zo verder – te delen door de

1 Van 24 juni 1945 tot 1 juli 1952 was prof. mr. P. Lieftinck (SDAP/PvdA) onafgebroken minister van Financiën.

2 De economie van die Aziatische reuzen groeit recent met zeven tot tien procent per jaar.

waarde van alles wat een land produceert. Dat is het bruto binnenlands product, korter gezegd: de omvang van de economie.

Vanaf halverwege de jaren vijftig leidt de opbouw van de verzorgingsstaat, geheel volgens verwachting, tot een exceptioneel snelle stijging van die collectieve uitgaven. Zij nemen aanzienlijk sneller toe dan de voorspoedig groeiende economie. Na het midden van de jaren vijftig schiet het uitgavenpeil in een kleine dertig jaar omhoog van 33 procent naar zestig procent van de waarde van de binnenlandse productie.[3]

Het bruto binnenlands product

Het bruto binnenlands product (bbp) is gelijk aan de waarde van alle productie op het grondgebied van Nederland. Het gaat om de waarde die bedrijven en de overheid *toevoegen* aan wat andere producenten al hebben voortgebracht. Om die toegevoegde waarde te becijferen wordt de waarde van de van andere producenten ingekochte goederen afgetrokken van de eigen verkopen. Probleem: de overheid verkoopt haar producten niet op de markt. Statistici hebben afgesproken om de verkoopwaarde van door de overheid voortgebrachte diensten gelijk te stellen aan de salarissom van de ambtenaren.

Het grootste deel van het met de binnenlandse productie verdiende inkomen gaat naar de werknemers, in de vorm van brutolonen en andere arbeidsvoorwaarden. Bij die andere arbeidsvoorwaarden gaat het vooral om de sociale premies en de pensioenpremies die werkgevers voor hun werknemers betalen. Het resterende deel van het verdiende inkomen gaat naar de kapitaalverschaffers. Hun beloning bestaat uit de rentevergoeding op uitgeleend geld, door verhuurders ontvangen huur en de winst van ondernemingen, groot en klein. Het bbp wordt bepaald tegen marktprijzen. Belastingen zoals de btw, de accijnzen en de milieubelastingen zijn in de prijzen begrepen en tellen dus mee als productiewaarde. Het CPB verwacht dat het bbp in 2014 uitkomt op 615 miljard euro.

Sociale uitkeringen en pensioenuitkeringen vormen geen onderdeel van het bbp. Mensen met een uitkering en gepensioneerden dragen immers niet (langer) bij aan de binnenlandse productie. Het geld voor hun uitkering wordt eerst verdiend door de economisch actieven – de werknemers en de kapitaalverschaffers, waaronder de pensioenfondsen – en komt vervolgens via de heffing van belastingen, sociale premies en dankzij de beleggingsopbrengsten van pensioenfondsen beschikbaar voor de financiering van sociale uitkeringen en pensioenen. De pensioenen kunnen ook worden betaald uit de opbrengst van door pensioenfondsen verkochte beleggingen, maar ook die verkoopopbrengst maakt geen deel uit van het bbp.

Uitgavenmix

De opkomst van de verzorgingsstaat en de uitbreiding van de sociale zekerheid zijn duidelijk zichtbaar in de samenstelling van de collectieve uitgaven. Niet alleen het uitgavenpeil,

3 Het aandeel van de collectieve uitgaven in de economie bereikt in 1983 een piekwaarde van ruim zestig procent. Tabel 3-1 toont cijfers voor 1985.

ook de uitgavenmix toont in de loop van de tijd dynamiek (tabel 3-1). Voor haar klassieke taken geeft de overheid al decennialang 15 á 16 procent van de economie uit. De uitgaven voor het openbaar bestuur en de politie nemen tussen 1955 en 1985 sterk toe en liggen sindsdien op ongeveer 12 procent van de economie. Tegelijk is het aandeel van de defensie-uitgaven fors gedaald. Vooral na de val van de Berlijnse muur (1989) besluiten politici dat de tijd rijp is om 'vredesdividend' te incasseren. De uitgaven voor de infrastructuur – voor de aanleg en het onderhoud van dijken, wegen en spoorlijnen – schommelen, met wat uitschieters, al jaren rondom twee procent van de economie.

Tabel 3-1 **Peil en mix van de overheidsuitgaven** (procenten van de economie)

	1955	1985	2000	2013	2017[a]
Klassieke overheidstaken	15	16	15	15	13
waarvan					
· openbaar bestuur en politie	8	12	12	12	11
· defensie	4	3	1	1	1
· infrastructuur	2	2	2	2	1
Inkomensoverdrachten	15	37	27	34	33
waarvan					
· sociale zekerheid	5	19	11	14	13
· collectief gefinancierde zorg	1	5	6	11	11
· onderwijs	3	6	5	6	5
· aan bedrijven	6	6	2	2	1
· aan buitenland	0	2	2	2	2
Rente	2	6	4	2	2
	—	—	—	—	—
Totale uitgavenpeil	33	59	45	51	48

a (Achterhaalde) raming uit november 2012 (actualisatie middellangetermijnverkenning naar aanleiding regeerakkoord kabinet Rutte-II).

Bronnen: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; Centraal Planbureau (2012a); door het CPB verstrekte gegevens

De expansie van de overheid na het midden van de jaren vijftig wordt vrijwel volledig verklaard door het toegenomen belang van de inkomensoverdrachten. Bij dit type uitgaven verstrekt de overheid op kosten van de belastingbetalers geld of goederen, zonder dat de ontvangers een directe tegenprestatie zijn verschuldigd.[4] Voorbeelden van inkomensoverdrachten zijn sociale uitkeringen, subsidies aan bedrijven en betalingen aan het buitenland – afdrachten aan de Europese Unie en uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Statistici merken ook de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg en de onderwijsuitgaven van de overheid aan als overdrachten (aan gezinnen) – nu niet in geld, maar 'in natura'.

4 Meer over inkomensoverdrachten in onderdeel 6.1.

Tussen 1955 en 1985 verviervoudigt het aandeel van de sociale-zekerheidsuitgaven in de economie nagenoeg. Dit komt door de invoering van nieuwe wetten, zoals de al genoemde Algemene Ouderdomswet, door de sterke groei van het aantal uitkeringsontvangers en doordat de uitkeringen ten opzichte van de contractlonen tot halverwege de jaren zeventig extra worden opgetrokken. Ondanks de voortgaande groei van het aantal uitkeringsontvangers daalt het aandeel van de uitgaven voor sociale zekerheid in de periode tussen 1985 en 2000 vervolgens met acht procent van de economie. In deze periode neemt de werkgelegenheid fors toe, waardoor het aantal uitkeringsontvangers ten opzichte van het aantal werkenden sterk daalt. Hierbij speelt een rol dat opeenvolgende kabinetten tal van maatregelen treffen om de toestroom naar uitkeringsregelingen in te dammen. Het niveau van de uitkeringen ten opzichte van de verdiende inkomens gaat bovendien omlaag.[5] Verder is een deel van de sociale zekerheid geprivatiseerd.[6] De bedragen die omgaan in geprivatiseerde regelingen tellen per definitie niet langer mee bij de uitgaven van de overheid.

Vóór de oorlog bemoeide de overheid zich nauwelijks met de financiering van de gezondheidszorg. In 1941 stelt de Duitse bezetter voor bepaalde groepen uit de bevolking deelname aan de ziekenfondsverzekering verplicht. Na de bevrijding blijven de ziekenfondsen actief. Toch is de financiële betrokkenheid van de overheid bij de zorg in het midden van de jaren vijftig nog zeer bescheiden. De oorzaken van de opvallende stijging van de collectieve zorguitgaven in latere jaren worden besproken in hoofdstuk 7.[7]

Tot aan de jaren tachtig stijgen de onderwijsuitgaven in procenten van de economie. De naoorlogse geboortegolf vult klaslokalen en collegebanken. Meer kinderen leren langer door. Door de hogere onderwijsdeelname neemt het aantal leerkrachten sterk toe. Vanaf 1980 blijft de toename van de reële onderwijsuitgaven achter bij de economische groei. De stijging van deze uitgaven wordt gedrukt, doordat dan minder kinderen worden geboren, maar daar staat tegenover dat tegelijk de klassen in het basisonderwijs kleiner worden gemaakt. Bovendien gaan meer kinderen studeren. Dat het aandeel van de onderwijsuitgaven in de economie toch afneemt, komt door ingrepen in de salarissen van onderwijsgevenden en bezuinigingen op het hoger onderwijs.

De rentelasten verdrievoudigen tussen 1955 en 1985 tot meer dan zes procent van de economie. Deze ontwikkeling hangt samen met een sterke stijging van de rentevoet op overheidsschuld. De schuldquote van de overheid is eind 1984 lager dan ultimo 1954, wat betekent dat het aandeel van de rentelasten in de economie bij een gelijkblijvende rentevoet in 1985 lager zouden zijn geweest dan in 1955. Inmiddels is het aandeel van de rente-uitgaven in de economie terug op het niveau uit 1955. Sinds het uitbreken van de kredietcrisis is de overheidsschuld weliswaar sterk opgelopen, zodat de schuldquote inmiddels hoger is dan in 1984, maar de overheid kan tegenwoordig tegen een vooralsnog ongekend lage rentevoet op de kapitaalmarkt terecht.

3.2 Afwenteling van collectieve lasten knakt de economie, 1965-1982

Ondanks het toenemende beslag vanuit de collectieve sector op het met de binnenlandse productie verdiende inkomen, stijgt in de jaren vijftig en zestig ook de particuliere koopkracht spectaculair. Dat kan niemand ontgaan. De auto verdringt de brommer in hoog tempo uit het verkeersbeeld. Dat de koopkracht snel verbetert, is te danken aan de ongeëvenaarde economi-

5 Zie onderdeel 1.4.
6 Zie onderdeel 6.3.
7 Zie onderdeel 7.5.

sche groei – het opkomend tij tilt behalve het schip van staat ook alle particuliere boten op. Bovendien weten werknemers een deel van de oplopende rekening van de verzorgingsstaat door te schuiven naar anderen. Hierdoor voelen zij lastenverzwaringen, vooral de stijging van de sociale premies, minder in de eigen portemonnee.

Tegen het midden van de jaren zestig komt namelijk een einde aan de naoorlogse geleideloonpolitiek. Tot dat moment had de overheid – dit met instemming van de sociale partners – een grote, matigende invloed op de jaarlijkse loonstijging. Na de 'loonexplosie' in 1964 is voor de vakbonden de weg vrij om een deel van de stijgende belasting- en premiedruk af te wentelen op de winstinkomens. Lastenverzwaringen die de koopkracht van loontrekkers dreigen aan te tasten worden vanaf nu vrijwel standaard gevolgd door extra looneisen van de vakbeweging bij het overleg over een nieuwe collectieve arbeidsovereenkomst. Zo'n cao geldt voor de grote meerderheid van de werknemers in een onderneming of een hele bedrijfstak. Gedwongen door extreme krapte op de arbeidsmarkt zien werkgevers zich keer op keer genoodzaakt de gestelde looneisen voor een groot deel in te willigen. Door deze 'afwenteling' van collectieve lasten deponeren werknemers de oplopende rekening van de verzorgingsstaat in feite voor een deel op het bord van de ondernemingen en hun aandeelhouders.

Oliesjeiks romen winst van Nederlandse ondernemers af

Indertijd kende Nederland een systeem van 'automatische prijscompensatie'. Werd het leven in een bepaald jaar drie procent duurder, dan werden de brutolonen automatisch met drie procent verhoogd. Ook wanneer ingevoerde goederen duurder worden, beschermt de automatische prijscompensatie de koopkracht van werknemers. In de jaren zeventig vliegt de prijs van voordien spotgoedkope ruwe aardolie omhoog, door acties van de olieproducerende landen die zijn verenigd in het OPEC-kartel. Niet alleen de benzine aan de pomp wordt stukken duurder, alle producten waar olie aan te pas komt stijgen in prijs. Desondanks blijft de koopkracht van de werknemers onverlet. Hun brutoloon groeit in die tijd immers vanzelf mee met de oplopende kosten van levensonderhoud. Werkgevers zien geen kans de door de prijsexplosie van olie veroorzaakte extra stijging van de arbeidskosten per eenheid product volledig aan hun afnemers door te berekenen. De winsten van veel ondernemingen brokkelen af, doordat zij hogere lonen moeten betalen vanwege een prijsstijging waarvan niet het Nederlandse bedrijfsleven profiteert, maar die in plaats daarvan ten goede komt aan de oliesjeiks.

Ondernemingen kunnen stijgende arbeidskosten opvangen, doordat werknemers steeds productiever worden en doordat de opbrengstprijs van hun producten doorgaans stijgt. Het aandeel van het winstinkomen in de totale toegevoegde waarde blijft gelijk, wanneer de lonen net zo hard stijgen als de groei van de arbeidsproductiviteit plus de prijsstijging van de productie (zie kader). De loonsverhogingen zijn vanaf het midden van de jaren zestig echter veel hoger, zodat de winstgevendheid van de ondernemingen verslechtert.

Touwtrekken om de toegevoegde waarde

De in een particuliere onderneming bij de productie toegevoegde waarde valt toe aan de werknemers (de arbeidskosten) en de kapitaalverschaffers (winst, rente op geleend geld, huur en pacht voor eigenaren die onroerende zaken ter beschikking stellen). Neem aan, dat de in een onderneming toegevoegde waarde in jaar t een miljoen euro bedraagt. De arbeidskosten zijn driekwart miljoen euro, dus van de toegevoegde waarde resteert voor de kapitaalverschaffers een kwart miljoen euro. Het personeelsbestand blijft gelijk, maar het jaar daarop neemt de productiviteit van de werknemers – hun productie per gewerkt uur – met twee procent toe. De onderneming slaagt erin de twee procent hogere productie tegen acht procent hogere prijzen af te zetten. De toegevoegde waarde groeit in jaar t+1 dus met (2 + 8 =) tien procent tot 1,1 miljoen euro.

Wanneer de werknemers tien procent loonsverhoging krijgen, nemen de arbeidskosten van de onderneming toe tot € 825.000 (1,1 × € 750.000). De kapitaalverschaffers zien hun inkomen toenemen tot € 275.000. Hun aandeel in de tot 1,1 miljoen euro gestegen toegevoegde waarde is dus onveranderd 25 procent gebleven. De arbeidskosten per eenheid product nemen in het voorbeeld weliswaar toe met acht procent (de loonsverhoging ligt immers acht procent boven de groei van de arbeidsproductiviteit), maar de ondernemers slagen erin de prijzen van hun producten dienovereenkomstig te verhogen.

Bedraagt de loonsverhoging meer dan tien procent, en slagen de ondernemers er niet in de prijzen van hun producten met meer dan acht procent te verhogen, dan neemt het aandeel van de werknemers in de toegevoegde waarde toe en vermindert de winstgevendheid van de productie.

Als gevolg van de sterk stijgende lonen gaan de arbeidskosten per eenheid product in ons land in deze periode snel omhoog. Om desondanks hun winst op peil te houden, proberen ondernemers de stijgende arbeidskosten per eenheid product aan hun afnemers door te berekenen. Hiertoe schroeven zij hun afzetprijzen op. Dit wakkert de inflatie aan. Dat deert de werknemers niet. In de jaren zestig en zeventig ontvangen zij nog automatisch een loonsverhoging, wanneer het leven duurder wordt. Deze automatische prijscompensatie hebben de vakbonden dus al binnen op het moment dat de onderhandelingen over een nieuwe cao nog moeten beginnen.[8] Het gevecht aan de onderhandelingstafel kan zich in deze jaren helemaal toespitsen op de *initiële* verhoging van de lonen, die bovenop de automatische prijscompensatie komt. Bij het formuleren van de initiële looneis kijken de onderhandelaars van de vakbond niet alleen naar de groei van de arbeidsproductiviteit, maar ook naar de sociale premies en de loonbelasting. Gaan deze inhoudingen op het brutoloon omhoog, doordat de sociale bescherming wordt uitgebreid, dan volgt een extra looneis. Behalve door initiële verbeteringen van de cao-lonen, lopen de arbeidskosten in de jaren zestig en zeventig tevens op door de stijging van de sociale premies die werkgevers niet op het brutoloon inhouden, maar die zij rechtstreeks afdragen.

Ook de *incidentele* loonstijging heeft gevolgen voor de hoogte van de arbeidskosten. Deze

8 Aan het begin van de jaren tachtig is de automatische prijscompensatie in Nederland van het toneel verdwenen. In België bestaat dit systeem nog steeds.

term ziet met name op de invloed van veranderingen in de samenstelling van het werknemersbestand. Jaarlijks gaan veel lageropgeleide werknemers, die in verhouding minder verdienen, met pensioen. Tegelijkertijd treden hogeropgeleide, meer verdienende personen tot de arbeidsmarkt toe. Door deze geleidelijke verandering in de samenstelling van de beroepsbevolking nemen de gemiddelde arbeidskosten per werknemer toe. Ook veranderingen in het aantal overuren en promoties laten sporen in het 'incidenteel' na. Bij een krappe arbeidsmarkt draaien werknemers meer overuren en maken mensen sneller promotie. Zo proberen werkgevers hun goede mensen vast te houden. Ook deze extra arbeidskosten dragen bij aan de incidentele loonstijging. Al met al is de uitkomst van de loononderhandelingen rond het midden van de jaren zeventig een nu onvoorstelbaar sterke stijging van de arbeidskosten (tabel 3-2).

Tabel 3-2 **Stijging van de arbeidskosten**
(verandering in procenten ten opzichte van het voorafgaande jaar)

	1974	1975
Automatische prijscompensatie	10,5	8,1
Initiële verhoging van de contractlonen	3,5	2,0
Sociale lasten en pensioenpremies van werkgevers	1,3	0,3
Diverse incidentele loonelementen	1,0	1,0
Overloopeffecten	-1,2	0,9
Loonsom per werknemer (afgerond)	15,0	12,5

Bron: Centraal Planbureau (1975), p. 100

Vanaf het eind van de jaren zestig weten steeds meer ondernemingen hun sterk stijgende arbeidskosten per eenheid product niet langer volledig aan hun afnemers door te berekenen. Het exporterende bedrijfsleven heeft het extra moeilijk. Buitenlandse klanten vinden Nederlandse waar te duur worden. Niet alleen doordat de productiekosten hier sterk stijgen, maar ook door de keiharde gulden.[9] Die maakt anderzijds ingevoerde goederen goedkoper.[10] Ondernemingen die voor de binnenlandse markt produceren moeten opboksen tegen steeds goedkopere importen. Een reeks loonexplosies en afzetverlies op buitenlandse en binnenlandse markten hollen de winsten en de vermogenspositie van veel bedrijven gaandeweg uit. Zij stoten daarom

9 In de jaren zeventig gaat Nederland op grote schaal aardgas uitvoeren. Het buitenland moet ons gas in guldens betalen, dus de vraag naar guldens neemt sterk toe. Hierdoor stijgt de prijs van de gulden (de koers). Wanneer een afnemer in het buitenland een in Nederland te bouwen schip bestelt, moet hij dure guldens kopen om de Nederlandse werf te betalen. Een in Korea gebouwd schip is goedkoper. De arbeidskosten per eenheid product zijn daar, uitgedrukt in guldens, namelijk een stuk lager dan hier. Niet alleen door de lage lonen in de Koreaanse munt (de won), maar ook doordat de won in verhouding tot de gulden goedkoop is. In de jaren zeventig gaan veel Nederlandse scheepsbouwers op de fles. Tal van andere traditionele bedrijfstakken lijden eveneens grote schade door de noodlottige combinatie van kostenstijgingen en de harde gulden.

10 Wanneer de gulden meer waard wordt ten opzichte van een buitenlandse munt, zoals de dollar, worden goederen waarvan de prijzen in dollars luiden (zoals ruwe aardolie) voor afnemers in Nederland goedkoper. Zij hoeven door de gestegen koers van onze munt immers minder guldens voor een dollar te betalen.

vanaf de tweede helft van de jaren zeventig in hoog tempo niet langer rendabele producties af.[11]

Hierdoor breekt het aantal WW-uitkeringen records. Bovendien neemt de verborgen werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsverzekering sprongsgewijs toe, want de WAO biedt in verhouding gunstiger uitkeringsvoorwaarden.[12] De uitkering wegens arbeidsongeschiktheid loopt, anders dan de WW-uitkering, namelijk door totdat je met pensioen gaat. Vooral de oplopende uitgaven voor de sociale zekerheid brengen de overheidsfinanciën in deze jaren uit balans. Het begrotingstekort groeit en de overheidsschuld loopt snel op.

3.3 Herstelbeleid, 1982-1995

Bezuinigingen op de overheidsuitgaven zijn onvermijdelijk geworden, zo beseft in die tijd langzamerhand bijna heel politiek Den Haag. De verzorgingsstaat, zoals die zich sinds de Tweede Wereldoorlog heeft ontwikkeld, moet op een soberder leest worden geschoeid.[13] Snijden in de overheidsuitgaven gaat niet zonder slag of stoot. De overheidsfinanciën zijn wel vergeleken met een mammoettanker. De remweg van zo'n zeekasteel is lang en het duurt een tijd voordat de stuurlui op de brug de koers effectief hebben verlegd. De knik in de trendlijn van de economische groei na twee oliecrises[14] plus de snelle verslechtering van de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal economisch actieven leidt dan ook pas met ruime vertraging tot aanpassingen in het gevoerde begrotingsbeleid – de 'no-nonsense' politiek van de drie kabinetten onder leiding van premier Lubbers (1982-1994).

Een vroege poging om de groei van de collectieve uitgaven te beteugelen stamt al uit het midden van de jaren zeventig. In 1976 introduceert minister van Financiën Duisenberg zijn 'eenprocentnorm'. Volgens deze norm mag het aandeel van belastingen en sociale premies in de economie voortaan jaarlijks met ten hoogste één procentpunt stijgen. Critici wijzen er direct op dat bij consequente toepassing van de eenprocentnorm Nederland na verloop van tijd een complete 'kostschooleconomie' zal kennen. In een kostschooleconomie draagt elke burger bijna zijn gehele inkomen als 'kostgeld' aan de overheid af.[15] In ruil daarvoor krijgt iedereen de beschikking over een uitgebreid pakket collectief gefinancierde voorzieningen. Wanneer het aandeel van de collectieve lasten in de economie elk jaar opnieuw met één procentpunt toeneemt, blijft steeds minder ruimte voor gezinnen en bedrijven over. Zouden opeenvolgende kabinetten de Duisenbergnorm een halve eeuw lang in acht nemen, dan zouden de belastingen en sociale premies tegen het jaar 2025 bijna negentig procent van de economie bedragen.

Zo ver komt het vanzelfsprekend niet. Na 1977 zwakt de stijging van de lastendruk af. Een steeds groter deel van de overheidsuitgaven wordt nu gedekt via de aardgaswinst die de staatskas spekt. Belastingopbrengst en de groeiende revenuen uit het aardgas zijn echter onvoldoende om de exploderende uitgaven bij te houden. Door de groeiende kloof tussen de uitgaven en de

11 Meer over de economische schade die te sterk stijgende arbeidskosten aanrichten staat te lezen in onderdeel 5.3.

12 Zie voor analyses bijvoorbeeld: Hibbeln en Velema (1993) en Aarts *et al*. (2002).

13 Veelzeggend zijn enkele titels die in deze tijd het licht zien: *De stagnerende verzorgingsstaat* (Van Doorn en Schuyt, 1978), *De nadagen van de verzorgingsstaat* (Idenburg, 1983) en *Afscheid van het paradijs. De herziening van de sociale zekerheid* (De Kam en Nypels, 1984).

14 De wereldwijde eerste oliecrisis (1973-1974) en tweede oliecrisis (1979-1980) werden veroorzaakt door een sterke stijging van de prijs van ruwe aardolie na acties van het OPEC-kartel van olieproducerende landen.

15 Een kostschooleconomie kent een collectievelastendruk van meer dan 100 procent. Doordat ook uit sociale uitkeringen en pensioenen collectieve lasten (onderdeel 5.3) worden betaald, terwijl die inkomensbestanddelen geen deel uitmaken van het bbp, dragen alle burgers samen pas hun volledige inkomen aan de overheid af bij een collectievelastendruk die (royaal) boven de 100 procent ligt.

ontvangsten van de overheid loopt het jaarlijkse begrotingstekort op. Om dat tekort te dekken moet de overheid steeds meer geld lenen. Van jaar op jaar stijgt hierdoor de overheidsschuld. De over de oplopende schuld te betalen rentelasten drukken steeds zwaarder op de begroting,[16] ten koste van de middelen die beschikbaar zijn voor andere bestemmingen, zoals het onderwijs.

In de jaren tachtig weten kabinetten onder leiding van premier Lubbers geleidelijk een ommekeer te bewerkstelligen. Bij de 'sanering' van de begroting gaat het mes diep in de collectieve uitgaven. Met horten en stoten begint het uitgavenpeil – dat in 1983 piekt op iets meer dan zestig procent van de economie – te dalen (figuur 3-1). Bij de in gang gezette hervorming van de verzorgingsstaat blijft de sociale zekerheid niet gespaard. In 1984 gaan de uitkeringsniveaus bruto met drie procent omlaag. Ze zullen in de jaren tachtig niet meer worden verhoogd. Daarmee is het niet gedaan. Aan het begin van de jaren negentig en nogmaals in het begin van de jaren nul volgen onder andere voor sommige linkse politici traumatiserende versoberingen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering WAO.

Figuur 3-1 **Overheidsuitgaven, 1950-2014** (procenten van de economie)

Bronnen: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; door het CPB verstrekte gegevens

De begrotingstekorten blijven vooreerst nog hoog (figuur 3-2) en tot en met 1993 loopt de overheidsschuld in procenten van de economie verder op (figuur 3-3). Daarna kantelt het beeld. De schuldquote daalt dan in hoog tempo, mede door het noemereffect. De schuldquote is de uitkomst van een breuk, met boven de streep de overheidsschuld (de teller) en beneden de streep de waarde van de productie (de noemer). Wanneer de noemer sneller groeit dan de teller, daalt de quote vanzelf. Dankzij het noemereffect lopen in deze jaren ook de collectieve uitgaven als aandeel van de economie terug. Hierdoor is lastenverlichting mogelijk, zodat ook het aandeel van de collectieve lasten in de economie afneemt.

16 Zie de op een na onderste regel van tabel 3-1.

Figuur 3-2 **Begrotingssaldo van de overheid, 1950-2014** (procenten van de economie)

Bronnen: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; door het CPB verstrekte gegevens

Figuur 3-3 **Overheidsschuld, 1950-2014** (procenten van de economie)

Bronnen: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; door het CPB verstrekte gegevens

3.4 Economisch herstel en de grote recessie, 1995-2013

Tegen het midden van de jaren nul bieden de overheidsfinanciën een florissant beeld. Het peil van de overheidsuitgaven is teruggebracht tot het niveau van het begin van de jaren zeventig: circa 45 procent van de economie. Vervolgens eisen de val van de Amerikaanse financiële instelling Lehman Brothers en de hierdoor veroorzaakte wereldwijde financiële crisis een zware tol. Door steun die de overheid geeft aan de financiële sector en vooral door een rijtje jaren met forse begrotingstekorten stijgt de overheidsschuld van 260 miljard euro eind 2007 tot 450 miljard euro eind 2013.

Het is geen geheim waar die hoge tekorten vandaan komen. Door de economische crisis vallen de belastingontvangsten zwaar tegen. Tegelijkertijd kost het de overheid de grootst mogelijke moeite om haar uitgaven beneden de bij opeenvolgende kabinetsformaties afgesproken plafonds te houden. Dat is logisch, nu veel meer werklozen een beroep op de sociale zekerheid doen dan bij de vorming van een kabinet werd verwacht. In het voorjaar van 2013 neemt de werkloosheid zelfs even snel toe als aan het begin van de jaren tachtig. Om te voorkomen dat de schatkist opnieuw ernstig uit het lood slaat, neemt politiek Den Haag – in aanvulling op de regeerakkoorden – tal van nieuwe maatregelen om het tekort te verminderen. Met bezuinigingen en lastenverzwaringen is in de periode 2011-2017 ruwweg 54 miljard euro gemoeid.[17]

Wanneer het kabinet-Rutte II alle voornemens op dit terrein daadwerkelijk in beleid weet om te zetten, loopt het beslag van de overheidsuitgaven op de economie in de periode tot en met 2017 een tikkeltje terug.[18] Bij de geplande bezuinigingen ligt de nadruk op de uitgaven voor klassieke overheidstaken – het openbaar bestuur en de binnenlandse veiligheid (politie en gevangenissen). Om deze besparingen te bereiken gaat het mes in de omvang van het ambtenarenapparaat, terwijl de salarissen bij de overheid in de periode 2010-2014 zijn bevroren. Ook de investeringen blijven niet onverlet. De sociale zekerheid en de collectief gefinancierde zorg worden evenmin gespaard.[19] De bij deze posten aangekondigde ingrepen stuiten in brede kring op onbegrip en verzet. Is het niet mogelijk om de uitgaven voor sociale bescherming in de komende jaren meer te ontzien?

Inderdaad zijn de door het kabinet geplande bezuinigingen op de overheidsuitgaven voor inkomensbescherming en gezondheidszorg geen natuurwet. Ten eerste is het mogelijk de uitgavenmix van de overheid te herschikken, op zo'n manier dat bij een gegeven toelaatbaar uitgavenpeil meer ruimte voor de sociale uitgaven ontstaat. Ten tweede is het denkbaar de stijging van de sociale uitgaven voor lief te nemen en toch de overige collectieve uitgaven te sauveren. In dat geval zullen wel de belastingen en sociale premies fors omhoog moeten om de stijgende overheidsuitgaven te kunnen financieren. Wie lastenverzwaring afwijzen en desondanks niet willen bezuinigen op de overheidsuitgaven, moeten aanvaarden dat het begrotingstekort toeneemt.

---

17 Zie onderdeel 1.7.

18 Zie de laatste kolom van tabel 3-1. Bij de opstelling van deze cijfers in oktober 2012 kon het Centraal Planbureau nog geen rekening houden met het pakket maatregelen van zes miljard euro dat is begrepen in de rijksbegroting voor 2014. Bovendien kunnen de uitgaven als aandeel van de economie hoger uitkomen, wanneer het reële bbp in deze kabinetsperiode gemiddeld met minder dan 1¼ procent per jaar groeit (negatief noemereffect), zoals het CPB bij de hier aangehaalde becijferingen heeft verondersteld.

19 Beide categorieën uitgaven namen volgens de aanvankelijke becijferingen nog met 0,2 procent van de economie toe; zie: Centraal Planbureau (2012a), p. 9. Afgaande op de cijfers uit het *Centraal Economisch Plan 2014* is dit niet langer het geval.

3.5 Beleid tot 2017: andere uitgavenmix?

Binnen het beschikbare overheidsbudget ontstaat extra ruimte voor de sociale zekerheid, wanneer het kabinet erin zou slagen meer te bezuinigen op de overige collectieve uitgaven. Heel wat burgers hebben hier uitgesproken opvattingen over.

Overheidsapparaat

Uitgaven voor het overheidsapparaat vormen in de publieke opinie steevast een dankbaar doelwit. Dat de overheid doelmatiger kan werken, door de bestaande taken met minder ambtenaren uit te voeren, valt zeker niet uit te sluiten. Toch leert een vergelijking met de overheidsprestaties in andere landen dat de Nederlandse overheid het in het algemeen niet zo slecht doet.[20] In vergelijking met de best presterende landen laten vooral doeltreffendheid en doelmatigheid van het ambtelijk apparaat evenwel te wensen over.[21] Politici delen kennelijk de publieke opinie dat de uitgaven voor het openbaar bestuur omlaag kunnen.

Zo mikte het *Coalitieakkoord 2007* via de aangekondigde afslanking van het apparaat van de rijksoverheid op een besparing ter grootte van 630 miljoen euro. Daarna volgen nog vier afslankingsoperaties. De meest recente daarvan is de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II geformuleerde verdergaande reductie van de uitgaven voor het rijksapparaat, die vanaf 2018 structureel 1,1 miljard euro moet opbrengen. Kamerleden die het zicht op de als dakpannen over elkaar liggende operaties inmiddels een beetje kwijt zijn, vragen bij de voorbereiding van de algemene beschouwingen over de rijksbegroting voor 2014 om een totaalbeeld. Dit laat zien dat, ten opzichte van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid – zoals die medio 2007 werd geraamd – het uitgavenpeil voor het rijksapparaat dit jaar cumulatief 2,4 miljard euro lager ligt. Structureel bedraagt de bezuiniging uiteindelijk zelfs 4,2 miljard euro (tabel 3-3).

Tabel 3-3 **Ombuigingen openbaar bestuur** (× miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	structureel/ cumulatief
Taakstelling rijksapparaat	–	800	1.100	1.600	2.400	4.200
Nullijn voor salarissen	600	800	900	750	750	3.800
Totaal	600	1.600	2.000	2.350	3.150	8.000

Bron: Tweede Kamer (2013-2014a), p. 54

De besparing door de vijfjarige nullijn voor de ambtenarensalarissen – niet alleen die van de rijksambtenaren – komt cumulatief uit op 3,8 miljard euro (tabel 3-3). Hoewel ook dit bedrag is opgenomen in de kolom met de structurele effecten op de uitgaven voor het openbaar bestuur, verdient het de aandacht dat het Centraal Planbureau bij het berekenen van de effecten van verkiezingsprogramma's een blijvende verlaging van de ambtenarensalarissen ten opzichte van de

20 Sociaal en Cultureel Planbureau (2012b), p. 13; European Commission (2012).

21 De vergelijking op dit punt betreft uitsluitend het functioneren van nationale belastingdiensten bij de heffing van belastingen. De prestaties van de Nederlandse fiscus worden onderschat, doordat de Belastingdienst ook inkomenstoeslagen uitkeert, waarmee geen rekening is gehouden. Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau (2012b), p. 310.

lonen in de marktsector niet voor mogelijk houdt. Het CPB gaat er namelijk van uit, dat het effect van de bevriezing van de ambtenarensalarissen in latere jaren wordt tenietgedaan door een inhaalbeweging.[22] De overheidswerkgevers zouden aan een corrigerende salarisronde op den duur niet kunnen ontkomen, om bij de werving en het vasthouden van personeel concurrerend op de arbeidsmarkt te blijven.

Verdergaande besparingen bij het openbaar bestuur – dan wat tot en met 2017 al in de pijplijn van het regeerakkoord zit – zijn praktisch gesproken nauwelijks te realiseren. Vaak wordt vergeten dat ontslagen ambtenaren recht op wachtgeld hebben. Hierdoor kan het jaren duren voordat beoogde besparingen daadwerkelijk volledig zijn gerealiseerd.

Veruit de meeste ambtenaren zitten niet met hun duimen te draaien. Worden zij wegbezuinigd, dan merken burgers dat aan een dalend niveau van de publieke dienstverlening. Bij onderdelen van de overheidsorganisatie die vitale diensten leveren – zoals de waterschappen, de politie, de brandweer, de Belastingdienst en zo verder – is de bulk van de medewerkers onmisbaar. Hooguit kan de overheid overwegen sommige taken uit te besteden. Denk aan het ophalen van huisvuil. De ervaring leert dat via privatisering van daarvoor in aanmerking komende taken haalbare kostenbesparingen in de regel niet meer bedragen dan vijf tot tien procent. De klassieke overheidstaken komen echter niet voor uitbesteding aan de marktsector in aanmerking. Het is moeilijk voorstelbaar dat de belastinginning weer in handen komt van private pachters, zoals in de achttiende eeuw gebruikelijk was. Bij essentiële overheidstaken zoals de belastingheffing moeten de gevolgen van bezuinigingen dus goed worden meegewogen. Het personeelsbestand van de Belastingdienst krimpt – voor een groot deel door natuurlijk verloop – als gevolg van het kabinetsbeleid dezer jaren al met duizenden aanslagregelaars en controleurs. Dat zal fiscale fraudeurs niet verdrieten, maar de schatkist loopt zo een aanzienlijk risico op middelenverlies.[23]

De nu over de gehele linie ingeboekte afslanking van het overheidsapparaat acht het Centraal Planbureau voor de komende vier jaar het maximaal haalbare. Kwaliteitsverlies bij de dienstverlening door de overheid ligt daarbij volgens de rekenmeesters van het kabinet in de lijn van de verwachting.

Defensie-uitgaven

De defensiebegroting ligt al een kwarteeuw onder vuur. Ook het kabinet-Rutte II heeft de uitgaven voor de landsverdediging op de korrel. Zelfs wanneer de ambities worden teruggeschroefd en Nederland voortaan afziet van deelname aan internationale vredesoperaties, biedt de defensiebegroting slechts beperkte resterende ruimte voor omvangrijke besparingen. Tenzij politici zouden besluiten dat ons land zich niet langer hoeft te kunnen verdedigen tegen buitenlandse agressie. Zo'n besluit om leger, luchtmacht en marine af te schaffen zullen verstokte pacifisten toejuichen, maar het zou de grote meerderheid van de bevolking waarschijnlijk een hoogst ongemakkelijk gevoel geven. Op de lange termijn kunnen mogelijk wel miljarden euro worden uitgespaard door terug te komen op het besluit om het nu in gebruik zijnde gevechts-

22 Centraal Planbureau (2012f), p. 5.

23 Dit kan ook verklaren dat de voorgenomen bezuiniging op de apparaatskosten van de Belastingdienst inmiddels is afgezwakt. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II trekt namelijk 157 miljoen euro uit voor versterking van het toezicht door de Belastingdienst (Tweede Kamer, 2012-2013a, p. 65). Tegenover deze investering zou een extra opbrengst van 663 miljoen euro staan (Tweede Kamer, 2012-2013d, p. 3-4).

toestel (F-16) te vervangen door de *Joint Strike Fighter* (F-35).[24] Nadat de technische levensduur van de F-16 is verstreken, zou Nederland de verdediging van het nationale luchtruim dan moeten overlaten aan een of meer van de andere NAVO-landen. Dat ontlast in eerste aanleg de defensiebegroting. De kans is echter groot dat onze bondgenoten in ruil daarvoor bij andere wapensystemen op een grotere inspanning van Nederland rekenen. Veel goedkoper is ons land dan waarschijnlijk niet uit. Bovendien is de nationale economie in hoge mate afhankelijk van het goederenvervoer over zee met olietankers en containerschepen. Het lijkt van belang dat ons land ook in de toekomst een volwaardige rol kan spelen bij gewapende conflicten die deze aanvoerlijnen bedreigen.

Daar komt nog bij dat Europa binnen de NAVO zwaar leunt op de schouders van de Verenigde Staten. De VS concentreren zich steeds meer op hun aanwezigheid in Azië, met China als snel opkomende nieuwe grootmacht. In Washington roepen senatoren al jaren dat de Europese NAVO-partners parasiteren op dollars van de Amerikaanse belastingbetalers en dat het hoog tijd is dat die landen zelf meer geld voor hun defensie uittrekken. Het is goed voorstelbaar, dat Nederland onder invloed van de verschuivende machtsbalans in de wereld de eigen defensie-uitgaven als aandeel van de economie op den duur zal moeten verhogen, in plaats van dat zij als aandeel van de economie nog verder omlaag kunnen.

Overheidsinvesteringen

De investeringen van de overheid in de infrastructuur lopen volgens de huidige meerjarenplanning licht terug, terwijl daarvoor in de (nabije) toekomst hoogstwaarschijnlijk juist meer geld nodig is. Een nieuw Deltaplan, om ons land te beschermen tegen de gevolgen van klimaatveranderingen en de stijgende zeespiegel, kan meer in de papieren lopen dan waarmee nu in Den Haag wordt gerekend.

Onderwijsuitgaven

Bij de inkomensoverdrachten vormen de onderwijsuitgaven na de sociale zekerheid en de zorg veruit de grootste post. Hun aandeel in de economie loopt tot en met 2017 al terug, terwijl deze uitgaven van groot belang zijn voor de economische groei in de toekomst. Hier lijkt slechts een beperkt besparingspotentieel aanwezig. Tenzij in het onderwijs massaal wordt overgestapt van traditionele lessen, hoor- en werkcolleges op methoden waarbij topdocenten tienduizenden leerlingen en studenten bereiken via ingeblikte leerstof. Sommigen wijzen likkebaardend op het vermogen waarover een aantal onderwijsinstellingen beschikt. Zij vergeten dat dit geld maar een keer kan worden uitgegeven. Dan is het op. Langs deze weg kan dus geen blijvende verhoging van de onderwijsuitgaven worden gefinancierd.[25]

Inkomensoverdrachten aan het buitenland

De afdracht van Nederland aan de Europese begroting ligt steeds voor zeven jaar vast. In de periode 2014-2020 geeft de Europese Unie in totaal ruwweg duizend miljard euro uit. De Nederlandse bijdrage – vastgesteld na slopende onderhandelingen – is nu al voor deze hele periode bekend. Bij de overdrachten aan het buitenland kan dus in de periode tot en met 2010 uitsluitend

24 Het openbreken van de hierop betrekking hebbende contracten zou de overheid hoogstwaarschijnlijk wel op een (forse) schadevergoeding aan de fabrikanten komen te staan.

25 Uitgaven die worden gefinancierd door in te teren op aanwezig vermogen belasten volgens de Europese begrotingsregels bovendien het begrotingstekort.

op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking meer worden bezuinigd dan in het regeerakkoord al is voorzien (een bezuiniging van een miljard euro op deze uitgaven maakt onderdeel van dat akkoord uit).

Rentelasten

Op de rente-uitgaven valt weinig of niets te bezuinigen, gegeven de omvang van de overheidsschuld. De rente die een land moet betalen wordt bepaald op de internationale kapitaalmarkten. Dankzij een ijzersterke reputatie kan Nederland daar op dit moment heel goedkoop terecht. Op langere termijn zal de rente eerder stijgen, dan nog verder dalen. Wel valt voor de minister van Financiën geld te verdienen door de samenstelling van de schuld aan te passen. De rente op schulden met een korte looptijd ligt doorgaans lager dan die op schulden met een lange(re) looptijd. Zo kan Nederland in de tweede helft van 2012 gratis leningen met een looptijd van een maand sluiten. Beleggers zijn zo blij dat ze hun geld eventjes veilig kunnen uitlenen aan een solide land, dat zij geen rentevergoeding eisen. Staatsleningen met een looptijd van tien jaar doen op dat moment twee procent rente, wat nog altijd laag is – historisch gezien en zeker ook in vergelijking met de rente van vijf tot zes procent die landen zoals Spanje en Italië op dat moment voor tienjarige staatsleningen moeten opbrengen.

Door uitsluitend nog voor heel korte perioden te lenen, kan Nederland na verloop van tijd ettelijke miljarden op de rentelasten besparen. Huizenbezitters met een hypotheek tegen variabele rente kennen het risico dat hieraan kleeft. Wanneer de korte rente oploopt, stijgen de financieringskosten pijlsnel. Daarom kiest het Agentschap dat namens Nederland de staatsleningen uitzet voor een mix van lang- en kortlopende leningen. Dat lijkt de veiligste strategie om het risico van grote en snelle stijgingen van de rente-uitgaven in de toekomst beperkt te houden.

Slotsom

Het is lang niet zo eenvoudig als soms wordt gedacht, om binnen het beschikbare overheidsbudget extra ruimte voor de sociale zekerheid te scheppen door meer te bezuinigen op de overige collectieve uitgaven. Mocht dat niet lukken, dan is er een logisch alternatief.

3.6 Beleid tot 2017: collectieve lasten verzwaren?

Aangezien de speling bij herschikking van de overheidsuitgaven tamelijk beperkt lijkt te zijn, kunnen bezuinigingen op de uitgaven voor sociale bescherming desondanks achterwege blijven, wanneer wordt geaccepteerd dat de collectieve lasten de komende jaren nog sterker stijgen dan al is voorzien. In de periode 2011-2017 verzwaren de kabinetten-Rutte de lasten met 21 miljard euro.[26] Technisch gezien kan daar nog een schep bovenop. Ontwikkelen de overige uitgaven zich conform het in het regeerakkoord uitgestippelde pad, en worden sociale zekerheid en zorg ontzien, dan moeten belastingen en sociale premies de komende jaren met circa tien miljard euro extra omhoog, wanneer een verslechtering van het begrotingssaldo onwenselijk wordt geacht. Premies voor de volksverzekeringen zijn verschuldigd over de eerste € 33.363 van het inkomen.[27] Premies voor de werknemersverzekeringen moeten worden betaald over de eerste € 50.853.[28] De inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet wordt eveneens

26 Zie onderdeel 1.7.

27 Deze lengte van de eerste en de tweede tariefschijf geldt voor mensen die zijn geboren na 31 december 1945; zie onderdeel 4.4.

28 Zie onderdeel 6.3.

geheven op basis van de eerste € 50.853 van het inkomen.[29] Een verhoging van de sociale premies treft dus vooral mensen met bescheiden inkomens en de middengroepen. Dit kan voor de overheid een reden zijn om van premieverhoging af te zien. De tekorten in de sociale fondsen nemen dan toe. De overheid kan vervolgens besluiten om in plaats van de sociale premies de inkomstenbelasting te verzwaren en de meeropbrengst van deze fiscale maatregel gebruiken om de bijdragen aan de sociale fondsen uit de schatkist op te voeren. Bij dit alternatief raken de fondsen niet in de financiële problemen en gaan de hoge inkomens in verhouding meer aan de financiering van de sociale zekerheid bijdragen. Zij betalen immers over hun gehele inkomen belasting, terwijl ze – net als ieder ander – alleen premie voldoen over uitsluitend de eerste 33 mille (volksverzekeringen) en 51 mille (overige sociale verzekeringen) van hun inkomen.

Dit antwoord op de crisis heeft een prijs. Economen wijzen op de ongunstige gevolgen van hogere belastingen (en sociale premies) voor het arbeidsaanbod en het functioneren van de economie.[30] Snel stijgende collectieve lasten – zo leren ervaringen uit de jaren zestig en zeventig – zetten een rem op de economische groei en leiden tot een hogere werkloosheid.[31] Zo blaast de sociale zekerheid zichzelf uiteindelijk op. Het draagvlak voor de premieheffing brokkelt immers af, wanneer minder mensen aan het werk zijn, terwijl almaar meer geld voor de uitkeringen nodig is. In de jaren tachtig piekte het lastenpeil rondom 45 procent van de economie. Het economisch herstel in de daaropvolgende vijftien jaar wordt vrij algemeen voor een deel toegeschreven aan de verlaging van het lastenpeil, die mogelijk was doordat de groei van de collectieve uitgaven in de genoemde periode achterbleef bij de economische groei.

Het Centraal Planbureau raamt dat de belastingen en sociale premies in 2017 iets meer dan veertig procent van de economie uitmaken.[32] Tegen die tijd bedraagt de waarde van de binnenlandse productie ruim zevenhonderd miljard euro. Elk punt extra lastenstijging is dus goed voor zeven miljard euro en maakt bezuinigingen in dezelfde orde van grootte overbodig. In de aanloop naar de meest recente Kamerverkiezingen durfden de meeste politieke partijen de met lastenverzwaring samenhangende risico's voor de economische groei kennelijk niet aan. Verder maakt een partij die pleit voor hogere belastingen het zich in de verkiezingscampagne niet gemakkelijk. Kiezers horen veel liever dat een partij belooft de overheidsvoorzieningen op peil te houden, terwijl de belastingen zullen worden verlaagd. 'Links' wordt er niet zonder reden van beticht dat het de greep van de overheid op de samenleving wil versterken. Maar ook de PvdA en de SP zetten bij de laatste Kamerverkiezingen in op enige lastenverlichting. Van de drie partijen die de lasten per saldo wensten te verzwaren – ChristenUnie, D66 en GroenLinks – ging er geen verder dan een lastenverzwaring met 5¼ miljard euro.[33]

Dat partijen na de verkiezingen hun beloften breken en de lasten wel degelijk verzwaren, is een ander verhaal. Cynisch geworden kiezers zullen zich herinneren dat partijen die de meeste belastingverlaging plegen te beloven – de VVD en de PVV – in het regeer- en gedoogakkoord uit 2010 de collectieve lasten in de periode tot en met 2015 eendrachtig met 12 [!] miljard euro omhoog gooiden.[34]

29 Zie onderdeel 7.3.
30 Zie onderdeel 5.3.
31 De werkloosheid neemt blijvend toe, voor zover een grotere gemiddelde wig in een hogere evenwichtswerkloosheid resulteert. Het laatste is volgens het Centraal Planbureau het geval.
32 Centraal Planbureau (2012a), p. 6.
33 Die partij was GroenLinks. Zie: Centraal Planbureau (2012b), p. 26.
34 Centraal Planbureau (2010), p. 13.

Afgezien van mogelijke schade voor de economie en de werkgelegenheid, kan een sterke stijging van de sociale premies ook de door de overheid afgedwongen solidariteit op de proef stellen. Dat geldt zeker bij de basisverzekering tegen ziektekosten. Nu al is er de nodige discussie of de leefstijlsolidariteit niet te ver is doorgeschoten.[35] Bij een sterke stijging van de zorgpremies kan ook de inkomenssolidariteit omstreden raken.

3.7 Beleid tot 2017: hogere begrotingstekorten?

Politici die minder willen bezuinigen, en daarnaast verhoging van de belastingen afwijzen, zien het tekort op de overheidsbegroting toenemen. Nederland heeft zich tegenover Brussel gecommitteerd om het tekort terug te brengen tot drie procent van de economie of minder. Tot en met 2013 maakte ons land die toezegging niet waar. Het *feitelijke* begrotingssaldo beweegt mee met de conjunctuur. Tijdens een recessie verslechtert het tijdelijk, als gevolg van tegenvallende belastingontvangsten en hogere uitgaven voor uitkeringen aan mensen die hun baan hebben verloren. In een periode van hoogconjunctuur is het saldo juist geflatteerd door tijdelijke belastingmeevallers en doordat weinig geld voor werkloosheidsuitkeringen nodig is. Na correctie voor de invloed van schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid resteert het *structurele* begrotingssaldo. Dit dient – opnieuw volgens in Brussel gemaakte afspraken over de begroting – jaarlijks met ten minste een half procentpunt te verbeteren. In economisch goede tijden wordt een grotere inspanning verwacht. In economisch slechte tijden kan de inspanning geringer zijn dan een half procentpunt.

Op middellange termijn moet een en ander uitmonden in een begroting die structureel in evenwicht is, dan wel een overschot toont. Ook dat is vastgelegd in Europese begrotingsafspraken.[36] Het lijken harde cijfers, maar berekeningen van het structurele saldo zijn met grote onzekerheden omgeven.[37] Jaren na dato kunnen nog forse bijstellingen in de cijfers plaatsvinden. Een bijkomende complicatie is dat deze maatstaf niet eenduidig is. In tabel 3-4 is het structurele tekort bepaald volgens de methode van de Europese Commissie. Onder toepassing van de eigen methode rapporteert het Centraal Planbureau afwijkende uitkomsten. In tijden van langdurige economische tegenspoed kan het structurele begrotingssaldo bij de CPB-methode gunstiger uitvallen.[38]

Hoe dat ook zij, het planbureau heeft – gebruikmakend van de methode van de Commissie – geraamd hoe het feitelijke en het structurele begrotingssaldo zich ontwikkelen wanneer het *Begrotingsakkoord 2013* en het regeerakkoord *Bruggen slaan* integraal worden uitgevoerd, zonder dat zich economische tegenvallers voordoen (tabel 3-4). Het blijkt dat Nederland – afgaande op deze projectie uit het najaar van 2012 – na 2015 het doel voor het structurele tekort gaat missen. Hierbij is van belang dat de cijfers in tabel 3-4 door latere ontwikkelingen zijn achterhaald.

35 Het gaat om de solidariteit van mensen met een gezonde leefstijl (niet roken, bewegen) met anderen die ongezond leven. Zie: Groot en Van Sloten (2012).

36 Voor Nederland geldt een bovengrens voor het structurele tekort van 0,5 procent van de economie.

37 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 34-35; De Nederlandsche Bank (2013), p. 20-21.

38 De Kam (2013), p. 68.

Tabel 3-4 **Begrotingssaldo** (procenten van de economie)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Feitelijk begrotingssaldo	-4,5	-3,7	-2,6	-2,7	-2,0	-1,9	-1,4
Structureel begrotingssaldo	-3,5	-2,3	- 1,3	-1,4	-0,9	-1,1	-1,2

Bron: Centraal Planbureau (2012a), p. 3

Volgens hun verkiezingsprogramma uit 2012 willen alle politieke partijen, behalve de PVV, het structurele tekort op middellange termijn wegwerken. Dus ontbreekt de budgettaire armslag om de sociale zekerheid te ontzien via een groter tekort op de begroting. Bovendien is een structureel tekort, zoals al gezegd, niet te verenigen met de begrotingsafspraken die in Brussel zijn beklonken. Toch passen vraagtekens bij de heersende ideologie, die dicteert dat structureel evenwicht op de begroting het doel moet zijn. In elk geval deugen enkele veelgehoorde argumenten niet.

De VVD geeft aan te streven naar evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten van de overheid, want 'niemand kan meer blijven uitgeven dan hij verdient'.[39] Dit zou ook voor de overheid gelden. Deze redenering klopt niet. De overheid kan schuld (ontstaan door tekorten uit het verleden) in de toekomst probleemloos opvangen, zolang de belastingontvangsten door de economische groei blijven toenemen – zie hierna. De insteek van de liberalen heeft verder een opmerkelijke consequentie. Bij een langjarig evenwicht of een overschot op de begroting worden alle investeringen van de overheid dadelijk voor het volle pond uit de lopende ontvangsten gefinancierd. Dit is vergelijkbaar met een onderneming die alle investeringen uit ingehouden winsten financiert. Net als zo'n onderneming bouwt de overheid zodoende steeds meer vermogen op. De VVD maakt zich dus sterk voor 'staatssocialisme'.

Dezelfde ondeugdelijke redenering – 'niet op de pof leven' – is te vinden in het verkiezingsprogramma van D66.[40] De opstellers van het verkiezingsprogramma van deze partij boezemen de kiezers angst in met het gegeven dat de schuld van de overheid gelijk staat aan € 53.000 per huishouden. Het is nog erger. Eind 2010 stond de overheid al voor 460 miljard euro bij haar schuldeisers in het krijt, wat overeenkomt met ruwweg € 60.000 per huishouden. Dit blijkt uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek opgestelde overheidsbalans.[41] Maar tegenover de schuld van de overheid staan talrijke bezittingen: dijken, wegen, openbaar kunstbezit, rechten op een winstdeel bij de exploitatie van aardgasbellen, noem maar op. Die bezittingen samen zijn veel meer waard dan de uitstaande schuld (tabel 3-5). Per saldo had de overheid eind 2010 een positief vermogen van ruim 380 miljard euro. D66 had tijdens de verkiezingscampagne even goed, zo niet beter kunnen toeteren dat elk huishouden € 51.000 bezit als 'aandeel' in het nettovermogen van de 'bv Nederland'.

39 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2012), p. 10.
40 Democraten 66 (2012), p. 4-5.
41 Bij de bepaling van de omvang van de overheidsschuld volgt het CBS de Europese regels voor het opstellen van de Nationale rekeningen. Door andere definities en waarderingsgrondslagen komt deze NR-schuld per eind 2010 circa 13 procent van de economie hoger uit dan de EMU-schuld van de overheid, die wordt becijferd volgens de richtlijnen van de Economische en Monetaire Unie. Het Stabiliteits- en Groeipact bevat een plafond voor de EMU-schuld.

Tabel 3-5 **Overheidsbalans** (× miljard euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Bezittingen	700	850	850	844	822
Schulden	−322	−425	−433	−460	457
Overheidsvermogen	378	425	417	384	365

Bronnen: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 38; Centraal Bureau voor de Statistiek (2012a), p. 226

Bovenstaande kritiek op de bezweringsformules waarmee VVD en D66 de noodzaak van structureel begrotingsevenwicht beklemtonen neemt niet weg, dat verbetering van het structurele begrotingssaldo gewenst kan zijn met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De overheid kan wel blijvend tekorten realiseren, maar wanneer haar financiën – door de vergrijzing en het opraken van de aardgasvoorraden – onhoudbaar zijn, zijn vroeg of laat maatregelen nodig om het tekort te beperken, anders explodeert de overheidsschuld op enig moment.[42] Bij te lang uitstel van maatregelen dreigt een onevenredig groot deel van de ooit noodzakelijke bezuinigingen en/of lastenverzwaringen dan bij latere generaties terecht te komen. De verdeling van de lasten van noodzakelijke maatregelen over generaties wordt overigens niet alleen bepaald door het tempo waarin het houdbaarheidstekort wordt weggewerkt, maar ook door de aard van de maatregelen waarmee dat gebeurt. Ingrepen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren pakken ongelijk uit voor individuen uit verschillende generaties.[43]

Nu bij uitvoering van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II mogelijk een houdbaarheidsoverschot van een procent van de economie binnen bereik komt,[44] terwijl voor 2017 toch een structureel begrotingstekort wordt verwacht, snijdt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ogenschijnlijk niet langer hout als argument om toe te werken naar structureel begrotingsevenwicht. Maar pas op! Bij het berekenen van het houdbaarheidstekort van de overheidsfinanciën gebruikt het Centraal Planbureau zijn eigen methode om het structurele tekort te bepalen. De CPB-methode levert voor 2017 gunstiger uitkomsten op dan de methode die de Europese Unie aan de lidstaten voorschrijft. De omvang van het houdbaarheidssaldo is ook om andere redenen met veel onzekerheid omgeven. De keuze van het na te streven structurele begrotingssaldo kan dan ook beter op andere overwegingen worden gebaseerd.

Een structureel tekort van anderhalf procent van de economie is economisch gezien niet problematisch. Doordat de overheidsinvesteringen iets hoger liggen, voorkomt dit mikpunt dat het vermogen van de overheid fors toeneemt. Wanneer op een structureel tekort van anderhalf procent van het bbp wordt gekoerst, in plaats van op structureel begrotingsevenwicht, ontstaat

42 Zie onderdeel 1.5.
43 Zie onderdeel 4.4.
44 Zie onderdeel 1.5.

aanvankelijk een extra budgettaire ruimte ter grootte van anderhalf procent van de economie.[45] Die extra ruimte kan worden gebruikt voor hogere overheidsuitgaven of verlaging van de belastingen. Ook een combinatie van beide soorten maatregelen is vanzelfsprekend denkbaar.

In euro loopt de overheidsschuld door het permanente structurele tekort voortdurend hoger op. Wanneer de economie (in euro) jaarlijks met meer dan anderhalf procent groeit, daalt desondanks de schuldquote. Stel dat de hoeveelheid van de binnenlandse productie jaarlijks met 1 procent toeneemt en dat de inflatie twee procent per jaar bedraagt. In euro groeit de economie in dat geval jaarlijks dus met drie procent. Op den duur komt de schuldquote dan uit in de buurt van vijftig procent:

$$\textbf{schuldquote tendeert naar:}\ \frac{\textbf{structureel tekort} = 1{,}5}{\textbf{nominale economische groei} = 3} \times 100 = 50$$

Dit uiteindelijk te bereiken schuldniveau is niet problematisch. Het is lager dan het 'prudente' (behoedzame) schuldenpeil van tussen de zestig en de tachtig procent van de economie, dat recent is becijferd door twee medewerkers van het Centraal Planbureau.[46] Een schuldquote van vijftig procent blijft eveneens beneden de bovengrens voor de overheidsschuld van zestig procent, die is verankerd in het Stabiliteits- en Groeipact. Het verleden leert dat de overheid over een lange termijn gezien kan lenen tegen gemiddeld vier procent. Bij een schuld ter grootte van de helft van de economie stabiliseren de rentelasten dan op het huidige peil van twee procent van de economie ($4 \times 50/100 = 2$).

Voordat tegenstanders van bezuinigingen en voorstanders van belastingverlaging zich rijk rekenen, dienen zij te bedenken dat het structurele tekort bij uitvoering van het huidige regeerakkoord in 2017 al uitkomt op bijna anderhalf procent van de economie (tabel 3-3).[47] Veel extra budgettaire ruimte biedt bovenstaande redenering voor de komende jaren dus niet.

Een permanent tekort op de begroting kent bovendien ook aanzienlijke bezwaren. Het zou indruisen tegen in Brussel gemaakte begrotingsafspraken, waarmee ook Nederland heeft ingestemd. Die afspraken houden in dat het structurele tekort ten hoogste een half procent van het bbp mag zijn. Tenzij de Europese Commissie en de andere lidstaten alsnog instemmen met een hogere limiet, riskeert Nederland met een blijvend tekort van meer dan een half procent van het bbp een boete.

Een ander bezwaar is dat – uitgaande van een structureel tekort van anderhalf procent van het bbp in conjunctureel neutrale jaren – het *feitelijke* tekort al snel uit zal komen boven drie procent van de economie, zodra de conjunctuur tegenzit. Omdat het feitelijk tekort niet groter

45 Na een lange periode met begrotingen in evenwicht is de overheidsschuld grotendeels verdwenen en zijn de jaarlijkse rentelasten te verwaarlozen. Wegsmeltende rentelasten scheppen ruimte om andere overheidsuitgaven te verhogen of de belastingen te verlagen. Door de keuze voor een structureel tekort van anderhalf procent liggen de rentelasten in de toekomst op een hoger peil. Op langere termijn snoepen stijgende rentelasten een steeds groter deel van de aanvankelijke geschapen extra budgettaire ruimte op. De rentelasten nemen zelfs meer toe dan de initieel gecreëerde extra budgettaire ruimte, wanneer de rente die wordt vergoed op de overheidsschuld hoger is dan de nominale economische groei. Eens te meer blijkt: gratis lunches worden niet geserveerd.

46 Lukkezen en Suyker (2013), p. 14.

47 Dit is het structurele begrotingstekort, berekend op basis van de methode van de Europese Commissie.

mag zijn dan drie procent van de economie, dient de regering dan vrijwel direct via bezuinigingen en belastingverhogingen te corrigeren. Dat geeft in Den Haag een hoop ambtelijk en politiek gedoe, vooral wanneer enkele van dergelijke operaties kort na elkaar nodig zouden zijn. Bovendien maken zulke overhaaste ingrepen de recessie dieper. Door bezuinigingen en lastenverzwaringen knijpt de overheid de nationale bestedingen tijdens een recessie af, terwijl die dan toch al onder druk staan. Bij structureel evenwicht op de begroting duurt het langer, voordat de drieprocentnorm voor het feitelijke tekort wordt geschonden. Nu corrigerende maatregelen minder snel nodig zijn, verscherpt de conjunctuurbeweging niet onder invloed van het begrotingsbeleid. Het nadeel dat een structureel tekort van anderhalf procent van het bbp eerder noopt tot maatregelen die het economisch herstel na een recessie bemoeilijken, moet vanzelfsprekend meewegen bij het uitstippelen van een verantwoord begrotingsbeleid.

Ten slotte betekent een begroting, die structureel in evenwicht is, dat latere generaties dankzij de kleinere overheidsschuld over meer financiële armslag beschikken.

4
De verzorgingsstaat als herverdelingsmachinerie

4.1 Leefsituatie en verzorgingsstaat

Iemands 'leefsituatie' hangt af van heel veel dingen. Op sommige omstandigheden en gebeurtenissen die een blijvend stempel op hun leven zullen zetten, hebben mensen geen enkele greep: de genen waarmee zij worden geboren, de omgeving waarin zij als jong kind opgroeien. Natuurrampen en oorlogsgeweld zijn ingrijpende gebeurtenissen die mensen overkomen, zonder dat zij die eenvoudig kunnen ontlopen. Andere zaken hebben mensen daarentegen min of meer in eigen hand. Door hard te werken en spaarzaam te leven neemt de kans toe dat zij financieel vermogen opbouwen. Wie gezond eten en niet roken hoeven minder vaak naar de dokter en leven langer, zo leert de statistiek. Werknemers die hun vak bijhouden verbeteren hun kansen op de arbeidsmarkt. Genen en opvoeding hebben weer wel invloed op de mate waarin iemand zijn leven in eigen hand probeert te nemen. Toch spelen toeval en geluk een blijvend grote rol. Iedereen die terugdenkt aan de eerste kennismaking met zijn latere levenspartner zal het beamen. Ook wie ploeteren en hun uiterste best doen, kunnen stranden – soms in het zicht van de haven. Bijvoorbeeld bij onvrijwillig ontslag na een reorganisatie, of doordat zij buiten hun schuld het slachtoffer worden van een ernstig verkeersongeluk. In een verzorgingsstaat komt de overheid de pechvogels financieel tegemoet.

Het spreekt vanzelf, dat de leefsituatie en de mate van sociale bescherming nauw samenhangen met de stand van de economie. In de periode na de Tweede Wereldoorlog neemt de welvaart sterk toe. Het gemiddelde inkomen per Nederlander – van baby tot hoogbejaarde – is sinds het begin van de jaren vijftig verviervoudigd.[1] Nederland is een van de meest welvarende landen in Europa. Per hoofd van de bevolking produceerden we in 2013 voor circa € 36.000. De sterke stijging van de welvaart in de naoorlogse periode heeft een dubbele oorzaak.

Ten eerste is de arbeidsdeelname van vrouwen fors toegenomen. Tot aan het eind van de jaren vijftig bleef het tamelijk uitzonderlijk dat gehuwde vrouwen buitenshuis werkten. Zij werden onderhouden door hun kostwinner. Dit kostwinnersmodel is achterhaald. Het tweeverdienersgezin zet nu de toon. De bijdrage van vrouwen aan de nationale productie is vooral goed zichtbaar in de zorgsector en aan onderwijsinstellingen.

De stijging van de welvaart is – behalve aan de veel hogere arbeidsdeelname van vrouwen – verder te danken aan de verbetering van de arbeidsproductiviteit. Tegenwoordig produceert iedereen in een uur veel meer goederen of diensten dan vroeger het geval was. Dankzij hun hoog opgevoerde productiviteit kunnen Nederlanders het zich bovendien veroorloven korter te werken. Aan het begin van de jaren zestig wordt de vrije zaterdag ingevoerd. Werknemers krijgen daarna steeds meer vakantiedagen. In de jaren tachtig komen daar nog atv-dagen bij.[2] Bovendien wint werken in deeltijd sterk aan populariteit. De welvaartsgroei sinds de oorlog blijkt

1 De Nederlandse economie is in de periode 1950-2012 met 672 procent toegenomen. De bevolking groeide in deze periode met 65 procent. Het inkomen per hoofd steeg dus met een factor 4,07. Bron: The Conference Board.

2 Atv = arbeidstijdverkorting.

dus niet alleen uit het hoge consumptiepeil, maar ook uit het feit dat mensen over (veel) meer vrije tijd beschikken (tabel 4-1).

Niet iedereen profiteert evenveel van de economische groei. Wel probeert de overheid in de naoorlogse periode zo veel mogelijk mensen te laten delen in de toenemende voorspoed. Met dit oogmerk wordt het nationale inkomen, nadat het is verdiend, in Nederland opnieuw verdeeld. Het stelsel van sociale zekerheid is de spil waar deze herverdeling om draait. In de jaren vijftig staat de verzorgingsstaat nog in de kinderschoenen. Inmiddels zijn we gewend geraakt aan de grote welvaart en tal van sociale verworvenheden. Maar ouderen herinneren zich nog goed, hoe anders het leven een halve eeuw geleden was.

Tabel 4-1 **Groeiende welvaart**

	1950	1980	2012	index[a]
Netto-inkomen modale werknemer (× € 1.000)[b]	16,0[c]	21,1	24,4	153
Inkomen per hoofd van de bevolking (× € 1.000)[d]	8,8	21,9	35,8	407
Gemiddeld aantal arbeidsuren bij voltijdbaan	2.280	1.840	1.720	75

a Met 1950 = 100; voor de eerste regel geldt: 1964 = 100.
b Alleenverdiener met twee jonge kinderen. Inkomen (zonder inkomensafhankelijke toeslagen) in euro met de koopkracht van 2012. Cijfer in de kolom 1950 is voor 1964 (eerdere jaren onbekend).
c Betreft het jaar 1964 (voor eerdere jaren niet door het CPB berekend).
d Waarde van de binnenlandse productie gedeeld door het aantal inwoners.

Bronnen: mededeling Centraal Planbureau; statline.cbs.nl (Historie arbeid)

Gezondheidszorg

In vergelijking met toen leven mensen nu veel langer in goede gezondheid. Een van de oorzaken is de vooruitgang van de medische wetenschap. In 1967 voert de Zuid-Afrikaanse chirurg Christian Barnard de eerste geslaagde harttransplantatie van mens op mens uit. Hartchirurgie wordt de normaalste zaak van de wereld. Tegenwoordig vinden in de 25 Nederlandse ziekenhuizen waar zij worden gedaan meer dan zeventienduizend hartoperaties plaats. Daarbij gaat het in veruit de meeste gevallen overigens niet om transplantaties. Met iets meer dan tachtig jaar hoort de gemiddelde levensverwachting van Nederlandse mannen tot de hoogste in Europa. Dat komt niet alleen, doordat de dokters tegenwoordig veel meer kunnen. Een andere oorzaak is de forse daling van het aantal dodelijke verkeersongelukken, tot rond zevenhonderd per jaar.

Onderwijs

In de jaren vijftig tellen de klassen van de lagere scholen vaak dertig tot veertig leerlingen, soms nog meer. Sindsdien is de gemiddelde klassengrootte in het basisonderwijs met een derde verminderd tot circa 23. Het sprak toentertijd allesbehalve vanzelf, dat begaafde kinderen konden doorleren. Het stelsel van studiefinanciering moest nog van de grond af worden opgebouwd. Tegenwoordig heeft een derde van de beroepsbevolking een hogere beroepsopleiding gedaan of een universitaire studie afgerond, mede dankzij de ruimschoots beschikbare financiële hulp van de overheid tijdens de studiejaren.

Wonen

De kwaliteit van de huizen is sterk verbeterd. De gemiddelde vloeroppervlakte in vierkante meter is groter, isolatie bij nieuwbouw nu standaard. Een halve eeuw geleden verwarmden de meeste mensen alleen de woonkamer, met een kolenkachel. Voor een douche waren zij nog vaak aangewezen op het gemeentelijke badhuis. Voor kinderen was het alternatief een schrobbeurt op zaterdag in de zinken teil. De komst van het aardgas maakt alles anders. De mijnen in Limburg gaan dicht. Vandaag de dag zijn zo goed als alle woningen in Nederland aangesloten op het gasnet, voorzien van een badkamer, stromend warm water en (centrale) verwarming.[3]

Destijds huurde twee derde van de bevolking. Tegenwoordig woont een ruime meerderheid van de Nederlanders in een koophuis.[4] De helft van de woningvoorraad is na 1970 gebouwd. De in het begin van de jaren zeventig ingevoerde huursubsidie (tegenwoordig: huurtoeslag) maakt ook duurdere huurwoningen (met een maandhuur tot € 681) financieel bereikbaar voor mensen met lage inkomens.

4.2 Inkomensherverdeling

Deze prestaties daargelaten, pleegt het succes van de verzorgingsstaat toch vooral te worden afgemeten aan de vooruitgang die is geboekt bij de bestrijding van armoede. In Nederland probeert de overheid alle inwoners minimale bestaanszekerheid te garanderen. Daartoe legt zij als het ware een 'vloer' in het inkomensgebouw. Inzake de hogere verdiepingen voert de overheid geen beleid om de inkomensverdeling doelbewust bij te sturen.[5] Wel genieten werkenden belastingvoordelen die uitkeringsontvangers niet krijgen. Toch lijkt de dragende gedachte te zijn dat de bestaande inkomensverhoudingen deugen. Politici in Den Haag streven er namelijk naar dat de inkomensontwikkeling van de meeste gezinnen in de pas loopt. De gevolgen van maatregelen die de koopkracht van specifieke groepen hard raken worden vaak met een op die groepen toegesneden lastenverlichting of via een ruim bemeten overgangsregeling weer verzacht.

Volksvertegenwoordigers willen kunnen controleren in hoeverre dat streven naar een tamelijk gelijkmatige inkomensontwikkeling wordt waargemaakt. Dat verklaart de soms buitensporige aandacht in de Tweede Kamer voor 'koopkrachtplaatjes'.

Koopkrachtplaatjes

Het Centraal Planbureau maakt de inkomensgevolgen van wijzigingen van belastingwetten en aanpassingen van het stelsel van sociale zekerheid zichtbaar met behulp van zogeheten koopkrachtoverzichten. Langs de horizontale as van zulke plaatjes (figuur 4-1) zijn inkomensniveaus uitgezet, oplopend van nul (uiterst links) tot € 125.000 (uiterst rechts). Langs de verticale as staan veranderingen in de koopkracht. Die liggen van het ene op het andere jaar in de regel ergens tussen plus twee en min twee procent, al zijn er ook flinke uitschieters. Hoe komt het planbureau aan die cijfers?

Met de computer bootst het CPB de gevolgen van voorgenomen overheidsmaatregelen na voor een steekproef van ongeveer 85 duizend *werkelijk bestaande* huishoudens, waarin een kwart miljoen personen leeft. Gegevens over de situatie van die huishoudens – zoals de gezinssamenstelling, bezit van spaargeld – komen uit diverse bij de overheid beschikbare gegevensbestanden. Van elk huishouden is bijvoorbeeld bekend of het huurt dan wel een koopwoning bezit, en hoe

3 Sociaal en Cultureel Planbureau (2011a), p. 290.
4 Sociaal en Cultureel Planbureau (2011a), p. 284.
5 Sociaal en Cultureel Planbureau (2011b), p. 94.

hoog de maandelijkse woonlasten zijn. Voor elk van de 85 duizend huishoudens afzonderlijk berekent het CPB de koopkrachtverandering.

Het kan gaan om de gevolgen voor de huishoudportemonnee van een afzonderlijke maatregel. Het kan ook gaan om de koopkrachtverandering van het ene op het andere jaar. In het laatste geval houden de CPB-medewerkers niet alleen rekening met de inkomensgevolgen van overheidsmaatregelen, maar ook met de inflatie, en bij werknemers met de gemiddelde stijging van de cao-lonen. Omdat de positie van bijna elk huishouden anders is, vind je elk huishouden uit de steekproef terug als een stipje, ergens in het koopkrachtbeeld. De plek van dat stipje wordt bepaald door de hoogte van het inkomen (op de horizontale as) en de door de computer nagebootste koopkrachtverandering (op de verticale as). Als uitkomst van de uitgevoerde berekeningen tonen de plaatjes een 'puntenwolk' van alle stipjes. Die puntenwolk verbeeldt dus de koopkrachtverandering van alle huishoudens uit de steekproef.

Het planbureau maakt ook plaatjes met een puntenwolk voor bepaalde typen huishoudens. Zo zijn er plaatjes met de koopkrachtverandering van werkende tweeverdieners, van alleenstaande uitkeringsontvangers en van gepensioneerde tweeverdieners. De koopkracht van bijna alle werkende tweeverdieners gaat in 2014 omhoog (figuur 4-1). Daarbij is wel sprake van een flinke spreiding. De puntenwolk laat dit duidelijk zien; sommige huishoudens zien hun koopkracht nauwelijks toenemen, terwijl voor meer fortuinlijke huishoudens de koopkracht veel sterker stijgt, in sommige gevallen met tegen de zes procent.

Figuur 4-1 **Puntenwolk met koopkrachtverandering werkende tweeverdieners in 2014** (procenten)

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

In oktober 2012 sluiten VVD en PvdA hun regeerakkoord *Bruggen slaan*. Direct daarna ontstaat grote onrust over de inkomensgevolgen van de tussen beide partijen gemaakte afspraken. Het gaat vooral om de gevolgen van de voorgenomen omzetting van de vaste premie voor de ziektekostenverzekering in een inkomensafhankelijke premie.[6] De media berichten over een zeer aanzienlijke koopkrachtdaling die voor sommige groepen dreigt. Het Centraal Planbureau ver-

6 Over de collectieve financiering van ziektekosten meer in onderdeel 7.3.

schaft prompt een uitgebreide toelichting.[7] De Tweede Kamer vraagt het NIBUD om een *second opinion*. Alle bij deze gelegenheid aangeleverde koopkrachtcijfers wijzen in dezelfde richting. Niet verwonderlijk. Koopkrachtoverzichten zijn bij uitstek geschikt om de inkomensgevolgen van een specifieke overheidsmaatregel na te bootsen, zoals een andere premiestelling voor de ziektekostenverzekering.

De overzichten schieten echter ernstig tekort als het erom gaat de toekomstige algemene inkomensontwikkeling van gezinnen in Nederland te traceren. Dat komt door vier beperkingen van de koopkrachtplaatjes. Allereerst hangt de voorgespiegelde algemene koopkrachtontwikkeling sterk af van de toekomstige gang van zaken in de economie. Het CPB maakt tal van veronderstellingen hoe de economische groei, de inflatie en de overheidsfinanciën zich zullen ontwikkelen, soms tot vijf jaar vooruit. De kans dat de werkelijkheid zich in alle opzichten naar die veronderstellingen voegt is miniem.

Een tweede beperking is dat het planbureau zich behelpt met gedateerde gegevens. Eind 2012 rekende het bureau nog steeds op basis van gegevens over huishoudens in 2002 – hun gezinssamenstelling, hun inkomensbestanddelen, hun woonsituatie en zo meer. Met kunst- en vliegwerk is het gebruikte gegevensbestand weliswaar keer op keer geactualiseerd, maar in tien jaar tijd verandert er veel. De kans is groot dat de modelbouwers met die dynamiek onvoldoende rekening hebben kunnen houden. In de loop van 2014 schakelt het CPB over op een recenter bestand, met inkomensgegevens uit 2010.[8]

Misschien de belangrijkste tekortkoming van de inkomensplaatjes is dat de makers ervan de inkomensveranderingen missen die het gevolg zijn van het vinden van (ander) werk, de promotie naar een beter betalende functie, werkloos worden en wijzigingen in de huishoudenssituatie – gaan samenwonen, scheiden, familie-uitbreiding, kinderen die uit huis gaan. In feite zien huishoudens hun inkomen voor driekwart stijgen of dalen door zulke positieveranderingen, die volledig buiten de gepresenteerde 'statische' koopkrachtbeelden blijven. De plaatjes vangen dus maar een kwart van de werkelijke inkomensdynamiek.

Ten slotte ontbreekt vijftien procent van de bevolking in de voor de plaatjes gebruikte steekproef. Voor zelfstandige ondernemers en studenten worden ze niet gemaakt.

Inkomensverdeling

Het beeld dat oprijst uit de koopkrachtoverzichten zegt dus weinig of niets over de werkelijke veranderingen in de inkomensverdeling. Die kunnen alleen achteraf, met twee jaar vertraging, worden vastgesteld aan de hand van cijfers uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde inkomensstatistiek. Bewerking van die cijfers levert 'dynamische' koopkrachtbeelden op, die laten zien hoe het inkomen van de Nederlanders zich in feite van jaar tot jaar heeft ontwikkeld. Het CBS baseert zijn inkomensstatistieken hoofdzakelijk op gegevens die de Belastingdienst daarvoor geanonimiseerd ter beschikking stelt. Een van de consequenties hiervan is dat een in omvang toenemend of juist krimpend 'zwart' circuit niet in de inkomensstatistiek is terug te vinden. Het gaat hier immers om inkomen dat mensen frauduleus buiten het blikveld van de fiscus houden.

7 Centraal Planbureau (2012g).

8 De puntenwolken in de *Macro Economische Verkenning 2015* zijn de eerste op basis van het verse gegevensbestand (met data uit het Inkomens Panel Onderzoek 2010 van het CBS).

De zwakte van koopkracht

Het is de droom van Nederlandse beleidsmakers: een koopkrachtgrafiek met 16,7 miljoen stippen, één voor iedere Nederlander. Klik op zo'n stip en je ziet een foto van een landgenoot. Daaronder al zijn of haar vitale gegevens: inkomen, leeftijd, burgerlijke staat, beroep, hypotheek, auto, energieverbruik en wat verder maar van invloed kan zijn op de koopkracht. Zoveel Nederlanders, zoveel stippen. Samen vormen ze een enorme puntenwolk op het computerscherm van de beleidsmaker. Een zwarte vlek in het midden, waar de grootste dichtheid van stippen zit, met een naar alle kanten steeds ijler uitwaaierend patroon van stippen. De beleidsmaker kan de puntenwolk laten bewegen, laten dansen. Als hij de bijstand verhoogt, schieten aan de linkerkant van de wolk enkele duizenden stippen omhoog. Beperkt hij de hypotheekrenteaftrek, dan stort aan de rechterkant een stuk wolk omlaag. Het blijft nog een droom. Het CPB heeft geen koopkrachtgrafiek met 16,7 miljoen puntjes, maar wel een puntenwolk van zo'n 85 duizend stippen.

Bron: Mathijs Bouman, *Het Financieele Dagblad*, 8 november 2012

Redelijke inkomensverdeling

Officieel maakt de overheid zich sterk voor een 'redelijke' inkomensverdeling. Over wat in dit verband redelijk is, valt te twisten. Een twee derde meerderheid van de mensen in Nederland, die daarover worden ondervraagd, acht de inkomensverschillen op dit moment te groot.[9] Zij hebben waarschijnlijk vooral de topinkomens en riante bonusregelingen in het bedrijfsleven op het oog, mogelijk ook de salarissen van een deel van de bestuurders van ziekenhuizen, woningcorporaties en onderwijsinstellingen, die soms een stuk boven de 'Balkenendenorm' liggen. Dat is de populaire benaming van de WNT-norm[10] voor de maximale bezoldiging van topfunctionarissen in collectief gefinancierde sectoren van de economie. In 2014 dicteert de WNT-norm een maximumbezoldiging van € 230.474 per jaar.

Denkbaar is dat een deel van de ondervraagden tegelijk van mening is dat het inkomensverschil tussen hardwerkende Nederlanders en uitkeringsontvangers te gering is. Daarover zijn uit opinieonderzoek geen harde cijfers beschikbaar. Het debat over de persoonlijke inkomens is nogal eens emotioneel. Deelnemers hebben relevante cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek zelden paraat.

Nivellering, daarna denivellering

Die cijfers van het CBS over de inkomensverdeling laten zien dat de inkomensongelijkheid in Nederland in de loop van de twintigste eeuw drastisch is verminderd. Vooral het inkomensaandeel van de kapitaalverschaffers loopt terug. Tot het eind van de jaren zeventig gaat dat proces van inkomensnivellering onverdroten door. Het raakt in een stroomversnelling door de na de Tweede Wereldoorlog op stoom komende uitbreiding van de verzorgingsstaat. Grote groepen krijgen voor het eerst *recht* op financiële steun – ouderen en weduwen via een volksverzekering, mensen zonder voldoende andere middelen van bestaan via de bijstand. Tot het midden van de

9 Sociaal en Cultureel Planbureau (2013a), p. 122.
10 WNT = Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

jaren zeventig stijgen de laagste uitkeringen bovendien veel sneller dan de verdiende inkomens. Voorstanders van een betrekkelijke egalitaire inkomensverdeling beschouwen dat als een groot succes.

Vanaf het begin van de jaren tachtig nemen de inkomensverschillen in Nederland weer wat toe, onder andere door het overheidsbeleid met betrekking tot de belastingen en de sociale zekerheid. Het toptarief van de inkomstenbelasting, dat in 1989 nog 72 procent bedraagt, gaat in 1990 naar 60 procent en is vanaf 2002 52 procent. De vermogensbelasting-oude-stijl is afgeschaft. Het tarief van de erfbelasting is rond het midden van de jaren nul aanzienlijk verzacht. De sociale zekerheid is tegelijkertijd versoberd. Aangescherpte sociale wetten maken het lastiger om voor een uitkering in aanmerking te komen. Als gevolg van de vele malen toegepaste 'ontkoppeling' groeien de door werkenden verdiende lonen en salarissen langzaam weg van het wettelijk minimumloon en de daaraan vastgeklonken laagste sociale uitkeringen.[11]

Los hiervan nemen in het bedrijfsleven de loonverschillen toe.[12] Deze minder uniforme groei van de salarissen is verdedigd als middel om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Te gering geworden beloningsverschillen tussen werknemers onderling zouden onvoldoende stroken met hun uiteenlopende vaardigheden. Toenemende loonverschillen zouden werknemers moeten lokken naar plaatsen waar zij het hardst nodig zijn. Het is zeer de vraag of arbeidsmarkten zo soepel werken als de voorstanders van denivellering hier veronderstellen. Bijzonder hoge beloningen voor de top van de onderneming kunnen bovendien de bereidheid bij de werknemers van dat bedrijf verminderen om de onder omstandigheden soms noodzakelijke loonmatiging te accepteren.

Instrumenten

Terloops zijn instrumenten genoemd waarmee de overheid de inkomensverdeling kan beïnvloeden, zoals de belastingtarieven en de hoogte van de sociale uitkeringen. Vooral de inkomstenbelasting lijkt geschikt om bestaande inkomensverschillen te verkleinen. Haar tarief is progressief, en voor alle belastingplichten geldt dezelfde algemene heffingskorting, zodat mensen een groter deel van hun inkomen aan de fiscus afdragen naarmate zij meer verdienen. Toch is de herverdeling door alle belastingen en sociale premies samen minder groot dan vaak wordt gedacht.[13] De herverdeling van inkomens wordt niet zozeer bereikt via door de overheid opgelegde heffingen, maar vooral via sociale uitkeringen.

Sommige daarvan – in het bijzonder bijstandsuitkeringen – komen uitsluitend ten goede aan huishoudens met de laagste inkomens. Er bestaat immers alleen aanspraak op bijstand, wanneer iemands inkomen uit overige bronnen tekortschiet voor een bestaan op het sociaal minimum. Ook AOW-uitkeringen dragen bij aan de sterke herverdeling van inkomens, doordat op dit moment een vijfde van de 65-plussers, behalve het staatspensioen, nauwelijks of geen andere inkomsten heeft.

Onderzoek bevestigt dat rond het midden van de jaren nul de inkomensongelijkheid in 28 industrielanden met gemiddeld een derde verminderde door de combinatie van licht progressieve heffingen op het inkomen en sociale uitkeringen.[14] Uitkeringen droegen voor ruwweg vier

11 Ook doordat de incidentele component van de loonstijging buiten de koppeling blijft, dus niet aan uitkeringsontvangers wordt doorgegeven, groeien de verdiende lonen en de laagste sociale uitkeringen langzaam uit elkaar. Zie onderdeel 3.2 voor een toelichting op het begrip 'incidenteel'.

12 Ter Weel (2012).

13 Trimp en De Kam (2011).

14 Wang *et al.* (2012).

vijfde aan deze inkomensnivellering bij, belastingen over het inkomen amper een vijfde. Alleen in de Verenigde Staten van Amerika en Australië zette vooral de inkomstenbelasting het breekijzer in de inkomensverhoudingen. In dit internationaal vergelijkende onderzoek is niet gekeken naar de effecten van gesubsidieerde voorzieningen die de overheid speciaal richt op mensen uit lagere-inkomensgroepen. Worden zulke voorzieningen meegeteld, dan leidt overheidsingrijpen tot een verdergaande herverdeling van de inkomens dan uit het onderzoek blijkt.

Resultaten

Om de resultaten van het door de overheid gevoerde inkomensbeleid zichtbaar te maken, is de verdeling van de *verdiende* inkomens het logische vertrekpunt. Het verdiende inkomen is de optelsom van alles wat in een huishouden binnenkomt in de vorm van loon of salaris, winst van zelfstandige ondernemers en de opbrengst van het vermogensbezit – rente op spaarrekeningen en dividend op aandelen. De verdeling van de verdiende inkomens over de Nederlandse huishoudens is bekend uit de inkomensstatistiek van het CBS.

Door heffingen op het inkomen en tal van sociale uitkeringen sleutelt de overheid aan de inkomensverdeling. De door huishoudens over hun inkomen afgedragen heffingen zijn in de inkomensstatistiek te vinden. Om de via deze heffingen teweeggebrachte herverdeling te traceren zijn huishoudens (op basis van hun netto-inkomen) eerst in een lange rij gezet. De stoet begint met de dwergen met een laag inkomen, zoals studenten. De reuzen (de miljonairs) sluiten de rij. Vervolgens zijn de deelnemers aan deze 'parade van Pen' onderverdeeld in tien even grote groepen.[15] Elk van deze 'tien-procentgroepen' omvat dus tien procent van de in totaal 7,5 miljoen Nederlandse huishoudens.

De parade van Pen leert dat de verdeling van de verdiende inkomens nogal scheef is. De veertig procent van de armste huishoudens beschikt over slechts 11 procent van het totale in Nederland verdiende inkomen (tabel 4-2). De eerste tien-procentgroep bestaat vrijwel geheel uit studenten, die weinig inkomen uit arbeid of vermogen hebben. In de eerste vier tien-procentgroepen zitten überhaupt weinig economisch actieven. Deze huishoudens zijn niet of nauwelijks (meer) ingeschakeld bij de geregistreerde nationale productie en zij zijn voor hun levensonderhoud hoofdzakelijk aangewezen op inkomensoverdrachten van de overheid. De tien procent van de huishoudens met de hoogste inkomens (in de tiende tien-procentgroep) is goed voor 31 procent van al het verdiende inkomen.

Huishoudens genieten ook inkomsten waar ze niet voor hebben gewerkt en gespaard. Zo ontvangen gezinnen met jonge kinderen elk kwartaal kinderbijslag. Werklozen verdienen niets, maar zij krijgen een WW-uitkering, of ze zitten in de bijstand. Gepensioneerden hebben AOW en vaak een pensioen, dat hun AOW-uitkering aanvult. Voor dat pensioen is in het verleden een deel van hun destijds verdiende inkomen bij een pensioenfonds gestort. Door de inkomsten in de vorm van diverse sociale uitkeringen op te tellen bij het verdiende inkomen (voor zover dat er is) vinden we de totale geldstroom die bij huishoudens binnenkomt. Maar er loopt omgekeerd ook een geldstroom in de richting van de overheid: huishoudens moeten over hun inkomen inkomstenbelasting en sociale premies afdragen. Na aftrek van die bijdragen aan de schatkist resteert het netto-inkomen van een huishouden.

Vergelijking van de verdeling van de verdiende inkomens met die van de netto-inkomens laat slechts één conclusie toe: de inkomstenbelasting en het stelsel van sociale zekerheid maak-

15 Deze optocht is bedacht door en genoemd naar de Groningse econoom Jan Pen (1921-2010).

ten de inkomensongelijkheid rondom de eeuwwisseling een stuk kleiner. Het aandeel van de veertig procent van de huishoudens met de laagste inkomens schiet omhoog van ruim 11 procent in het totale verdiende inkomen tot ruim 16 procent in het totale netto-inkomen. Het aandeel van de tien procent van de huishoudens met de hoogste inkomens krimpt daarentegen van 31 procent in het totale verdiende inkomen tot 26 procent in het totale netto-inkomen.

Tabel 4-2 **Inkomensherverdeling in de verzorgingsstaat in 1999**
(het procentuele aandeel van elke tien-procentgroep in het totale inkomen)

Tien-procentgroep	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Verdiende inkomen	0,5	2,3	3,0	5,5	6,4	8,3	10,8	13,5	18,6	30,9
Netto-inkomen	0,6	3,7	5,4	6,6	7,8	9,3	11,0	13,2	16,3	26,0
Profijtinkomen	0,6	4,3	6,3	6,5	8,0	9,4	10,9	12,8	15,7	25,5

Bronnen: Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), p. 157; aanvullende cijfers van het SCP, ontvangen per e-mail op 19 januari 2004

Het netto-inkomen geeft nog niet aan in hoeveel van hun behoeften de leden van een huishouden kunnen voorzien. Omdat de overheid – afgezien van uitkeringen en toeslagen – ook allerlei zaken gratis of beneden de kostprijs ter beschikking stelt, moet dat 'profijt van de overheid' bij het netto-inkomen worden opgeteld. Het gaat dan om de geldwaarde van het gebruik dat huishoudens maken van gesubsidieerde voorzieningen, zoals openbaar vervoer, onderwijs en gezondheidszorg. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft de afgelopen 35 jaar herhaaldelijk zulke profijtstudies gedaan. Welke voorzieningen huishoudens precies gebruiken is bekend uit grootschalige enquêtes. Die gegevens combineert het SCP om – uitgaande van het netto-inkomen van elk huishouden – ook het 'profijtinkomen' te berekenen, dat is het inkomen inclusief het profijt van de overheid.

Het profijt van collectieve goederen, zoals openbaar bestuur, dijken en defensie, rekent het SCP overigens niet aan huishoudens toe. Kenmerkend voor deze goederen is dat iedereen ervan profiteert. Het is echter niet bekend in welke mate individuen met deze collectieve goederen zijn gebaat.[16] De SCP'ers kijken alleen naar zaken zoals gezondheidszorg, onderwijs, woonsubsidies en openbaar vervoer, waarvan per huishouden kan worden vastgesteld hoeveel het van deze voorzieningen profiteert. Zou het hierbij blijven, dan wordt het profijtinkomen te rooskleurig voorgesteld. Huishoudens betalen uit hun netto-inkomen ook belastingen die zijn begrepen in de prijs van goederen en diensten, zoals btw, accijnzen en milieubelastingen. Uit budgetonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek is bekend hoe consumenten hun inkomen besteden. Met de belastingtarieven in de hand kan vervolgens worden becijferd hoeveel consumptiebelastingen huishoudens betalen. Die worden bij de berekening van de profijtinkomens weer afgetrokken.

De verdeling van de netto-inkomens en die van de becijferde profijtinkomens lijken veel op elkaar. Anders gezegd, overheidssubsidies enerzijds en consumptiebelastingen anderzijds veranderen het aandeel van elke tien-procentgroep van de huishoudens niet veel. Lagere inkomens

16 Zie onderdeel 2.2.

profiteren weliswaar verreweg het meest van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, maar daar staat tegenover dat hogere inkomens in euro het meeste profijt hebben van overheidsuitgaven voor onderwijs, cultuur en wonen. De verklaring is niet zo ver te zoeken. Studerende kinderen komen vaker uit welgestelde milieus. Hogeropgeleide en beter verdienende mensen gaan vaker naar toneel en opera en ze bezoeken vaker een balletvoorstelling. Veruit de grootste voordelen van de fiscale behandeling van de eigen woning vallen toe aan huishoudens uit de hoogste tien-procentgroepen.

Een totaalbeeld, zoals in tabel 4-2, zal voor jaren na 1999 niet snel meer beschikbaar komen, als gevolg van bezuinigingen. Zowel het CBS als het SCP moet het met minder geld doen en bij de prioriteitenstelling staat onderzoek naar de inkomensherverdeling door de overheid op een laag pitje. Dat blijft merkwaardig, gezien de grote belangstelling die dit onderwerp zowel bij politici als in de samenleving geniet.

Het SCP blijft wel onderzoek doen welk voordeel aan huishoudens toevalt door hun gebruik van gesubsidieerde goederen en diensten. Zo'n profijtverdeling is voor het laatst gepubliceerd voor 2007. In 2007 hebben de vierde en vooral de vijfde tien-procentgroep in verhouding weinig profijt van de overheid: 'minder voor het (lage) midden'. De onderzoekers vergelijken ook veranderingen in de profijtverdeling tussen 1991 en 2007 (tabel 4-3). In de loop van deze periode komen sommige voorzieningen steeds meer ten goede aan de laagste inkomens. Het profijt van andere voorzieningen verplaatst zich juist naar de hogere inkomens.

Tabel 4-3 **Profijt van de overheid in de tijd**
(procentuele aandelen in het totale profijt van elke inkomensgroep)

	1991	1999	2003	2007
Laagste tien-procentgroep (allerarmste huishoudens)	2	3	4	4
Eerste dertig-procentgroep (lagere inkomens)	22	28	27	28
Tweede dertig-procentgroep (middengroep)	30	27	29	29
Derde dertig-procentgroep (hogere inkomens)	45	42	40	38
Totaal	100	100	100	100

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2011b), p. 90

In tabel 4-3 zijn huishoudens, naar oplopend netto-inkomen, in vier klassen gerangschikt: de armste tien procent en vervolgens drie klassen met elk dertig procent van de huishoudens. Het profijt voor de hoogste inkomensgroep neemt in de loop van de tijd af. Tussen 1991 en 1999 verschuift het aandeel in het totale profijt naar de lagere inkomens, na 1999 in mindere mate ook naar huishoudens in het midden van de inkomensverdeling. Bij de woonsubsidies daalt het profijtaandeel van de hogere inkomens door de iets sterkere toename van het eigenwoningbezit in de lagere inkomensgroepen, die nu ook gaan profiteren van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning. Alleen bij de subsidies voor het openbaar vervoer en de kinderopvang is een denivellerende beweging te zien. Het gebruik van deze voorzieningen door hogere inkomens neemt in verhouding toe.

Tabel 4-3 maakt duidelijk dat de dertig procent van de huishoudens met de hoogste inko-

mens in 2007 nog steeds meer dan evenredig profiteert van de toegerekende overheidsvoorzieningen. De top-dertig toucheert immers 38 procent van het profijt van de overheid.

4.3 Armoede

Ondanks de door de overheid gerealiseerde herverdeling van inkomens, telt Nederland nog steeds huishoudens waar schraalhans keukenmeester is (tabel 4-4). Natuurlijk valt de armoede in ons land niet te vergelijken met de erbarmelijke levensomstandigheden van honderden miljoenen mensen in arme landen. Maar de armen in Nederland zullen hun welvaart logischerwijs vooral afmeten aan het inkomen van mensen in de eigen omgeving en geen vergelijking maken met de situatie van hun lotgenoten in de derde wereld.

Tabel 4-4 **Armoede in Nederland**
(arme huishoudens in procenten van het totale aantal huishoudens)

	1995	2005	2010	2012
Huishoudens met inkomen beneden het 'kale' minimum	4	5	4	5
Huishoudens met inkomen beneden het 'sociale' minimum	8	7	6	8

Bronnen: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), p. 24;
Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), p. 50

Om te bepalen hoeveel armen hun land telt, gebruiken overheden verschillende definities. Soms bedienen zij zich van een *relatieve* armoedegrens. In zulke landen geldt een huishouden als arm, wanneer het moet rondkomen van minder dan zestig procent van het 'mediane inkomen' in dat land.[17] Bij het gebruik van deze relatieve armoedegrens nam het aantal arme huishoudens in Nederland sinds het midden van de jaren tachtig toe van vier tot meer dan tien procent van alle huishoudens. Het is ook mogelijk de armoedegrens te trekken bij het bedrag dat een huishouden nodig heeft om een pakket minimaal noodzakelijk geachte bestedingen te kunnen doen. Huishoudens beneden deze *absolute* armoedegrens gelden in dat geval als arm.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau gebruikt bij voorkeur zo'n absolute maatstaf om de omvang van de armoede te bepalen. Die sluit het beste aan bij de beleving van de Nederlanders. Als je mensen vraagt wat armoede is, denken ze zelden relatief. Zij zijn veel eerder geneigd om een concreet bedrag te noemen, waarvan ze denken dat het minimaal nodig is om van rond te kunnen komen. Wanneer een absolute armoedegrens wordt aangelegd, beschikte in de afgelopen vijftien jaar vier tot vijf procent van de huishoudens – rekening houdend met de gezinssamenstelling – over onvoldoende middelen om in de basisbehoeften (voedsel, kleding, wonen, energie, vervoer en ziektekosten) te voorzien. Zij hadden dus minder dan het 'kale' minimum te besteden.[18] Een wat ruimere afbakening van de minimaal noodzakelijke uitgaven houdt ook

17 De ene helft van de huishoudens heeft minder, de andere helft heeft meer dan het mediane inkomen. Het mediane inkomen is lager dan het gemiddelde inkomen, doordat een relatief klein aantal huishoudens met een hoog inkomen het gemiddelde inkomen van alle huishoudens opstuwt.

18 In 2012 bedraagt het 'kale' minimum waarover een alleenstaande moet kunnen beschikken € 952 per maand. Huishoudens met meer personen hebben uiteraard een hoger, hiervan afgeleid bedrag nodig; 365 duizend huishoudens (811 duizend personen) kwamen dat jaar niet aan dit inkomen toe. Het 'sociale' minimum voor een alleenstaande ligt per maand € 90 hoger dan het kale minimum. Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), p. 46 en p. 50.

rekening met uitgaven voor bijvoorbeeld ontspanning, de krant en een huisdier. Volgens dit criterium (het 'sociale' minimum) schommelt het aantal arme gezinnen sinds het midden van de jaren negentig tussen zes en acht procent. In 2011 neemt de armoede toe, een trend die in 2012 en 2013 doorzet.

Dat in vergelijking met andere landen betrekkelijk weinig mensen het kale minimum niet halen, is een van de grootste verdiensten van de poldervariant van de verzorgingsstaat. In geen enkel ander land in Europa is de armoede zover teruggedrongen.[19] Ondanks dit eclatante succes hebben sommige huishoudens wel degelijk grote moeite om rond te komen. Van de bijstandontvangers leeft een derde in armoedige omstandigheden. Hun inkomen is onvoldoende om in de minimale bestaansbehoeften te voorzien.

Het armoedebeleid van de overheid omvat een groot aantal maatregelen. Om mensen met een uitkering te bewegen toe te treden tot de arbeidsmarkt wordt de kinderopvang gesubsidieerd en mogen bepaalde groepen uitkeringsontvangers beperkt bijverdienen, zonder dat dit leidt tot een korting op hun uitkering. Verder is de AOW-uitkering met ingang van 2005 opgehoogd met een toeslag. Hierdoor is het aantal arme 65-plussers sterk gedaald. Gemeentelijk armoedebeleid vult maatregelen van de rijksoverheid aan, onder andere doordat plaatselijke belastingen (voor een deel) worden kwijtgescholden.

4.4 Herverdeling tussen generaties

Elk jaar opnieuw herverdeelt de overheid het nationale inkomen tussen huishoudens uit alle op dat moment levende generaties (tabel 4-2). Overheidsingrijpen bewerkstelligt ook een herverdeling *tussen* generaties. Mensen die in 1946 zijn geboren, hebben in de loop van hun leven te maken met heel andere regelingen dan de jaargang die een halve eeuw later het levenslicht ziet. Wijzigingen van het belastingstelsel en van het stelsel van sociale zekerheid hebben zodoende uiteenlopende gevolgen voor opeenvolgende generaties.

Neem het staatspensioen. De Algemene Ouderdomswet geeft alle 65-plussers in 1957 van de ene op de andere dag recht op een uitkering, zonder dat zij daarvoor ooit premie hebben betaald.[20] Het geld dat nodig is voor de uitkeringen wordt vanaf dan jaarlijks omgeslagen over de premiebetalers. Regering en parlement leggen de rekening bij mensen die nog geen AOW ontvangen – senioren zelf hoeven over hun inkomen geen AOW-premie te betalen.[21] De premiebetalers mogen hopen dat – wanneer zij in de toekomst aan de beurt zijn – jongere generaties nog steeds bereid zijn om de dan benodigde premies en belastingen op te brengen.

Bij het toegepaste 'omslagstelsel' is de aanspraak op een AOW-uitkering niet verzekerd. Mogelijk haken jongeren in de toekomst massaal af en blijken zij niet langer bereid de lasten van het basispensioen te dragen. Komen de verhoudingen op scherp te staan, dan is het denkbaar dat tegenover de partij 50PLUS (nu twee Kamerzetels) zich een partij 50MIN in de verkiezingsstrijd werpt. De besluitvorming over de hoogte van het staatspensioen raakt dan sterk gepolitiseerd.

De mogelijkheid dat het ooit komt tot afschaffing van de Algemene Ouderdomswet kan gevoegelijk worden uitgesloten. Maar een gedachte-experiment leert hoe kwetsbaar de financiering van omslagstelsels in wezen is. Stel dat vanaf een bepaald moment geen kinderen meer worden geboren en de immigratie stopt. Dan zullen de laatst levende generaties, die zelf hun hele leven

19 Zie onderdeel 5.1.
20 Zie voor de geschiedenis van de AOW: Sociale Verzekeringsbank (2006), p. 17-36.
21 Zie onderdeel 6.2.

premie voor anderen hebben betaald, zélf geen AOW-uitkering meer ontvangen. Bereiken zij de AOW-gerechtigde leeftijd, dan ontbreken immers de jongeren die nodig zijn om de benodigde omslagpremie en belastingen op te brengen.[22]

Dit – direct toegegeven, extreme – voorbeeld laat haarscherp zien hoe herverdeling *tussen* opeenvolgende generaties werkt. De rekening van overheidsmaatregelen die bepaalde generaties bevoordelen moet onder deze omstandigheden ooit worden vereffend, doordat andere generaties vroeger of later 'inleveren'. Bij de invoering van de studiefinanciering profiteerden destijds ouders met slimme kinderen. Zij hoefden voortaan minder uit eigen zak te investeren in de opleiding van hun kroost. De rekening wordt tot in lengte van jaren neergelegd bij het totaal van alle belastingbetalers, ook ouders met minder slimme kinderen en mensen zonder kinderen. Neem aan dat op de studiefinanciering vervolgens in een later jaar twintig procent wordt bezuinigd en dat de zo gevonden besparing aan de belastingbetalers wordt teruggegeven via een verlaging van de inkomstenbelasting. Alle inmiddels afgestudeerden komen nu goed weg. Zij hebben in het verleden volop geprofiteerd van een royaal stelsel van studiefinanciering en hoeven voortaan ook nog eens minder belasting te betalen. Gezinnen met jonge kinderen zijn de dupe. Die ouders moeten straks financieel aanzienlijk meer bijdragen in de studiekosten van hun kinderen. Zij ontvangen daarvoor slechts gedeeltelijk compensatie via de verlaagde inkomstenbelasting. Het op de studiefinanciering bezuinigde geld komt via de algemene lastenverlichting immers grotendeels ten goede aan mensen zonder studerende kinderen. Ouders met studerende kinderen schieten er per saldo dus fors bij in. De bezuiniging op de studiefinanciering betekent al met al een verschuiving ten gunste van al afgestudeerde generaties, ten koste van mensen met kinderen die nog gaan studeren.

Bij hun invoering (soms in het verre verleden) en bij latere wijzigingen van duizend-en-een andere regelingen van de overheid geldt precies dezelfde redenering, ook al wordt daar niet vaak bij stilgestaan. De herverdeling tussen generaties is zojuist geïllustreerd met de invoering van de AOW. Elke keer dat de uitkering in de jaren zestig en zeventig extra werd opgetrokken, ontvingen de toenmalige 65-plussers opnieuw een bonus, waarvoor zij nooit premie hadden ingelegd. Die jaargangen uit de beginperiode van het basispensioen zijn inmiddels bijna uitgestorven.

De voortgaande vergrijzing van de bevolking en de stijgende levensverwachting hebben aan dit 'piramidespel' een halt toegeroepen. De afgelopen dertig jaar trof de overheid een reeks maatregelen om de AOW beter houdbaar te maken. Elk van die maatregelen verlegde de rekening voor een stukje naar de huidige ouderen en toekomstige generaties gepensioneerden. Zodoende wordt de openstaande AOW-rekening voor een stuk voldaan. Concreet gaat het om vier ingrepen:

- de ontkoppeling van de AOW-uitkering;
- de gedeeltelijke fiscalisering bij de financiering van de AOW;
- de invoering van de houdbaarheidsbijdrage;
- de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd.

22 De AOW-ontvangers betalen zelf ook belasting, maar onvoldoende om in dit denkbeeldige geval de AOW-uitkeringen volledig te kunnen financieren. Voor zover gepensioneerden uit hun AOW-uitkering belasting betalen, hebben die belastingafdrachten voor de overheid een vestzak-broekzak-karakter. Dat geldt niet voor belastingen die worden geheven over het aanvullend pensioen. Wanneer in een land niemand meer werkt, kan met opgepot pensioenvermogen overigens niets meer worden gekocht, tenzij het mogelijk is om daarmee in het buitenland goederen en diensten te kopen.

Ontkoppeling

In de wet staat dat de cao-lonen de sociale uitkeringen op sleeptouw nemen. Hiertoe worden de bedragen van de sociale uitkeringen tweemaal per jaar verhoogd, op 1 januari en 1 juli. Vertrekpunt bij deze 'indexatie' is de door het Centraal Planbureau geraamde gemiddelde stijging van de cao-lonen, met een nacalculatie. Stijgen de cao-lonen in de marktsector en bij de overheid bijvoorbeeld gemiddeld met anderhalf procent, dan gaat ook het brutominimumloon met anderhalf procent omhoog. Rekening houdend met de daarover verschuldigde belasting en sociale premies neemt het nettominimumloon toe met zeg 1,4 procent. Het bedrag van de netto-AOW en dat van de nettobijstand worden op hun beurt afgeleid van de hoogte van het gestegen nettominimumloon.

Door deze 'netto-nettokoppeling' functioneren de cao-lonen als locomotief, die de wagons met 65-plussers, bijstandsontvangers en andere mensen met een uitkering voorttrekt (figuur 4-2). De overheid kan besluiten de koppeling achterwege te laten bij een 'bovenmatige' loonstijging of een 'bovenmatige' groei van het aantal uitkeringsontvangers. Zo is het bepaald in de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (de WKA), die sinds 1992 van kracht is. Ook voordat de WKA werd ingevoerd, is de koppeling herhaaldelijk losgelaten. Om precies te zijn, in de periode 1980-2013 is in zestien jaar volledig of gedeeltelijk 'ontkoppeld'.[23] Hierdoor zagen AOW-ontvangers de aanpassing van hun uitkering achterblijven bij de algemene stijging van de cao-lonen. Doordat de AOW-uitkering regelmatig is losgekoppeld van de cao-lonen, kon de in 1957 ingediende AOW-rekening voor een stukje worden afbetaald. Ouderen krijgen door de ontkoppeling immers een in verhouding minder hoge uitkering.

Figuur 4-2 **Koppelingsmechanisme van de uitkeringen**

Bron: De Kam *et al.* (2011), p. 175

Fiscalisering

In de jaren negentig loopt de AOW-premie als gevolg van de vergrijzing steeds hoger op. Daarom besluit het parlement in 2002 de premie voor de toekomst te maximeren op 18,25 procent.[24] De uitgaven voor het staatspensioen stijgen door de vergrijzing natuurlijk wel gewoon door. Het Algemeen Ouderdomsfonds kampt hierdoor met oplopende tekorten. Om dat gat te vullen verstrekt de rijksoverheid een steeds hogere bijdrage aan het fonds, ten laste van de algemene middelen. Financiering van volksverzekeringen, zoals de AOW, via een rijksbijdrage ten laste van de algemene middelen heet 'fiscalisering'.

Op dit moment wordt door de toenemende fiscalisering van de AOW nog amper twee derde van de uitgaven voor het basispensioen via omslagpremies gefinancierd. Senioren betalen geen premie voor de AOW, maar wel belastingen. Via de groeiende rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds dragen ouderen met een aanvullend pensioen indirect toch hun steentje bij aan de financiering van het staatspensioen. Het is opnieuw een manier om de verdeling van lasten en lusten van de overheid over jongere en oudere generaties te veranderen, doordat de hui-

23 Tweede Kamer (2009-2010a). Zie verder in onderdeel 10.2.

24 De AOW-premie is al jaren 17,9 procent en kan desgewenst zonder wetswijziging dus nog iets omhoog.

dige en toekomstige senioren als groep steeds meer gaan bijdragen aan de financiering van het basispensioen.

Houdbaarheidsbijdrage

Mensen moeten over hun salaris, winst uit het eigen bedrijf, voordeel uit de eigen woning, pensioen of een sociale uitkering inkomensheffing[25] betalen. Voor deze inkomsten geldt een heffingstarief met vier 'schijven' (tabel 4-5). Over het inkomen in elke schijf wordt een vast percentage geheven. Inkomen in de eerste schijf – de eerste € 19.645 van het inkomen – wordt belast tegen 37 procent. Over de drie opvolgende schijven wordt een opklimmend percentage geheven. Het toptarief is 52 procent over het belastbaar inkomen boven € 55.991. Ook iemand met een zeer hoog inkomen staat over de eerste € 19.645 niet meer dan 37 procent af en over zijn inkomen dat valt in de tweede en de derde schijf 42 procent. AOW-genieters betalen over hun inkomen in de eerste twee schijven een aanzienlijk lager tarief, want zij zijn vrijgesteld van de heffing van 17,9 procent AOW-premie die onderdeel is van het tarief van de inkomensheffing. Wanneer iemands inkomen toeneemt, komt hij met de top van zijn inkomen op den duur in een zwaarder belaste tariefschijf terecht. Ook de prijzen stijgen. Een (groot) deel van iemands inkomensverbetering gaat daarom op aan de hogere kosten van levensonderhoud. In zoverre verbetert zijn koopkracht niet, ook al stijgt het inkomen in euro. Daarom wordt de lengte van de tariefschijven in beginsel jaarlijks aangepast aan de inflatie. Zonder deze 'automatische inflatiecorrectie' zouden mensen – ook als hun inkomen slechts gelijke pas houdt met de geldontwaarding en hun koopkracht dus niet verbetert – in de loop van de tijd doorschuiven naar zwaarder belaste tariefschijven.

Tabel 4-5 **Progressief tarief van de inkomensheffing, 2013**

Schijf	Schijflengte (€)		Tarief (%)	
geboren:	na 1945	voor 1946	geen AOW	AOW'er
1	19.645	19.645	37	19,1
2	13.718	13.910	42	24,1
3	22.628	22.436	42	42
4	> 55.991	> 55.991	52	52

Vanaf 2011 wordt de lengte van de tweede tariefschijf slechts opgerekt met driekwart van de inflatie. Door de in verhouding korter wordende tweede schijf profiteren 65-plussers minder van de vrijstelling van de AOW-premie, die immers alleen wordt geheven over inkomen in de eerste twee schijven. De beperking van de automatische inflatiecorrectie brengt ook mee dat belastingbetalers eerder in de derde tariefschijf terechtkomen. Voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar maakt dit weinig uit, want de tariefpercentages van de tweede en de derde schijf zijn gelijk. Maar voor senioren maakt deze ingreep groot verschil. Zij betalen over inkomen in de tweede schijf slechts 19,1 procent, doordat zij geen AOW-premie hoeven te betalen. Zij krijgen door de beperkte inflatiecorrectie van de lengte van de tweede schijf dus eerder met het tarief

25 De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen.

van 42 procent van doen. Wat zij hierdoor meer gaan betalen is hun 'houdbaarheidsbijdrage' voor de AOW.

Voor senioren die zijn geboren vóór 1 januari 1946 geldt een andere regeling. Hun tweede schijf wordt nog wel voor honderd procent verlengd met het inflatiepercentage. Zij profiteren dus over een groter deel van hun inkomen van de vrijstelling van AOW-premie. Zij betalen geen houdbaarheidsbijdrage. In 2011 was die bijdrage nog maar € 8. In 2013 is de bijdrage al € 34.[26] De komende jaren zal het lengteverschil tussen beide tweede schijven gestaag toenemen, doordat de aanpassing aan de geldontwaarding van de lengte van de tweede schijf voor iedereen die na 31 december 1945 is geboren steeds nog slechts voor driekwart wordt toegepast. Het gevolg is trouwens dat alle belastingbetalers ook eerder met de vierde schijf en het toptarief van 52 procent te maken krijgen.

Verhoging AOW-gerechtigde leeftijd

Een laatste manier om de generatierekening voor een stuk te vereffenen is de AOW-gerechtigde leeftijd te verhogen. Hiermee is in 2013 een begin gemaakt. Mensen die met deze maatregel te maken krijgen – dat is iedereen die in 1948 of later is geboren –, dragen op hun beurt bij aan de voldoening van de openstaande AOW-rekening. Mensen die voor 1948 zijn geboren ontspringen bij deze ingreep de dans.

Generatierekeningen van het Centraal Planbureau

Het voorbeeld van de AOW maakt nieuwsgierig hoe alle bijdragen aan de financiering van de overheid en het profijt van alle collectief gefinancierde voorzieningen over opeenvolgende 'jaargangen' van de bevolking zijn verdeeld. Het gaat hierbij uiteraard om het *netto*profijt – het brutoprofijt minus de bijdragen aan de schatkist – dat elke jaargang in zijn leven van het overheidsoptreden heeft. Figuur 4-3 biedt een momentopname, die voor het jaar 2008 laat zien hoeveel diverse leeftijdsgroepen profiteerden van en bijdroegen aan de overheidsfinanciën.

Het nettoprofijt varieert sterk met de leeftijd en heeft een U-vorm. Geen wonder. Jongeren profiteren, eerst van zuigelingenzorg, daarna uiteraard vooral van de onderwijsuitgaven. Tegelijk betalen ze nog geen belasting. Met een nettoprofijt van per saldo ongeveer € 15.000 per jaar zijn zij goed af. Mensen tussen de 25 en 60 jaar claimen in verhouding weinig uitkeringen en zij betalen in verhouding verreweg het meeste aan belasting en sociale premies. Deze 'melkkoeien' van de verzorgingsstaat scoren in hun economisch actieve periode per saldo een negatief nettoprofijt, dat voor veertigers oploopt tot meer dan € 10.000 per jaar. Voor ouderen lopen de baten van de overheidsuitgaven sterk op, vooral doordat zij AOW ontvangen en een groot beroep op zorgvoorzieningen doen. Bovendien dragen senioren in verhouding minder af, want zij hoeven geen AOW-premie meer te betalen. Het nettoprofijt voor de zeer sterken, die de negentig halen, stijgt tot boven de € 60.000 per jaar.

De scheve verdeling tussen leeftijdsgroepen van het nettoprofijt van de overheid is een logisch gevolg van behoeften (eerst de vraag naar onderwijs, later de vraag naar zorg) en verdiencapaciteit.

Figuur 4-3 geeft de verdeling van het nettoprofijt weer voor mensen van verschillende leeftijd in één bepaald jaar, te weten het jaar 2008. Het is ook mogelijk om de positieve nettoprofijten (als kind, op de oude dag) en de negatieve nettoprofijten (in de periode als 'melkkoe') uit iemands hele leven in kaart te brengen en samen te tellen. Alle profijten van de overheid en

26 Te weten: 17,9 procent over het lengteverschil van de tweede schijf (€ 192) voor beide groepen AOW-ontvangers.

Figuur 4-3 **Netto jaarlijks profijt van de overheid naar leeftijd, 2008** (× € 1.000)

Bron: Van der Horst *et al.* (2010), p. 87

afdrachten aan de schatkist uit de jaren van de wieg tot het graf worden in dat geval dus gesaldeerd, uitgaande van de in elk jaar geldende overheidsregelingen en de daarmee gemoeide bedragen.[27] De uitkomst van deze exercitie verschilt, afhankelijk van het jaar waarin iemand is geboren. Dat is logisch, want mensen die zijn geboren in 1950 hebben in de loop van hun leven te maken gehad met heel andere regels dan mensen die zijn geboren in zeg 1970 of 1990. Elke jaargang leeft gemiddeld zeventig tot tachtig jaar. Gedurende zo'n lange periode worden tal van regelingen van de overheid ingevoerd, regelmatig aangepast, en soms weer afgeschaft. Dit raakt opeenvolgende jaargangen op uiteenlopende manieren, wat tot uiting komt in hun verschillende gemiddelde nettoprofijt.

Het profijt van diverse jaargangen verschilt nog om een andere reden. De vondst van de gasbel bij Slochteren (in 1959) zorgde voor een langjarige maar uiteindelijk toch tijdelijke stijging van de inkomsten en uitgaven van de overheid. Voor een baby die in 2035 wordt geboren is het aardgas grotendeels geschiedenis.

Ook veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking hebben veel invloed. Als gevolg van de ontgroening krimpt het aandeel van de 'melkkoeien' en door de vergrijzing stijgt het deel van de bevolking dat AOW en zorg ontvangt. Dit maakt de overheidsbegroting, bij de in 2010 gekozen veronderstellingen, op den duur onhoudbaar, zodat bezuinigingen en lastenverzwaringen onvermijdelijk zijn.[28] Bij één variant om de overheidsfinanciën houdbaar te maken worden de uitgaven aan openbaar bestuur in 2015 in één keer blijvend met 4½ procent van de

27 De ontvangsten van en de betalingen aan de overheid vinden gedurende het leven op uiteenlopende tijdstippen plaats. De nettoprofijten kunnen dus niet zonder meer worden opgeteld. Het gaat om de contante waarde van de ontvangsten, na aftrek van de contante waarde van de betalingen, op het moment van de geboorte.

28 Bij integrale uitvoering van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II slaat het houdbaarheidstekort mogelijk om in een bescheiden houdbaarheidsoverschot (onderdeel 1.5).

economie verlaagd. Figuur 4-4 toont het nettoprofijt van de overheid over de hele levensloop voor de jaargangen geboren in de jaren tussen 1946 en 2060, nadat de collectieve financiën op deze manier houdbaar zijn gemaakt.

Zo'n becijfering van het nettoprofijt, zelfs voor baby's die pas in 2060 worden geboren, rust vanzelfsprekend op een groot aantal gedurfde veronderstellingen. Voor de toekomstige omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking knoopt het Centraal Planbureau aan bij een recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hoe de overheidsfinanciën zich in de loop van deze eeuw zullen ontwikkelen is moeilijk te voorspellen, zeker over een termijn van vele decennia. In zijn studie uit 2010 kiest het planbureau als uitgangspunt dat alle plannen van het kabinet-Rutte I met gevolgen voor de overheidsbegroting in 2015 zijn uitgevoerd. Het planbureau kan en wil geen voorspellingen doen wat meer dan tien kabinetten met elk een reguliere regeerperiode van vier jaar in de periode tussen 2015 en 2060 vervolgens voor beleid gaan voeren. In plaats daarvan kiest het CPB als uitgangspunt dat alle door de overheid georganiseerde 'arrangementen' tussen 2015 en 2060 constant blijven.

Het constant houden van de arrangementen uit 2015 betekent niet dat de overheidsuitgaven per begunstigde voor alle voorzieningen bevroren blijven.[29] Dit uitgangspunt brengt juist mee dat de sociale uitkeringen meegroeien met de lonen. De koppeling van de uitkeringen aan de cao-lonen blijft dus in stand. In feite is sprake van een 'koppeling-plus'. Want uitkeringsontvangers krijgen een extraatje, wanneer de lonen sneller stijgen dan de cao-lonen, zoals gebruikelijk is.[30] Bij het onderwijs en de zorg zijn de uitgaven per ontvanger (per kind, respectievelijk per oudere) eveneens gekoppeld aan de loonontwikkeling. Tegenover iedere leerling staan bij veronderstelling steeds evenveel leraren als nu, tegenover iedere oudere evenveel verzorgers als nu. De salarissen van het onderwijzend en het verzorgend personeel stijgen mee met de algemene loonontwikkeling. Voor overheidsuitgaven die moeilijk aan individuele ontvangers zijn toe te rekenen – zoals de uitgaven voor defensie, politie en openbaar bestuur – prikt het Centraal Planbureau voor alle jaren in de toekomst hetzelfde percentage van de economie als voor deze bestemmingen in 2015 wordt uitgegeven.

Bij de inkomsten van de overheid betekent het uitgangspunt van constante arrangementen dat de druk van de inkomensheffing op het inkomen en de druk van de btw op de consumptie tot in lengte van jaren in procenten gemiddeld hetzelfde blijven als in 2015.

Door constante arrangementen te combineren met verwachte veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking ontstaat een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van de overheid op lange termijn.

Figuur 4-4 laat voor de jaargangen die zijn geboren tussen 1946 en 2060 zien wat het nettoprofijt van de overheid is, wanneer niet alleen naar de toekomst wordt gekeken, maar daarnaast naar het verleden. Het meenemen van het verleden is nodig om een volledig beeld te krijgen van het nettoprofijt dat opeenvolgende generaties van de overheid hebben, omdat de regelingen van de verzorgingsstaat een groot aantal malen zijn aangepast. Bij deze becijfering veronderstelt het CPB aanvullend dat de overheidsfinanciën in 2015 in één keer houdbaar worden gemaakt. Het nettolevensprofijt blijkt voor bijna alle jaargangen die zijn/worden geboren in de periode 1946-2060 positief te zijn.

Dit komt mede door de gasbaten. Via de besteding van het overheidsaandeel in de gaswin-

29 Van der Horst *et al.* (2010), p. 16-17.

30 Het verschil tussen de stijging van de lonen en die van de cao-lonen staat bekend als de incidentele component van de loonstijging. Zie onderdeel 3.2.

sten hebben velen van deze bodemschat geprofiteerd. Het Centraal Planbureau vermoedt bovendien dat jaargangen van voor de oorlog per saldo meer hebben bijgedragen aan de overheid dan zij ontvingen. Zij brachten de belastingen op om de hoge naoorlogse overheidsschuld af te lossen en lagen krom voor de sterke stijging van de onderwijsuitgaven in de jaren zestig en zeventig, die latere jaargangen hielp om te investeren in hun menselijk kapitaal. Deze jaargangen betaalden ook de belastingen die nodig waren voor de aanleg van de Deltawerken en een flink deel van de autowegen. Mensen uit jongere jaargangen kwamen in een bedje dat was gespreid door jaargangen die voor 1945 zijn geboren – en die bij de becijferingen voor figuur 4-4 buiten beschouwing zijn gelaten.

Figuur 4-4 **Nettoprofijt van de overheid over de gehele levensloop**
(gemiddeld bedrag per jaar in euro)

Bron: Van der Horst *et al.* (2010), p. 92

De eerste jaargangen van na de oorlog lijken – over hun hele leven gezien – weinig van de overheid te profiteren, doordat in de jaren vijftig de uitgaven voor onderwijs, zorg en openbaar bestuur nog een stuk lager waren. Daar staat tegenover dat mensen die voor 1950 zijn geboren enorm hebben geprofiteerd van regelingen om vervroegd uit te treden. Het planbureau houdt daar geen rekening mee, omdat het vut-regelingen ziet als private regelingen, die niet meetellen bij het nettoprofijt van de overheid. Vooral de jaargangen geboren tussen 1960 en 1980 – die onder andere de vruchten plukten van hogere onderwijsuitgaven – profiteren (over hun gehele leven bezien), ook al leveren zij in 2008 (op jaarbasis) een grote bijdrage aan de financiering van de overheid. Het profijt van jongere jaargangen, ruwweg geboren in 1980 en later, slinkt. Zij krijgen gedurende een steeds groter deel van hun levensloop te maken met de gevolgen van het in één klap houdbaar maken van de overheidsfinanciën in 2015.[31] Bij zijn becijferingen neemt

31 Zoals eerder is opgemerkt, gaat het hier om een veronderstelling die het CPB bij de uitvoering van de berekeningen heeft gemaakt. In werkelijkheid worden de overheidsfinanciën in 2015 niet in één keer houdbaar gemaakt.

het planbureau immers aan dat de uitgaven voor het openbaar bestuur dat jaar dalen naar een niveau dat vanaf dat jaar blijvend 4½ procent van de economie lager ligt. De dertigers en veertigers van dit moment worden in verhouding veel minder getroffen door de veronderstelde bezuiniging op de uitgaven voor openbaar bestuur vanaf 2015 dan jaargangen die op dit moment nog niet zijn geboren (en die daardoor minder nettoprofijt hebben).

Het Centraal Planbureau waarschuwt uitdrukkelijk dat, gezien de vele veronderstellingen die bij zulke becijferingen nodig zijn, de gevonden resultaten voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd.[32] Bij de gevonden ongelijke verdeling van het nettolevensprofijt past tot slot de opmerking dat een gelijke verdeling van dat profijt tussen alle opeenvolgende jaargangen nooit een uitdrukkelijke doelstelling van het overheidsbeleid is geweest.

32 Van der Horst *et al.* (2010), p. 93.

5
Geen gratis lunch

5.1 Prestaties van de verzorgingsstaat

Bij het uitzetten van de koers varen gekozen politici, en het ambtelijk apparaat dat hen helpt, onder andere op het kompas van de geraamde toekomstige economische groei. Afgaande op de groeiraming van het Centraal Planbureau (CPB) uit het *Centraal Economisch Plan 2014*, krabbelt de Nederlandse economie eindelijk op. In 2014 zou het bruto binnenlands product (bbp) met ¾ procent kunnen toenemen (figuur 5-1).[1] Zulke prognoses kennen beperkingen, zoals de geschiedenis leert. De ervaring is dat ramingen te optimistisch zijn, wanneer de economie het slecht doet. Anderzijds blijken gepubliceerde vooruitzichten achteraf vaak te somber, wanneer de economie krachtig groeit. Economen missen kennelijk gemakkelijk uitschieters naar beneden en naar boven. De onzekerheid, waarmee hun ramingen zijn behept, betekent dat het economisch herstel in de loop van 2014 sneller kan doorzetten dan het CPB bij het begin van de lente van dat jaar verwacht.

Figuur 5-1 **Groei en krimp van de Nederlandse economie, 1970-2014**
(jaarlijkse mutaties in procenten)

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

1 Centraal Planbureau (2014), p. 14.

Maar in de zomer van 2013 is de stemming in het land nog uitgesproken bedrukt. Door de crisis is de economie in 2013 ruim drie procent kleiner dan in 2008,[2] en de vooruitzichten zijn niet best. De meeste huishoudens voelen de nationale verarming direct in hun portemonnee. Hun koopkracht brokkelt al jaren af. Dat veel mensen minder te besteden hebben, heeft heel diverse oorzaken. De cao-lonen stijgen slechts mondjesmaat. Te beginnen in 2010 zijn de salarisschalen van de ambtenaren zelfs jaren achtereen bevroren. Een groot aantal pensioenfondsen kort op de uitkeringen. Bijna iedereen merkt dat de prijzen in de winkel sneller stijgen dan het besteedbare inkomen, dat na de heffing van inkomstenbelasting en sociale premies en na de aan de zorgverzekeraar betaalde vaste ziektekostenpremie overblijft. Mensen met een eigen woning voelen zich armer, aangezien de huizenprijzen na een hoogtepunt in 2008 met twintig procent zijn gedaald. De kelderende huizenprijs maakt woningbezitters voorzichtig. De huizen van 1,4 miljoen huishoudens 'staan onder water'. De hypotheekschuld van deze huishoudens is hoger dan wat het huis bij verkoop zou opbrengen. Vanzelfsprekend zijn deze woningbezitters behoedzaam bij het doen van grote uitgaven. Zelden toonden consumenten zich in publieksenquêtes zo somber als in 2013.

Wanneer consumenten 'de hand op de knip houden' blijft het stil in de winkels en verbleekt het afzetperspectief voor het bedrijfsleven. Door de economische stagnatie zien veel ondernemers zich genoodzaakt een deel van hun personeel naar huis te sturen, of ze sluiten definitief de poort – al dan niet gedwongen door een faillissement. De werkgelegenheid neemt af in een tempo dat herinnert aan het begin van de jaren tachtig. In 2013 telt Nederland zelfs al meer werklozen dan tijdens de vorige grote crisis, uit het begin van de jaren tachtig (figuur 5-2).

Figuur 5-2 **Aantal werklozen**, 1970-2014 (× 1.000)

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

2 Zie tabel 10-1 in onderdeel 10.1

De sombere stemming in Nederland[3] is dus alleszins begrijpelijk. Zij dreigt echter het zicht op de onmiskenbare successen van onze economie te verduisteren. Binnen de Europese Unie zijn wij na Duitsland nog altijd de grootste exporteur van goederen en diensten. De werkloosheid ligt hier een stuk lager dan in veel andere lidstaten van de Unie. Tegelijkertijd kent Nederland volgens de internationaal gebruikelijke definitie – ten minste één uur betaald werk per week – zowel bij mannen als vrouwen vrijwel de hoogste arbeidsparticipatie. Driekwart van de bevolking tussen 15 en 65 jaar is aan de slag. Het gemiddeld per persoon gewerkte aantal uren is met 31 uur echter het laagste in de Europese Unie. Gemeten in uren is de arbeidsinzet in Nederland daarom niet uitzonderlijk hoog. Het geringe aantal gewerkte uren per economisch actieve komt vooral, doordat ongeveer driekwart van de vrouwen hier in deeltijd werkt.[4] Om uiteenlopende redenen wil de overgrote meerderheid van hen niet anders.[5]

Eremetaal voor Nederland

Het is tegenwoordig een hoogontwikkelde tak van sport: lijstjes maken waarop de prestaties van landen tegen elkaar worden afgezet. De laatste jaren scoort Nederland op zulke ranglijsten steevast hoog. De *Human Development Index* van de Verenigde Naties rangschikt landen op basis van de gezondheidstoestand van de bevolking, het gemiddeld genoten onderwijsniveau en het gemiddeld inkomen van de inwoners. Wereldwijd wint ons land volgens deze index brons, na Noorwegen (goud) en Australië (zilver).[6] Volgens de *2012 Prosperity Index* van het Legatum Institute staat Nederland bij een vergelijking van de welvaartspositie van de inwoners van 142 landen op de achtste plaats, na de vier Scandinavische landen, Australië, Nieuw-Zeeland en Canada.[7] Afgaande op puur economische indicatoren staan de lichten eveneens op groen. De *Global Competitiveness Index* van het World Economic Forum meet de concurrentiekracht van landen. Op basis van deze maatstaf steeg Nederland van de tiende plaats in 2009 naar de vijfde plaats in 2012. We moeten in 2012 alleen Zwitserland, Singapore, Zweden en Finland voor laten gaan. Op sommige andere lijstjes staat ons land minder prominent bij de besten; soms zijn we een paar plaatsen gezakt. Voor zelfgenoegzaamheid is dus geen enkele reden.

Bij bestudering van zulke lijstjes springt de hoge klassering van de Scandinavische verzorgingsstaten met hun grote collectieve sector in het oog. Vaak wordt beweerd dat een hoog peil van de overheidsuitgaven het functioneren van de economie zou schaden. De in verhouding hoge belastingdruk zou mensen ontmoedigen om zich in te spannen, zou ten koste gaan van de ondernemingslust en knagen aan de bedrijfsinvesteringen in nieuwe machines en fabrieken. Uit verschillende studies komt naar voren dat deze bewering – zo algemeen gesteld – zonder grond is. Welzijn en welvaart blijken juist hoger te zijn in landen waar veel zaken collectief zijn geregeld en de overheid de inkomens herverdeelt.[8]

Tabel 5-1 vergelijkt Nederland met twee blokken landen, elk met een kenmerkend type verzorgingsstaat.[9] Het ene blok bestaat uit Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden. Deze

3 In het late najaar van 2013 neemt de somberheid over de economische toekomst af; bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2013b), p. 5.

4 Het aandeel vrouwen met een voltijdbaan daalde zelfs, van dertig procent in 2001 naar 27 procent in 2011. Vooral het aantal vrouwen met deeltijdbanen van twintig uur of meer per week nam in deze periode toe (met een half miljoen). Zie: Merens *et al.* (2012), p. 58.

5 Portegijs en Keuzenkamp (2008), p. 41-42.

6 Tweede Kamer (2012-2013e), p. 11.

7 The Legatum Institute (2012), p. 9.

8 Cnossen (2009).

9 Zie onderdeel 2.2 over typen verzorgingsstaat die in de literatuur worden onderscheiden.

Scandinavische landen hebben hun verzorgingsstaat op sociaal-democratische leest geschoeid. Het andere blok omvat drie Angelsaksische landen met een verzorgingsstaat van liberale snit: Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika.

Het belastingpeil in Nederland houdt het midden tussen dat in beide blokken. In de hogebelastinglanden is de arbeidsdeelname groter, niet kleiner.[10] Werknemers zijn er ook productiever. Het concurrentievermogen van dit type verzorgingsstaten laat weinig te wensen over. Scandinavië kent de geringste inkomensverschillen. In Nederland leven de minste huishoudens in hardnekkige armoede. De groei van het bbp per hoofd van de bevolking was in de periode 1970-2007 in Scandinavië iets hoger dan in de overige vergelijkingslanden. Door de uitgebreide sociale bescherming scoren de Scandinavische landen het hoogste op de economische zekerheid voor hun inwoners. De levensvreugde van mensen in Angelsaksische landen ligt gemiddeld lager dan hier en in Scandinavië.

Landen met een omvangrijk stelsel van sociale bescherming blijken het uitstekend te doen. Zij zetten hun goede prestaties waarschijnlijk ook neer, doordat de sociale regelingen in de meest ruimhartige verzorgingsstaten in de afgelopen dertig jaar op een aantal punten zijn bijgesteld. Dit om te voorkomen dat de collectieve lasten zo hoog zouden oplopen dat zij het arbeidsaanbod te veel zouden schaden. Een ander motief voor de hervorming van de verzorgingsstaat was te beletten dat de overheidsschuld zo sterk zou stijgen dat de overheidsfinanciën op den duur onhoudbaar worden.

Tegenstanders van de verzorgingsstaat zien te gemakkelijk over het hoofd dat een goede sociale bescherming de economische groei juist kan bevorderen. Het maatschappelijk aanpassingsvermogen is groter, naarmate werknemers bij veranderende economische omstandigheden soepeler switchen naar een andere werkkring. Zij durven dat sneller aan, wanneer zij weten dat ze van een uitkering verzekerd zijn, mocht hun nieuwe baan geen succes worden, of mocht de 'gazelle' waar zij in net in dienst zijn getreden prooi van de marktkrachten worden en failliet gaan.

De Boston Consulting Group deed onderzoek naar kansen om het Nederlandse verdienmodel te versterken. De adviseurs van deze wereldwijd opererende consultancy-organisatie blikken vooruit naar het jaar 2030. Zij stellen vast dat niet valt te voorspellen wat over twintig jaar de winnende bedrijfstakken zijn. Bedrijfsleven en overheid zouden zich echter vooral niet moeten blindstaren op de winnaars van vandaag. In plaats daarvan zouden ondernemingen moeten werken aan het vermogen om zich in de toekomst soepel aan te passen aan snelle veranderingen in technologie en de uitwaaierende vraag van klanten naar speciale producten. Handhaving van een solidaire, maar wel gemoderniseerde verzorgingsstaat achten de BCG-onderzoekers hierbij van groot belang. Om vernieuwingstalent aan te zetten tot het nemen van risico's in snel veranderende tijden, kan een adequaat sociaal vangnet naar hun stellige overtuiging niet worden gemist.[11]

10 Dit verband betekent overigens niet dat hoge belastingen tot een grote arbeidsdeelname leiden. De arbeidsdeelname hangt immers van uiteenlopende factoren af. Empirisch onderzoek wijst erop dat hoge belastingen *ceteris paribus* tot een geringer arbeidsaanbod leiden.

11 The Boston Consulting Group (2012), p. 28-29.

Tabel 5-1 **Belastingpeil en prestaties van de verzorgingsstaat**

	Nederland	Scandinavië	Angelsaksische landen
Belastingpeil (procenten van de economie)	39	46	34
Arbeidsdeelname (procenten)	76	76	70
Inkomensongelijkheid (Gini-coëfficiënt)[a]	0,27	0,25	0,33
Huishoudens in hardnekkige armoede (procenten)	1	2	7
Economische groei 1970-2007 (procenten per jaar)	2	2,3	2[b]
Economische zekerheid[c]	8,7	9,4	7,6
Levensvreugde[c]	7,6	7,6	6,5

a De Gini-coëfficiënt meet de ongelijkheid van de inkomensverdeling en heeft een waarde die ligt tussen 0 (elk huishouden heeft hetzelfde netto-inkomen) en 1 (één huishouden heeft al het inkomen). In de meeste landen ligt de waarde van de Gini-coëfficiënt tussen 0,25 en 0,6.
b Exclusief Ierland.
c Deze (index)cijfers zijn te beschouwen als een rapportcijfer: hoe hoger, hoe beter de prestaties van landen zijn.

Bron: Cnossen (2009)

De succesformule van de verzorgingsstaat

Het succes van de verzorgingsstaten in Noord-West Europa is waarnemers elders niet ontgaan. De Amerikaanse econoom Madrick keert zich tegen de onder veel collega's en politieke conservatieven in zijn vaderland gangbare opvatting dat de beste overheid een kleine overheid is.[12] Hij fileert het daarvoor aangedragen bewijs en concludeert dat dit in het beste geval flinterdun is. Eerder stelde Lindert vast dat de maatschappelijke kosten en baten van een goed ontwikkeld stelsel van sociale zekerheid tegen elkaar opwegen en dat hoge belastingen en sociale uitgaven de economische groei niet hoeven te schaden.[13]

De hoge kosten van grote maatschappelijke ongelijkheid zijn gedocumenteerd in een veelgeciteerde studie van Wilkinson en Pickett.[14] Zij vergelijken de inkomensongelijkheid in ruim twintig westerse landen (en Japan) met de mate waarin die landen worstelen met allerlei maatschappelijke problemen. Denk aan een slechte gezondheidstoestand van de bevolking, zwakke onderwijsprestaties, hoge criminaliteit en minder vertrouwen tussen mensen. Deze onderzoekers stellen dat toenemende inkomensverschillen een samenleving klaarblijkelijk onder grote druk zetten. Dat de inkomens verder uit elkaar groeien, is onder andere zichtbaar in het consumptiepatroon. Wie het breed hebben, laten het breed hangen. Een mogelijke verklaring voor de zwarte kanten van toenemende inkomensongelijkheid luidt dat mensen statusverschillen – zichtbaar in kleding, type auto en woning – zien als graadmeter voor persoonlijk succes. Zij kunnen ongelukkig worden van het idee dat ze onvoldoende meekomen met de buren en goede kennissen. Dat onbehagen zou tot uiting komen in negatieve maatschappelijke ontwikkelingen. De studie van Wilkinson en Pickett vergelijkt de situatie van landen op één moment in de tijd. Hun conclusies op basis van deze 'dwarsdoorsnede' hadden aan kracht gewonnen bij een vergelijking over een reeks van jaren. Dan is de vraag: zijn in land A de sociale problemen toege-

12 Madrick (2009), p. 12-25.
13 Lindert (2004), p. 227-245.
14 Wilkinson en Pickett (2009).

nomen in lijn met steeds grotere inkomensverschillen? Of waren de sociale problemen in land A altijd al groter, door andere oorzaken? Zo'n 'longitudinale' aanpak ontbreekt in hun onderzoek. Dat heeft Wilkinson en Pickett van verschillende kanten kritiek opgeleverd. Andere critici wijzen op zwakke plekken in sommige door W&P gelegde oorzakelijke verbanden. Toch staan veel van hun conclusies grotendeels overeind en spreken hun resultaten intuïtief aan.

5.2 Maakt geld gelukkig?

Naarmate de welvaart toeneemt, krijgen huishoudens meer te besteden. Daarnaast biedt de economische groei ruimte om het financiële fundament van de verzorgingsstaat te verstevigen. In democratische landen bepalen politieke ideologie en sociaal-culturele factoren welk deel van het uitdijende nationale inkomen de overheid voor collectief georganiseerde sociale bescherming afroomt en hoeveel daarvan ter vrije besteding overblijft voor gezinnen en bedrijven. Zo verdeelt elk land de groei van het nationale inkomen op zijn eigen manier tussen de private en de collectieve sector. Maakt aanhoudende economische groei dat (bijna) iedereen beter af is?

Enerzijds: ja. In elk land, op elk tijdstip, zijn rijke mensen gelukkiger dan arme mensen. Anderzijds: nee. Naarmate landen rijker worden, blijkt het geluksgevoel van hun inwoners niet of nauwelijks toe te nemen. Dat was de conclusie in een fameus artikel dat Easterlin al bijna veertig jaar geleden publiceerde.[15] Zijn conclusie zou de volle instemming hebben van grote denkers uit het verleden. De Boeddha wees het streven naar bezit van materiële goederen af. Jezus noemde het streven naar aards bezit 'ijdel'. Easterlin zit niet verlegen om verklaringen voor zijn bevindingen. Het geluk dat iemand ervaart zou vooral afhangen van het gevoel dat het hem beter gaat dan de mensen om hem heen. Wanneer iedereen beter af is, neemt dus niemands geluk toe. Bovendien wennen mensen snel aan een verbetering van hun levensomstandigheden. Zij willen steeds meer, maar tonen zich zelden langdurig tevreden, wanneer hun wensen eenmaal zijn vervuld.

In het voetspoor van Easterlin stelt Layard[16] dat de stijgende welvaart mensen nauwelijks gelukkiger maakt, nadat het inkomenspeil in een land eenmaal een bepaald niveau heeft bereikt. Een conclusie die onder anderen Stevenson en Wolfers met kracht van argumenten bestrijden.[17] Dit debat zal voorlopig niet luwen. Een voorzichtige conclusie is dat kennelijk alles went. In de beleving van veel Nederlanders spreekt het tegenwoordig vanzelf: woningen met centrale verwarming, wijdverbreid autobezit, buitenlandse vakanties, een ongekend breed aanbod in de supermarkt. De herinnering aan tijden dat dit allemaal nieuw was, vervluchtigt snel. En daarmee het gevoel dat economische groei het leven blijvend heeft verrijkt.

Turner[18] zoekt naar verklaringen waarom het ervaren geluk niet evenredig met het inkomen toeneemt. Om te beginnen wijst hij op de 'wet van het afnemend grensnut'. Tijdens de economieles gebruiken docenten vaak het voorbeeld van een dorstige reiziger in de woestijn. Eindelijk gearriveerd bij een oase, geven de eerste paar slokken water hem enorm veel voldoening. Naarmate hij meer drinkt, voegt elke volgende slok minder nut toe, tot het water hem op het laatst zelfs letterlijk de keel uitkomt. Dit patroon van afnemend nut herhaalt zich bij toenemende consumptie van elk afzonderlijk goed. Dat hoeft nog niet zo te zijn bij het totale inkomen en de totale consumptie. Naarmate het inkomen toeneemt, komen immers steeds meer goederen

15 Easterlin (1974).
16 Layard (2005).
17 Stevenson en Wolfers (2008); Stevenson en Wolfers (2013).
18 Turner (2012), p. 13-16.

binnen bereik die voorzien in vroeger onbevredigd gebleven behoeften. De aanschaf van een extra brood levert een doorsnee gezin geen bijkomend nut op. Dat is voor de vogels. Maar wanneer een hoger inkomen het mogelijk maakt voor het eerst een tweedehands auto aan te schaffen, neemt het totale ervaren nut fors toe. Toch is het niet waarschijnlijk dat elke euro voor de aangeschafte vierwieler evenveel nut geeft als een euro voor eten en drinken, die in basisbehoeften voorzien. Ten opzichte van het gestegen inkomen neemt het totale nut dus minder dan recht evenredig toe.

De ervaring leert dat consumenten graag een deel van hun inkomen uitgeven aan luxe goederen die hun status demonstreren, zoals het nieuwste model auto, smartphone of iPad. Zulke statusgoederen bevredigen vooral de behoefte om zich te onderscheiden, maar het nut dat mensen eraan ontlenen is vluchtig. Het wordt bovendien permanent bedreigd door de kans dat anderen goede sier maken met een nieuwere versie of een exclusiever merk. En groeien kinderen gelukkiger op, wanneer hun ouders kapitalen uitgeven voor modieuze kinderkleren? Het extra geld dat is gemoeid met dit soort bestedingen maakt niet blijvend gelukkig.

Daar komt iets bij. Het aanbod van sommige goederen is 'inelastisch': het wordt niet ruimer, ook wanneer de vraag toeneemt en mensen bereid zijn meer te betalen. Zo is het aantal via de markt verkrijgbare klassieke auto's of schilderijen van Picasso een gegeven. Het aantal jarendertig-woningen in geliefde, lommerrijke villabuurten staat vast. Worden mensen rijker, dan bieden zij voor zulke goederen tegen elkaar op. De prestaties van *old timers*, het kunstgenot van schilderijen en het woonplezier van vooroorlogse villa's blijven objectief evenwel hetzelfde. De bezitters zijn voor deze zaken echter wel een groter deel van hun gestegen inkomen kwijt. Ook in deze gevallen vertaalt extra inkomen zich minder dan evenredig in groter geluk.

Het aanbod van veruit de meeste goederen is wél 'elastisch'. Gaat de levensstandaard omhoog, dan breiden aanbieders hun productie uit om in de gestegen koopkrachtige vraag te voorzien. De nutsbeleving van de consumenten raakt echter in het gedrang, wanneer zij elkaar met hun nieuwverworven rijkdom in de weg zitten. Voor de Tweede Wereldoorlog waren vakanties in de sneeuw slechts weggelegd voor een kleine groep, die genoot van rust en stilte op de hellingen. Nu gaan miljoenen mensen op wintersport. Ze verdringen elkaar in de file bij de skiliften. De stijging van de algemene welvaart valt in dit geval hard tegen.

De conclusie? In rijke landen maakt een groeiende economie met stijgende inkomens mensen waarschijnlijk slechts in beperkte mate gelukkiger. Overigens lekt de winst aan geluk vermoedelijk volledig weg, wanneer de inkomensongelijkheid (sterk) toeneemt, zoals in de Verenigde Staten het geval is. Ondanks de verdubbeling van de economie sinds het begin van de jaren zeventig verklaren Amerikanen namelijk dat zij minder gelukkig zijn dan veertig jaar geleden. Hun daling op de geluksladder wordt mogelijk ook verklaard, doordat sociale netwerken verschralen en mensen vaker op zichzelf zijn teruggeworpen.[19]

Wie weinig om status geven en tijdens de vakantie thuisblijven, sparen niet alleen veel geld uit, maar zijn mogelijk het beste af. Leidt hogere *particuliere* consumptie niet tot evenredig meer geluk, dan kan dit een argument vormen om meer geld bij de gezinnen af te romen voor *collectief* georganiseerde en gefinancierde voorzieningen. Maar ook het extra nut door een uitbreiding van de collectieve voorzieningen kan tegenvallen, ten opzichte van de bijkomende belastingeuro's die de politiek ervoor uittrekt. Want door allerlei oorzaken wijzen politici vaak geld toe voor zaken waaraan slechts een minderheid van de kiezers behoefte heeft.[20] De meerderheid ziet zich dan gedwongen mee te betalen voor in haar ogen nutteloze voorzieningen.

19 Zie onderdeel 1.1.
20 Zie onderdeel 5.3 en onderdeel 5.4.

Dat gaat ten koste van de tevredenheid met het overheidsoptreden en vermindert het totale door de kiezers ervaren nut.

5.3 De prijskaart

Een 'gratis lunch' bestaat niet. Aan de onmiskenbare successen van de verzorgingsstaat hangt ook een prijskaart. De in Nederland door de overheid geproduceerde dienstverlening – zoals openbaar bestuur en politiebescherming –, plus het onderwijs, de collectief gefinancierde gezondheidszorg, allerlei subsidies en de sociale uitkeringen vergen in 2013 samen meer dan driehonderd miljard euro (tabel 5-2). Dat is gelijk aan iets meer dan de helft van de economie.

Tabel 5-2 **Uitgaven en financiering van de verzorgingsstaat, 2013**

	× miljard euro		procenten van de economie	
Totale uitgaven		306		50,6
Totale ontvangsten		289		47,7
waarvan				
• belastingen en sociale premies	240		39,6	
• niet-belastingontvangsten	49		8,1	
Begrotingstekort		18		2,9

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

Voor het overgrote deel worden de overheidsuitgaven gefinancierd met de opbrengst van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. Andere ontvangsten van de overheid tellen in 2013 op tot 49 miljard euro. Bij deze niet-belastingontvangsten gaat het onder andere om het staatsaandeel in de winst die oliemaatschappijen maken bij de aardgaswinning, verkeersboetes en eigen betalingen van gebruikers van collectief gefinancierde voorzieningen.

Collectieve lasten

Belastingen en sociale premies vormen samen de 'collectieve lasten'. Een terugblik leert dat het peil van de collectieve lasten in de jaren vijftig van de vorige eeuw globaal gesproken stabiel blijft. De opkomst van de verzorgingsstaat en het sterk groeiende beroep op regelingen van sociale zekerheid drijven het lastenpeil in de jaren zestig, zeventig en begin van de jaren tachtig op (tabel 5-3). De lastendruk bereikt in 1987 een piekwaarde van 45 procent van de economie. Vooral het premiepeil stijgt sterk, door het destijds snel toenemende aantal uitkeringsontvangers. Toch is het stijgende lastenpeil nog onvoldoende om de expansie van de verzorgingsstaat te financieren. De schatkist wordt in die tijd ook gespekt door rijkelijk vloeiende aardgasbaten. Ondanks de belangrijke rol van deze niet-belastingontvangsten loopt het tekort op de begroting in deze periode hoog op.

Na een reeks aanpassingen van het overheidsbudget[21] zakt het collectieve-lastenpeil na 1987 wat terug. Vandaag de dag drukken de belastingen niet zwaarder dan in 1950 het geval was. Daarentegen zijn de premies in de afgelopen zestig jaar als percentage van de economie ruim-

21 Zie onderdeel 3.3.

schoots verviervoudigd. Dit komt door de uitbreiding van de sociale bescherming, het toegenomen beroep op uitkeringsregelingen en vooral door kostenstijgingen in de gezondheidszorg.

Tabel 5-3 **Collectieve lasten** (procenten van de economie)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2013
Belastingen	24	20	24	26	27	25	25	23
Premies sociale verzekeringen	3	7	12	16	15	15	14	16
	—	—	—	—	—	—	—	—
Collectieve lasten	28	27	36	42	42	40	39	40

Bronnen: Centraal Planbureau (2014) internetbijlagen; door het CPB verstrekte gegevens

Collectieve lasten remmen arbeidsaanbod en economische groei

Belastingen en sociale premies zijn de 'prijs van de beschaving' genoemd. Het feit dat mensen gedwongen zijn die prijs te betalen, blijft niet zonder gevolgen. Zo reageren sommige belastingbetalers op de belastingheffing door minder (of mogelijk helemaal niet) te gaan werken. Zij weigeren 'voor de fiscus te werken' en geven de voorkeur aan een groter aantal uren (onbelaste) vrije tijd. Door dit 'substitutie-effect' – mensen vervangen een deel van hun consumptie door vrije tijd – remmen belastingen het aanbod van arbeid af. Een omgekeerde reactie is ook denkbaar. Belastingen kunnen mensen motiveren om meer uren te gaan werken. Zij maken, wanneer de mogelijkheid zich aandient, bijvoorbeeld overuren, zodat hun vrij besteedbaar inkomen – ondanks de belastingheffing – zo veel mogelijk in stand blijft. Deze gedragsreactie heet het 'inkomenseffect'.

Het arbeidsaanbod van alleenstaanden en de hoofdverdiener in een huishouden blijkt tamelijk ongevoelig te zijn voor veranderingen in de hoogte van de belastingdruk. Dit ligt anders, wanneer een huishouden twee verdieners telt, van wie een van beiden bovendien vaak in deeltijd werkt. Het arbeidsaanbod van de partner met het laagste inkomen reageert in ons land nogal sterk op de belastingheffing. Voor andere landen zijn vergelijkbare uitkomsten gevonden. Door de per saldo ongunstige effecten van de belastingheffing op het arbeidsaanbod, komt bij een lastenverzwaring de economische groei tijdelijk lager uit. Huishoudens kunnen hierdoor minder consumptieve bestedingen doen, maar zij beschikken wel over meer vrije tijd.

Urenbeslissing en participatiebeslissing

Hoeveel uren iemand besluit te willen werken (de *urenbeslissing*) hangt voor een deel af van zijn 'marginale' lastendruk. De marginale druk geeft aan welk deel iemand aan de overheid moet afdragen van een bepaalde toename van zijn bruto-inkomsten. De bruto-inkomsten uit arbeid bestaan uit het brutoloon (zoals zichtbaar op de salarisstrook), plus de lasten van de werkgever – de sociale premies die rechtstreeks voor rekening van de werkgever komen. De marginale druk bepaalt daarmee hoeveel netto voor de huishoudportemonnee overblijft van de stijging van de bruto-arbeidsinkomsten, wanneer iemand voortaan bijvoorbeeld 25 uur in plaats van 24 uur per week gaat werken. Bij de lasten gaat het niet alleen om heffingen die op het salaris worden

ingehouden. Wanneer zij meer gaan verdienen, raken werkers ook een deel van hun aanspraak op inkomensafhankelijke toeslagen kwijt.[22] Zij merken dat direct, wanneer zij de verandering van hun inkomen meteen doorgeven aan de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst. Zijn ze in dat opzicht laks, dan moet het jaar daarop een deel van de eerder ontvangen toeslagen worden terugbetaald. Bij de marginale druk leggen ten slotte ook de belastingen op de consumptie gewicht in de schaal: de btw, accijnzen en milieubelastingen. Deze consumptiebelastingen maken de prijzen hoger en het leven dus duurder. Mensen kijken uiteindelijk naar de hoeveelheid goederen en diensten die ze – gegeven die hogere prijzen – kunnen kopen door een uur extra te werken. Bij de marginale lastendruk gaat het dus om de inhoudingen op het extra verdiende loon, plus de door het hogere loon gemiste inkomenstoeslagen, plus de heffingen op de consumptie die mogelijk is door het resterende hogere nettoloon. De urenbeslissing van partners blijkt in verhouding erg gevoelig te zijn voor de ervaren marginale lastendruk, die van hoofdverdieners niet.

De beslissing om al dan niet aan het arbeidsproces deel te nemen (de *participatiebeslissing*) hangt vooral af van de 'gemiddelde' lastendruk. Dan kijken mensen niet naar wat een uur extra werken oplevert, maar naar de totale druk op hun arbeidsinkomen. Wanneer iemand zijn werkgever € 2.000 kost, en daarvan netto € 1.200 overhoudt, is de gemiddelde lastendruk veertig procent (800/2.000 × 100). Een hoge gemiddelde druk ontmoedigt de deelname aan het arbeidsproces, omdat het accepteren van een baan maar weinig oplevert. Opnieuw tellen – behalve de werkgeverslasten – ook de belastingen op de consumptie mee. Zij verhogen de prijzen en verminderen dus de hoeveelheid goederen en diensten die met het nettoloon kan worden gekocht. Juist tweede verdieners zijn gevoelig voor de gemiddelde druk, want de andere partner brengt al een inkomen binnen.

Volgens onderzoek van het Centraal Planbureau beïnvloeden financiële prikkels vooral de keuze om wel of niet te werken en minder de keuze van het aantal gewerkte uren per week.[23]

Biefstuksocialisme

Tegen het einde van de jaren zeventig woedt in de PvdA een 'economenstrijd'. De Tilburgse hoogleraar Theo Stevers (1924-2013) vertolkt de opvatting dat de sterk stijgende collectieve lasten een te grote aanslag op de particuliere koopkracht doen.[24] Doordat werknemers de stijging van de sociale premies voor een deel afwentelen op de ondernemingen, lijdt de marktsector van de economie in zijn visie op den duur grote schade. Zijn meest spraakmakende tegenstander is oud-Kamerlid en collega Hans van den Doel (1937-2012), die werkt bij de Universiteit van Amsterdam. Hij verzet zich tegen het 'biefstuksocialisme', de overtuiging dat maatschappelijke vooruitgang wordt bereikt door nog meer massaconsumptie.[25] Van den Doel houdt vol dat mensen bereid zijn om een groot deel van hun toenemende koopkracht in te leveren voor het behoud en verdere uitbreiding van collectieve voorzieningen.

22 Zie onderdeel 6.5 over deze 'armoedeval'.
23 Mastrogiacomo *et al.* (2011).
24 Zie bijvoorbeeld: Stevers (1979), p. 157-159.
25 Van den Doel (1979), p. 47 en volgende.

Uitgaande van deze veronderstelling maakt het volgens Van den Doel niet veel uit *hoe* de betaling van sociale uitkeringen en gezondheidszorg is geregeld – via marktprijzen of collectieve lasten –, zolang de burgers zich bij collectieve financiering maar ten volle realiseren wat zij in ruil voor hun verplichte afdrachten aan de overheid terugkrijgen. Wanneer zij de AOW en uitkeringen bij werkloosheid voldoende hoog waarderen, dan zullen zij – zo luidt deze redenering – daarvoor graag de benodigde collectieve lasten dragen. Deze gedachtegang lijkt op het eerste gezicht misschien plausibel, maar zij is toch om twee redenen onjuist. Anders dan private financiering, drukt collectieve financiering namelijk het arbeidsaanbod. Bovendien treden complicaties op door het proces van politieke besluitvorming.

Arbeidsaanbod

Het eerste verschil tussen private en collectieve financiering springt in het oog bij een vergelijking van twee denkbeeldige landen. Land A kent een volledig collectief gefinancierd zorgstelsel, terwijl in land B alle gezondheidszorg privaat wordt gefinancierd. De zorg in land A kost huishoudens gemiddeld 15 procent van hun inkomen aan belastingen en premies. In land B besteden huishoudens uit eigen portemonnee gemiddeld 15 procent van hun inkomen aan private zorg. Ook wanneer de burgers in beide landen dezelfde waardering voor zorgvoorzieningen hebben, bestaat desondanks een groot verschil. Bewoners van land A maken aanspraak op zorg, ongeacht het aantal uren dat zij werken. Hun persoonlijke profijt van zorgvoorzieningen staat los van hun belastingafdracht. Bewoners van land B daarentegen moeten hun zorgkosten uit eigen zak betalen. Zij krijgen slechts zorg, wanneer zij daar zelf het geld voor op tafel leggen. De wens om van zorgvoorzieningen gebruik te kunnen maken stimuleert hen om meer uren te werken, een prikkel die in land A ontbreekt.

De consequentie is dat landen die de zorguitgaven collectief financieren het arbeidsaanbod zien afnemen. In landen waar zorguitgaven uit private middelen worden gefinancierd, kunnen de zorguitgaven een steeds groter deel van de verdiende inkomens opslokken, zonder nadelige gevolgen voor het arbeidsaanbod. Bij private financiering raakt een stijging van de zorguitgaven het arbeidsaanbod immers niet.

Daar staan wel twee belangrijke nadelen tegenover. Bij private financiering is veel minder *risico*solidariteit mogelijk. Private verzekeraars passen zonder overheidsbemoeienis premiedifferentiatie dan wel risicoselectie toe. Mensen met een grote kans dat zij veel zorg nodig hebben, vallen dus gemakkelijk uit de boot. Private financiering verdraagt zich bovendien niet met *inkomens*solidariteit. Particuliere verzekeraars houden bij hun premiestelling geen rekening met het inkomen van de verzekerden.[26] Zij kunnen niet met inkomensafhankelijke zorgpremies werken, want ze beschikken niet over de daarvoor benodigde inkomensgegevens van hun verzekerden. Nog belangrijker is dat met elkaar concurrerende verzekeraars geen inkomensafhankelijke premies kunnen hanteren, ook wanneer zij wél over inkomensgegevens van hun verzekerden zouden (kunnen) beschikken. Mensen met hogere inkomens zullen immers massaal weglopen bij een verzekeraar die dat probeert en hun heil zoeken bij een verzekeraar die werkt met inkomensonafhankelijke premies.

Kiest een meerderheid van de bevolking en haar vertegenwoordigers in het parlement voor een stelsel dat risico- en inkomensolidariteit garandeert, dan wordt daarvoor een prijs betaald in de vorm van minder arbeidsaanbod en (tijdelijk) lagere economische groei. Dit betekent niet dat de arbeidsparticipatie in landen met goede collectieve voorzieningen noodzakelijkerwijs laag is, zoals ervaringen in Scandinavië leren. De arbeidsparticipatie hangt immers ook van veel

26 Zie onderdeel 6.2 en onderdeel 7.2.

andere zaken af. De overheid kan bijvoorbeeld proberen het arbeidsaanbod op peil te houden door uitkeringsontvangers in te schakelen bij werkgelegenheidsprojecten en sancties op te leggen wanneer zij onvoldoende actief naar werk zoeken.

Ruis in de politieke besluitvorming

Een tweede verschil tussen collectieve en private financiering van de sociale zekerheid houdt direct verband met wie de keuzen maken. Bij private financiering beslist ieder huishouden zelf over de uitgaven voor gewenste verzekeringen. Bij collectieve financiering hakken gekozen volksvertegenwoordigers de knopen door. In een volwassen democratie brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat door de wetgever als 'gelijk' gedefinieerde gevallen gelijk worden behandeld. Als uitvloeisel van het gelijkheidsbeginsel serveert de overheid bij de sociale verzekeringen eenheidsworst. Sommige burgers is dat te veel. Zij zouden bij voorkeur (wat) minder dekking tegen de risico's van het leven hebben, in ruil voor een lagere premie. Andere burgers vinden het collectief bekokstoofde maal daarentegen te karig. Zij hebben voorkeur voor een uitgebreidere risicodekking, en zijn bereid daarvoor een hogere dan de collectief vastgestelde premie te voldoen. De opgediende eenheidsworst bezorgt veel verplicht verzekerden dus maagklachten. De een krijgt naar zijn smaak te veel zekerheid opgediend, de ander nog te weinig. Economen spreken van welvaartsverliezen. Die treden onvermijdelijk op, wanneer individuele voorkeuren verschillen terwijl het verplichte aanbod voor iedereen hetzelfde is.

De kans dat besluiten van gekozen politici de voorkeuren van de kiezers zo goed mogelijk weerspiegelen is daarbij niet groot. Besluitvorming in de collectieve sector gaat mank aan kenmerkende tekortkomingen. Politici hebben vaak onvoldoende kennis van de werkelijke voorkeuren van de burgers. De samenstelling van het parlement is niet representatief: mannen en hoogopgeleiden zijn daarin oververtegenwoordigd. Dit kan de genomen besluiten beïnvloeden. Kamerleden blijken bovendien gevoelig te zijn voor de invloed van lobbyisten, pressiegroepen en (selectieve) berichtgeving in de media. De angst om 'pijn te doen' zit diep. Politici hopen zich populair te maken met nieuwe uitgaven en door minder te bezuinigen dan eigenlijk nodig is. Die ruimhartigheid vergroot de kans op herverkiezing. Collectieve uitgaven voor sociale bescherming groeien hierdoor gemakkelijk sneller dan private uitgaven voor sociale zekerheid.

Een democratisch gelegitimeerde voortgaande groei van de collectief gefinancierde uitgaven voor sociale zekerheid zal ergens op grenzen stuiten. Bijvoorbeeld, doordat van verplicht verzekerden te veel *risicosolidariteit* wordt gevergd. Zo kunnen gezond levende mensen het gevoel krijgen dat zij zich blauw betalen voor anderen, die door hun ongezonde leefstijl veel zorg nodig hebben. Nieuwe premieverhogingen roepen dan naar verwachting groeiend verzet op bij mensen die wel op hun gezondheid letten. Vooral de bij het ouderdomspensioen gevergde risicosolidariteit met ouderen kan op enig moment voor jongeren onaanvaardbaar groot worden.[27] Daarnaast kan de in het stelsel van sociale verzekeringen belichaamde *inkomenssolidariteit* op de proef worden gesteld, in het bijzonder wanneer hogerbetaalden in vergelijking met lagerbetaalden wel heel erg veel voor dezelfde sociale bescherming moeten afdragen.

5.4 Overheidsfalen

Net zoals marktwerking (het prijsmechanisme) kan ook overheidsingrijpen falen. Voor een deel ligt dat aan de manier waarop beslissingen in de collectieve sector tot stand komen. Soms komt het door de gebrekkige manier waarop overheidsinstanties functioneren. Maar er zijn ook tal van 'onoplosbare' problemen.

27 Zie verder in onderdeel 8.4.

Besluitvorming

De afstemming van het aanbod van overheidsvoorzieningen op de voorkeuren van de bevolking wordt zwaar gehinderd door informatietekorten. Politici en de ambtenaren die hen ten dienste staan beschikken niet over een instrument dat voortdurend de behoeften aan voorzieningen peilt. Net zo ontbreekt een financiële thermometer, die aangeeft hoeveel belastingoffers burgers voor allerlei voorzieningen willen brengen. In dit opzicht is het prijsmechanisme superieur, want consumenten laten door hun aankopen in de winkel aan producenten weten welke artikelen zij het liefst willen hebben.[28] Het informatietekort over de door de burgers gewenste omvang en samenstelling van overheidsvoorzieningen maakt het moeilijk het voorzieningenaanbod snel aan gewijzigde voorkeuren aan te passen. Dat gebrek aan informatie heeft ook tot gevolg dat belangengroepen soms grote invloed op de besluitvorming uitoefenen. Ingehuurde lobbyisten dringen erop aan om voorzieningen uit te breiden die vooral aan de eigen achterban van pressiegroepen ten goede komen. Tegenover omvangrijke baten voor de eigen groep staan slechts bescheiden kosten, doordat de lasten over alle belastingbetalers kunnen worden gespreid. Het gevolg kan een uitgesproken onevenwichtig voorzieningenaanbod zijn. Een sterk voorbeeld is de invloed van de landbouwlobby (het 'groene front') bij de verdeling van Europese subsidies.

Politici en hun ambtenaren kunnen bij het nastreven van hun doelen kiezen uit verschillende instrumenten, zoals het stellen van regels, het opleggen van heffingen, het toekennen van subsidies, of het geven van voorlichting. Overheidsinstanties beschikken meestal slechts over beperkt inzicht in de gevolgen van de keuze van een bepaald instrument. Verder is vaak onduidelijk hoe ondernemingen en individuen op de inzet van een instrument zullen reageren. Bovendien streeft de overheid zoveel en zulke diverse doelen na, dat daartussen onvermijdelijk spanning ontstaat. Zo is de uitbreiding van de luchthaven Schiphol van groot economisch belang, terwijl duidelijk is dat daarvoor – in strijd met een andere doelstelling – milieuwaarden moeten worden opgeofferd. Ander voorbeeld. Subsidies die primair zijn bedoeld om operavoorstellingen ook voor personen met een smalle beurs toegankelijk te maken, blijken vooral ten goede te komen aan muziekliefhebbers uit hogere-inkomensgroepen, waardoor de inkomensverdeling onbedoeld schever wordt.

Al met al kunnen gemakkelijk spanningen optreden, die nog worden versterkt doordat de bij de besluitvorming betrokken partijen soms verschillend denken over het belang van diverse doelstellingen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld plannen voor een nieuwe rijksweg dwarsbomen, omdat zij bezwaar hebben tegen het tracé dat over hun grondgebied loopt.

Ondoelmatige productie

Trekt de overheid de voortbrenging van goederen of diensten geheel naar zich toe, dan doet zich nog een ander probleem voor. In dit geval is de overheid de enige producent. Haar monopolie kan de doelmatigheid van de dienstverlening verminderen. Is de vuilnisophaal in een gemeente exclusief toevertrouwd aan de eigen reinigingsdienst, dan ervaart het management weinig prikkels om het huisvuil tegen de laagst mogelijke kosten in te zamelen. Stel dat de gemeenteraad besluit een eind te maken aan het monopolie van de gemeentelijke reinigingsdienst. Voortaan mogen particuliere bedrijven, én de eigen reinigingsdienst, offerte uitbrengen voor welk bedrag zij de vuilnisophaal gaan verzorgen. Dan bestaat de kans dat de ambtelijke dienst buiten de prijzen valt, bijvoorbeeld doordat de arbeidskosten per manuur een stuk hoger zijn dan in het bedrijfsleven.

28 Meer hierover in onderdeel 2.2.

Zo'n aanbestedingsprocedure dwingt de ambtenaren om zo doelmatig mogelijk te (gaan) werken. Concurrentie – de 'tucht van de markt' – brengt een minder doelmatige productiewijze vanzelf aan het licht, doordat de producent die tegen de laagste kosten werkt de opdracht binnenhaalt. Bij afwezigheid van concurrentie kost het volksvertegenwoordigers daarentegen grote moeite eventuele verspilling en ondoelmatigheden van overheidsdiensten aan de kaak te stellen, doordat zij zo afhankelijk zijn van de kwaliteit van door het uitvoerend apparaat verschafte informatie.

De Algemene Rekenkamer houdt namens burgers en Haagse politici toezicht hoe doelmatig overheidsinstanties hun taken vervullen. Dit hoge college spoort hierbij veel tekortkomingen op. Eén voorbeeld volstaat. In 2010 spendeert de overheid 6,2 miljard euro van de belastingbetalers aan opsporing en berechting van misdrijven en aan de opsluiting van veroordeelde criminelen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de capaciteit van de politie, het Openbaar Ministerie (de aanklager) en de rechtbanken lang niet optimaal wordt benut. Ook is de rechtsgelijkheid niet gegarandeerd, en productiecijfers sluiten niet aan.[29] Over het disfunctioneren van de politie deed onderzoekjournalist Bart de Koning twee onthullende boekjes open. Door de roep om meer 'blauw op straat' is de Nederlandse politie harder gegroeid dan andere Europese politiekorpsen, maar de omvang van de recherche – die de boeven vangt – bleef daarbij ernstig achter. De politie geeft tweemaal zo veel uit aan management en overhead als aan opsporing en wordt aanhoudend geplaagd door geldverslindende en mislukte automatiseringsprojecten.[30] Anders dan bij de vuilnisophaal is privatisering van de politie geen optie, al vullen particuliere beveiligers en bewakers al wel steeds vaker gaten, die de politie laat vallen. Hier is het aan de politiek om de doelmatigheid bij de opsporing van misdrijven te verbeteren.

Onoplosbare problemen

Hoewel politici regelmatig een andere indruk wekken, kan de overheid lang niet alle maatschappelijke problemen oplossen. Soms – zoals bij de politie – ligt de oorzaak voor een deel bij het gebrekkige functioneren van de overheidsorganisatie. Maar nergens slaagt de overheid erin om de criminaliteit tot een verwaarloosbaar niveau terug te dringen. In verhouding lage criminaliteitscijfers duiden vooral op een samenleving met gedeelde waarden en normen, waar informele sociale controle het peil van de misdadigheid laag houdt. Op sommige problemen bijt de overheid haar tanden stuk. Omdat burgers grote vrijheid genieten om hun leven naar persoonlijke inzichten in te richten, kan hun gedrag het eigen welzijn schaden. Hier kan de overheid slechts tot op zekere hoogte bijsturen. Cnossen noemt in zijn landenvergelijking als voorbeeld van een zelfgekozen schadelijke leefstijl het hoge alcoholgebruik onder Nederlandse jongeren.[31] De overheid probeert dit gedrag te corrigeren door drinken via een hogere alcoholaccijns duurder te maken, de verkoop van drank aan de jongsten te verbieden en de doelgroep via voorlichting wijzer te maken. Het heeft er veel van weg dat de bestaande maatregelen onvoldoende succesvol zijn. Verdergaande maatregelen zijn denkbaar. Denk aan de 'drooglegging' in de Verenigde Staten uit de jaren dertig van de vorige eeuw. Zulke maatregelen gaan ten koste van de vrijheid en de persoonlijke levenssfeer van de burgers, zonder dat zij succes hebben. In de VS heeft de drooglegging destijds bovendien een enorme impuls gegeven aan de opkomst van de georganiseerde criminaliteit, net zoals de huidige *war on drugs*.

29 Tweede Kamer (2011-2012b).
30 De Koning (2010); De Koning (2012).
31 Cnossen (2009), p. 40.

Soms willen mensen met gedragsproblemen tot wanhoop van hulpverleners met rust worden gelaten, al zijn allerlei voorzieningen voor hen beschikbaar. Alleen in extreme gevallen kan de burgemeester toestemming geven om mensen door opname in een psychiatrisch ziekenhuis tegen zichzelf te beschermen. Anderen spoelen als drenkeling aan op de kust van de verzorgingsstaat: bij de daklozenopvang of in de politiecel.

Ook op het terrein van de sociale zekerheid manifesteren zich problemen die de overheid lang niet voor honderd procent uit de wereld kan helpen. Denk aan armoede, huishoudens met problematische schulden, werkloosheid onder oudere werkzoekenden en de inkomensongelijkheid.

Armoede

Alle regelingen van de verzorgingsstaat bij elkaar kunnen niet voorkomen dat een – in Nederland gelukkig relatief beperkte – groep mensen echt tekortkomt. Door domme pech, omstandigheden buiten hun macht of eigen toedoen zakt jaar in jaar uit een groep huishoudens door het ijs van de armoedegrens.[32] Dit vormt natuurlijk geen argument om er het bijltje bij neer te gooien. Maar het is een illusie om te denken dat de overheid armoede volledig kan uitbannen.

Problematische schulden

Door de keuzen die zij maken, kunnen mensen in grote financiële problemen raken. Zij maken bijvoorbeeld onverantwoord veel schulden om een tijdlang een luxueuze levensstijl te kunnen voeren. De overheid kan in deze gevallen hooguit nazorg plegen door te helpen bij de onvermijdelijke schuldsanering. Huizenbezitters vormen sinds enige tijd een opvallende risicogroep. Tot enkele jaren geleden waren de banken scheutig met het verstrekken van hypothecaire leningen. Huizenkopers gingen ervan uit dat de woningprijzen tot in lengte van dagen zouden stijgen. Zij leenden daarom het maximum dat de bank beschikbaar stelde. Winst was toch verzekerd? Nu is de mede door de fiscale begunstiging van het eigen huis opgeblazen zeepbel op de woningmarkt geknapt. Ten opzichte van 2008 zijn de woningprijzen met twintig procent gedaald. Banken zijn veel minder scheutig geworden, maar de huizen van anderhalf miljoen huishoudens – vooral mensen die de afgelopen tien jaar hebben gekocht – staan inmiddels 'onder water': de hypotheekschuld is hoger dan wat het huis nu waard is. De restschuld, wanneer deze woningbezitters nu zouden verkopen, loopt al snel in de vele tienduizenden euro.[33]

De overheid kan hier weinig uitrichten. Zou zij schulden van huizenbezitters die in financiële problemen zitten overnemen, dan zet de overheid een premie op onverantwoord leengedrag. Mensen zouden zich immers sneller tot over hun oren in de schulden steken, wanneer zij wisten dat de overheid toch wel te hulp zou schieten, elke keer als het misging. Om de kans te verkleinen dat woningbezitters in hun schuld verdrinken, is met ingang van augustus 2011 de gedragscode voor banken die hypothecaire leningen verstrekken flink aangescherpt. Zij mogen minder uitlenen, in verhouding tot de waarde van de aangekochte woning. De keerzijde is dat starters minder geld op tafel kunnen leggen, wat de prijsdaling van koopwoningen heeft versterkt. Met ingang van 2013 is de rente op nieuw verstrekte hypotheken alleen aftrekbaar voor de inkomensheffing, wanneer de lening in dertig jaar wordt afgelost.[34] Deze maatregelen zijn welkom. Zij beschermen huizenkopers tegen zichzelf en illustreren hoe de overheid het gedrag

32 Zie onderdeel 4.3 over armoede in Nederland.
33 Zie onderdeel 13.2.
34 Zie onderdeel 13.3 voor meer details.

van de burgers in belangrijke mate met financiële prikkels kan sturen. Maar veel onttrekt zich ook aan rechtstreekse sturing door de overheid. De samenleving is slechts beperkt 'maakbaar'. Politici die hiervoor hun ogen sluiten verschieten veel beleidskruit, maar ze komen van een koude kermis thuis.

Oudere werklozen

De betrekkelijke onmacht van de overheid blijkt ook bij de aanpak van andere sociale problemen. Zo is het bekend dat vijftigplussers, nadat zij hun baan hebben verloren, in verhouding moeilijk weer aan de slag komen.[35] Werkgevers beseffen dat 'oudere' werknemers vaker door arbeidsongeschiktheid uitvallen. Dat maakt het aannemen van vijftigplussers en investeren in hun werkplek minder lonend, terwijl de premie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering ook nog eens stijgt, wanneer een bedrijf door deze oorzaak in het recente verleden veel mensen heeft verloren. Bij de meeste functies stijgt bovendien het loon met het aantal arbeidsjaren, totdat loontrekkers aan hun plafond zitten. Door deze traditionele opbouw van het loongebouw zijn ouderen de duurste werknemers. Werkgevers nemen dus liever jongeren aan, die doorgaans goedkoper zijn en bovendien beter uit de voeten kunnen met informatie- en communicatietechnologie en de sociale media.

De overheid kan hier betrekkelijk weinig uitrichten. Werkgevers die oudere baanlozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaarden in dienst nemen, krijgen al een wortel voorgehouden, in de vorm van een premiekorting voor sommige sociale verzekeringen. Wanneer werkgevers niet toehappen – zoals vaak het geval is – zou de enige mogelijkheid zijn dat de overheid via wetgeving werkgevers met vacatures dwingt met voorrang oudere werklozen in dienst te nemen – op straffe van een boete. Een soortgelijke, diep in het personeelsbeleid van individuele ondernemingen ingrijpende regeling staat in Den Haag nu op de tekentafel. Wanneer werkgevers er niet in slagen de komende jaren op vrijwillige basis tienduizenden arbeidsgehandicapten bij het productieproces in te schakelen, worden zij een forse boete verschuldigd.[36] Het is voorspelbaar dat veel werkgevers – na de eventuele invoering van zo'n maatregel – liever een boete betalen, dan mensen op de loonlijst te zetten die daar in hun ogen niet voor in aanmerking komen.

Inkomensongelijkheid

Een rapport van de in Parijs gevestigde Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling laat zien dat in vrijwel alle bij deze club aangesloten 34 industrielanden de inkomensverschillen toenemen.[37] Langs de verticale as van figuur 5-3 is als maatstaf voor de inkomensongelijkheid de 'Gini-coëfficiënt' afgezet. Die heeft een waarde tussen 0 (wanneer alle huishoudens hetzelfde inkomen hebben) en 1 (wanneer al het inkomen naar één huishouden gaat). De opgaande pijltjes in de figuur geven aan dat de waarde van de Gini-coëfficiënt in veruit de meeste landen na 1985 is gestegen. De inkomensongelijkheid is dus bijna overal toegenomen, ook in ons land. Onderzoekers dragen in tal van boeken en rapporten mogelijke verklaringen aan.

Om te beginnen staat het vast dat de lonen en salarissen in de rijke landen uit elkaar groeien. De globalisering van de economische bedrijvigheid en de vrijmaking van het internationale kapitaalverkeer bieden ondernemingen de mogelijkheid om een deel van hun productie

35 Bierings en Loog (2013).
36 Zie onderdeel 10.1 en onderdeel 10.4.
37 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011).

uit de rijke landen te verplaatsen naar landen waar arbeid goedkoop is. Hierdoor staat in traditionele industrielanden de vraag van werkgevers naar lageropgeleiden onder druk. Een druk op de lonen van lageropgeleiden in de rijke landen is het resultaat. De instroom van werkzoekenden uit armere landen (Polen, Bulgaren) heeft hetzelfde gevolg voor inheemse loontrekkers met weinig scholing. Bovendien verandert de aard van het werk. In veel bedrijfstakken is sprake van een technologische revolutie door de brede toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ict). Laagopgeleide werknemers kunnen de steeds hogere eisen niet bijbenen. Anderzijds bieden werkgevers tegen elkaar op bij de werving van technologisch vaardige medewerkers. Die zien dat terug op hun salarisstrook. In sectoren met 'nieuwe' vormen van bedrijvigheid, zoals de automatisering, zijn doorgaans maar weinig werknemers aangesloten bij een vakbond. Door de lage organisatiegraad nemen de beloningsverschillen in zulke bedrijfstakken sneller toe.

Figuur 5-3 **Inkomensongelijkheid neemt bijna overal toe**

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011), p. 24

De overheid heeft op processen zoals globalisering en de doorbraak van ict weinig of geen greep. Zij kan hooguit proberen om de toename van de inkomensongelijkheid binnen de perken te houden door fiscale en sociale maatregelen te treffen. Zo kan het toptarief van de inkomstenbelasting voor veelverdieners worden verzwaard. Verder kan het wettelijk minimumloon extra worden verhoogd. Zo'n verhoging komt in Nederland – via de koppeling van de uitkeringen aan het minimumloon – ten goede aan alle uitkeringsontvangers op het sociaal minimum en daarboven.[38]

De afgelopen twee decennia heeft het overheidsbeleid in veel industrielanden echter juist bijgedragen aan de toenemende inkomensongelijkheid. Vrijwel overal is het toptarief van de

38 Daar staat tegenover dat een hoger minimumloon de kansen van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt vermindert. Zie ook voetnoot 39.

inkomstenbelasting fors verlaagd. Ook bleef het minimumloon achter, in vergelijking met de gemiddeld verdiende lonen. Daar zat vaak de gedachte achter dat landen zich niet uit de markt moeten prijzen door hoge belastingtarieven en te hoge arbeidskosten van minimumloners.[39] Een economie die bloot staat aan concurrentie van andere landen kan zich geen al te eigenzinnige regelingen permitteren.

Met name in de Verenigde Staten is de inkomensongelijkheid dramatisch toegenomen. In de afgelopen twintig jaar harkte de top één procent van de inkomenstrekkers daar een groot deel van de groei van het nationale inkomen naar zich toe.[40] In vergelijking daarmee groeiden de inkomens in Nederland slechts in beperkte mate uit elkaar, terwijl het aandeel van de top stabiel bleef (tabel 5-4). Bij de cijfers in de tabel past een belangrijke relativering. Zij zijn afkomstig van nationale belastingdiensten. Het gedaalde aandeel in het totale inkomen van de veelverdieners in ons land is hoogstwaarschijnlijk (voor een groot deel) schijn. Zelfstandigen en anderen met hoge inkomens hebben zich in Nederland sinds het begin van de jaren zeventig uit de statistiek gewerkt, door hun lucratieve activiteiten onder te brengen in een of meer besloten vennootschappen. De bulk van het ondernemersvermogen zit inmiddels in bv's.[41] De bv-winsten zijn niet langer zichtbaar in de inkomensstatistiek. En dan nog wat. Ondanks het redelijk hoge toptarief van de Nederlandse inkomstenbelasting betalen topverdieners hier gemiddeld minder aan de fiscus dan in België, en maar weinig meer dan in de Verenigde Staten, zo blijkt uit de laatste kolom van tabel 5-4. Dat komt onder andere, doordat mensen met een hoog inkomen in ons land vaak ook grote aftrekposten claimen.

Tabel 5-4 **Aandeel van de top één procent van de inkomenstrekkers in het totale inkomen** (procenten)

	1970	1990	2005	Belastingdruk topverdieners[a]
Nederland	8,6	5,6	5,6	33,8
België	n.b.	6,3	7,5	35,8
Duitsland	11,3	10,9	n.b.	n.b.
Verenigd Koninkrijk	7,1	9,8	14,3	n.b.
Verenigde Staten	7,8	13,0	17,4	29,9

a Gemiddelde belastingdruk in 2005 (betaalde belasting in procenten van het inkomen).

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011), p. 349 en p. 363

Sommigen juichen het toe dat de inkomensverschillen in de afgelopen drie decennia zijn toegenomen. Zodoende zouden de meest succesvolle ondernemers en de meest capabele werknemers meer loon naar werken krijgen. Dat is in ieders belang, doordat dit leidt tot extra economische groei. Voor deze stelling leveren economische statistieken echter weinig of geen bewijs. Terwijl sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw de inkomensverschillen in veel hoogontwik-

39 Hogere arbeidskosten van minimumloners veroorzaken hogere werkloosheid onder laagopgeleide mensen.

40 Stiglitz (2012) noemt als voorname oorzaken van de sterk toegenomen inkomensongelijkheid in de VS: ideologie (doorgeslagen marktdenken) en het gevoerde overheidsbeleid (bijvoorbeeld de deregulering en de verlaging van het belastingtarief voor topverdieners).

41 Zie tabel 13-1 in onderdeel 13.2.

kelde landen toenemen, loopt het groeitempo van hun economie trendmatig terug. Anderen vatten de toenemende inkomensongelijkheid dan ook op als vingerwijzing voor het falen van de verzorgingsstaat. Kritische waarnemers zien een tweeweg-economie.[42] Op de snelweg wordt geld met geld gemaakt door een kleine groep bankiers en leiders van grote ondernemingen, via ongehoorde salarisverhogingen en excessieve bonussen. Bijna alle andere werkenden zitten op het secundaire wegennet. Zij produceren de goederen en diensten die in behoeften voorzien, maar zien hun inkomen maar weinig toenemen. De verhouding tussen de 'geldeconomie' en de 'maakeconomie' zou schromelijk zijn scheefgegroeid. Zover is het in Nederland (nog?) niet, maar duidelijk is dat de overheid bijvoorbeeld weinig aanstalten maakt om de topinkomens in het bedrijfsleven via belastingmaatregelen een kop kleiner te maken.

Inkomensongelijkheid zal groter worden

De inkomensverschillen tussen hooggeschoolden en laaggeschoolden zijn de afgelopen vijfentwintig jaar fors toegenomen. Het aandeel van hoogopgeleiden in de beroepsbevolking is sterk opgelopen. De vraag naar hooggeschoolden is echter nog sterker gegroeid dan het aanbod, vooral onder invloed van technologische ontwikkelingen. Naar verwachting blijft ook in de toekomst de vraag naar hoogopgeleiden toenemen. Het aanbod van hooggeschoolden zal echter niet in hetzelfde tempo kunnen stijgen als in de afgelopen jaren, doordat niet iedereen beschikt over de voor een hogere opleiding vereiste talenten. Hooggeschoolde arbeid wordt hierdoor in verhouding schaars, wat de prijs ervan opdrijft. Dit zal tot gevolg hebben dat de inkomensverschillen in de komende decennia snel groter worden.

Bron: Nahuis en De Groot (2003)

5.5 Drie 'valkuilen'

Economen hebben veel studie gemaakt van de gevolgen van het stelsel van sociale zekerheid voor het functioneren van de economie. Uitkeringen en inkomenstoeslagen zouden immers een negatieve invloed kunnen hebben op de bereidheid van mensen om toe te treden tot de arbeidsmarkt.[43] Daar bestaan ook duidelijke aanwijzingen voor. Sinds de invoering van de AOW werkt een in verhouding veel kleiner aantal 65-plussers door. Wanneer iemand met een bijstandsuitkering er netto nauwelijks op vooruitgaat wanneer hij gaat werken, stijgt de kans dat hij een aangeboden laagbetaalde baan afslaat. Daar staat tegenover dat een baan, ook tegen het minimumloon, hem sociale contacten oplevert en de opstap kan zijn naar beter betalend werk in de toekomst.

Maar de wil om aan de slag te gaan moet tamelijk sterk zijn, want financieel is werken voor veel bijstandontvangers nauwelijks interessant. Een alleenverdiener die een gezin met twee kinderen onderhoudt en die tegen het minimumloon aan de slag gaat, is netto slechts € 50 per maand beter af dan met zijn bijstandsuitkering. Wanneer hij zelf de reiskosten naar het werk moet betalen, schiet hij er per saldo mogelijk bij in. Een alleenstaande ouder in de bijstand die een baan voor vier dagen vindt, ziet haar inkomen zelfs met netto € 85 per maand dalen![44] In

42 Lansley (2011).
43 Zie onderdeel 5.2.
44 Tweede Kamer (2011-2012c), p. 37.

zulke situaties zitten huishoudens in de val: gaan werken of extra verdienen is weinig of niet lonend. Notaschrijvers in Den Haag onderscheiden zelfs drie 'valkuilen' van de verzorgingsstaat: de armoedeval, de werkloosheidsval en de herintredersval.

Armoedeval

Miljoenen huishoudens maken aanspraak op een of meer inkomenstoeslagen, zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag.[45] Wanneer het inkomen van een huishouden stijgt, wordt het bedrag van de toeslagen gekort. De gevolgen voor het netto besteedbaar inkomen zijn vergelijkbaar met die van heffingen op het inkomen. Na een verbetering van hun bruto-inkomen zijn mensen immers niet alleen méér inkomstenbelasting en sociale premies verschuldigd, maar moeten zij ook rekening houden met het verlies van een deel van hun toeslagen en – voor zover die eveneens inkomensafhankelijk zijn – met hogere eigen bijdragen bij het gebruik van sommige overheidsvoorzieningen.

De gecombineerde invloed van inkomensheffingen en inkomensafhankelijke regelingen drukt een forse groep huishoudens in de 'armoedeval'.[46] Wie in de armoedeval zitten, gaan er financieel weinig op vooruit, hoe zij ook proberen via eigen inspanningen op te klimmen naar een hoger inkomenspeil.

Werkloosheidsval

Huishoudens die voor hun levensonderhoud zijn aangewezen op een bijstands- of werkloosheidsuitkering hebben te maken met een specifieke vorm van de armoedeval. Hun arbeidsinkomsten worden namelijk in beginsel euro voor euro op de uitkering gekort. Wie dit overkomt, zit gevangen in de 'werkloosheidsval': gaan werken loont niet of nauwelijks. In veel gemeenten vermindert ook de aanspraak op lokale tegemoetkomingen voor de sociale minima met tientallen euro per maand, zodra de kostwinner meer dan 110 procent van het minimumloon gaat verdienen. Een deel van de gemeentelijke heffingen wordt dan niet langer kwijtgescholden en zij verliezen hun kortingspas voor de minima.

In feite gaan veel werkloze uitkeringsontvangers er – na het aanvaarden van werk tegen (iets meer dan) het minimumloon – hooguit een paar tientjes per maand op vooruit. Daartegenover leveren zij 180 à 200 uur vrije tijd per maand in. Ten opzichte van de uitkeringssituatie bedraagt hun effectieve arbeidsbeloning slechts € 0,25 per uur.

Herintredersval

Wanneer de niet buitenhuis werkende partner van een minimumloner overweegt zelf ook half time tegen het minimumloon te gaan werken, neemt het beschikbaar inkomen van dit huishouden met slechts € 165 per maand toe.[47] Deze huisvrouw/huisman zit klem in de herintredersval: gaan werken buiten de deur levert amper een inkomensverbetering op.

Arbeidskorting

Allerlei met sociale bedoelingen tot stand gebrachte toeslagen, die niet zijn bedoeld voor huishoudens met hoge(re) inkomens en daarom inkomensafhankelijk zijn gemaakt, blijken contraproductief uit te werken, doordat zij een dam opwerpen voor uitkeringsontvangers en niet-uitkeringsgerechtigden die overwegen om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

---

45 Het stelsel van inkomenstoeslagen wordt uitgelegd in onderdeel 6.5.
46 Tabel 6-3 in onderdeel 6.5 bevat een cijfervoorbeeld.
47 Tweede Kamer (2011-2012c), p. 37.

De valkuilen van de verzorgingsstaat zijn minder diep, naarmate mensen er bij het aanvaarden van een baan netto méér in inkomen op vooruitgaan. Met het oog daarop is in Nederland ruim tien jaar geleden de arbeidskorting ingevoerd. Dit is een korting op de verschuldigde inkomensheffing van € 1.723 per jaar, die alleen werkenden kunnen claimen. Dankzij deze fiscale tegemoetkoming houden economisch actieven van hun brutoloon of winst uit eigen onderneming maandelijks netto € 144 méér over dan van een even hoge bruto-uitkering. Dit verschil maakt het aanvaarden van een baan financieel aantrekkelijker.

In de eerder gegeven cijfervoorbeelden is al rekening gehouden met de positieve invloed van de arbeidskorting. Ondanks deze regeling blijkt werken voor mensen aan de onderkant van de inkomenspiramide in veel gevallen financieel weinig of niet lonend te zijn. Dat komt voor een deel, doordat deeltijdwerkers met het minimumloon niet de volle arbeidskorting kunnen claimen.

5.6 De januskop van de verzorgingsstaat

Onder de talrijke goden die door de oude Romeinen werden vereerd, genoot Janus groot aanzien. Hij beschermde – zo werd geloofd – deuren en poorten en waakte over de tijd. Janus had twee gezichten, onder andere in verband gebracht met zon en maan. De verzorgingsstaat doet aan hem denken, want ook die toont een 'januskop'.

Eerst de zonkant. Landen waar de staat omvangrijke sociale bescherming biedt presteren economisch bepaald niet slechter dan landen waar de overheid zich in dit opzicht meer op de achtergrond houdt. Bovendien voelen inwoners van verzorgingsstaten zich over het algemeen prettiger dan mensen die leven in een land met een kleinere overheid, waar meer wordt vertrouwd op de onbelemmerde werking van markten. Verzorgingsstaten kennen een hoger belastingpeil. Dat ontmoedigt op zich bezien het arbeidsaanbod, maar hoeft niet te betekenen dat in verzorgingsstaten weinig mensen werken. Juist in de Scandinavische landen en in Nederland is de arbeidsparticipatie in verhouding hoog.

Dan de schaduwkant. Naarmate de overheid zich intensiever met economie en samenleving bemoeit, raken verwachtingen vaak hoger gespannen. Meer en meer gaan burgers denken dat de overheid alle problemen behoort op te lossen. Zij worden in dat idee gestijfd, wanneer politici bij elke in de media gesignaleerde misstand roepen om overheidsingrijpen: meer regels, extra geld, beter toezicht. Overheidsbemoeienis is evenwel lang niet altijd effectief, soms zelfs contraproductief.[48] Soms functioneert het overheidsapparaat niet naar behoren. Dan helpt het niet om extra regels uit te vaardigen en meer geld te fourneren. Ook een vlekkeloos functionerende overheid kan geen risicoloze samenleving organiseren. Wie even verder denken, zullen onderkennen dat de overheid veel problemen in de persoonlijke sfeer niet kan oplossen. Pogingen in die richting monden uit in het ongewenste eindresultaat van een samenleving waar 'Big Brother' mensen dag en nacht bespiedt om in de ogen van de autoriteiten afwijkend gedrag met zachte dwang of harde hand te corrigeren. En dan nog is het succes van die interventies vaak (uiterst) twijfelachtig.

Het is dus onvermijdelijk, dat de verzorgingsstaat twee gezichten heeft. Aan de ene kant beschikt de overheid over de macht om via rechtsregels het samenleven van de burgers te ordenen en het nationale inkomen zo te herverdelen dat de overgrote meerderheid van de inwoners een redelijk bestaan heeft. Aan de andere kant is de overheid onmachtig om langs collectieve weg alles, wat mis is, recht te zetten. Politici moeten dus schipperen op het grensvlak van toeval

48 Frissen (2013).

en noodlot, persoonlijke verantwoordelijkheid van de burgers, en gewenste collectieve arrangementen voor sociale bescherming. Het resultaat van hun deliberaties is te vinden in de hierna volgende hoofdstukken.

6
Inkomensbescherming

6.1 Inkomensoverdrachten

In een verzorgingsstaat hevelt de overheid op grote schaal inkomen over van het ene naar het andere huishouden. Burgers vullen de schatkist met door hen afgedragen belastingen en sociale premies. Voor een klein deel van die heffingen slaat de fiscus huishoudens zelf aan. De rest betalen zij op een indirecte manier, via hun werkgever en in de winkel. Werkgevers – ook pensioenfondsen en uitkeringsinstanties zijn volgens de wet werkgevers – doen inhoudingen op salarissen en uitkeringen en dragen wat is ingehouden daarna af aan de fiscus. Sommige sociale premies komen direct voor rekening van de werkgever, zoals de premies voor de werknemersverzekeringen tegen inkomensverlies door werkloosheid of blijvende arbeidsongeschiktheid. Verder brengen ondernemers hun klanten namens de Belastingdienst omzetbelasting (btw) en andere prijsverhogende belastingen in rekening, zoals de accijnzen op bier en benzine. De rechtstreeks en langs indirecte weg door huishoudens opgebrachte collectieve lasten bedragen veertig procent van de economie.

In ruil voor de betaalde premies en belastingen genieten huishoudens en ondernemers van door de overheid geproduceerde dienstverlening, uitkeringen en subsidies. Een rechtstreeks verband tussen zijn afdrachten aan de overheid en wat de belastingbetaler daarvoor terugkrijgt, ontbreekt. Hoeveel een huishouden bijdraagt aan de collectieve kassen staat los van het profijt dat dit huishouden van de overheid heeft. Economen noemen dit soort geldstromen tussen private kassen en de schatkist 'overdrachten'. Tussen overdrachten en prijzen bestaat een kardinaal verschil. Bij de kassa in de supermarkt is het bedrag dat consumenten pinnen of cash betalen exact gelijk aan de prijs van de artikelen in hun boodschappenkar. Bij prijzen bestaat – anders dan bij overdrachten – een rechtstreeks verband tussen betalen en het genot van de aangekochte goederen.

Juist het ontbreken van een directe band tussen de betaalde belasting en het genot van door hen genoten overheidsvoorzieningen kan bij burgers wrevel oproepen. Zij hebben het gevoel dat de fiscus een fors deel van hun inkomen 'afpakt'. Belastingbetalers beseffen doorgaans onvoldoende welke collectieve voorzieningen tegenover hun gedwongen bijdragen aan de schatkist staan. Inderdaad schieten sommigen erbij in. Vooral huishoudens uit de middengroepen en de rijken betalen doorgaans meer dan zij van de overheid terugkrijgen. Bij huishoudens met een laag inkomen is het vaak andersom. Anders gezegd, overheidsingrijpen leidt tot een forse herverdeling van inkomens, vooral dankzij het stelsel van sociale zekerheid.[1]

Huishoudens en bedrijven dragen vrijwel uitsluitend geld aan de overheid over. Totdat in 1990 in Nederland de dienstplicht werd afgeschaft, betaalde een deel van onze jongens ook belasting in natura. Zij waren gedwongen 12 tot 14 maanden hun arbeidskracht voor de landsverdediging ter beschikking te stellen, zonder dat zij daarvoor een marktconforme beloning ontvingen. De kosten die grondbezitters maken om in opdracht van het waterschap hun sloten

1 Zie onderdeel 4.2.

schoon te houden, vormen een van de heel weinige belastingen die nog altijd in natura worden geheven.

Terwijl afdrachten in natura *aan* de overheid tegenwoordig praktisch gesproken niets meer voorstellen, is dat bij overdrachten *van* de overheid anders. Die zijn juist heel vaak in natura. Neem het basisonderwijs. De overheid zou aan ouders van een schoolgaand kind jaarlijks € 5.000 cash kunnen uitkeren om voor dit bedrag naar eigen inzicht onderwijs voor hun spruit te kopen. In plaats daarvan genieten ouders deze subsidie in natura, in de vorm van 'gratis' onderwijs voor hun kinderen. Zo stelt de overheid nog tal van andere goederen 'gratis' (voor gebruikers) of beneden de kostprijs ter beschikking. Treinreizigers genieten bijvoorbeeld 13 cent subsidie per afgelegde kilometer.[2] Het gaat hierbij om aan de consumptie *gebonden* overdrachten. Zij komen alleen ten goede aan gebruikers van het gesubsidieerde goed. Behalve in natura, verstrekt de overheid zulke gebonden overdrachten ook in geld. Een voorbeeld is de huurtoeslag. De hoogte van de huurtoeslag hangt af van het inkomen en de maandhuur. De huurtoeslag is dus gebonden aan het bedrag dat huurders voor het wonen besteden.

Behalve gebonden overdrachten in natura en in geld, organiseert de overheid ook op grote schaal *ongebonden* overdrachten. De ontvangers mogen zelf weten hoe zij het van de overheid ontvangen geld willen besteden.

Binnen het stelsel van sociale zekerheid vloeien de collectief gefinancierde geldstromen door drie kanalen, te weten:

- sociale inkomensverzekeringen;
- sociale voorzieningen;
- inkomenstoeslagen.

Sociale inkomensverzekeringen

De sociale inkomensverzekeringen worden voor een groot deel gefinancierd via premies. Die sociale premies zijn in wezen belastingen. Kenmerkend voor een belasting is dat hierbij een direct verband ontbreekt tussen de betaling en wat iemand daarvoor terugkrijgt. Ook bij de meeste sociale verzekeringen ontbreekt zo'n directe koppeling tussen betaling en profijt. Iemand die nooit een eigen inkomen heeft verdiend en daarom nooit premie voor de AOW heeft betaald, krijgt bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd bijvoorbeeld toch een even hoge uitkering als iemand die zijn gehele werkende leven de maximale AOW-premie heeft bijgedragen. De enige voorwaarde om voor een volledige AOW-uitkering in aanmerking te komen is dat iemand in de vijftig jaar voordat de uitkering ingaat, altijd in Nederland heeft gewoond. Wie een deel van deze periode in het buitenland verbleven, krijgen met een korting te maken: voor elk jaar buiten de landsgrenzen twee procent minder AOW.[3] Wie een tijdlang in het buitenland wonen, kunnen de premie vrijwillig doorbetalen.[4] Dan blijft deze korting op de uitkering later achterwege.

2 In 2012 produceerden de Nederlandse Spoorwegen 17,1 miljard reizigerskilometers. De rijksbijdragen voor het spoor bedroegen dat jaar 2,2 miljard euro. De met deze cijfers berekende subsidie van 13 cent per reizigerskilometer is in feite te hoog, aangezien ook het goederenvervoer over het spoor profiteert van de rijksbijdragen voor uitbreiding en instandhouding van het spoorwegnet.

3 Circa zeshonderdduizend personen ontvangen een onvolledige AOW-uitkering. Het gaat veelal om immigranten die zich soms pas geruime tijd na hun 15de verjaardag in Nederland hebben gevestigd. Bron: Tweede Kamer (2013-2014b), p. 87. Zij kunnen in aanmerking komen voor de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), een vorm van bijstand.

4 Overigens maakt slechts een in verhouding zeer kleine groep van deze mogelijkheid gebruik. Voor 2014 wordt de opbrengst van de vrijwillige AOW-premie geraamd op 17 miljoen euro. Bron: Sociale Verzekeringsbank (2014), p. 22.

Bij enkele sociale inkomensverzekeringen schiet de jaarlijkse premie-opbrengst tekort om alle uitkeringen en de uitvoeringskosten van de regeling te kunnen financieren. Een bijdrage uit de schatkist van het Rijk vult in deze gevallen het manco aan. Met zulke rijksbijdragen is in 2014 ruim 11 miljard euro gemoeid. Bijna dit gehele bedrag is bestemd voor de jaarlijkse aanvulling van het tekort in het Algemeen Ouderdomsfonds.[5] Dit fonds kampt met grote tekorten, doordat de uitgaven voor de AOW als gevolg van de vergrijzing veel sneller stijgen dan de premieontvangsten. Premie voor de AOW is alleen verschuldigd door mensen die nog geen AOW ontvangen, over een jaarinkomen tot € 33.363. De opbrengst van deze omslagpremie op basis van een wettelijk gelimiteerde heffingsgrondslag schiet steeds meer tekort om de AOW-uitkeringen te kunnen financieren. Hierdoor zal de rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds blijkens de meerjarenraming van de overheidsuitgaven in 2017 zijn opgelopen tot 15,4 miljard euro.

Sociale voorzieningen

Sociale voorzieningen worden geheel (kinderbijslag) of voor het overgrote deel (bijstand) gefinancierd uit de schatkist van het Rijk. In aanvulling daarop draaien gemeenten op voor een deel van de bijstandsuitgaven[6] en moeten zij uit hun eigen middelen tekorten bij de sociale werkvoorziening aanzuiveren. Tot die eigen middelen van de lokale overheden horen de opbrengst van de gemeentebelastingen en andere inkomsten, zoals de revenuen van grondverkopen.

Inkomenstoeslagen

De rijksoverheid vult het inkomen van de meeste huishoudens ook aan met een of meer toeslagen. Zij zijn onder andere bedoeld als tegemoetkoming voor mensen die moeite hebben om de vaste premie voor de ziektekostenverzekering en de huishuur volledig uit eigen zak te betalen. De inkomenstoeslagen worden maandelijks uitgekeerd door de Belastingdienst.

6.2 Motieven voor overheidsingrijpen

Vier motieven bewegen de overheid in de loop van de vorige eeuw om zich steeds intensiever te bemoeien met verzekeringen tegen inkomensverlies door werkloosheid, ziekte, blijvende arbeidsongeschiktheid en ouderdom:

- tekortkomingen van de verzekeringsmarkt;
- het herverdelingsmotief;
- een paternalistisch motief;
- het kostenmotief.

Tekortkomingen van de verzekeringsmarkt

Niet alle risico's zijn via de markt te verzekeren. De verzekeringsmarkt kent tekortkomingen, die voor de overheid aanleiding kunnen zijn om tussenbeide te komen.[7] Soms lopen grote groepen mensen op een bepaald moment door dezelfde oorzaak forse schade op. Zulke risico's zijn niet of nauwelijks verzekerbaar. Voorbeelden van *onverzekerbare risico's* zijn oorlogsschade en

5 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 103.

6 De bijdrage van het Rijk in de uitgaven die gemeenten voor de bijstand maken bedraagt circa negentig procent van de totale uitgaven. Het aandeel van elke gemeente wordt bepaald met een verdeelmodel. Pakt dit rekenmodel voor een individuele gemeente in een bepaald jaar heel nadelig uit, dan is een aanvullende uitkering van het Rijk mogelijk.

7 Zie onderdeel 2.4.

overstromingen. De kans op zo'n calamiteit is gering. Een schadedekkende premie valt voor verzekeraars op basis van schaarse ervaringscijfers uit het verleden moeilijk te bepalen. Tegelijk is de omvang van de schade, wanneer die zich voordoet, enorm groot. Daar willen verzekeraars hun vingers niet aan branden. Andere voorbeelden van onverzekerbare risico's zijn inflatie en werkloosheid. Geen enkele verzekeraar is bereid dekking te bieden tegen het risico dat geldontwaarding je spaargeld aantast. Ook het werkloosheidsrisico is niet bij een marktpartij te verzekeren. In beide gevallen is de reden dat de schade van individuen samenhangt. Werkloosheid treft tijdens een recessie grote groepen, van inflatie heeft iedereen last. Verzekeraars kunnen geen vergoeding toezeggen van de massale schade door zulke 'gecorreleerde' risico's.

Omdat de Nederlandse overheid vindt dat werknemers bescherming verdienen tegen een te groot inkomensverlies, wanneer zij tegen hun zin op straat komen te staan, is het werkloosheidsrisico collectief verzekerd. De Werkloosheidswet verplicht werkgevers om een deel van de arbeidskosten van hun werknemers te storten bij een fonds, dat uitkeringen doet aan werknemers die hun baan kwijt zijn.

Sommige individuen kunnen zich als gevolg van *risicoselectie* door verzekeraars niet verzekeren. Iemand met een heel slechte gezondheid zal er bijvoorbeeld niet in slagen een verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid af te sluiten, of alleen tegen een exorbitant hoge premie. Maar ook voor wie een gemiddeld risico lopen kan de verzekering (erg) duur worden, wanneer veel mensen met een kleine kans op schade ervan afzien om zich te verzekeren, omdat zij de premie in verhouding tot hun persoonlijk risico te hoog vinden (*zelfselectie*). Juist die uit het oogpunt van de verzekeraar goede risico's, met een geringe schadekans, maken het – wanneer zij wél meedoen – voor de verzekeraar mogelijk een betaalbare gemiddelde premie in de markt te zetten.

Deze tekortkomingen van de verzekeringsmarkt – het bestaan van onverzekerbare risico's, risicoselectie en zelfselectie – kunnen overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid rechtvaardigen.

Herverdelingsmotief

Verder is een deel van de bevolking niet in staat uit eigen middelen voldoende opzij te leggen voor afdoende dekking tegen in beginsel wél verzekerbare risico's. Zo verdienen veel mensen in de loop van hun leven te weinig om genoeg te kunnen sparen voor een financieel zorgeloze oude dag. De overheid kan sociale verzekeringen organiseren waarbij de band tussen premie en risico grotendeels is doorgeknipt, zoals bij de AOW. De inkomensafhankelijke premie voor dit 'staatspensioen' dwingt bemiddelde mensen om mee te betalen voor hun minder bemiddelde medeburgers. Daar staat overigens tegenover dat hogeropgeleiden, die meestal meer verdienen dan lageropgeleiden, gemiddeld zes tot zeven jaar langer leven dan lageropgeleiden, en dus ook jaren langer een AOW-uitkering ontvangen.

Paternalisme

Een deel van de bevolking zal het belang van voldoende verzekeringsdekking onderschatten. Om deze individuen tegen hun eigen kortzichtigheid te beschermen, kan de overheid bepaalde verzekeringen voor iedereen verplicht stellen.[8] Ook het belang van de schatkist is hiermee gediend. Onverzekerden zullen – als het misgaat – veelal een beroep op de bijstand doen. Sommigen zullen er zelfs op speculeren dat de sociale dienst wel bijspringt en zich daarom bewust

8 Zie onderdeel 2.5.

niet verzekeren. Zulk 'liftersgedrag' van calculerende burgers – profiteren, maar niet meebetalen – ondermijnt het verzekeringsstelsel. De overheid kan liftersgedrag tegengaan, en daarmee de geloofwaardigheid van het stelsel vergroten, door deelname aan bepaalde verzekeringen voor iedereen verplicht te stellen.

Kostenmotief

Ten slotte kan het uit kostenoogpunt doelmatig zijn om de dekking tegen bepaalde risico's collectief te organiseren.

Enerzijds is er reden om aan te nemen dat bij uitvoering door een overheidsinstantie onvoldoende prikkels voor kostenbeheersing bestaan. Laat de publieke dienstverlening te wensen over, dan kunnen uitkeringsontvangers niet uitwijken naar een concurrerende organisatie, die zorgvuldig en doelmatig dienstbetoon hoger in het vaandel heeft staan.[9] Omdat geen concurrentie dreigt van een andere uitvoerder, die doelmatiger werkt, kan de overheidsmonopolist hoge kosten van luxe huisvesting, royale arbeidsvoorwaarden en overbodig personeel straffeloos omslaan over de belasting- en premiebetalers – tenzij de media er lucht van krijgen en politici de leiding ter verantwoording roepen. Daarentegen hebben particuliere verzekeraars te maken met 'de tucht van de markt'. Een ondoelmatig werkende verzekeraar, die om zijn kosten goed te maken aan verzekerden hoge premies in rekening brengt, verliest klanten aan efficiënter werkende concurrenten en gaat op den duur failliet.

Anderzijds dwingt de concurrentiestrijd particuliere verzekeraars hoge kosten te maken voor klantenwerving (advertenties, provisie voor tussenpersonen), die een overheidsinstelling niet heeft. De premietarieven van particuliere verzekeraars zijn bovendien ook hoger dan op grond van kostenoverwegingen valt te rechtvaardigen, doordat deze verzekeraars vaak opereren in een voor veel consumenten ondoorzichtige markt met onvolledige concurrentie. Hierdoor kunnen verzekeraars overwinsten behalen.

Een en ander *kan* particuliere verzekeringen in vergelijking met collectief georganiseerde en gefinancierde regelingen per saldo duurder maken, maar het omgekeerde is ook mogelijk. Het staat dus niet op voorhand vast welke uitvoerder de laagste premie in rekening zal brengen – een overheidsorganisatie, of een particuliere verzekeraar.

Bij een uniforme regeling die de hele bevolking dekking biedt, zoals de AOW, is vaak sprake van schaalvoordelen. De vaste kosten van gebouwen en computers en het salaris van de directie kunnen in dit geval worden omgeslagen over een heel grote groep deelhebbers, waardoor de kosten per persoon lager zijn dan bij een uitvoeringsorganisatie die een kleiner aantal klanten bedient. Schaalvoordelen kunnen een argument opleveren om te kiezen voor één uitvoeringsorganisatie. Dat kan een overheidsinstantie zijn, dan wel een niet-winstbeogend 'zelfstandig bestuursorgaan'. Zelfs uitbesteding aan een winstbeogende onderneming kan uit kostenoogpunt uiteindelijk het voordeligst blijken te zijn. Om misbruik van marktmacht te voorkomen, zal de overheid de premie die zo'n onderneming met een wettelijk monopolie zet wel willen toetsen. Verder bestaat – ondanks het toezicht van De Nederlandsche Bank – altijd een heel kleine kans dat een particuliere verzekeraar failliet gaat en de verzekerden met lege handen achterblijven. Bij een overheidsinstelling ontbreekt dit risico. De belastingbetalers staan hier samen garant voor de continuïteit van de sociale bescherming.

Een uniforme collectieve regeling brengt veelal niet alleen de uitvoeringskosten omlaag, wat goed is voor de portemonnee van de belasting- en premiebetalers. Door af te zien van uit-

9 Zie ook onderdeel 5.4.

voering door particuliere, elkaar beconcurrerende verzekeraars maakt de overheid ook het leven voor verzekerden gemakkelijker. Zij hoeven zich niet langer te (laten) informeren over de prijs-kwaliteitverhouding van tientallen verzekeringsproducten die ter dekking van bepaalde risico's op de markt worden aangeboden.

De uitvoering van de sociale inkomensverzekeringen is in Nederland toevertrouwd aan twee zelfstandige bestuursorganen: de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

Bezwaren van collectieve risicodekking

Collectieve sociale verzekeringen met een voor iedereen gelijk verzekerd risico kennen ook een groot nadeel. Verzekerden kunnen geen op hun individuele omstandigheden en voorkeuren afgestemde verzekering kopen. De uniforme regeling ('eenheidsworst'), waaraan zij gedwongen zijn deel te nemen, biedt hun te weinig of juist te veel dekking, zonder dat zij kunnen uitwijken naar een product dat hun precies de gewenste risicodekking biedt. Hierdoor lijden grote groepen een – soms aanzienlijk – welvaartsverlies.[10]

Een ander belangrijk nadeel van door de overheid georganiseerde sociale zekerheid is de onzekerheid over de 'polisvoorwaarden'. Via wetswijziging kunnen aanspraken van verzekerden eenzijdig worden beperkt, ook voor lopende gevallen. Sinds de overheid probeert de stijging van de collectieve uitgaven aan banden te leggen, is dit met grote regelmaat gebeurd. Dit leidt tot 'onzekere zekerheid'. Daarentegen kan een verzekeraar de overeenkomst met zijn verzekerden niet eenzijdig opzeggen, voordat de looptijd van het contract is verstreken.

6.3 Sociale inkomensverzekeringen

Het risico dat mensen zonder inkomen raken, doordat zij hun baan verliezen of arbeidsongeschikt worden, is in ons land collectief verzekerd. Dat geldt ook voor het algemeen ouderdomspensioen en de aanspraak op nabestaandenpensioen. Sociale inkomensverzekeringen zijn er in twee smaken: volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. In aanvulling op deze collectief georganiseerde en gefinancierde regelingen worden veel werknemers aanvullend beschermd door bovenwettelijke regelingen van hun werkgever.

Verzekerings- en solidariteitsbeginsel

De Duitse kanselier Von Bismarck (1815-1898) heeft een zwaar stempel gezet op de geschiedenis van de sociale verzekeringen. In het laatste kwart van de negentiende eeuw ontwerpt hij een stelsel dat werknemers verplicht verzekert tegen inkomensverlies door ziekte, bedrijfsongevallen en ouderdom. De door Von Bismarck geïnspireerde sociale wetgeving kenmerkt zich door het *verzekeringsbeginsel*: de premie hangt af van de hoogte van de verzekerde uitkering en de kans dat moet worden uitgekeerd. De werknemersverzekeringen in ons land zijn in belangrijke mate op het verzekeringsbeginsel gebaseerd: premie en wettelijke uitkering hangen af van het verzekerde loon en tevens tot op zekere hoogte van de kans dat moet worden uitgekeerd.

Tegenover het verzekeringsbeginsel staat het *solidariteitsbeginsel*. Hierbij zijn de uitkering en de aanspraken – afgezien van verschillen in de samenstelling van het huishouden – voor iedere gerechtigde even hoog, maar de premie wordt tot op zekere hoogte geheven naar draagkracht. Anders gezegd, de band tussen premie en uitkering is verbroken. Dit beginsel, zo bleek al, staat in Nederland bij de volksverzekeringen voorop. Hierdoor vindt herverdeling plaats van rijk naar arm.

10 Zie ook onderdeel 5.3.

Volksverzekeringen

Nederland kent vier volksverzekeringen. Zij beschermen alle inwoners die hier rechtmatig verblijven. Twee volksverzekeringen bieden dekking tegen inkomensverlies. Het recht op staatspensioen ligt verankerd in de Algemene Ouderdomswet. Een pensioen voor de nagelaten partner en de kinderen is geregeld in de Algemene nabestaandenwet (Anw). De andere twee volksverzekeringen bieden dekking tegen kosten van ziekte, verpleging en verzorging. Zij komen aan de orde in hoofdstuk 7.

Premies

Premie voor de AOW (17,9 procent) en voor de Anw (0,6 procent) is alleen verschuldigd over inkomen in de vorm van loon en salaris, over de winst van zelfstandige ondernemers, sociale uitkeringen en vroegpensioen. Mensen met een eigen huis betalen ook over de waarde van het woongenot, die bij hun inkomen wordt geteld. De premiegrens bedraagt € 33.363. Over inkomen boven dit plafond is geen premie meer verschuldigd. De maximumpremie voor de beide volksverzekeringen bedraagt dus: 17,9 + 0,6 = 18,5 procent van € 33.363 = € 6.172. Op de premie komt een evenredig deel van de 'heffingskortingen' in mindering. Dit zijn bedragen die elke belastingplichtige mag aftrekken van de verschuldigde inkomensheffing, voordat hij de rest overmaakt naar de belastingontvanger.[11] Mensen met een AOW-uitkering zijn vrijgesteld van het betalen van AOW-premie. Senioren die zijn geboren voor 1 januari 1946 hebben te maken met een iets hogere premiegrens van € 33.555, doordat zij geen houdbaarheidsbijdrage voor de AOW hoeven te betalen.[12]

Ontvangen rente en dividend zijn belastingvrij. Over deze vermogensopbrengsten wordt dus ook geen premie voor de volksverzekeringen geheven. Wel moet over het bedrag van het vermogen – het spaartegoed bij de bank, de waarde van de effectenportefeuille – jaarlijks 1,2 procent vermogensbelasting worden betaald.[13] Van het vermogen blijft € 21.138 buiten de heffing, bij fiscale partners het dubbele van dit bedrag. Mensen met weinig of geen vermogen zijn dus van de vermogensbelasting vrijgesteld.

AOW-uitkering

De AOW-uitkering voor een alleenstaande is gebaseerd op zeventig procent van het wettelijk minimumloon. Daar komt een tegemoetkoming in de koopkracht (MKOB) van € 28 per maand bij.[14] Iedere gehuwde of samenwonende oudere ontvangt een eigen AOW-uitkering, die is gebaseerd op vijftig procent van het minimumloon. Ook zij ontvangen de MKOB – ieder hetzelfde bedrag als een alleenstaande.

Recent doen zich problemen voor, wanneer ongehuwden vaak bij elkaar over de vloer

11 De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting plus de premies voor drie volksverzekeringen: AOW, Anw en 12,65 procent premie voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De Belastingdienst heft daarnaast een inkomensafhankelijke bijdrage voor de vierde volksverzekering, die is geregeld in de Zorgverzekeringswet.

12 Zie onderdeel 4.4. Deze hogere premiegrens levert oudere senioren voordeel op, doordat zij over inkomen in de langere eerste twee schijven geen premie voor de AOW zijn verschuldigd en eerst vanaf een wat hoger inkomen te maken krijgen met het tarief van de derde schijf.

13 Deze vermogensbelasting heet 'vermogensrendementsheffing'. Bij deze heffing blijft het eigen huis buiten schot. Over de waarde van het woongenot is immers al inkomensheffing verschuldigd, wanneer betaalde hypotheekrente op het belastbare inkomen in mindering wordt gebracht.

14 Dit bedrag gold in de eerste helft van 2013; per 1 juli 2013 is de MKOB-aanvulling op de AOW verlaagd naar € 25 per maand.

komen en soms bij elkaar overnachten, bijvoorbeeld om zorg te geven. In dit geval ontvangen senioren ieder een ongehuwdenuitkering, maar zij zouden – wanneer zij in feite hun huishouding delen – ieder recht hebben op niet meer dan de lagere gehuwdenuitkering. Het verschil is bruto € 8.458 per jaar (tabel 6-1). De Sociale Verzekeringsbank, dat is de uitkeringsinstantie die de rechtmatigheid van de uitkeringen moet nagaan, legt soms als intimiderend ervaren controlebezoeken af. Zulke inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van ouderen zijn te vermijden, wanneer de ongehuwdenstatus wordt gekoppeld aan objectief controleerbare gegevens, zoals het hebben van een eigen woning en de hoogte van de energierekening.

In het begin van 2014 wordt de regeling verduidelijkt en vereenvoudigd.[15] Mensen hebben niet langer een gezamenlijke huishouding – en hebben dus recht op de hogere ongehuwdenuitkering – wanneer zij een zelfstandig op hun naam staand huis huren of in eigendom hebben en ieder van hen de kosten van de eigen woning draagt ('twee-woningen-regel'). Senioren die samenwonen, maar ieder een eigen woning hebben, krijgen samen bruto € 705 per maand meer AOW dan een paar ouderen met één woning. Neem aan dat zij in dit geval samen netto € 550 per maand beter af zijn. Zijn de nettokosten van het aanhouden van een tweede woning lager dan € 550 per maand, dan is het bij de nieuwe regeling voor in feite samenwonende ouderen per saldo lonend om de tweede woning leeg te laten staan. De regeldichtheid neemt verder toe. De wetgever wil sommige onderkomens namelijk uitsluiten. Wie alleen een vakantiehuisje hebben, maar geen ander huis op hun naam huren of bezitten, komen straks bijvoorbeeld niet voor de ongehuwdenuitkering in aanmerking.

Sluitend is de regeling daarmee niet. Een van beide senioren kan de eigen woning bijvoorbeeld onderverhuren of in gebruik geven aan een familielid en vervolgens bij de partner intrekken zonder een adreswijziging aan de gemeente door te geven. Op het officiële woonadres laat de energierekening dan het gebruikelijke bedrag zien, terwijl wel degelijk sprake is van ernstige sociale fraude, want de oudere draagt bij onderverhuur niet zelf de kosten van de woning. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij bijstandsuitkeringen, waarvan de hoogte eveneens afhangt van de burgerlijke staat.

Tabel 6-1 **Het 'staatspensioen' in 2013** (maandbedragen vanaf juli, brutobedragen in euro)

	Alleenstaande	Gehuwd/samenlevend[a]
Maandelijke uitkering	1.061,36	725,77
Maandelijke tegemoetkoming MKOB	25,16	25,16
Jaarlijkse vakantie-uitkering	753,18	537,88
Totaal in 2013	13.781,46	9.545,56

a Bedrag per partner, wanneer beide partners de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Bron: Kluwer *Sociaal Memo* juli 2013, p. 59

15 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 oktober 2013, referentie 2013-0000139177.

Een AOW-gerechtigde met een nog niet AOW-gerechtigde partner heeft recht op een toeslag, wanneer die partner geen of weinig eigen inkomen heeft. De hoogte van deze toeslag is afgeleid van de helft van het minimumloon. De toeslag wordt met tien procent gekort, wanneer de AOW-gerechtigde een bovenmodaal inkomen geniet. Per 1 april 2015 wordt de regeling gesloten voor nieuwe instroom.[16] Wie na die datum voor een toeslag in aanmerking zouden zijn gekomen, vissen voortaan achter het net. In voorkomende gevallen kunnen zij voor aanvullende inkomenssteun een beroep op de bijstand doen, maar dan krijgen ze te maken met de 'inkomenstoets' en de 'vermogenstoets'.[17] Pas nadat mensen het grootste deel van hun vermogen hebben opgesoupeerd, komen zij voor een bijstandsuitkering in aanmerking. Dit kan AOW'ers straks in de problemen brengen, wanneer hun jongere partner niet werkt. Bezitten zij een eigen huis, is de hypotheek afgelost en is er weinig of geen aanvullend pensioen, dan komen zij alleen voor bijstand in aanmerking nadat zij eerst hun huis te gelde hebben gemaakt om in hun levensonderhoud te voorzien. Willen zij in hun eigen huis blijven wonen, dan zien zij zich gedwongen opnieuw een hypotheek te geven. De vraag is of de bank wel bereid is om in zulke gevallen een hypothecaire lening te verstrekken.

Verder is het kabinet van plan de AOW-partnertoeslag voor huishoudens met een jaarinkomen vanaf circa € 46.000 vanaf 2015 in enkele jaarlijkse stappen af te breken.[18]

Anw-uitkering

Na iemands overlijden heeft de achterblijvende partner onder voorwaarden aanspraak op een uitkering op basis van de Algemene nabestaandenwet. Vereist is dat de nabestaande nog geen AOW ontvangt, kinderen onder de 18 jaar verzorgt of voor ten minste 45 procent arbeidsongeschikt is verklaard.[19] De nabestaandenuitkering is gebaseerd op zeventig procent van het wettelijk minimumloon. Zij wordt gekort voor inkomsten uit arbeid. Daarbij is de helft van het minimumloon plus een derde deel van het meerdere vrijgelaten. Het gevolg van deze vrijlatingsregeling is dat nabestaanden met een salaris van € 2.400 per maand of meer niet langer voor een Anw-uitkering in aanmerking komen. Andere uitkeringen, zoals een uitkering wegens werkloosheid, worden euro voor euro op de Anw-uitkering gekort.

Kinderen tot 18 jaar, van wie een van de ouders was overleden, hadden tot 1 oktober 2013 recht op een 'halfwezenuitkering', ter grootte van twintig procent van het minimumloon. Sinds 1 juli 2013 is de eigen aanspraak van halfwezen vervallen. Daartegenover ging de uitkering van de verzorger omhoog. Die wordt sindsdien afgeleid van negentig procent van het minimumloon.

Werknemersverzekeringen

Werknemersverzekeringen bestrijken de werknemers in bedrijven. Dat zijn alle mensen die in loondienst werken bij particuliere ondernemingen en in de gezondheidszorg.[20] De drie werknemersverzekeringen zijn geregeld in de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De WIA kwam eind 2005 in de plaats van de WAO en bestaat uit twee onderdelen:

16 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 86.
17 Zie onderdeel 6.4.
18 Tweede Kamer (2012-2013f), p. 2.
19 De nabestaande die voor 1950 is geboren, heeft onvoorwaardelijk recht op de Anw-uitkering.
20 Behalve de medewerkers van de universitair medische centra. Zij hebben nog de status van ambtenaar, maar dat gaat veranderen.

- Een inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikt verklaarde exwerknemers. Deze IVA geeft recht op een uitkering van 75 procent van het laatstverdiende loon.
- Een uitkering in verband met werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Die gaat naar mensen die voor ten minste 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard of die volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn geoordeeld.

Premies

De werknemersverzekeringen zijn geïnspireerd door het verzekeringsbeginsel. Net als bij een particuliere brand- en inboedelverzekering is de premie in belangrijke mate afgestemd op het verzekerde risico. De premie bedraagt een bepaald percentage van het verzekerde loon van de werknemer. Dit loon vormt ook de grondslag voor de uitkering bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

De WW-premie kent twee componenten. De eerste zes maanden komt de uitkering voor rekening van het sectorfonds, dat voor een bepaalde bedrijfstak actief is. De WW-premie voor het sectorfonds (gemiddeld 2,76 procent) weerspiegelt het werkloosheidsrisico in de sector. Verliezen mensen in een bepaalde sector vaak hun baan, zoals op dit moment in de bouw, en is dus veel geld voor werkloosheidsuitkeringen nodig, dan ligt de premie in die sector een stuk boven het gemiddelde. Na zes maanden neemt het Algemeen Werkloosheidsfonds de betaling over. De voor alle bedrijven uit de marktsector uniforme WW-premie voor dit AWf bedraagt 1,7 procent.

De arbeidsongeschiktheidspremie bestaat uit een uniforme basispremie WAO/WIA van 4,65 procent, plus de WGA-premie voor de financiering van uitkeringen aan niet volledig en niet duurzaam arbeidsongeschikt verklaarde werknemers. De WGA-premie is onder andere gedifferentieerd naar de uitval van personeel in het verleden. Vloeiden in de afgelopen jaren veel van zijn werknemers af wegens arbeidsongeschiktheid, dan krijgt de werkgever met een hogere WGA-premie te maken.

De premies voor de werknemersverzekeringen zijn voor rekening van de werkgever.

Uitkeringen

De verzekeringsgedachte komt ook naar voren bij de hoogte van de uitkering. Die is bij de werknemersverzekeringen gerelateerd aan het verzekerde brutoloon, maximaal € 50.853 per jaar. De IVA-uitkering en de WW-uitkering bedragen 75 procent van het loon. Na twee maanden daalt de werkloosheidsuitkering tot zeventig procent van het verzekerde loon. De Ziektewet geeft zieke werknemers recht op een uitkering, wanneer zij geen werkgever hebben die bij ziekte het loon moet doorbetalen. Voor een ZW-uitkering komen verder in aanmerking uitzendkrachten zonder een vast contract met het uitzendbureau en vrouwen die ziek worden door zwangerschap of bevalling. Afgezien hiervan hebben vrouwen die in loondienst werken tijdens hun zwangerschaps- en bevallingsverlof (van zestien weken) recht op een uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg. Zij vragen deze WAZO-uitkering via hun werkgever aan bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

De uitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor ambtenaren en onderwijsgevenden zijn vergelijkbaar met de regelingen die gelden voor werknemers in bedrijven, maar de uitkeringen aan gewezen overheidsdienaren zijn in een aantal opzichten wel gunstiger.

Directe betalingen van werkgevers

Tot 1996 betaalden werkgevers premie voor de Ziektewet. Die premie ging in een gemeenschappelijke pot. Werkgevers kregen het salaris van hun zieke werknemers (het 'ziekengeld') uit die pot vergoed. Ondernemingen met weinig ziekteverzuim subsidieerden zodoende ondernemingen, soms hun directe concurrenten, waar het ziekteverzuim hoog lag. Het was de omgekeerde wereld. Om het ziekteverzuim omlaag te brengen, had een ondernemer vaak geïnvesteerd in verbetering van de werkomstandigheden. Hierdoor lagen zijn productiekosten hoger dan die van concurrenten, die het minder nauw namen met het terugdringen van het ziekteverzuim. Een ondernemer met hart voor zijn mensen werd hiervoor niet beloond. Integendeel, door de uniforme Ziektewetpremie zag hij zich ook nog eens verplicht om zijn concurrenten te subsidiëren.

Met ingang van 1996 is dit rechtgezet. Sindsdien zijn werkgevers verplicht ten minste zeventig procent van het verzekerd loon van hun zieke werknemers door te betalen, gedurende ten hoogste twee jaar. Daarna komt de werknemer – mits aan een aantal voorwaarden is voldaan – in aanmerking voor een uitkering wegens langdurige of blijvende arbeidsongeschiktheid. In veruit de meeste collectieve arbeidsovereenkomsten is geregeld dat de werkgever bij ziekte van zijn werknemer een hoger percentage dan zeventig doorbetaalt.

Sinds 1996 draagt elk bedrijf dus de kosten van het ziekteverzuim van de eigen werknemers. De ondernemer kan dit risico desgewenst onderbrengen bij een particuliere schadeverzekeraar. Die zal de hoogte van de gevraagde premie afstemmen op het werkelijke ziekteverzuim in het verleden. Door deze privatisering van de Ziektewet ervaren alle ondernemingen tegenwoordig een prikkel om de arbeidsomstandigheden te verbeteren en zieke werknemers snel weer aan het werk te krijgen. Zoals mocht worden verwacht, is het ziekteverzuim na de wetswijziging flink gedaald.

Nu werkgevers moeten bloeden voor de kosten van arbeidsverzuim en uitval door arbeidsongeschiktheid is de selectie aan de poort van het bedrijf scherper geworden. Werkzoekenden die in de ogen van de personeelsafdeling een vlek op hun arbeidsblazoen hebben, komen minder snel in vaste dienst. Zo staat tegenover elk voordeel – lager ziekteverzuim, minder arbeidsongeschikten – een nadeel: hardere selectie en minder kansen voor mensen met een belast arbeidsverleden.

De arbeidsongeschiktheidsverzekering kent een met de herziene Ziektewet vergelijkbare prikkel. Behalve een voor alle werkgevers uniforme basispremie voor WAO/WIA betalen werkgevers een gedifferentieerde WGA-premie, die afhankelijk is van het aantal werknemers dat in het verleden arbeidsongeschikt raakte. Werkgevers kunnen ervoor kiezen eigenrisicodrager te worden. Zij moeten de WGA-uitkering dan gedurende ten hoogste vier jaar voor eigen rekening nemen. Desgewenst kunnen werkgevers dit eigen risico particulier verzekeren. De verzekeraar zal bij het vastzetten van deze premie kijken naar de uitval van personeel door arbeidsongeschiktheid in het verleden. Net als na de herziening van de Ziektewet stimuleren premiedifferentiatie en de mogelijkheid eigenrisicodrager te worden werkgevers om het arbeidsongeschiktheidsvolume zo veel mogelijk terug te dringen.

6.4 Sociale voorzieningen

De uitgaven voor de sociale voorzieningen komen ten laste van de rijksoverheid en de gemeenten. Bekende voorbeelden van sociale voorzieningen zijn de bijstand en de kinderbijslag. Minder bekend is de in onderdeel 6.3 al genoemde koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen. De MKOB vormt een toeslag op de AOW-uitkering. Daarmee is in 2014 nog

omstreeks 1 miljard euro gemoeid.[21] In 2015 wordt de MKOB samen met de fiscale ouderenkortingen omgezet in een inkomensafhankelijke kop op de zorgtoeslag (ouderencomponent huishoudentoeslag). Daarom zijn er na 2014 geen uitkeringslasten MKOB meer.[22] De Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen vult de AOW-uitkering aan tot bijstandsniveau, wanneer mensen door verblijf in het buitenland geen volledige aanspraak hebben opgebouwd.[23]

De Toeslagenwet vult bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid de uitkering zo nodig aan tot het niveau van het sociaal minimum.

Bijstand

Het recht op bijstand is geregeld in de Wet werk en bijstand (Wwb). De bijstandsuitkering vormt sinds 1965 het sluitstuk van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Heeft iemand die rechtmatig in Nederland verblijft onvoldoende middelen van bestaan – geen werk, geen vermogen waarop hij kan interen, geen andere sociale uitkering – dan verstrekt de gemeentelijke sociale dienst een uitkering op het niveau van het sociaal minimum. Eigen inkomsten uit werk en andere uitkeringen komen in mindering op de bijstandsuitkering.[24] Dit is de 'inkomenstoets'. Wie beschikken over eigen vermogen, moeten dat eerst aanspreken voor hun levensonderhoud, voordat zij met succes bijstand kunnen aanvragen. Dit is de 'vermogenstoets'. Een bescheiden vermogen blijft echter buiten aanmerking.[25]

De gemeente ontvangt van het Rijk een tegemoetkoming van circa negentig procent in de bijstandsuitgaven. Blijft daarvan over, dan mag de gemeente dat geld gebruiken voor lantarenpalen, openbaar groen, culturele voorzieningen, en zo meer. Komt de gemeente bij de uitvoering van de bijstandswet tekort, dan blijft minder geld voor andere gemeentelijke taken en voorzieningen over. Deze opzet prikkelt gemeenten om de wet strikt(er) uit te voeren en grotere inspanningen te doen om bijstandontvangers aan de slag te krijgen.

Kinderbijslag

Ieder huishouden heeft, ongeacht de hoogte van het inkomen van de ouders, recht op kinderbijslag voor kinderen onder de 16 jaar – als het kind nog studeert, werkloos of gehandicapt is: tot 18 jaar. De bijslag wordt elk kwartaal uitgekeerd door de Sociale Verzekeringsbank. Het kwartaalbedrag loopt op van € 192 per kind (van 0-5 jaar) tot € 274 per kind (van 12-17 jaar). In de eerste helft van de jaren tien vergt de regeling jaarlijks ruim drie miljard euro.[26] Afgezien van de kinderbijslag en het hierna te bespreken kindgebonden budget, was in 2010 met diverse fiscale tegemoetkomingen voor ouders met kinderen nog eens 1,7 miljard euro gemoeid.[27] Die belastinguitgaven blijven hier buiten beschouwing.

21 Tweede Kamer (2012-2013b), p. 83.
22 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 84.
23 De aanvullende uitkering wordt gekort of zij vervalt, wanneer de aanvrager of zijn partner andere inkomsten heeft of wanneer het huishouden beschikt over vermogen boven een vrijgesteld drempelbedrag. Zie voetnoot 25 voor de vrijgestelde bedragen.
24 Een kwart van de arbeidsinkomsten (maximaal € 188 per maand), kinderbijslag en de inkomenstoeslagen blijven hierbij buiten aanmerking.
25 Bij alleenstaanden is een vermogen van € 5.795 vrijgesteld, bij (on)gehuwd samenwonenden het dubbele daarvan (€ 11.590).
26 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 96.
27 Werkgroep kindregelingen (2010), p. 27.

Sociale werkvoorziening

Meer dan honderdduizend mensen verrichten arbeid in een beschutte sociale werkplaats of zijn met subsidie werkzaam bij een particuliere werkgever. Met subsidies voor de Wet sociale werkvoorziening (WSW) is op de rijksbegroting 2,4 miljard euro gemoeid.[28] Gemeenten passen bij om exploitatietekorten af te dekken.

Wajong

De groep die een beroep doet op de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) groeit nog steeds stormachtig. Het gaat om jonggehandicapten zonder arbeidsverleden, die voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd arbeidsgehandicapt zijn geworden. De rijksbegroting vermeldt voor 2014 een uitgavenpost van drie miljard euro. Bij ongewijzigd beleid zouden de uitkeringslasten in de lopende kabinetsperiode sterk blijven stijgen. Na 2015 dalen de geraamde uitgaven echter tot 2,2 miljard euro in 2018, als gevolg van de invoering van de Participatiewet.[29]

6.5 Inkomenstoeslagen

De fiscus heft en int belastingen, maar hij keert ook vier inkomenstoeslagen uit:

- de huurtoeslag;
- de zorgtoeslag;
- het kindgebonden budget;
- de kinderopvangtoeslag.

Huurtoeslag

De nationale woningvoorraad omvat ruim drie miljoen huurhuizen. Negen van de tien verhuurde woningen worden geëxploiteerd door een van de in ons land actieve woningcorporaties. Dit zijn stichtingen die hun exploitatie-overschot niet (mogen) uitkeren. Dit overschot is bestemd voor nieuwe investeringen in de volkshuisvesting. Hoofddoel van corporaties is woningen van goede kwaliteit te verhuren aan mensen uit de doelgroep: huishoudens met lagere inkomens. In het midden van de jaren negentig zijn de corporaties op grotere afstand van de overheid gezet. Zij gingen zich ook bezighouden met projectontwikkeling, de bouw van duurdere koop- en huurwoningen en deden daarvoor nogal wat grondaankopen. Verder is geïnvesteerd in sociaal-culturele projecten. De afgelopen jaren kwam aan het licht dat sommige corporaties zich hierbij duchtig hebben vergaloppeerd. Speculaties met derivaten hebben in de sector voor ettelijke miljarden euro schade aangericht.

Terwijl het toezicht op handel en wandel van corporatiebestuurders tekortkomingen vertoonde, is de overheid zich intensief blijven bemoeien met het huurbeleid. De huren van meer dan negentig procent van de woningen liggen aan banden. De aanvaardbare maandhuur is op een bureaucratische manier gekoppeld aan de kwaliteit van de woning, die wordt gewaardeerd via een puntenstelsel. In gewilde buurten en de grote steden rolt een maximaal aanvaardbare maandhuur uit de bus die allesbehalve 'marktconform' is. Bovendien vragen corporaties lang niet altijd de huur die wettelijk is toegestaan. Heel wat woningzoekenden zouden een hogere huur willen betalen om zich direct in een geliefde woonbuurt te kunnen vestigen. In het beste geval staan zij op een lange wachtlijst, doordat zittende huurders huurbescherming genieten. Het huurdersbestand telt ongeveer een miljoen 'scheefwoners'. Dit zijn mensen die gezien hun

28 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 42.
29 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 62-63. Meer over die Participatiewet in onderdeel 10.1.

inkomen goed in staat zijn een hogere huur te betalen. De regels staan echter niet toe dat de verhuurder in deze gevallen een huur vraagt, die de spanning tussen vraag en aanbod op de woningmarkt weerspiegelt. Het kabinet wil woningcorporaties in staat stellen de woonlasten van scheefhuurders in de komende jaren fors op te voeren. Want waarom zouden mensen van buiten de doelgroep voluit profiteren van de regulering van de huurprijzen? Het kabinet hoopt bovendien dat de stijgende woonlasten deze groep zullen motiveren om uit te kijken naar een koopwoning. De voortgaande daling van de prijzen van koopwoningen kan hierbij helpen. Tegelijk zullen scheefwoners de kat misschien liever nog een tijd uit de boom kijken. Zolang de huizenprijzen blijven dalen, is wachten immers voordelig.

Ondanks de door huurregulering en het huurbeleid van de corporaties kunstmatig laag gehouden huren van een groot deel van de sociale woningvoorraad, hebben armere huurders vaak moeite om de woonlasten op te brengen. De huurtoeslag is een tegemoetkoming voor huurders met in verhouding tot hun inkomen te hoog geachte woonlasten. Mensen die meer verwonen dan de 'liberalisatiegrens'van € 681 per maand, kunnen geen huurtoeslag claimen. Meerpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen van meer dan circa € 28.600 vallen eveneens buiten de boot. Zij worden geacht de huur volledig uit eigen zak te kunnen betalen. In 2014 ontvangen meer dan een miljoen huurders van de Belastingdienst in totaal drie miljard euro aan huurtoeslag.[30] Dit betekent dat in Nederland een op de drie woningen wordt verhuurd met financiële steun voor de huurder, niet alleen dank zij de huurtoeslag, maar ook door het huurbeleid van de corporaties.

Zorgtoeslag

Tot 2006 kent de verzekering tegen ziektekosten in Nederland een 'tweedeling'. Twee derde van de bevolking is verplicht verzekerd bij het regionale ziekenfonds. Een derde is particulier tegen ziektekosten verzekerd. De particuliere verzekering is vrijwillig. De premie is hoger, naarmate meer gezondheidsrisico's zijn gedekt. Een kleine groep verzekert zich niet. Met ingang van 2006 vervangt een voor iedereen verplichte basisverzekering tegen ziektekosten het tot dan bestaande stelsel.[31] Alle Nederlanders hebben voortaan dezelfde minimale dekking tegen ziektekosten. De nieuwe basisverzekering wordt voor ongeveer de helft gefinancierd via een vaste premie. Het bedrag van deze vaste premie varieert per zorgverzekeraar, maar de premie is voor alle bij een bepaalde zorgverzekeraar aangesloten volwassenen even hoog – tenzij verzekerden profiteren van tot soms wel tien procent korting, doordat zij bij een collectief van verzekerden zijn aangesloten. De vaste premie bedraagt in 2013 gemiddeld € 100 per maand. In 2014 ligt zij ongeveer een tientje per maand lager.

De zorgtoeslag is een tegemoetkoming voor huishoudens die in de ogen van de overheid de vaste premie niet volledig uit eigen zak kunnen betalen. Voor een alleenstaande bedraagt de toeslag maximaal € 1.060, voor samenwoners € 2.062. De werkelijk betaalde premie doet er niet toe. Wie met een goedkope verzekeraar in zee gaan, zijn dus voordeliger uit. Hoe hoger het inkomen, hoe lager de toeslag. Ligt het gezamenlijke inkomen van de leden van het huishouden hoger dan € 42.438, dan bestaat niet langer recht op zorgtoeslag. Dat geldt ook bij een gezamenlijk vermogen van meer dan € 122.278.[32] De zorgtoeslag maakt de vaste premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten in feite inkomensafhankelijk: hoe lager het gezinsinkomen is, hoe lager de vaste premie dankzij de hogere zorgtoeslag per saldo uitpakt.

30 Tweede Kamer (2013-2014c), p. 20.
31 Zie verder in onderdeel 7.3.
32 Voor ouderen met een laag inkomen ligt deze grens € 27.984 hoger.

In 2014 ontvangen zes miljoen volwassen verzekerden zorgtoeslag. Een ruwe berekening leert dat de helft van de 7,5 miljoen huishoudens deze tegemoetkoming ontvangt. Geen wonder dat deze toeslag veel geld opslokt: 4,1 miljard euro. Toch is de afgelopen paar jaar fors op de regeling bezuinigd. Ook dankzij de meevallende ontwikkeling van de vaste premie hoefde de overheid minder geld voor de zorgtoeslag uit te trekken. Volgens de meerjarenraming stijgen de overheidsuitgaven voor de zorgtoeslag weer tot 5,4 miljard euro in 2018.[33]

Kindgebonden budget

Ouders met kinderen tot achttien jaar kunnen het kindgebonden budget krijgen. Deze aanvullende overheidsbijdrage is net zoals de kinderbijslag belastingvrij. Anders dan bij de kinderbijslag hangt de hoogte van het kindgebonden budget af van het inkomen van het huishouden. Een gezin met twee kinderen onder de twaalf jaar heeft in 2013 aanspraak op € 1.553, zolang het belastbare huishoudensinkomen minder dan € 26.147 bedraagt. Bij elke duizend euro meer inkomen, gaat er € 76 van het kindgebonden budget af. Bij een inkomen boven € 46.580 kan een huishouden met twee jonge kinderen dus niet langer aanspraak op deze toeslag maken. Het recht op deze uitkering vervalt eveneens, wanneer het huishouden over een nettovermogen van meer dan € 122.278 beschikt.

Deze tegemoetkoming voor negenhonderdduizend gezinnen met kinderen en een inkomen ruwweg beneden anderhalf tot twee keer modaal kost belastingbetalers circa 1,3 miljard euro.[34]

Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor ouders die gebruikmaken van voorzieningen voor kinderopvang. Deze subsidieregeling is in het recente verleden aanzienlijk verruimd. Langs deze weg probeerde de regering de arbeidsdeelname van vrouwen met kinderen te stimuleren. Dit doel is slechts in zeer beperkte mate bereikt. In de periode 2005-2009 zijn de voor deze toeslag beschikbare middelen met twee miljard euro opgevoerd. Volgens een schatting van het Centraal Planbureau heeft dit slechts geleid tot een extra arbeidsaanbod van (omgerekend) twintigduizend arbeidsjaren.[35] Dit komt neer op een subsidie van € 100.000 per extra arbeidsjaar! De regeling is sindsdien versoberd. In 2013 bedraagt de kinderopvangtoeslag een percentage van de genormeerde kosten van de kinderopvang dat (voor het eerste kind) afloopt van negentig procent (belastbaar inkomen van het huishouden minder dan € 17.229) tot nul procent (belastbaar inkomen € 118.188 en hoger). De regeling vergt zowel in 2013 als in 2014, ondanks de recente versobering, nog altijd 2,4 miljard euro.[36]

Uitgaven en gebruik

De in de rijksbegroting voor 2013 genoemde uitgaven voor de vier toeslagen zijn nog ramingen. Voor 2011 zijn de definitieve uitgaven en de aantallen huishoudens met een of meer toeslagen bekend. Sommige huishoudens ontvangen meer dan één toeslag. Daarom kunnen de aantallen in de rechterkolom van tabel 6-2 niet simpelweg worden samengeteld om te bepalen hoeveel huishoudens 'toeslagafhankelijk' zijn. Het *Beheerverslag* van de Belastingdienst

33 Tweede Kamer (2013-2014d), p. 113-114.
34 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 96 en p. 98.
35 Centraal Planbureau (2012e), p. 31.
36 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 77.

vermeldt dat deze instantie in 2011 aan in totaal 6,6 miljoen huishoudens een of meer toeslagen uitkeerde.

Tabel 6-2 **Inkomenstoeslagen**

	Bedrag (× miljoen euro)		**Ontvangers** (× miljoen)	
	2011	2014	2011	2014
Zorgtoeslag	5.330	4.069	5,3[a]	6,0[a]
Huurtoeslag	2.745	2.980	1,1[b]	pm
Kindgebonden budget	1.195	1.320	0,9[b]	0,9[b]
Kinderopvangtoeslag	3.180	2.384	0,5[b]	0,4[b]
Totaal	12.450	10.753		

a Personen.
b Huishoudens.

Bronnen: Ministerie van Financiën (2012), p. 58; Rijksbegroting 2014

Armoedeval

Door de samenloop van de inkomensheffing en diverse inkomensafhankelijke regelingen komen lagerbetaalde huishoudens gemakkelijk klem te zitten in de armoedeval.[37] Het hangt een beetje van de overige omstandigheden van het gezin af – de leeftijd van de kinderen, de hoogte van de huur – maar voor een groot aantal lagerbetaalde werknemers loont het niet erg om bruto meer te gaan verdienen. Illustratief is de situatie van een werknemer (eenverdiener) met twee jonge kinderen, die zijn geboren in 2007 en 2010. Hij onderhoudt zijn gezin van een brutoloon van € 26.500 en verwoont € 400 kale huur per maand. Gaat hij dankzij overwerk bruto € 2.000 meer verdienen, dan neemt zijn nettoloon met € 1.100 toe. De andere € 900 is voor de fiscus. Door zijn hogere belastbare inkomen verliest hij € 165 zorgtoeslag en raken hij en zijn vrouw € 122 van het kindgebonden budget kwijt. De huurtoeslag daalt met € 18 per maand. Het besteedbaar inkomen van dit gezin neemt ondanks de stijging van het brutoloon met € 2.000 slechts toe met € 597. De andere € 1.403 lekt weg naar de schatkist (tabel 6-3). De 'marginale' lastendruk – wat deze werknemer van zijn brutoloonstijging kwijtraakt door de inkomensheffing en lagere toeslagen – komt uit op zeventig procent (1.403/2.000 × 100 procent).

37 Zie onderdeel 5.4.

Tabel 6-3 **Werknemer in de armoedeval, 2013** (euro)

	Zonder overwerk	Met overwerk	Verschil
Brutoloon	26.500	28.500	2.000
Bijbehorend nettoloon	21.171	22.271	1.100
bij: zorgtoeslag	1.569	1.404	−165
bij: kindgebonden budget	1.553	1.431	−122
bij: huurtoeslag	1.200	984	−216
Nettoloon plus toeslagen	25.493	26.090	597
bij: kinderbijslag	1.864	1.864	0
af: vaste premie ziektekostenverzekering	2.979	2.979	0
Besteedbaar inkomen	24.378	24.975	597

Bron: rekenschema Microtax 2013 van Centraal Planbureau

Vergelijk deze marginale lastendruk van zeventig procent eens met de klachten van veelverdieners over het toptarief van de inkomstenbelasting van 52 procent. Mensen met de hoogste inkomens houden van een euro extra inkomen meer over dan tal van hardwerkende laagbetaalde werknemers. Voor het probleem van de armoedeval bestaan geen eenvoudige oplossingen. Logisch gezien, zijn er drie mogelijkheden.

Ten eerste kan de doelgroep van de toeslagregelingen worden uitgebreid. Geef de zorgtoeslag voortaan aan alle zorgverzekerden, betaal de huurtoeslag uit aan alle huurders, ongeacht hun inkomen. Deze oplossing doet een dodelijke aanslag op de schatkist, want dan is voortaan geen kleine 11 miljard euro, maar een veelvoud daarvan nodig voor de toeslagen. Bovendien druist deze aanpak in tegen de redelijkheid. Waarom zou een huurder met een jaarinkomen van bijvoorbeeld € 60.000 een tegemoetkoming moeten krijgen in zijn huurlasten en de zorgpremie? Hij kan die prima zelf betalen. Bij zo'n uitbreiding van het toeslagencircuit gaat de overheid alleen maar miljarden euro extra 'rondpompen'. Eerst moet iedereen veel meer belasting gaan betalen om de sterk verruimde opzet van de toeslagregelingen mogelijk te maken. Daarna keert de overheid veel geld uit aan groepen die het niet nodig hebben.

De tweede logische oplossing zou zijn alle inkomensafhankelijke toeslagen rigoureus af te schaffen. Veel huishoudens met een laag inkomen zouden hierdoor evenwel in grote financiële problemen raken, aangezien zij niets of amper iets overhouden voor de dagelijkse boodschappen, nadat de vaste zorgpremie, de volle huur en andere vaste lasten zijn betaald.

Ten slotte kan een tussenoplossing zijn het recht op toeslagen bij een stijging van het inkomen van het huishouden minder snel af te breken. In lichtere vorm blijven de bezwaren van de eerste oplossing dan gelden: voor de toeslagen zijn vele miljarden euro meer nodig en de toeslagen komen vaker terecht bij mensen die ze, strikt genomen, niet echt nodig hebben.[38]

38 Diamond (1998) en Saez (2001) concluderen dat de armoedeval de best mogelijke uitkomst kan zijn, wanneer de overheid mensen met de laagste inkomens financieel wil steunen, zonder dat die steun zoveel geld gaat kosten dat de hiervoor noodzakelijke belastingverhoging het arbeidsaanbod sterk vermindert. Wanneer iedereen een gelijk toeslagbedrag krijgt, is namelijk een hele hoge gemiddelde en dus ook marginale lastendruk nodig. Begint de afbraak van de toeslagen pas bij de middeninkomens (in plaats van bij lage inkomens), dan krijgen heel veel mensen met een hoge marginale lastendruk te maken – want er zijn bijzonder veel mensen met een middeninkomen.

Huishoudentoeslag

Toeslagen maken niet alleen de armoedeval dieper. Ze hebben andere bezwaren. Op dringend verzoek van de Tweede Kamer is de drempel voor het aanvragen van toeslagen laag. Ze worden uitgekeerd zonder controle vooraf. Aanvragers krijgen meteen een voorschot, dat is afgestemd op de door de aanvrager opgegeven schatting van het jaarinkomen. Is het werkelijk genoten inkomen bekend, dan stelt de Belastingdienst het toeslagbedrag definitief vast. Mensen die te veel hebben ontvangen, moeten het verschil vanzelfsprekend terugbetalen. Zij zitten vaak krap bij kas. Het kost de fiscus daarom de nodige moeite om de vorderingen te kunnen innen.

Halverwege 2013 is sinds de invoering van het stelsel al ruim 77 miljard euro aan toeslagen uitgekeerd (tabel 6-4). De Belastingdienst kan 273 miljoen euro aan onterecht uitbetaalde toeslagen niet meer invorderen. Die zijn oninbaar en al als verliespost afgeboekt. Afgezien daarvan, moeten huishoudens nog 1.269 miljoen euro te veel ontvangen toeslag terugbetalen. Tweehonderd miljoen daarvan is zo moeilijk terug te halen, dat de fiscus dwangbevelen uitvaardigt en beslag legt op het loon of de inboedel.

Tabel 6-4 **Inkomenstoeslagen, 2006 t/m juni 2013** (× miljoen euro)

	Uitbetaald	Nog terug te betalen	Al als oninbaar afgeboekt
Huurtoeslag	17.850	336	118
Zorgtoeslag	31.840	250	73
Kindgebonden budget	21.715	97	9
Kinderopvangtoeslag	5.935	586	73
Totaal	77.340	1.269	273

Bron: Ministerie van Financiën (opgevraagd door *RTL Nieuws*, 25 oktober 2013)

Tamelijk recent bleek hoe fraudegevoelig het toeslagensysteem is. Eén affaire sprong eruit. Bulgaren die korte tijd in Nederland verbleven vroegen zorgtoeslag aan en verdwenen – nadat het geld was opgestreken – met de noorderzon. Om fraude te bemoeilijken, zijn de voorwaarden bij de toeslagverlening inmiddels aangescherpt. Het kabinet broedt bovendien op plannen om de afzonderlijke toeslagen samen te smelten tot één huishoudentoeslag. Langs deze weg kan het grillige beloop van de marginale lastendruk worden rechtgetrokken en denkt het kabinet circa 1 miljard euro te kunnen bezuinigen.[39]

6.6 Financieel totaalbeeld

Het linkerpaneel van tabel 6-5 (op p. 140) geeft een overzicht van de uitgaven voor de sociale inkomensverzekeringen, de kosten van particuliere werkgevers die het loon van hun zieke werknemers moeten doorbetalen, en de ten laste van de rijksbegroting gefinancierde sociale voorzieningen en inkomenstoeslagen. In 2014 is met deze regelingen naar raming in totaal iets meer dan 97 miljard euro gemoeid. Volledig is het beeld nog steeds niet. Bovenwettelijke uitkeringen van werkgevers, sociale uitkeringen aan ambtenaren en uitgaven voor sociale voorzieningen die gemeenten voor eigen rekening nemen zijn niet in de tabel begrepen.

39 Zie onderdeel 10.4.

In de volksverzekeringen gaat veruit het meeste geld om. De verzekeringen tegen inkomensverlies door werkloosheid vormen de duurste regelingen bij de werknemersverzekeringen. Deze post omvat niet alleen de WW-uitkeringen, maar ook de Ziektewetuitkeringen en het tijdens zwangerschaps- en bevallingsverlof doorbetaalde loon. Bij de sociale voorzieningen vergt de bijstand het meeste geld. In het bedrag van 7,2 miljard euro zit 0,2 miljard euro voor de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen.

Geldstromen lopen bij de sociale verzekeringen via sociale fondsen. Die dragen – als 'werkgever' – over de verstrekte uitkeringen bepaalde premies af. De premiebetaling van het ene fonds is een premiebate voor het andere fonds. Toch laat tabel 6-5 een fors negatief saldo zien, doordat de sociale fondsen voor hun uitkeringsontvangers ook de inkomensafhankelijke bijdrage voor de basisverzekering tegen ziektekosten afdragen. Bij het Zorgverzekeringsfonds staan deze premies als ontvangst geboekt. Voor de collectieve sector als geheel lopen alle onderlinge betalingen van de sociale fondsen dus glad.

Het rechterpaneel van de tabel 6-5 laat zien hoe de uitgaven voor inkomensbescherming worden gefinancierd. Vergelijking van de bedragen in het linker- en het rechterpaneel leert dat de uitgaven voor de AOW en de Anw ruwweg tien miljard euro meer vergen dan via premies voor beide volksverzekeringen binnenkomt. Het verschil wordt bijgepast via een bijdrage ten laste van de rijksbegroting. De rijksbijdrage in de financiering van de AOW zal de komende jaren door twee oorzaken steeds hoger oplopen. Ten eerste groeien de schijflengten van de inkomensheffing slechts mee met de inflatie.[40] De inkomens stijgen meestal sneller. Doordat alleen premie wordt geheven over inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf, maakt de heffingsgrondslag een in verhouding steeds kleiner deel van de inkomens uit. Ten tweede mag de AOW-premie (nu: 17,9 procent) volgens de bestaande wetgeving niet hoger stijgen dan tot 18,25 procent. Aangezien de uitgaven snel stijgen, zou het Algemeen Ouderdomsfonds zonder een steeds hogere rijksbijdrage binnen een jaar in grote problemen zijn.

De middelen die nodig zijn voor de in tabel 6-5 opgesomde regelingen worden voor bijna de helft (46 procent) via premieheffing vergaard. De rest van de uitgaven komt hoofdzakelijk ten laste van de rijksbegroting of wordt rechtstreeks door de werkgevers opgebracht. Het hiervoor in de tabel opgenomen bedrag van tien miljard euro berust op een eigen schatting.[41]

In 2014 boeken de sociale fondsen die de regelingen voor inkomensbescherming uitvoeren naar raming een exploitatietekort van 3,8 miljard euro. Dit deficit verhoogt het begrotingstekort. Het wordt aangezuiverd, doordat de betrokken sociale fondsen interen op hun vermogen dat is ondergebracht bij het Agentschap van Financiën, of doordat zij bij dat Agentschap dieper in het rood komen te staan. Lenen bij de schatkist is niet gratis: bij roodstand is een fonds rente verschuldigd. Bij de uitgaven in tabel 6-5 staat dan ook een post van (per saldo) 0,3 miljard euro rente vermeld. Het vermogenstekort van de sociale fondsen loopt in 2014 op tot 11 miljard euro.[42]

40 Voor mensen geboren na 1945 wordt de lengte van de tweede schijf bovendien elk jaar met slechts driekwart van de inflatie aangepast.

41 Het meest recente cijfer van het CBS is voor 2009 en bedraagt 7,5 miljard euro (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010, p. 164). Dit lijkt te laag, doordat het CBS als ziekengeld uitsluitend het brutoloon in aanmerking neemt, en geen rekening houdt met de werkgeverslasten over het doorbetaalde loon.

42 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 134.

Tabel 6-5 **Sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en inkomenstoeslagen, 2014**
(uitgaven en ontvangsten, × miljard euro)

	Uitgaven		Ontvangsten
AOW- en Anw-uitkeringen	34,9	Premies voor AOW en Anw	25,3
Werknemersverzekeringen		Rijksbijdragen voor AOW en Anw	10,8
• ziekengeld betaald door werkgevers	10,0[a]	Ziekengeld werkgevers	10,0
• Ziektewet en WAZO	2,7	Premies WW, WAO/WIA	19,1
• arbeidsongeschiktheid	9,1	Ten laste van de rijksbegroting	28,2
• werkloosheid, inclusief ZW/WAZO	8,4	(uit belastingen en	
Sociale voorzieningen		niet-belastingmiddelen)	
• Wet werk en bijstand, inclusief AIO	7,2		
• sociale werkvoorziening	2,4		
• Wajong	3,0		
Toeslagenwet	0,5		
Kinderbijslag	3,1		
MKOB	1,0		
Uitvoeringslasten[b]	1,7		
Rente over fondstekorten	0,3		
Negatief saldo onderlinge betalingen			
van sociale fondsen	2,1		
Inkomenstoeslagen (zie tabel 6-2)	10,8	Exploitatietekort sociale fondsen	3,8
Totaal	97,2		97,2

a Eigen raming.
b Uitsluitend Sociale Verzekeringsbank en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

Bron: Eigen opstelling met gegevens uit Tweede Kamer (2013-2014b)

Bezien vanuit het standpunt van de overheid hebben de geldstromen die lopen tussen sociale fondsen en de rijksoverheid (inclusief onderlinge betalingen van rente en premies over uitkeringen) vanzelfsprekend het karakter van vestzak-broekzak-operaties.

Kosten en baten

De uitvoeringslasten van het stelsel bedragen voor de rijksoverheid meer dan anderhalf miljard euro. Ook de werkgevers maken uitvoeringskosten. Zij zijn verplicht sociale premies af te dragen – die zij voor een deel inhouden op het brutosalaris van hun werknemers – en moeten met het oog hierop een omvangrijke salarisadministratie bijhouden. Deze administratieve lasten tellen niet mee bij de collectieve uitgaven.

De maatschappelijke kosten van het stelsel (bovenop de met de uitkeringen gemoeide uitgaven) bedragen een veelvoud van de directe uitvoeringslasten voor overheidsinstanties en werkgevers. Zowel de uitkeringen als hun financiering leiden namelijk tot een geringer arbeidsaanbod. Door de lastendruk op het loon biedt een deel van de mensen minder (of zelfs geen) arbeid aan. Beschikbare uitkeringen maken werken financieel minder aantrekkelijk, ook al staan vacatures open. Het geringere arbeidsaanbod vertaalt zich uiteindelijk onvermijdelijk in minder werkgelegenheid en een lagere productie (zie kader). Tegenover deze hoge maatschappelijke

kosten staan omvangrijke baten in de vorm van grotere bestaanszekerheid en een in sommige opzichten beter functionerende arbeidsmarkt. Want dankzij het stelsel van sociale zekerheid zijn mensen eerder bereid om een baan met onzekere toekomstperspectieven te aanvaarden.

Maatschappelijke kosten van de sociale zekerheid

Wanneer het effectieve arbeidsaanbod daalt door regelingen die sociale zekerheid bieden (en door hun financiering), loopt de prijs van arbeid op. Door de hogere arbeidskosten neemt de vraag naar arbeid van werkgevers af. Zo brengen werkgevers hun vraag naar arbeidskrachten in overeenstemming met het verminderde arbeidsaanbod. Door de verminderde vraag naar arbeid keren de arbeidskosten na verloop van tijd terug naar het oorspronkelijke niveau. De werkgelegenheid is dan evenveel afgenomen als het effectieve arbeidsaanbod. Uiteindelijk is de hele vermindering van de werkgelegenheid het resultaat van het verminderde effectieve aanbod van arbeid.

Stel dat het arbeidsaanbod ongevoelig zou zijn voor de af te dragen sociale premies. Werknemers werken dus hetzelfde aantal uren, ongeacht de hoogte van de netto-arbeidsbeloning. In dat geval is er geen effect van een premieverhoging op de arbeidskosten, de werkgelegenheid en de productie – althans na verloop van tijd.

Hogere premies leiden op korte termijn echter vaak wél tot een stijging van de arbeidskosten. Ten eerste wanneer de *werkgever*spremies worden verhoogd. Premies die de werkgever voor eigen rekening moet nemen, maken het inhuren van arbeid duurder. Ten tweede nemen de arbeidskosten toe, wanneer *werknemers* erin slagen de stijging van de op hun salaris ingehouden premie geheel of voor een deel op hun werkgever af te wentelen door met succes aanvullende looneisen te stellen. Door de hogere arbeidskosten neemt de werkgelegenheid aanvankelijk af. Dat kost economische groei. De door de toegenomen werkloosheid uitgelokte loonmatiging zorgt er na verloop van tijd echter voor dat de werkgelegenheid naar het oorspronkelijke niveau terugkeert. Dit is althans het geval, wanneer het effectieve arbeidsaanbod niet is veranderd. Ook de omvang van de productie blijft dan op langere termijn ongewijzigd. Wanneer het effectieve arbeidsaanbod wel afneemt, daalt de werkgelegenheid na verloop van tijd even sterk als het effectieve arbeidsaanbod, en neemt ook de productie op den duur af.

Terugblik

Figuur 6-1 toont de ontwikkeling van de uitgaven voor de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen in de periode 1950-2014. De uitgaven zijn hier uitgedrukt in procenten van de economie. Deze bewerking levert de sociale-zekerheidsquote op. In 1983 bereikt dit kengetal een piekwaarde van twintig procent, waarna een geleidelijke daling inzet tot bijna 11 procent in 2001. Vanaf 2002 wiebelt de quote wat heen en weer. Niet zozeer door het gevoerde overheidsbeleid, maar eerder door de golfbeweging van de conjunctuur en – daarmee samenhangend – de op en neer bewegende verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal economisch actieven. Aan het begin van de jaren tien begint de quote duidelijk weer op te lopen. De eerste jaargang *babyboomers* gaat dan met pensioen. Door de crisis vliegt bovendien het werkloosheidscijfer omhoog. En de sterke groei van het aantal Wajong'ers zet dan nog onverminderd door.

Figuur 6-1 **Uitgaven voor sociale zekerheid, 1950-2014** (procenten van de economie)

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; door het CPB verstrekte gegevens

Een terugblik op de afgelopen halve eeuw leert dat de collectieve uitgaven voor regelingen van sociale zekerheid aanvankelijk sterk zijn gestegen. In de jaren zestig en zeventig zijn tal van nieuwe sociale wetten ingevoerd. Herhaaldelijk gaan de uitkeringen extra omhoog. De expansie van het stelsel vindt plaats in een periode van hoge economische groei, waardoor de financiering geen probleem lijkt te zijn. In de eerste helft van de jaren tachtig wordt het stelsel zwaar op de proef gesteld. De werkloosheid loopt hoog op. Veel werknemers vloeien af naar de WAO. Zij zijn niet echt arbeidsongeschikt, maar deze regeling was gunstiger dan de WW.

In de loop van de jaren tachtig wint de overtuiging veld dat de groei van de collectieve uitgaven dient te worden ingetoomd. De sociale zekerheid blijft hierbij niet buiten schot. In het begin is vooral bezuinigd op de hoogte van de uitkeringen. Later is ook succes geboekt bij pogingen om de volumegroei af te remmen. Als gevolg van versoberingen van het stelsel en het herstel van de economie liggen de collectieve uitgaven voor de sociale zekerheid, uitgedrukt als percentage van het bbp, inmiddels veel lager dan in de jaren tachtig en negentig het geval was. Deze uitgaven stegen in de afgelopen jaren wel sneller dan de economie.

6.7 Smeermiddel en herverdelingsmachinerie

Door de overheid uitgekeerde overdrachten in geld en in natura vormen de as waar de verzorgingsstaat om draait. De massieve inkomensoverdrachten in geld zijn dienstbaar aan twee essentiële 'functies' van de collectieve sector.

Ten eerste kunnen sociale uitkeringen de nu eenmaal onvermijdelijke schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid afvlakken – de *stabilisatie*functie. Wanneer de werkloosheid toeneemt, ontvangen huishoudens financiële steun, waardoor de gezinsbestedingen in belangrijke mate op peil kunnen blijven. Daarvoor is wel vereist dat de premietarieven niet worden verhoogd. Want anders staat tegenover de koopkrachtsteun voor werklozen door de gestegen premiedruk koopkrachtverlies van de premiebetalers. Hogere premies leiden op korte en middellange termijn bovendien tot hogere arbeidskosten, en drukken om die reden het ex-

portoverschot. Wanneer met deze effecten rekening wordt gehouden, kunnen sociale uitkeringen de conjuncturele neergang per saldo versterken, in plaats van dempen. Het omgekeerde geldt voor een periode van hoogconjunctuur. Er zijn dan minder sociale uitkeringen nodig. De conjuncturele opgang wordt beperkt, wanneer de premies gelijk blijven. Gaan ze omlaag, dan kan het vuurtje van de hoogconjunctuur echter worden opgestookt, want lagere premies stimuleren de consumptie en leiden via lagere arbeidskosten tot een groter exportoverschot.

Ten tweede bewerkstelligt het stelsel van sociale zekerheid een forse herverdeling van inkomens – de *verdelings*functie. Vooral de 'arme helft' heeft baat bij de volksverzekeringen, de sociale voorzieningen en de inkomenstoeslagen. Bij de werknemersverzekeringen is de herverdelende werking van het stelsel veel geringer. Hierbij staat niet de inkomenssolidariteit voorop, maar delen werkenden via loonafhankelijke premies het risico dat zij werkloos of arbeidsongeschikt worden.

De grote vraag luidt of het bestaande stelsel is opgewassen tegen de dubbele uitdaging die bestaat uit een door de tanende verbetering van de arbeidsproductiviteit waarschijnlijk afnemende economische groei[43] in combinatie met een vergrijzende bevolking. Zonder aanpassing van het stelsel en actief beleid om de werkgelegenheid te bevorderen dreigt de verhouding tussen inactieven en actieven de komende tien tot vijftien jaar fors te verslechteren. Dit kan de bereidheid om 'elkaars lasten te dragen' zwaar op de proef stellen. Die staat toch al onder druk door de sterk stijgende uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg.

43 Zie onderdeel 9.6.

7
Gezondheidszorg

7.1 De zorgsector

De zorgsector omvat alle instellingen en beroepsbeoefenaren die werken in het belang van onze gezondheid: artsen, ziekenhuizen, voorzieningen voor ouderen en gehandicapten, en zo meer. De uitgaven voor de gezondheidszorg worden zowel privaat als collectief gefinancierd. Private financiering betekent dat mensen de zorgkosten uit eigen zak betalen. Collectieve financiering wil zeggen dat zorguitgaven worden goedgemaakt met de opbrengst van sociale premies en belastingen. In Nederland wordt 85 tot negentig procent van de totale zorguitgaven collectief gefinancierd. Het exacte percentage hangt af van de uitgaven die worden meegeteld.

7.2 Motieven voor overheidsingrijpen

Een onderzoek bij de huisarts, de afname van bloedmonsters, een operatie in het ziekenhuis en de levering van medicijnen door de apotheker, dat zijn allemaal diensten waarvan de productie in beginsel aan de markt kan worden overgelaten. Dan ontstaat vanzelf een situatie waarbij koopkrachtige vraag naar en het aanbod van zorgvoorzieningen met elkaar in evenwicht zijn. Zo gaat het als je hond, poes of konijn ziek wordt. Mensen zullen soms eerst de prijzen van de in hun woonplaats werkzame dierenartsen vergelijken. De overheid bemoeit zich niet met die tarieven. Vervolgens beslissen mensen hoeveel geld zij voor de genezing van hun geliefde huisdier kunnen en willen uitgeven. Net als de prijzen in de supermarkt, variëren de tarieven. Een beginnend dierenarts zal zijn tarief waarschijnlijk wat verlagen wanneer hij merkt dat zijn wachtkamer leeg blijft, omdat mensen hem te duur vinden. Een dierenkliniek met de beste naam kan de hoogste prijzen rekenen. Zo komen verschillende prijzen tot stand, waarbij het aanbod van dierenzorg steeds in evenwicht is met de koopkrachtige vraag.

In de Nederlandse gezondheidszorg is het anders geregeld. De reden is klaar. Zou de zorg aan de markt worden overgelaten, dan blijft een grote groep mensen met lage inkomens van zorg verstoken, doordat zij de rekening van de dokter en het ziekenhuis niet kunnen betalen. Dit vinden we onaanvaardbaar. Daarom spant de overheid zich in om de financiële toegangsdrempel tot zorgvoorzieningen te slechten. Met dit doel zijn de zorgpremies voor een groot deel inkomensafhankelijk gemaakt. Hoe lager het inkomen, hoe minder zorgpremie mensen hoeven te betalen.

Behalve het garanderen van toegang tot de zorg voor iedereen, heeft de overheid verschillende andere beweegredenen om zich te bemoeien met het functioneren van de markten voor genezing (*cure*) en voor verpleging en verzorging (*care*).[1] Eén zwaarwegend argument is dat bepaalde risico's op een vrijgelaten markt praktisch onverzekerbaar zijn. Geen verzekeraar zal een zwaar gehandicapt geboren kind voor de rest van zijn leven tegen ziektekosten willen verzekeren. Zo'n nieuwe klant drukt immers voorspelbaar tot in lengte van jaren zijn financiële resultaten. Om mensen ook in zulke gevallen dekking tegen zorguitgaven te bieden, zal de overheid

1 Zie De Kam en Donders (2012) voor een bespreking van die argumenten.

iets moeten regelen. Daarom is in 1967 de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) ingevoerd. Deze volksverzekering dekt de kosten van onverzekerbare risico's, zoals het langdurige verblijf in een verpleeghuis, verzorgingshuis of instelling voor gehandicaptenzorg.

In aanvulling op de AWBZ verplicht de Zorgverzekeringswet (Zvw) iedereen die onder de AWBZ valt om ook dekking te zoeken tegen de kosten van andere door de overheid noodzakelijk geachte zorg. Deze tweede sociale verzekering tegen ziektekosten dekt onder andere de kosten van de huisarts, medicijnen en het ziekenhuis. De voor iedereen verplichte basisverzekering biedt niet tegen alle zorguitgaven bescherming. Een bezoek aan de tandarts valt voor 18-plussers bijvoorbeeld buiten het basispakket van de Zvw. Voor tandartszorg kan iedere volwassene zichzelf wel *aanvullend* verzekeren. Het sluiten van zo'n aanvullende verzekering is niet verplicht. Je kunt ervoor kiezen in plaats daarvan de nota van de tandarts uit eigen zak te betalen.

Bij het sluiten van de basisverzekering hebben consumenten de keus uit vele tientallen verschillende polissen. Die worden aangeboden door bijna dertig zorgverzekeraars. Veel van die verzekeraars zijn een 'dochter' van een van vier grote concerns, waarvan Achmea en CZ de bekendste zijn (figuur 7-1). Voor de basisverzekering mogen zorgverzekeraars niemand weigeren; ze hebben acceptatieplicht.

Figuur 7-1 **Marktaandeel van zorgverzekeraars, 2012** (procenten)

Bron: Nederlandse Zorgautoriteit (2013), p. 15

Drie vormen van solidariteit

Ziektekosten berokkenen financiële schade. Schaderisico's kun je in veel gevallen verzekeren – maar niet altijd. Bij een marktconforme schadeverzekering hangt de hoogte van de premie af van de omvang van het verzekerde risico en de kans dat zich schade voordoet.[2] De premie voor een op deze leest geschoeide zorgverzekering is hoger, naarmate de polis een ruimere dekking geeft en de verzekeringnemer statistisch een grotere kans loopt om in het ziekenhuis te belanden.

2 Zie onderdeel 6.2.

Anders dan bij een marktconforme verzekering, houdt de premie voor beide sociale ziektekostenverzekeringen geen enkel verband met de kans dat de verzekeraar in de loop van het jaar ziektekosten moet vergoeden. Bij een gelijk inkomen betalen mensen met een goede gezondheid namelijk evenveel premie als mensen met een slechte gezondheid. Jonge, doorgaans gezonde mensen betalen veel meer premie dan overeenstemt met hun kans op ziektekosten. Zij zijn gedwongen tot vérgaande *risicosolidariteit* met ouderen. Die hebben gemiddeld veel hogere ziektekosten en profiteren van deze herverdeling.

Bij een gelijke kans op ziektekosten betalen mensen met hogere inkomens veel meer premie, want zowel de premie voor de AWBZ als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet is een percentage van het inkomen – met een maximum. De overheid dwingt beterverdienende verzekerden dus tot *inkomenssolidariteit* met mensen die het minder breed hebben.

Sommige mensen leven ongezond. Ze roken, drinken, eten vet en bewegen weinig. Anderen hebben een veel gezondere leefstijl. Zij zijn niet verslaafd aan tabak, laten de fles staan en gaan tweemaal in de week een half uur rennen. Bij de premie voor de AWBZ en de Zorgverzekeringswet maakt dit alles geen enkel verschil. De overheid dwingt sportieve geheelonthouders tot *leefstijlsolidariteit* met bankzittende bierdrinkers die hun gezondheid veronachtzamen.

Zorgverzekeraars

Zonder overheidsingrijpen komen risico-, inkomens- en leefstijlsolidariteit niet tot stand. Op de verzekeringsmarkt kunnen jonge joggers zich in verhouding voor een schijntje verzekeren – de verzekeraar weet dat hun kans op ziektekosten klein is. Ouderen, arbeidsgehandicapten en anderen met een ziekteverleden betalen daarentegen een hoge premie, of zij komen helemaal niet bij een verzekeraar onder de pannen. Juist om dit alles te voorkomen, toomt de overheid de marktkrachten in.

Het aan burgers en zorgverzekeraars opgelegde stelsel, met drie vormen van ingebakken solidariteit, kan niet zonder een 'vereveningsmechanisme'. Als gevolg van omstandigheden buiten hun macht hebben sommige zorgverzekeraars veel mensen met hoge ziektekosten in hun portefeuille. Zij mogen die voor hun bedrijfsvoering dure klanten niet weigeren, door de bestaande wettelijke acceptatieplicht. Het is overmacht, waardoor deze verzekeraars een (veel) hogere kostendekkende premie zouden moeten vragen dan concurrenten, die toevallig hoofdzakelijk gezonde en dus goedkope verzekerden in portefeuille hebben. Die hoge premie jaagt uiteraard de klanten weg. Zodoende dreigen zorgverzekeraars met veel zieke en zwakke verzekerden buiten hun schuld failliet te gaan. Verzekeraars zouden kunnen afspreken elkaar schadeloos te stellen voor niet te beïnvloeden verschillen in de samenstelling van hun verzekerdenbestand. Vergeet dat maar. Onderlinge afspraken tussen zorgverzekeraars om verliezen en winsten te poolen, voor zover die louter het gevolg zijn van de samenstelling van hun verzekerdenbestand, komen niet van de grond. Zulke afspraken zijn niet in het belang van verzekeraars met een gunstig samengestelde portefeuille verzekerden, want zij zouden bij zo'n onderlinge 'risicoverevening' nettobetalers worden. Ook hier moet de overheid regelend optreden, gezien de geringe kans dat verzekeraars vrijwillig tot sluitende afspraken over onderlinge verevening van risico's komen.

Het Nederlandse systeem werkt als volgt. Zorgverzekeraars putten voor hun inkomsten uit twee geldstromen. Allereerst brengen zij aan hun eigen verzekerden een vaste premie in rekening. In 2013 bedraagt de vaste premie gemiddeld ongeveer honderd euro per maand. De hoogte ervan verschilt per verzekeraar. Univé Zekur is het goedkoopst (€ 92,25 per maand), De Goudse

(€ 109,50) is het duurst.[3] Dit premieverschil van meer dan € 17 per maand ontstaat, doordat de ene zorgverzekeraar doelmatiger werkt dan de andere en bij de inkoop van zorg scherpere prijzen bij ziekenhuizen en andere zorgaanbieders weet te bedingen dan de concurrentie. In 2014 daalt de gemiddelde premie met bijna een tientje per maand.

Prijsbewuste consumenten kunnen op internet nog veel lagere premies vinden. Ten eerste kunnen zij kiezen voor een hoger eigen risico. Volgens de wet moeten verzekerden jaarlijks de eerste € 350 zorguitgaven voor eigen rekening nemen – een bezoek aan de huisarts telt hierbij niet mee. Wie kiezen voor een hoger eigen risico (tot maximaal € 850), genieten een premiekorting van tweehonderd tot driehonderd euro per jaar – de precieze hoogte van deze premiekorting hangt af van de zorgverzekeraar met wie zij in zee gaan. Een nog verdergaande premieverlaging is mogelijk door te kiezen voor een 'budgetpolis'. Mensen met zo'n polis kunnen niet langer bij alle zorgaanbieders terecht, maar uitsluitend bij ziekenhuizen en apotheken waarmee hun verzekeraar een overeenkomst voor de levering van zorg heeft gesloten. Dit kan betekenen dat zij voor een niet-spoedeisende behandeling niet langer terechtkunnen in het dichtstbijzijnde ziekenhuis of de kliniek van hun voorkeur. In plaats daarvan moeten zij verder reizen, naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis waarmee hun zorgverzekeraar wel een contract heeft gesloten. Misschien kunnen zij voor hun medicijnen ook niet langer naar de apotheek in de eigen wijk, maar moeten zij een straatje om. De maandpremie voor de goedkoopste budgetpolis met een eigen risico van € 850 bedraagt in 2014 slechts iets meer dan € 60. Zorgconsumenten, die naar een niet door hun verzekeraar gecontracteerde zorgaanbieder gaan, moeten – opnieuw afhankelijk van de zorgverzekeraar – twintig tot zelfs vijftig procent van de rekening uit eigen zak voldoen. Overigens heeft de rechter vastgesteld dat in zulke gevallen een eigen aandeel ter grootte van de helft van de zorgrekening te hoog is.

In verhouding goedkope zorgverzekeraars bieden vaak alleen een 'naturapolis' aan. Hun verzekerden zien de rekening niet, die wordt rechtstreeks door de verzekeraar voldaan. Het alternatief is de 'restitutiepolis'. In dit geval betalen verzekerden zelf de rekening, die zij vervolgens vergoed krijgen door hun zorgverzekeraar. De premie voor zo'n restitutiepolis is meestal wat hoger, doordat hij voor de verzekeraar administratief bewerkelijker is.

Gegeven de forse premieverschillen, loont het voor verzekerden om te shoppen. Voor een huishouden met twee volwassen verzekerden kan het voordeel in 2014 oplopen tot meer dan zevenhonderd euro per jaar.[4] Wel moeten mensen zich vooraf afvragen, of zij een eigen risico van € 850 financieel kunnen dragen. Verder doen zij er verstandig aan, eerst uit te pluizen of het om een naturapolis dan wel een restitutiepolis gaat, en bij welke ziekenhuizen de verzekeraar zorg heeft ingekocht. Misschien is het dichtstbijzijnde ziekenhuis daar niet bij.

Rond 1 januari 2013 stapten bijna anderhalf miljoen mensen over naar een andere verzekeraar. Het te behalen premievoordeel gaf bij dit besluit ongetwijfeld vaak de doorslag. Overigens zullen verzekerden soms ook om een andere reden overstappen, bijvoorbeeld uit onvrede over de dienstverlening door hun oude zorgverzekeraar. De indruk dat mensen in de jacht op premievoordeel elk jaar massaal voor een andere zorgverzekeraar zouden kiezen, is overigens ongegrond. Sinds 2006 is driekwart van de verzekerden nog nooit overgestapt. De kosten die verzekeraars maken om klanten te werven, zijn in de afgelopen zeven jaar evengoed bijna ver-

3 Vergelijkingssite Zorgplanet.nl, geraadpleegd op 19 november 2013. Het betreft de basispremie voor een naturapolis, zonder kortingen.

4 Het verschil tussen de gemiddelde vaste premie (per maand iets meer dan negentig euro) en de premie van een budgetpolis met maximaal eigen risico (maandpremie iets meer dan zestig euro) × twaalf maanden × twee volwassen verzekerden = € 720 per jaar.

dubbeld. Voor reclamespotjes, ledenblaadjes en dergelijke geven zorgverzekeraars nu bijna een half miljard euro per jaar uit.[5] Verzekeraars betalen ook smeergeld aan tussenpersonen. En vergelijkingssites – zoals Independer.nl en Zorgkiezer.nl – krijgen van verzekeraars vijftig tot honderd euro per verzekerde die via hun site overstapt. Het gevolg is dat die sites onbetrouwbaar zijn, want zij tonen niet altijd de goedkoopste zorgpolis.[6]

Afgezien van de vaste premie, die zij zelf incasseren, ontvangen zorgverzekeraars een uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds. Dit fonds wordt gevuld met de opbrengst van de door de Belastingdienst geheven inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, plus een rijksbijdrage. Bij het vaststellen van de uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds aan elke zorgverzekeraar afzonderlijk, houden de fondsbeheerders niet alleen rekening met het aantal verzekerden van die verzekeraar, maar ook met de kans dat die klanten ziektekosten hebben. Die kans is bekend uit de statistiek van de verzekerden. Een verzekeraar met in verhouding veel ongezonde verzekerden ontvangt daarvoor een extra hoge uitkering als compensatie. De noodzakelijke risicoverevening wordt dus gerealiseerd via een per verzekeraar gedifferentieerde uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds. Aan de daarbij gebruikte verdeelformules wordt nog voortdurend gesleuteld.

Markten voor zorgproducten

De overheid bemoeit zich niet alleen intensief met de markt voor verzekeringen tegen ziektekosten. Markten voor zorgproducten kennen eveneens aanzienlijke tekortkomingen, die de overheid hebben aangezet tot het uitvaardigen van een vloedgolf regels. In het algemeen hebben mensen voor hun gezondheid erg veel over. Zij zijn echter vaak niet of nauwelijks in staat noodzaak, doeltreffendheid en kwaliteit van verleende zorg te beoordelen. Hierdoor kunnen zorgaanbieders in hoge mate de vraag naar hun product bepalen. Welke patiënt durft dwars te liggen, wanneer de medisch-specialist of de tandarts voorstelt een ingreep te doen? Deze informatieachterstand van patiënten kan leiden tot nodeloze ingrepen, vooral wanneer het inkomen van zorgverleners rechtstreeks afhangt van het aantal gedeclareerde verrichtingen. De overheid probeert de informatieachterstand van patiënten te verkleinen, door voorlichtingsactiviteiten te ondersteunen, door beroepseisen te stellen waaraan zorgverleners moeten voldoen en door via de Inspectie Gezondheidszorg toezicht te houden.

Een andere tekortkoming van markten voor zorgproducten is dat aanbieders nogal eens een machtspositie hebben. Er is sprake van kartelvorming, waarbij producenten afspraken maken over prijzen en de marktverdeling. Hier wordt vaak met een beschuldigende vinger naar de farmaceutische industrie gewezen, een bedrijfstak waarin slechts een of enkele aanbieders met een duur medicijn in de markt zijn. Verleende patenten verhinderen dat concurrenten deze lucratieve geneesmiddelen direct tegen lagere prijzen gaan produceren. Dat is redelijk. Onderzoek naar nieuwe medicijnen kost kapitalen en het bedrijf dat ze op de markt brengt moet die kosten eerst kunnen terugverdienen. Daarom rust patent op vrijwel elk nieuw medicijn. Anderen mogen het niet namaken. Maar *big farma* wordt ook beschuldigd van tijdrekken. Door een kleine, niet wezenlijke verandering aan te brengen in de samenstelling van medicijnen die uit het patent zullen lopen, proberen zij het moment uit te stellen waarop concurrenten het medicijn eveneens in productie mogen nemen.

5 Joris Heijn (2013), Zorgverzekeraars drukken kosten, maar geven fors meer uit aan strijd om klant, *Het Financieele Dagblad*, 28 oktober.

6 Sander Heijne (2013), Vergelijkingssites zaaien verwarring rond zorgpolissen, *De Volkskrant*, 16 november.

Zorgaanbieders hebben ook een machtspositie bij aanbodtekorten. Op sommige plaatsen hebben regionale of lokale zorgaanbieders een monopoliepositie. Het streekziekenhuis of de plattelandsapotheek heeft geen directe concurrenten. Zo'n monopolist kan hogere prijzen vragen, doordat zorggebruikers niet gemakkelijk kunnen uitwijken naar een concurrent.

De aanpak van machtsposities van zorgaanbieders kan een motief voor overheidsbemoeienis zijn. Zo heeft de overheid een maximumuurtarief voor medisch specialisten verordonneerd en gelden maximumprijzen voor veel geneesmiddelen. Door toestemming te weigeren voor fusies van zorginstellingen kan de Autoriteit Consument & Markt het ontstaan van regionale of lokale monopolies tegengaan.

7.3 Zorgstelsel

Het overgrote deel van de zorguitgaven komt rechtstreeks uit het budget van de gezinnen en ten laste van de werkgevers. Het gaat concreet om:

- de premie voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
- de premies voor de Zorgverzekeringswet – de basisverzekering tegen ziektekosten;
- de premie voor aanvullende (particuliere) ziektekostenverzekeringen;
- andere private betalingen van zorggebruikers.

Daarnaast komt een deel van de zorguitgaven ten laste van het overheidsbudget. Dit deel van de nationale zorgnota komt via de belastingheffing voor rekening van de gezinshuishoudens en de ondernemingen. Het gaat om:

- bijdragen ten laste van de rijksbegroting;
- betalingen door gemeenten en provincies.

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De in 1967 ingevoerde Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten bood oorspronkelijk vooral dekking tegen op de particuliere markt onverzekerbare risico's, zoals de kosten van langdurig verblijf in een verpleeghuis of een instelling van gehandicaptenzorg. Later zijn ook steeds meer andere voorzieningen in het verstrekkingenpakket opgenomen, zoals het gebruik van thuiszorg. Vervolgens is het verzekerde pakket recent weer wat uitgedund. De AWBZ is een volksverzekering. Dit betekent dat iedere ingezetene aanspraak heeft op bijvoorbeeld verpleging en verblijf in een door de overheid erkende instelling, behalve wanneer de verleende zorg kan worden bekostigd uit een andere wettelijke regeling. Aangezien bijvoorbeeld de kosten van behandeling en verpleging in het ziekenhuis al zijn gedekt onder de Zorgverzekeringswet, komen die niet voor rekening van de AWBZ. De aanspraak op zorg kan alleen worden verzilverd door mensen die beschikken over een indicatiebesluit, dat is afgegeven door het Centrum Indicatiestelling Zorg.

De AWBZ wordt hoofdzakelijk via premieheffing gefinancierd. De Belastingdienst heft de premie. De premie van 12,65 procent is verschuldigd over dezelfde heffingsgrondslag als de premie voor twee andere volksverzekeringen, de AOW en de Anw: inkomen uit werk, de eigen woning of een uitkering. Premie voor de genoemde drie volksverzekeringen wordt geheven over een inkomen van ten hoogste € 33.363.[7] Hieruit volgt dat de maximumpremie voor de AWBZ € 4.220 per jaar bedraagt. Dat volle bedrag is niet verschuldigd. Eerst kunnen belastingbetalers op de berekende premie een evenredig deel van hun heffingskortingen in mindering brengen.[8]

7 Zie onderdeel 4.4. Mensen die zijn geboren voor 1 januari 1946 betalen AWBZ-premie over maximaal € 33.555.

8 Zie onderdeel 6.3.

De minister van Financiën stort de opbrengst van de AWBZ-premie in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Dit staat onder het beheer van het College voor Zorgverzekeringen.[9] Omdat de AWBZ-premie door de heffingskortingen onvoldoende oplevert, stort de rijksoverheid een extra bijdrage in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Desondanks komt dat fonds nog tekort. Dit manco – voor 2013 en 2014 geraamd op achtereenvolgens vier miljard en drie miljard euro – wordt geleend bij de schatkist.

Zorgverzekeringswet

Iedere volwassene in Nederland is verplicht om bij één van de in ons land actieve zorgverzekeraars een basisverzekering tegen ziektekosten te sluiten. Globaal gesproken dekt deze basisverzekering de kosten van de 'eerstelijnszorg' (huisarts, verloskundige), medisch-specialistische hulp, ziekenhuiszorg, medicijnen en hulpmiddelen, revalidatie en ziekenvervoer. Niet in het basispakket zitten onder andere tandartszorg (voor 18-plussers) en fysiotherapie. Mensen die zich daarvoor willen verzekeren, dienen zelf een aanvullende particuliere ziektekostenverzekering af te sluiten. Kinderen tot 18 jaar zijn gratis meeverzekerd. Elke zorgverzekeraar heeft, zoals al gemeld, acceptatieplicht: hij mag niemand die zich aanmeldt weigeren. Zo wordt voorkomen dat verzekeraars uitsluitend gezonde mensen (met een geringe schadelast) voor een polis selecteren.

De verzekeringsplicht en de acceptatieplicht zijn geregeld in de Zorgverzekeringswet. Net zoals de AWBZ is dit een volksverzekering. De term '*basis*verzekering' is hoofdzakelijk om ideologische redenen gekozen. De wet is in 2006 ingevoerd onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Hoogervorst (VVD) en de liberalen wilden afstand houden van het 'besmette' begrip volksverzekering. Zij wensten te benadrukken dat in het nieuwe zorgstelsel een grotere rol voor marktwerking is weggelegd. Daarbij gaat het zowel om de markt voor zorgverzekeringen als markten voor zorgproducten.

Wie een zorgverzekering moeten afsluiten, kunnen de hoogte van de premie en de polisvoorwaarden van een groot aantal aanbieders vergelijken, voordat zij – elk jaar opnieuw – hun verzekeraar kiezen. De zorgverzekeraars strijden met elkaar om zo veel mogelijk mensen in te schrijven. Wapens in die concurrentiestrijd zijn de kwaliteit van de ingekochte zorg, het dienstbetoon aan de klanten en een zo laag mogelijke premie.

Ook de zorgaanbieders concurreren met elkaar. Anders dan vroeger het geval was, zijn zorgverzekeraars niet langer verplicht om met iedere aanbieder in zee te gaan. Ziekenhuizen krijgen bijvoorbeeld geen contract meer, wanneer de daar werkzame medisch specialisten te weinig operaties uitvoeren om hun vaardigheden op peil te houden. In de oplaaiende strijd om contracten met verzekeraars binnen te slepen, proberen zorgaanbieders hun marktaandeel te vergroten of het ten minste vast te houden, door de kwaliteit van hun product op te voeren en hun prijzen lager vast te stellen dan die van concurrerende zorgproducenten.

Marktwerking

Wanneer is voldaan aan stringente voorwaarden, levert marktwerking voor consumenten, ook voor zorggebruikers, de beste uitkomsten op in termen van kwaliteit en prijs.[10] Van doorslaggevend belang hier is de marktvorm, dus het geheel van omstandigheden waaronder zorgverzekeraars en zorgproducenten met elkaar concurreren. De marktvorm hangt onder andere

9 Na een wetswijziging, die vermoedelijk in de loop van 2014 van kracht wordt, heet deze instelling: Zorginstituut Nederland.

10 Zie onderdeel 2.2.

af van het aantal aanbieders, het aantal afnemers, de kenbaarheid van de kwaliteit van het product en de toetredingsmogelijkheden tot de markt. Weet een beperkte groep aanbieders het nieuwe spelers lastig te maken om toe te treden tot de markt, dan beschikken zij over een sterke positie om hun prijzen en tarieven op te schroeven. Is omgekeerd een tamelijk grote groep aanbieders afhankelijk van de inkoop door slechts enkele partijen, dan staat de vraagkant sterk. Denk aan Albert Heijn, een concern dat boeren en fabrikanten van merkartikelen onder druk kan zetten om tegen lagere prijzen te leveren. Een vergelijkbare situatie kan zich voordoen, wanneer de grootste regionaal actieve zorgverzekeraar met fysiotherapeuten onderhandelt over het tarief waartegen zij behandelingen voor hun verzekerden inkopen.

Tot nu toe zijn in de zorgsector met verruimde marktwerking gemengde ervaringen opgedaan. Marktwerking prikkelt aanbieders om hun omzet en inkomen op te voeren door extra volume te draaien. Bij de medisch-specialistische zorg zette marktwerking in de afgelopen jaren nog niet de beoogde rem op de stijging van de zorguitgaven. Bij de ziekenhuiszorg vervullen zorgverzekeraars hun rol als kritische inkoper nog onvoldoende, mede omdat te weinig bekend is over de kwaliteit die instellingen leveren. Wel stellen de verzekeraars zich bij de jaarlijkse onderhandelingen over de in te kopen zorg steeds harder op. Ziekenhuisdirecteuren klagen daar wel over. Zij moeten soms duidelijk nog wennen aan het idee dat omzetgroei en tariefverhogingen in een meer marktconforme omgeving niet langer vanzelf spreken. In de loop van 2013 weten de zorgverzekeraars het groeitempo van de uitgaven voor ziekenhuiszorg aanzienlijk af te zwakken.

Dat prijzen door meer marktwerking dalen, staat niet op voorhand vast. Vrijgelaten prijzen maken soms ook een sprong. Zo worden begin 2012 – nadat hun tarieven op proef zijn vrijgelaten – de tandartsen beticht van prijsopdrijving. Bij tandzorg kunnen patiënten niet altijd bij een goedkopere zorgaanbieder terecht of willen zij koste wat het kost het liefst bij hun vertrouwde tandarts blijven. Deze patiënten zullen de hogere tarieven voor lief moeten nemen. De beroepsorganisatie van de tandartsen heeft geprobeerd de beschuldiging van prijsopdrijving te ontzenuwen. Tevergeefs. Halverwege 2012 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het experiment met vrije prijzen voor tandartszorg schielijk teruggedraaid.

Een fundamenteel probleem met marktwerking in de zorg blijft, dat patiënten en hun zorgverzekeraar in veel gevallen het nut en de noodzaak van behandelingen niet goed kunnen beoordelen. De zorgaanbieders bepalen dus tot op zekere hoogte zelf hun omzet. Dit valt alleen tegen te gaan door de noodzaak van dure behandelingen vooraf te laten toetsen door een derde instantie, zoals de zorgverzekeraar. Bij collectief gefinancierde zorguitgaven kan het aantal behandelingen ook via strikte budgettering worden beperkt. De overheid bepaalt dan hoeveel geld in totaal voor de zorg beschikbaar is. Wachtlijsten zijn het voorspelbare gevolg.

De opkomst van de regiomaatschap

Een overheid die marktwind zaait, moet erop bedacht zijn dat zij soms marktstorm zal oogsten. Medisch specialisten, die werken in naburige ziekenhuizen, bundelen steeds vaker hun krachten in regiomaatschappen. Vroeger zaten de cardiologen van één ziekenhuis in dezelfde maatschap, nu gaan alle cardiologen van bijvoorbeeld drie ziekenhuizen in een bepaalde regio samen. Zo versterken medisch specialisten hun onderhandelingspositie tegenover de ziekenhuisdirectie en zorgverzekeraars. De betrokken medici kunnen door de zorgverzekeraars bij de inkoop van zorg immers niet

langer tegen elkaar worden uitgespeeld. Zo kunnen onredelijk hoge tarieven tot stand komen. De Nederlandse Zorgautoriteit krijgt de bevoegdheid regiomaatschappen te verbieden. Dat vergt nog wel wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg. Opnieuw een voorbeeld hoe de overheid de concurrentie in de zorgsector reguleert.

De werking van vraag en aanbod biedt dus allesbehalve een garantie dat de kosten van de zorg zo laag mogelijk uitpakken. Evengoed biedt het recente verleden ook aansprekende voorbeelden dat invoering van marktwerking de stijging van de zorguitgaven heeft afgeremd.

Een voorbeeld waar de kosten door marktwerking daalden is te vinden bij de hulp in de huishouding. Die werd tot 2007 gefinancierd via de AWBZ en is daarna overgeheveld naar de gemeenten, die deze dienstverlening voortaan gingen aanbesteden. De aanbestedingsprocedure heeft geleid tot een ware prijzenslag. Nieuwkomers bleken bereid te zijn om het werk voor minder geld aan te nemen. Langs deze weg is ongeveer tien procent bespaard op het jaarbudget voor thuishulp van in totaal meer dan anderhalf miljard euro. Marktwerking is hier mogelijk, doordat voldoende aanbieders vechten om een deel van de markt, terwijl het om een product gaat waarvan ook gebruikers de kwaliteit redelijk kunnen beoordelen.

Een nog spectaculairder voorbeeld is het 'preferentiebeleid', waarmee zorgverzekeraars inmiddels vele honderden miljoenen euro per jaar weten te besparen op hun uitgaven voor geneesmiddelen. Zij vergoeden tegenwoordig alleen nog de goedkope versie van een medicijn, die wat betreft samenstelling identiek is aan het dure merkproduct.

Gezien de tot nu toe opgedane ervaringen, doen politici – die erop zijn gebrand de stijging van de zorguitgaven in te tomen – er verstandig aan om per type zorg en per situatie na te gaan in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden waaronder marktwerking leidt tot betere zorg tegen een lagere prijs. Soms zullen nog andere overwegingen gewicht in de schaal leggen, zoals de te verwachten gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden van zorgverleners. Toen gemeenten de huishoudelijke hulp gingen aanbesteden, ontbrandde een hevige concurrentiestrijd. Nieuwe aanbieders drukten bestaande thuiszorgorganisaties uit de markt. Die moesten mensen ontslaan, die met veel minder sociale bescherming soms weer werden ingeschakeld als zelfstandige zonder personeel. Meer dan één traditionele aanbieder van thuishulp ging failliet. Na een wetswijziging moeten gemeenten bij de aanbesteding van thuishulp tegenwoordig ook letten op de arbeidsvoorwaarden van organisaties en ondernemingen die meedingen naar het werk.

Twee premiestromen

Al is bij de uitvoering van de Zorgverzekeringswet een groeiende rol voor marktwerking weggelegd, in wezen is sprake van een volksverzekering. Want iedereen die onder de AWBZ valt, is tevens verplicht verzekerd voor de Zorgverzekeringswet. Net zoals bij de AOW en de AWBZ bestaat bij de Zorgverzekeringswet geen enkel verband tussen de hoogte van de betaalde premie en de collectief verzekerde aanspraken. De basisverzekering wordt – afgezien van een bijdrage uit de rijksbegroting en de zeer bescheiden opbrengst van eigen betalingen van zorggebruikers – volledig via premieheffing gefinancierd. Verzekerden zijn twee premies verschuldigd, te weten:

- Een vaste premie, rechtstreeks te betalen aan de eigen zorgverzekeraar; dit is een vast bedrag; in 2013 gemiddeld nog honderd euro per maand. In 2014 ligt de vaste premie ongeveer een tientje per maand lager.
- Een door de Belastingdienst geheven inkomensafhankelijke bijdrage van 7,75 procent over ten hoogste € 50.853. Werkgevers betalen deze bijdrage voor hun werknemers. Voor zelf-

standigen en enkele andere groepen – die deze premie zelf betalen – geldt een lager tarief van 5,65 procent. De opbrengst van de inkomensafhankelijke bijdrage komt ten goede aan het Zorgverzekeringsfonds, dat wordt beheerd door het College voor Zorgverzekeringen. De zorgverzekeraars ontvangen een uitkering uit dit fonds die mede is afgestemd op het risicoprofiel van hun verzekerden.

Eigen risico

Alle verzekerden dienen de eerste € 350 van hun ziektekosten in 2013 zelf te betalen. Chronisch zieke mensen en gehandicapten kunnen een deel van dit eigen risico terugkrijgen.[11] Zorgverzekerden kunnen vrijwillig een hoger eigen risico nemen, tot maximaal € 850 per jaar. In ruil hiervoor geeft de verzekeraar een flinke korting op de vaste premie.

Eigen betalingen

Afgezien van het eigen risico bij de Zorgverzekeringswet betalen mensen nog andere uitgaven voor gezondheidszorg rechtstreeks uit eigen zak. Soms is bij het gebruik van collectief gefinancierde zorgvoorzieningen een eigen bijdrage verschuldigd, zoals bij het verblijf in een verzorgingshuis. Ook de Zorgverzekeringswet kent eigen bijdragen.

De premie voor de aanvullende ziektekostenverzekering hoort eveneens thuis in het rijtje met eigen betalingen. Het sluiten van een aanvullende verzekering tegen ziektekosten is niet verplicht. Zij dekt onder andere tandartszorg voor volwassenen en fysiotherapie. Sommige polissen vergoeden zelfs betalingen voor alternatieve geneeswijzen. De premie is hoger, naarmate iemand meer risico's aanvullend heeft verzekerd. In toenemende mate houden zorgverzekeraars bij de premiestelling ook rekening met de kans dat zij schade moeten vergoeden. De premie is dan hoger voor ouderen, omdat de statistiek leert dat senioren een grotere kans op ziektekosten hebben. Premiedifferentiatie is in opkomst, doordat verzekeraars de aanvullende verzekering daarmee aantrekkelijk houden voor mensen met minder risico's, zoals jongeren.

Anders dan het geval is bij de basisverzekering, hoeven zorgverzekeraars bij de aanvullende verzekering niet elke gegadigde te accepteren. Zij zullen mensen echter niet snel weigeren, uit angst voor schade aan hun reputatie.

Mensen die zich daar niet aanvullend voor hebben verzekerd, zullen de rekening van de tandarts zelf moeten betalen. Dat geldt ook voor andere onverzekerde zorg. Directe betalingen aan zorgverleners spelen in ons stelsel een betrekkelijk ondergeschikte rol.

Ten slotte besteedt vrijwel elk gezin een deel van het huishoudgeld voor de huishoudapotheek: pleisters, jodium, aspirine en zo meer.

7.4 Solidariteit bij de zorgverzekering

Gezonde mensen zien zelden een dokter. Toch zijn zij bij de sociale ziektekostenverzekering niet goedkoper uit. Ieders bijdrage hangt immers hoofdzakelijk af van zijn inkomen, niet van zijn kans op ziektekosten. De overheid dwingt gezonde mensen tot solidariteit met iedereen die kwakkelt met zijn gezondheid. Onbekend is hoeveel geld met die onderlinge solidariteit van gezonde met zieke mensen is gemoeid. Daarnaar loopt onderzoek bij het Centraal Planbureau. Wel bestaat al een beeld van de herverdeling die het zorgstelsel teweegbrengt tussen mensen met een verschillend opleidingsniveau.[12] Uitgangspunt bij deze becijferingen is iemand die in 2011 is geboren. Alle regelingen van de overheid uit dat jaar – de zorgverzekering, belastingta-

11 De Compensatie Eigen Risico (€ 99 per jaar) is als bezuinigingsmaatregel met ingang van 2014 vervallen.
12 Van der Horst en Ter Rele (2013).

rieven, en zo meer – blijven ongewijzigd van kracht, totdat deze persoon overlijdt. Bij de nu voorziene gemiddelde levensverwachting is dat pas rond het begin van de 22ste eeuw.

Eerst hebben medewerkers van het planbureau uitgerekend hoeveel iemand op basis van deze veronderstellingen in de loop van zijn hele leven betaalt voor de AWBZ en de Zorgverzekeringswet.[13] Het eigen risico is hierbij buiten beschouwing gelaten. De berekeningen zijn gedaan voor slechts één type huishouden, te weten anderhalf-verdieners met kinderen. Het opleidingsniveau van het hoofd van dit type huishouden verschilt. Hij heeft alleen de basisschool bezocht, een vmbo-opleiding gedaan, is mbo'er, havist of vwo'er, dan wel heeft een hogere beroepsopleiding of universitaire studie voltooid. Het verband tussen opleiding en inkomen is bekend. Hoe langer iemand heeft doorgeleerd, hoe meer hij later gemiddeld verdient. De inkomensontwikkeling van de vier huishoudens tussen het moment waarop de opleiding is voltooid en het moment van pensionering tegen het eind van de jaren tachtig van deze eeuw is geprojecteerd, uitgaande van de huidige samenhang tussen inkomen en opleiding. Het planbureau maakt aanvullende veronderstellingen over het daarna genoten oudedagspensioen.

Nu de inkomenscarrière is uitgestippeld, kan voor elk van de vier opleidingsniveaus worden berekend hoeveel de totale zorglasten zijn. Iemand met een vmbo-opleiding betaalt in de loop van zijn leven gemiddeld € 2.200 per jaar aan zorglasten (tabel 7-1).

Tabel 7-1 **Zorggebruik en zorglasten** (bedragen in euro)

Opleidingsniveau	Basisschool	Vmbo	Mbo/havo/vwo	Hbo/wo
Aandeel bevolking (%)	6	18	44	31
Gemiddeld inkomen	7.800	9.500	12.800	19.500
Zorggebruik				
• AWBZ	1.100	1.000	400	400
• Zorgverzekeringswet	2.100	2.200	1.800	1.700
Zorglasten				
• AWBZ	600	800	1.200	1.700
• Zorgverzekeringswet	1.200	1.400	1.700	2.200
Nettoprofijt	1.400	1.000	-700	-1.900

Bronnen: Van der Horst en Ter Rele (2013), p. 7; Ter Rele en Van der Horst (2013), p. 8

Vervolgens is becijferd hoeveel gebruik deze vier representatief geachte huishoudens van de wieg tot het graf maken van de collectief gefinancierde zorg. Leidraad hierbij is het gemiddeld zorggebruik van elke leeftijdsgroep in 2011. Neem opnieuw iemand met een vmbo-diploma. Zijn gemiddelde levensverwachting bedraagt 81 jaar. Gedurende zijn leven varieert het zorggebruik van gemiddeld € 1.500 in de leeftijd van nul tot 45 jaar tot € 24.000 boven de tachtig jaar. Gemiddeld genomen komt dit overeen met € 3.200 per jaar over de levensloop. *Gemiddeld* be-

13 Het gaat hierbij niet alleen om de premies voor de AWBZ en de Zorgverzekeringswet (verminderd met de zorgtoeslag). Ook de rijksbijdragen ten laste van de algemene middelen worden aan huishoudens toegerekend.

draagt het nettozorgprofijt van vmbo'ers hun leven lang duizend euro (€ 3.200 zorggebruik min € 2.200 zorglasten) per jaar.

Het is logisch dat bij deze exercitie zorggebruik en bijdrage aan de financiering van de zorg over de hele levensloop worden bekeken. Want in hun werkzame periode betalen mensen in het algemeen meer premie dan zij aan zorg gebruiken, terwijl het zorggebruik is geconcentreerd in de laatste levensjaren. Bovendien worden hogeropgeleiden gemiddeld vier jaar ouder.[14] Zij betalen dus langer zorgpremies. Anderzijds zijn zij doorgaans later toegetreden tot de arbeidsmarkt en premie gaan betalen. Daar is allemaal rekening mee gehouden.

Het zorggebruik neemt sterk af met het opleidingsniveau. Iemand met alleen basisonderwijs gebruikt in zijn leven jaarlijks voor € 3.200 zorg. Dat is anderhalf keer zoveel als iemand met een hbo/wo-opleiding. Dit verschil in zorggebruik komt vooral door het ongelijke beroep op de AWBZ. Mensen met een hogere opleiding maken in verhouding weinig gebruik van via de AWBZ gefinancierde zorg, doordat zij langer thuis blijven wonen en hun zorg vaker zelf regelen en financieren. De verschillen naar opleiding zijn veel kleiner bij het gebruik van via de Zorgverzekeringswet betaalde geneeskundige zorg. Over het hele leven gerekend varieert dit van gemiddeld € 1.700 per jaar voor mensen met een hogere opleiding tot gemiddeld € 2.200 per jaar voor mensen met een vmbo-opleiding. Dit verschil van € 500 komt hoofdzakelijk door de slechtere gezondheid van lageropgeleiden.

De financiering van de zorg toont het omgekeerde patroon. Rekening houdend met de bijdrage voor de Zorgverzekeringswet die de werkgever voor zijn rekening neemt, betalen hogeropgeleiden voor de collectieve zorg gemiddeld twee keer zoveel als mensen met een basis- of vmbo-opleiding. Zij draaien niet alleen op voor de kosten van hun eigen zorg, maar ook voor een deel van de zorgkosten van mensen die korter hebben geleerd. Voor mensen met een hbo/wo-opleiding bedraagt het verschil tussen betaling en gebruik per jaar gemiddeld € 1.900. Dat komt neer op tien procent van het inkomen dat zij hun leven lang gemiddeld zullen verdienen.[15]

Kanttekeningen bij solidariteitsberekeningen

Deze becijferingen van zorglasten en zorggebruik komen het Centraal Planbureau op heftige, soms emotionele reacties te staan. Sommige critici willen kennelijk liever niet weten in welke mate de overheid haar onderdanen dwingt tot onderlinge solidariteit. Het uitgevoerde cijferwerk is ook vatbaar voor meer zakelijke kritiek. Uitgangspunt van het CPB is dat het zorggebruik van elke onderscheiden opleidingscategorie tot in lengte van jaren niet meer verandert. Maar in de toekomst zullen mensen vermoedelijk steeds vaker hun eigen zorg organiseren en minder vaak of later naar een verpleeghuis gaan. Dat is op dit moment ook uitdrukkelijk het beleid van de overheid. Daarmee houdt het CPB geen rekening. Het verband tussen inkomen en opleiding is eveneens constant gehouden. Waarschijnlijk zullen de inkomensverschillen tussen lager- en hogeropgeleiden in de loop van deze eeuw echter toenemen, doordat schaarse competenties beter beloond gaan worden.

14 Dit is het verschil in gemiddelde levensverwachting voor mensen van 65 jaar.

15 Dit is het gemiddelde inkomen per partner in een huishouden met twee verdieners, waarvan ten minste een partner een hbo/wo-opleiding heeft genoten.

Ook zijn het zorggebruik en de zorglasten uitsluitend in kaart gebracht voor één, representatief geacht type huishouden: anderhalf-verdieners met kinderen. Voor alleenstaanden kunnen de cijfers (heel) anders zijn. Fijnproevers zullen hun wenkbrauwen fronsen, omdat bij de omrekening van toekomstige bedragen naar jaarbedragen wordt uitgegaan van een productiviteitsverbetering van 1,7 procent per jaar. Dat percentage is (te) hoog, wat invloed op de gepresenteerde cijfers heeft.

Een groot deel van deze kritiek geldt niet voor de latere CPB-becijferingen van de gevolgen van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Bij dat rekenwerk is wel degelijk rekening gehouden met de uitgavenbeperkende invloed van het overheidsbeleid. Bovendien is – dit in navolging van de aanpak van de Ageing Working Group van het Economic Policy Committee van de Europese Unie – de raming van de toekomstige productiviteitsgroei verlaagd van 1,7 tot 1,5 procent per jaar.

De scheve verdeling van lusten en lasten bij de zorgverzekering moet in een ruimer raamwerk worden gezet. Er zijn immers ook tal van collectief gefinancierde voorzieningen, waarbij lageropgeleiden gemiddeld genomen per saldo betalen voor mensen met een goede opleiding. Vooral die laatsten sturen hun kinderen naar de universiteit, bezoeken zwaar gesubsidieerde concerten en profiteren volop van de belastingsubsidie voor het eigenwoningbezit. Zo'n herverdeling van lage naar hoge inkomens – denivellering – is ook buiten de overheidsbegroting te vinden. Zo zijn de doorsneepremies voor de aanvullende pensioenen gebaseerd op de gemiddelde levensverwachting van de deelnemers. Omdat lageropgeleiden gemiddeld zes tot zeven jaar korter leven dan hoogopgeleiden,[16] betalen zij een deel van hun pensioenpremie voor mensen die hebben gestudeerd.

7.5 Financieel totaalbeeld

Tabel 7-2 vat de zorguitgaven en hun financiering samen. Uitgaven die niet ten laste komen van de AWBZ, de Zorgverzekeringswet of de rijksbegroting zijn hier buiten beeld gehouden. Wel zijn ook de eigen bijdragen opgenomen, die zorggebruikers betalen wanneer zij in deze wetten geregelde aanspraken claimen. De relatief geringe rol van eigen betalingen van zorggebruikers valt op. Met name in de sector *care* (verzorgingshuizen, verpleeghuizen, instellingen voor geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg) liggen de eigen bijdragen per verzorgde lager dan buiten de landsgrenzen gebruikelijk is.

In 2012 boeken de gezamenlijke zorgverzekeraars bij de uitvoering van de Zorgverzekeringswet een winst van twee miljard euro. Het daaropvolgende jaar behalen zij opnieuw winst. Dat leidt tot commotie in de Tweede Kamer. De volksvertegenwoordigers vergeten gemakshalve dat de zorgverzekeraars sinds 2006 ook enkele jaren geld op de exploitatie van de Zorgverzekeringswet hebben toegelegd. Bovendien eist De Nederlandsche Bank dat de zorgverzekeraars extra reserves vormen, als buffer tegen toekomstige verliezen. Zulke reserves kunnen vanzelfsprekend alleen worden gevormd uit overschotten in voorafgaande jaren. Nu de meeste verzekeraars inmiddels voldoende vet op de botten hebben, hebben zij hun premies met ingang van 2014 verlaagd met gemiddeld tien euro per maand. De premie brengt dit jaar voldoende op om hun beheerskosten goed te maken, maar meer ook niet.

16 Dit is het verschil in gemiddelde levensverwachting op 20-jarige leeftijd.

De exploitatie van de AWBZ levert over 2014 een geraamd tekort van drie miljard euro op. Door dit verlies wast het negatieve vermogen van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten verder aan tot twintig miljard euro aan het eind van 2014. Dit AFBZ bankiert bij de schatkist. Het fonds staat voor de opgelopen schuld in het krijt bij het Rijk.

Tabel 7-2 **Zorguitgaven en hun financiering, 2014** (× miljard euro)

	Uitgaven		Financiering
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	28,2	AWBZ-premie	19,5
Zorgverzekeringswet	42,6	Rijksbijdrage aan AFBZ[a]	3,8
Gemeenten via het gemeentefonds[b]	1,7	Premies Zorgverzekeringswet	
Zorguitgaven van het Rijk	0,6	• nominale premie	16,4
Beheerskosten van de zorgverzekeraars	1,6	• inkomensafhankelijke bijdrage	22,1
		Zorguitgaven t.l.v. rijksbegroting	0,6
		Rijksbijdrage aan gemeentefonds	1,7
		Rijksbijdrage aan Zvw[c]	2,5
		Eigen betalingen[d]	5,1
		Exploitatietekort AWBZ	3,0
Totaal	74,7		74,7

a Bijdrage, omdat de premie minder opbrengt door de belastingherziening in 2001.
b Betaling aan gemeenten, die de Wet maatschappelijke ondersteuning uitvoeren.
c Betaling aan zorgverzekeraars, omdat kinderen tot 18 jaar gratis zijn (mee)verzekerd.
d Eigen bijdragen AWBZ (1,9 miljard euro) en eigenrisicobetalingen Zvw (3,1 miljard euro).

Bron: Tweede Kamer (2013-2014d), p. 191, p. 196 en p. 202

De collectief gefinancierde zorguitgaven zijn in de laatste zestig jaar sterk opgelopen. Illustratief is de stijging van de zorgquote, die wordt berekend door de zorguitgaven uit te drukken in procenten van de economie (figuur 7-2). In de loop van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw verviervoudigt de zorgquote bijna. De daaropvolgende twintig jaar neemt zij maar weinig toe. In deze eeuw schiet de quote weer omhoog. Voor de lopende kabinetsperiode wordt een (lichte) verdere stijging voorzien.

De oorzaken die de zorguitgaven opstuwen zijn welbekend. Zij liggen zowel aan de vraagkant als aan de aanbodkant van markten waarop zorg- en welzijnsvoorzieningen worden verhandeld.

Zorgvraag

Bij de groeiende vraag naar zorg spelen vijf factoren een rol. Ten eerste is het een ervaringsfeit dat mensen, wanneer zij meer te besteden hebben, ook meer geld voor zorg willen uitgeven. Het Centraal Planbureau neemt aan dat een stijging van de koopkracht met een procent meebrengt dat ook de vraag naar zorg met een procent groeit. Dat zou nog wat meer kunnen zijn. Ten tweede neemt het aandeel van ouderen (65-plussers) in de totale bevolking al enkele tientallen jaren toe. Dat komt door de stijging van de levensverwachting en de daling van het geboortecijfer (de 'pildip'). Sinds kort versnelt de pensionering van de *babyboom*generatie deze

trend. Ouderen doen een in verhouding groot beroep op zorgvoorzieningen. De vergrijzing stuwt de vraag naar zorg dus op, ook los van de algemene stijging van de welvaart. Toch schieten inkomensgroei en vergrijzing tekort als verklaring van de sterke expansie van de zorguitgaven. Andere oorzaken leggen recent ten minste evenveel gewicht in de schaal.

Zo is sprake van voortschrijdende medicalisering van het dagelijks bestaan. Steeds meer klachten en problemen – waarmee mensen vroeger gewend waren te leren leven – worden tegenwoordig benoemd als aandoeningen die vragen om interventie van medische hulpverleners. Bij kleine kwaaltjes gaan mensen eerder naar de huisarts, al gaan die doorgaans na een paar dagen vanzelf weer over. Wat minder aangepast gedrag of tijdelijke neerslachtigheid zijn vandaag de dag voldoende aanleiding voor een bezoek aan therapeutische helers. Het zegenrijk resultaat van hun interventies is overigens lang niet altijd aantoonbaar. Zorgverzekeraars vergoeden heel wat behandelingen waarvan de beweerde positieve resultaten allesbehalve bewezen (*evidence based*) zijn.

Daarbij komt dat ongedurige consumenten steeds hogere eisen stellen aan het zorgaanbod. Zij vinden dat ze tot het einde van hun leven recht hebben op een zo goed mogelijk verzorgd bestaan, zonder pijn en lichamelijke ongemakken. Ten slotte wordt de vraag in Nederland minder afgeremd door eigen betalingen van zorggebruikers, dan in veel andere landen het geval is.

Figuur 7-2 **Collectief gefinancierde zorguitgaven, 1950-2014**
(procenten van de economie)

Bronnen: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; door het CPB ter beschikking gestelde cijfers

Aanbod van zorg

Bij het aanbod van zorg drijven vier factoren de uitgaven op. Ten eerste bestaan steeds meer mogelijkheden om zieke mensen te helpen en de kwaliteit van het leven te verhogen. De prijs van technisch geavanceerde apparatuur en de nieuwste medicijnen is in de regel hoog. Innovaties drijven de kostprijs van de zorg op.

In de tweede plaats beschikken zorgaanbieders over meer informatie dan zorggebruikers en hun zorgverzekeraar. Dankzij deze informatievoorsprong kunnen zij tot op zekere hoogte

hun eigen omzet bepalen, en daarmee de kosten van verleende zorg. Wanneer zorgaanbieders per verrichting worden betaald, stijgen de kosten van verleende zorg om deze reden vermoedelijk meer dan medisch gezien strikt noodzakelijk is. Dit ligt anders, wanneer zij bijvoorbeeld een vast bedrag per patiënt ontvangen (inschrijf-/abonnementstarief). Dan ervaren zorgaanbieders juist een prikkel om zo weinig mogelijk zorg te verlenen, terwijl de zorguitgaven – gegeven de omvang van de verzekerde populatie – op voorhand min of meer vastliggen. Sommige aanbieders zijn actief met het adverteren van hun diensten, wat de (verzekerde) zorguitgaven opdrijft.

Ten derde hadden sommige groepen zorgaanbieders – vooral vrije beroepsbeoefenaren – in het verleden een sterke positie bij tariefonderhandelingen met de overheid en de zorgverzekeraars, doordat de overheid en de medisch specialisten zelf jarenlang een rem hebben gezet op de opleidingscapaciteit. Nog steeds schromen huisartsen en apothekers niet om hun patiënten met gerichte acties te spannen voor het karretje van hun inkomenseisen.

Ten slotte is het een gegeven dat veruit de meeste vormen van arbeidsintensieve dienstverlening – zoals verleende zorg – in verhouding tot producten van de landbouw en de industrie steeds duurder worden. De Amerikaanse econoom Baumol vestigde als eerste de aandacht op dit verschijnsel.[17] Volgens Baumol stijgen de kosten per eenheid product in de dienstensector relatief snel, doordat de groei van de arbeidsproductiviteit[18] bij de dienstverlening achterblijft bij de productiviteitsverbetering die in de landbouw en de industrie mogelijk is. De relatief geringe toename van de arbeidsproductiviteit in de dienstensector resulteert in een verhoudingsgewijs sterke stijging van de arbeidskosten per eenheid product, want werknemers die diensten produceren nemen geen genoegen met een (veel) lagere loonstijging dan hun collega's in de andere sectoren krijgen, waar de arbeidsproductiviteit sneller toeneemt. De kostprijs van een eenheid verleende zorg neemt dus sneller toe dan die van een eenheid product van de landbouwsector of de industrie. Omdat de producent uit de kosten moet komen, neemt ook de afzetprijs van een eenheid zorg – een consult, een operatie – dus sneller toe dan de verkoopprijs van een eenheid product uit andere sectoren – een kilo rundvlees, een liter benzine.

De arbeidsintensieve zorgverlening is bij uitstek een van de sectoren die het slachtoffer zijn van dit Baumol-effect. Normaal gesproken neemt de vraag naar een in verhouding duurder geworden product af. Wanneer mensen verplicht tegen ziektekosten zijn verzekerd, terwijl eigen betalingen bij het gebruik van zorg nauwelijks een rol als 'remgeld' spelen, loopt de vraag evenwel niet terug, ook al wordt de zorg in verhouding tot andere producten steeds duurder. De premie van de ziektekostenverzekering gaat hierdoor voor iedereen weliswaar extra omhoog, maar op het moment dat zij zorg nodig hebben voelen verzekerden geen prikkel om hun eigen gebruik van zorg te verminderen.

Politieke besluitvorming

Aangezien de zorguitgaven voor het overgrote deel collectief worden gefinancierd, zijn beslissingen over de omvang van het verzekerde basispakket het primaat van de politiek. In de praktijk zwichten politici vaak voor de druk om het pakket uit te breiden, dit althans niet te beperken. Kennelijk speelt angst om de steun van het vergrijzende kiezerskorps te verliezen hierbij

17 Baumol (2012).

18 De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit wordt gemeten door de hoeveelheid productie per gewerkt uur in opeenvolgende jaren te vergelijken. Produceren werknemers uit een sector in 2014 per gewerkt uur gemiddeld twee procent meer dan in 2013, dan is de arbeidsproductiviteit in die sector met twee procent verbeterd.

een rol. Zo valt te verklaren waarom de rollator – in feite een fiets voor senioren zonder trappers en met vier wieltjes – tot 2013 in het collectief verzekerde voorzieningenpakket zat.

Beheersing van de zorguitgaven blijkt lastig te zijn, onder andere doordat burgers een goede gezondheid op hoge prijs stellen[19] en doordat zij zonder financiële drempels van betekenis juridisch afdwingbaar toegang tot zorgvoorzieningen hebben. In de praktijk schrikken politici terug voor het nemen van afdoende maatregelen, die nodig zijn om de collectief gefinancierde zorguitgaven beneden het bij gelegenheid van de kabinetsformatie voor vier jaren afgesproken uitgavenplafond te houden.

Voor de sterke stijging van de uitgaven voor curatieve zorg in de loop van de jaren nul bestaat een specifieke verklaring. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw loopt de zorgquote betrekkelijk geleidelijk op, doordat de meeste zorgvoorzieningen dan zijn gebudgetteerd. Een keerzijde van dit systeem zijn de wachtlijsten, in het bijzonder voor planbare ziekenhuiszorg. Deze roepen zoveel maatschappelijke onvrede op, dat ze uiteindelijk een electorale factor van betekenis worden.[20] Rondom de eeuwwisseling is de financiële armslag voor met name de ziekenhuizen verruimd. Zij krijgen voortaan boter bij de vis – het doen van meer verrichtingen betekent een ruimer budget. Het volume van de geleverde zorg neemt vervolgens fors toe en het probleem van de wachtlijsten vermindert. De zorguitgaven als percentage van de economie schieten echter omhoog, ondanks het feit dat een aangescherpt inkoopbeleid van de zorgverzekeraars de uitgavengroei bij de geneesmiddelen afremt.

7.6 Vooruitzichten

In 1971 wordt voor het eerst de Studiegroep Begrotingsruimte ingesteld.[21] Deze club van topambtenaren, versterkt met de directeur van het Centraal Planbureau en een directeur van De Nederlandsche Bank, adviseert over het toekomstige begrotingsbeleid. In april 2012 verschijnt de veertiende aflevering van de reeks rapporten van deze studiegroep. Daarin heten de snel stijgende collectieve zorguitgaven een groot probleem voor de openbare financiën en de nationale economie.[22] Nederland geeft in vergelijking met andere landen inmiddels heel veel geld uit aan zorg, zowel per inwoner als in procenten van de economie. Zouden de zorguitgaven even snel blijven toenemen als in de jaren nul, dan slokken zij in 2040 een kwart van de economie op. Tegen die tijd zijn huishoudens gemiddeld bijna de helft van hun inkomen aan zorgpremies kwijt. De studiegroep brengt de hoge uitgavengroei in verband met drie markante ontwikkelingen.

Ten eerste is het begrip 'zorg' steeds verder verruimd. Tegenkrachten om deze trend te keren zijn zwak. Instellingen en zorgverleners ervaren sterke financiële en beroepsmatige prikkels om de hoeveelheid zorg uit te breiden en hebben weinig inzicht in de kosten van hun eigen handelen. Zorggebruikers hebben geen idee van de kosten van hun behandeling, ze hoeven weinig bij te betalen en vertrouwen bij de formulering van hun zorgbehoeften volledig op wat behandelaars nodig achten. Zorgverzekeraars zijn als zorginkopers voor hun verzekerden de eerstaangewezen partij om de zorgaanbieders tegenspel te bieden, maar zij gaan daarbij tot nu

19 Het Sociaal en Cultureel Planbureau ondervraagt bij het langlopende onderzoek *Culturele Veranderingen* een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking over hun mening over tal van zaken. Sinds het midden van de jaren tachtig geeft circa zestig procent van de ondervraagden aan een goede gezondheid het belangrijkste in het leven te vinden.

20 Fortuyn (2002).

21 De eerste vijf rapporten van deze studiegroep zijn te vinden in Studiegroep begrotingsruimte (1974).

22 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 27.

toe nogal terughoudend te werk. Ten eerste hebben zij een wettelijke zorgplicht: zij moeten voldoende zorg inkopen om het in de wet vastgelegde recht op zorg van hun verzekerden niet te beschamen. Bovendien zijn zorgverzekeraars beducht voor 'reputatieschade'. Zetten zij zorgaanbieders de pin op de neus, dan bestaat de kans dat artsen, apothekers en ziekenhuizen zich omstandig in de media beklagen over schrieperige zorgverzekeraars, die hun verzekerden tekortdoen. Zulke berichtgeving op tv, in de sociale media en de kranten kunnen een verzekeraar veel verzekerden kosten. Op het hoofdkantoor van de verzekeraars weten ze drommels goed dat iedere volwassen Nederlander elk jaar in december naar de concurrentie kan lopen.

Gegeven dit speelveld en deze gedragsprikkels is het niet verwonderlijk, dat indicaties dat iemand zorg nodig heeft continu verder worden verruimd. Dat is mede mogelijk, doordat de zorgaanspraken van verzekerden in de regels van de overheid betrekkelijk ruim zijn omschreven. Inderdaad laten de cijfers zien dat de uitgaven extra snel stijgen, wanneer zorgaanbieders de vraag kunnen beïnvloeden en waar indicaties zijn opgerekt.

De Studiegroep Begrotingsruimte noemt het groeitempo van de collectieve zorguitgaven uit de jaren nul onhoudbaar. Door hun ongebreidelde stijging blijft van de in totaal voor collectieve voorzieningen beschikbare middelen in verhouding steeds minder over voor de financiering van andere belangrijke overheidstaken: onderwijs, veiligheid, dijken, en zo verder. De zorguitgaven vormen een 'koekoeksjong' dat andere collectieve uitgaven in toenemende mate over de rand van het begrotingsnest dreigt te werken. Hoewel maatregelen uit het *Begrotingsakkoord 2013* en vooral forse ingrepen uit het regeerakkoord *Bruggen slaan* de groei van de zorguitgaven in de periode 2013-2017 beogen te drukken (tabel 1-6), verwacht het Centraal Planbureau dat het aandeel van de zorguitgaven in de totale collectieve uitgaven in de lopende kabinetsperiode desondanks verder toeneemt (tabel 7-3).

Tabel 7-3 **Zorguitgaven als 'koekoeksjong' in het begrotingsnest**
(procenten van de economie)

	1960	1980	2000	2010	2013	2017[a]
Collectieve uitgaven	32	56	45	51	50	48
waarvan						
• openbaar bestuur	9	10	10	11	10	9
• onderwijs	4	7	5	6	5	5
• sociale zekerheid	7	18	11	13	14	13
• collectieve zorg	1	5	6	10	11	11
• overige uitgaven	11	16	13	12	10	10
Aandeel zorg (procenten)	4	8	13	20	22	23

a (Achterhaalde) raming uit november 2012 (actualisatie middellangetermijnverkenning naar aanleiding van regeerakkoord kabinet-Rutte II).

Bronnen: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; Centraal Planbureau (2012a); door het CPB verstrekte gegevens

De studiegroep noemt nog een tweede groot bezwaar van de scherp oplopende zorguitgaven. Een stelsel met steeds hogere verplichte overdrachten van gezond naar ziek (risicosolidariteit) en van hogere naar lagere inkomens (inkomenssolidariteit) zal op den duur bezwijken onder

de druk van steeds hogere kosten en collectieve ziektekostenpremies. Een laatste minpunt is dat hoogoplopende belastingen en sociale premies de economische groei aantasten. Daarmee eroderen het maatschappelijke en het financiële draagvlak onder het bestaande zorgstelsel.

8

Aanvullende pensioenen

8.1 De pensioensector

Veruit de meeste werknemers in Nederland doen mee aan een pensioenregeling. Hierdoor hebben zij bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd aanspraak op in het verleden bij een of meer werkgevers opgebouwd ouderdomspensioen. Dit vult de uitkering van de Algemene Ouderdomswet aan.[1] Overlijdt een werknemer, dan heeft de achterblijvende partner vaak recht op nabestaandenpensioen. Dit komt bovenop de Anw-uitkering, die de nagelaten partner onder een aantal voorwaarden kan claimen. De afspraken over aanvullend ouderdoms- en nabestaandenpensioen liggen vast in de collectieve arbeidsovereenkomst. Zo'n cao geldt voor de grote meerderheid van de werknemers in een onderneming of bedrijfstak.[2] Valt een werknemer niet onder een cao, dan vormt de regeling voor aanvullend pensioen onderdeel van zijn of haar individuele beloningspakket.

Aanvullende pensioenen worden heel anders gefinancierd dan de AOW. De uitgaven voor het basispensioen van de staat worden jaarlijks omgeslagen over premie- en belastingbetalers.[3] Daarentegen kennen aanvullende pensioenen kapitaaldekking. Door werkgevers en werknemers betaalde premies gaan in een fonds en worden belegd. Het zo opgebouwde kapitaal is bedoeld om in de toekomst uitkeringen te kunnen doen. De werkgever betaalt, gemiddeld genomen, zestig tot zeventig procent van de totale pensioenpremie. Dit is de *werkgevers*premie. De rest – de *werknemers*premie – gaat af van het brutoloon of -salaris en wordt ingehouden door de werkgever.

Pensioenfondsen

De uitvoering van de pensioenregeling is ondergebracht bij een pensioenfonds of een verzekeraar. Een ondernemingspensioenfonds is actief voor de werknemers van één onderneming. Bijvoorbeeld Shell en Unilever hebben zo'n eigen fonds. Bedrijfstakfondsen verzorgen het pensioen voor alle werknemers in een sector, zoals de bouw of de zorg. Dan is er nog een handjevol beroepsfondsen voor bepaalde groepen met een vrij beroep, zoals artsen en notarissen. Niet alle werknemers zitten bij een pensioenfonds. Bedrijven brengen hun pensioenregeling ook nogal eens onder bij een verzekeraar.

Pensioenfondsen hebben de rechtsvorm van een stichting. Vanouds worden de ondernemings- en bedrijfstakfondsen bestuurd door een gelijk aantal vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Dit heet het 'paritaire' bestuursmodel. De grote invloed van de werkgevers

1 Tegenwoordig bouwt 91 procent van alle werknemers een aanvullend pensioen op. De groep van negen procent die geen pensioen opbouwt, bestaat vooral uit mensen met een hoger inkomen; zie: De Mooij *et al.* (2012). De laatstgenoemden treffen hoogstwaarschijnlijk zelf een pensioenvoorziening.

2 Op verzoek van een representatief geachte vertegenwoordiging van de werkgevers en de werknemers uit een bepaalde bedrijfstak kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bedrijfstakpensioenregeling verplicht stellen voor alle werkgevers en werknemers uit die bedrijfstak.

3 Zie onderdeel 6.3.

is historisch verklaarbaar, want de eerste pensioenregelingen kwamen tot stand op initiatief van sociaal voelende ondernemers. De premies komen veelal bovendien voor rekening van zowel werkgevers als werknemers. Toch roept de betrokkenheid van werkgevers bij de pensioenen van hun werknemers vragen op. Pensioenpremies vormen een belangrijk onderdeel van de totale arbeidsbeloning. Waarom zouden werknemers het bij een pensioenfonds ondergebrachte deel van hun arbeidsloon niet exclusief zelf mogen beheren – via door hen aangewezen vertegenwoordigers? Wat heeft hun werkgever daarmee te maken? En moeten, in plaats van de werkgevers, niet liever gepensioneerden rechtstreeks aan het fondsbestuur deelnemen? Tot voor kort konden die hun stem alleen laten horen in de deelnemersraad van het pensioenfonds. Die deelnemersraad heeft slechts een adviserende stem.

Bij alle pensioenfondsen neemt het bestuur – bij grotere fondsen vaak ondersteund door een bestuursbureau – de beslissingen. De uitvoering van de pensioenregeling is afgesplitst en toevertrouwd aan een afzonderlijk uitvoeringsbedrijf. Dit beheert het vermogen, houdt de administratie bij, en informeert de deelnemers en gepensioneerden over hun aanspraken.[4] Kleinere pensioenfondsen schakelen nogal eens het uitvoeringsbedrijf van een 'grote broer' in.

In de afgelopen tien jaar is het aantal pensioenfondsen meer dan gehalveerd. Veel kleinere fondsen hebben hun vermogen en verplichtingen overgedragen aan een grotere partij. Op dit moment zijn in Nederland nog iets minder dan vierhonderd pensioenfondsen actief. Hun aantal blijft dalen. De fondsen vormen geen onderdeel van de collectieve sector. De regelingen voor aanvullend pensioen zijn echter evengoed een cruciaal onderdeel van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid.

De kosten van de pensioenfondsen stegen in 2012 tot 6,7 miljard euro.[5] Dat staat gelijk aan bijna een kwart van de in dat jaar gestorte premies! De uitvoeringskosten – voor de administratie van de pensioenen, accountantscontrole en dergelijke – bedroegen circa 1 miljard euro. Vooral bij de kleine pensioenfondsen bestaan opmerkelijk grote verschillen in de uitvoeringskosten, wat erop duidt dat bij een aantal fondsen flinke kostenbesparingen mogelijk zijn. Afgezien van de uitvoeringskosten, vergt het vermogensbeheer 4,8 miljard euro. Een kwart van dat bedrag bestaat uit prestatiegerelateerde betalingen aan diverse vermogensbeheerders. Alleen het pensioenfonds van de ambtenaren (het ABP) keerde al 650 miljoen euro aan dergelijke prestatiebonussen uit. Het lijkt grotendeels weggegooid geld te zijn. In 2012 bestond in elk geval nauwelijks verband tussen de kosten van het vermogensbeheer en de door vermogensbeheerders voor de pensioenfondsen gerealiseerde beleggingsrendementen. De transactiekosten bij aan- en verkoop van beleggingen vergden ten slotte nog eens 0,9 miljard euro.

Pensioenaanspraak

Jongere deelnemers aan een pensioenregeling maken zich zelden druk om de aanspraken die zij opbouwen. Zij vinden een auto van de zaak en hun 'dertiende maand' veel belangrijker. Eerst nadat werknemers de middelbare leeftijd zijn gepasseerd, groeit geleidelijk hun belangstelling hoeveel pensioen zij op hun oude dag in aanvulling op de AOW-uitkering gaan ontvangen. De aanspraak op aanvullend pensioen die werknemers op het moment van pensionering hebben opgebouwd, hangt af van drie zaken:

4 APG is bijvoorbeeld de afgesplitste uitvoerder van het ambtenarenpensioenfonds ABP; PGGM is de uitvoerder van het pensioenfonds Zorg en Welzijn.

5 De cijfers hebben betrekking op 280 fondsen, die samen bijna het gehele pensioenvermogen beheren. Bron: Lane Clark & Peacock (2013), p. 17 en p. 25.

- het aantal arbeidsjaren dat aan de regeling is deelgenomen;
- de grondslag – het pensioengevend salaris, na aftrek van de 'franchise' (zie hierna), behalve wanneer de werkgever een bepaald bedrag als premie heeft toegezegd – los van de hoogte van het pensioengevend salaris;
- het percentage van de grondslag dat elk jaar wordt opgebouwd – het opbouwpercentage –, dan wel het bedrag van de elk jaar door de werkgever toegezegde premie.

Het voor hen geldende pensioenreglement vertelt werknemers met welke grondslag en welk opbouwpercentage zij van doen hebben, dan wel welke premie de werkgever heeft toegezegd. Ook die 'toegezegde' premie kan de werkgever voor een deel op de werknemer verhalen. De onkunde onder de deelnemers is groot. Drie van de vijf hebben zelfs geen idee welk type pensioenregeling voor hen geldt: een middelloonregeling, een eindloonregeling of een toegezegde-premieregeling. En dat maakt nogal verschil.

Middelloonregeling

Voor meer dan negentig procent van de werknemers geldt inmiddels een middelloonregeling (tabel 8-1). Bij zo'n regeling hangt de hoogte van het toegezegde pensioen af van het aantal jaren dat voor de deelnemer premie is betaald, en van het *gemiddeld* in die periode verdiende salaris. Iemand nam bijvoorbeeld twintig jaar aan de regeling deel, en verdiende in deze periode bruto gemiddeld € 53.000 salaris per jaar. Om rekening te houden met de toekomstige AOW-uitkering, geldt een 'franchise'. Dit is het basisdeel van het salaris, waarover geen aanvullend pensioen hoeft te worden opgebouwd. Na zijn pensionering ontvangt de werknemer immers ook al een AOW-uitkering. Het bedrag van de franchise varieert per fonds.

Stel, de franchise bedraagt gemiddeld € 13.000. Neem verder aan dat deelnemers jaarlijks twee procent pensioen opbouwen over het salaris boven de franchise, dus in dit geval over (€ 53.000 - € 13.000 =) € 40.000. De uitkomst is een brutopensioen van € 16.000 (20 × 0,02 × € 40.000) per jaar. Dit pensioen wordt vanaf het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in twaalf maandelijkse porties uitgekeerd.

Tabel 8-1 **Deelnemers aan pensioenregelingen**

Type regeling	1998 procenten	2012 procenten	2012 × 1.000
Middelloonregelingen	25,0	91,4	5.275
Eindloonregelingen	66,5	0,6	36
Toegezegde-premieregelingen	0,5	5,1	297
Andere regelingen	8,0	2,9	163
Totaal	100	100	5.771

Bron: De Nederlandsche Bank

Eindloonregeling

Tot aan het begin van deze eeuw gold voor twee derde van de deelnemers aan pensioenregelingen geen middelloonregeling, maar een eindloonregeling. Ook bij dit type regeling hangt de hoogte van het pensioen allereerst af van het aantal jaren dat de werknemer aan de regeling

heeft deelgenomen. Zoals het woord al zegt, is nu niet het gemiddeld tijdens de loopbaan verdiende salaris bepalend voor de hoogte van de pensioenuitkering, maar het salaris aan het einde van de carrière.

Stel, een werknemer nam twintig jaar aan de regeling deel. Hij startte met een brutojaarsalaris van € 43.000 en verdiende aan het eind van deze periode € 63.000 per jaar. Gemiddeld verdiende hij met deze baan € 53.000 per jaar, maar zijn eindsalaris bepaalt de hoogte van het pensioen. Hij komt – weer rekening houdend met een franchise van € 13.000 in verband met de latere AOW-uitkering en bij een opbouwpercentage van twee per jaar – uit op een pensioen van bruto € 20.000 (20 × 0,02 × 50.000) per jaar.

Vergelijking van beide voorbeelden leert dat de eindloonregeling, bij eenzelfde gemiddeld salaris over een diensttijd van twintig jaar, bruto € 4.000 meer pensioen (per jaar) oplevert dan de middelloonregeling. De omzetting van eindloonregelingen in middelloonregelingen pakte in de eerste jaren van deze eeuw voor sommige deelnemers dus nadelig uit. Toch riep de operatie bij werknemers nauwelijks verzet op. Pensioenkwesties zijn nu eenmaal ingewikkeld. Daarentegen is verhoging van de leeftijd waarop mensen met pensioen kunnen gaan een direct herkenbare maatregel. Zij stuit maatschappelijk daarom op veel meer tegenkanting dan een wijziging van de pensioengrondslag.

De pil is tien jaar geleden bovendien verguld, doordat de overstap op de middelloonregeling vaak gepaard ging met een verhoging van het opbouwpercentage en een verlaging van de franchise.[6] Door beide aanpassingen kregen deelnemers aanspraak op meer pensioen. Daar komt iets bij. Een eindloonregeling is vooral voordelig voor mensen die tegen het einde van hun carrière nog een flinke salarissprong maken. Zij hebben een groot deel van hun loopbaan over een veel lager salaris premie betaald, en krijgen over alle arbeidsjaren pensioen op basis van hun topinkomen uit de laatste jaren van hun actieve periode. Een groot pluspunt van middelloonregelingen is dat 'pensioenpromoties' – die zijn bedoeld om het eindloon vlak voor het moment van pensionering op te krikken – nauwelijks meer lonen.

Indexatie

Bij het eindloonstelsel groeien de opgebouwde rechten tijdens de actieve periode automatisch mee met het salaris. In dit geval is het pensioen immers gebaseerd op het loon aan het einde van de loopbaan. Bij het middelloonstelsel worden de al opgebouwde rechten tijdens de actieve periode *niet* automatisch aangepast. Zij lopen mee met de aanpassingen van de ingegane pensioenuitkeringen. Worden die jaarlijks verhoogd in lijn met de stijging van de kosten van levensonderhoud, dan behouden zij hun waarde. Bij zulke *waarde*vaste pensioenen verliezen gepensioneerden geen koopkracht als gevolg van de inflatie. Actieve deelnemers, die nog bezig zijn hun pensioen op te bouwen, krijgen dezelfde verhoging. Hun aanspraak is dus eveneens beschermd tegen de verwoestende invloed van de geldontwaarding. In de meeste jaren stijgen de cao-lonen sneller dan de prijzen. Lopen de pensioenuitkeringen en de aanspraken-in-opbouw in de pas met de cao-lonen van de onderneming of de bedrijfstak, dan zijn zij *welvaarts*vast. De pensioenuitkeringen en de aanspraken groeien in dit geval mee met de bruto-inkomens van de werkenden. Alleen wanneer de prijzen sneller stijgen dan de brutolonen, zoals in de jaren 2011-2013 het geval was, zijn deelnemers met een waardevast pensioen beter af dan collega's met een welvaartsvast pensioen.

Óf de aanspraken – nadat het pensioen eenmaal is ingegaan – worden aangepast aan de

6 Hiermee is in de bovenstaande voorbeelden geen rekening gehouden. Hierdoor worden de gevolgen van de overgang naar het middelloonstelsel te negatief voorgesteld.

algemene stijging van prijzen of lonen ('indexatie') hangt niet alleen af van wat daarover is bepaald in het pensioenreglement, maar ook van de vermogenspositie van het pensioenfonds. De indexatie is in de regel namelijk een voorwaardelijk recht – al is dit in het verleden vaak onvoldoende duidelijk aan de deelnemers meegedeeld. Schiet het belegde fondsvermogen op enig moment tekort om in de toekomst alle verplichtingen te kunnen honoreren, dan blijft de voorwaardelijk toegezegde indexering voor een deel of geheel achterwege.

In tot voor kort als bijna voor onmogelijk gehouden situaties worden de aanspraken van de deelnemers aan de pensioenregeling zelfs verminderd ('afstempelen'). Dat gebeurt voor het eerst op grote schaal in het voorjaar van 2013, wanneer bijna zeventig fondsen zich gedwongen zien de aanspraken te verminderen. Voor de ambtenaren valt de schade dan nog mee. Zij leveren een half procent in. In de metaal verdampt meer dan zes procent van de pensioenaanspraken. Gemiddeld wordt bij afstempeling circa twee procent gekort.[7] Hoe kan dat?

Ten eerste hebben veel fondsen in het verleden (hoge) premiekortingen gegeven, met name in de jaren negentig (figuur 8-1). Hun destijds florissante vermogenspositie wekte de indruk dat de premie tijdelijk best omlaag kon. In bepaalde jaren droegen sommige werkgevers zelfs helemaal geen premie af. Door deze financiële lichtzinnigheid beschikken de fondsen momenteel over minder reserves om tegenvallers op te vangen. Afgezien hiervan is de levensverwachting in de jaren nul van deze eeuw onverwacht sterk gestegen. Hierdoor lopen ingegane pensioenen langer dan waarmee vroeger bij de premiestelling rekening is gehouden. De fondsen komen dus tekort. Verder zijn de pensioenpotten natuurlijk niet immuun voor de crisis, al hebben de rendementen zich inmiddels hersteld. Een heel belangrijke oorzaak dat veel fondsen zich genoopt zien af te stempelen is ten slotte de lage rente van de laatste jaren. Hoe lager de rente, hoe hoger de berekende verplichtingen van het pensioenfonds zijn[8] en hoe groter dus de kans op een vermogenstekort is.

Bij een hardnekkig tekort moet het fondsbestuur aanspraken afstempelen. Zo gaat het in 2013. Op basis van de dekkingsgraden die midden 2013 golden, moest rekening worden gehouden met opnieuw een flinke afstempeling in 2014. In het najaar veert de dekkingsgraad van menig pensioenfonds echter op. De positie aan het eind van 2013 geeft de doorslag of in 2014 opnieuw moet worden afgestempeld. Die positie verschilt (sterk) per fonds, maar uiteindelijk hoeven in 2014 slechts weinig fondsen opnieuw af te stempelen.

Toegezegde-premieregeling

De in verhouding dure eindloonregelingen komen nauwelijks meer voor. In opkomst zijn daarentegen toegezegde-premieregelingen (tabel 8-1). Bij zulke regelingen – ook wel beschikbare-premieregelingen genoemd – zegt de werkgever slechts toe voor de pensioenvoorziening jaarlijks een bepaald premiebedrag te zullen storten. De werknemer zelf draagt in een aantal gevallen ook bij. De werkgever garandeert dus geen pensioen dat is afgeleid van het gemiddelde salaris, laat staan een pensioen dat is gebaseerd op het eindsalaris. Werknemers moeten maar afwachten hoe hoog hun pensioen later uitvalt. Na storting van de toegezegde premie is de werkgever verder van alles af. Bij middelloon- en eindloonregelingen is de werkgever daaren-

7 De korting van twee procent is het kortingsbedrag (circa acht miljard euro) ten opzichte van de technische voorzieningen van de bijna zeventig 'kortingsfondsen' (410 miljard euro). De korting bedraagt ongeveer een procent, wanneer zij wordt gerelateerd aan de technische voorzieningen van de gehele pensioensector (circa negenhonderd miljard euro).

8 Zie het kader bij onderdeel 8.4.

tegen soms formeel gehouden of voelt hij zich moreel verplicht om bij te storten, wanneer de belabberde vermogenspositie van het pensioenfonds dat nodig maakt.

De premie kan behalve bij een pensioenfonds of verzekeraar ook worden gestort bij een premiepensioeninstelling. Zo'n PPI beperkt zich puur tot het beleggen van de premie en verzekert geen risico's. Nederland telt nu negen PPI's.

Figuur 8-1 **Pensioenpremie van de twee grootste pensioenfondsen,[a] 1970-2013**

a Gecombineerd ouderdoms- en nabestaandenpensioen, in procenten van het salaris dat uitgaat boven de franchise.

Bron: *Het Financieele Dagblad*, 1 juli 2013

Honderden miljarden op zoek naar een eigenaar

Bij middelloon- en eindloonregelingen zijn deelnemers juridisch geen eigenaar van een welomschreven, individueel bepaald aandeel in de totale pensioenpot. Wie van baan veranderen en voortaan werken bij een bedrijf dat onder een ander pensioenfonds valt, kunnen de bij hun oude pensioenfonds opgebouwde aanspraken alleen meenemen naar hun nieuwe pensioenfonds, wanneer het oude fonds over voldoende middelen beschikt om deze 'waardeoverdracht' mogelijk te maken. Heeft het oude fonds meer vermogen dan nodig is om de toekomstige pensioenen van alle deelnemers te kunnen uitbetalen, dan krijgt de baanwisselaar geen evenredig deel van de bij zijn oude pensioenfonds aanwezige overreserve mee. De diffuse eigendomsrechten maken omvangrijke overdrachten mogelijk tussen de deelnemers van een pensioenfonds met een doorsneepremie en doorsneepensioenopbouw.[9]

9 Zie onderdeel 8.4.

8.2 Motieven voor overheidsingrijpen

De overheid is op veel manieren nauw bij de pensioenwereld betrokken. Dat is geen wonder, gezien de omvang van het belegde vermogen van de pensioenfondsen (een biljoen euro) en gelet op het belang van het aanvullend pensioen voor de inkomenspositie van een paar miljoen gepensioneerden.

Verplichtstelling

Eén vorm van overheidsbemoeienis is al genoemd. Op verzoek van een representatief te achten aantal werkgevers kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alle ondernemingen in een bedrijfstak verplichten om mee te doen aan de pensioenregeling uit de cao (de 'grote verplichtstelling'). Zonder deze bevoegdheid zouden pensioenregelingen meestal niet tot stand komen. Werkgevers zouden immers flink op hun arbeidskosten kunnen besparen, door niet aan de pensioenregeling mee te doen. In dat geval zullen werknemers met succes een deel van de vrijgevallen loonruimte claimen door een hoger nettoloon te eisen. Maar doordat zowel de werkgevers- als de werknemerspremie wegvalt, kan het nettoloon waarschijnlijk flink omhoog, terwijl de arbeidskosten voor de werkgever toch lager uitkomen. De totale pensioenpremie maakt namelijk een aanzienlijk deel van de arbeidskosten uit.[10]

Vooral jongere werknemers zullen kiezen voor 'snel geld'. Zij waarderen premiestortingen voor hun toekomstige ouderdomspensioen veel minder dan extra loon dat hen in staat stelt hun huidige consumptie te verhogen. Vijftigplussers zijn waarschijnlijk de enigen die soms al serieus aan hun pensioen denken. Zij zijn daarom bereid om in ruil voor hun pensioenopbouw met een (veel) lager nettoloon genoegen te nemen. Zonder jongere deelnemers wordt de pensioenvoorziening voor de groep oudere werknemers echter heel duur, doordat de door hen gestorte premie nog maar een beperkt aantal jaren kan worden belegd, voordat het pensioen ingaat.

De overheid acht het van groot belang dat zo veel mogelijk werknemers pensioen opbouwen, ook al maken die zich daar een groot deel van hun werkende leven zelf niet druk om. Uit paternalistische motieven worden pensioenregelingen daarom voor alle werknemers uit een bedrijf of bedrijfstak verplicht gesteld (de 'kleine verplichtstelling'). De premie is voor alle werknemers even hoog. Dankzij deze 'doorsneepremie' zijn – wanneer zij dezelfde functie vervullen – oudere werknemers voor de werkgever niet duurder dan hun jongere collega's.[11] Geen enkele onderneming uit de bedrijfstak kan door de grote verplichtstelling bovendien nog op de arbeidskosten besparen en andere bedrijven kapot concurreren door niet aan de pensioenregeling mee te doen.

Toezicht

Vanzelfsprekend is het van groot belang dat de pensioenmiljarden zorgvuldig worden beheerd en belegd. In opdracht van de overheid houdt De Nederlandsche Bank toezicht op de manier waarop de pensioenfondsen hun taken vervullen. De toezichthouder stelt ook regels hoe

10 In de eerste helft van 2014 bedraagt de premie bij het ambtenarenpensioenfonds ABP 21,6 procent. Bij een pensioengevend salaris van € 40.000 en de franchise van € 11.150 bedraagt de jaarpremie dus € 6.232.

11 De pensioenpremie voor oudere werknemers moet eigenlijk (een stuk) hoger zijn, doordat het pensioenfonds hun inleg (veel) korter kan beleggen, voordat het pensioen ingaat. Overigens zijn oudere werknemers ook bij een doorsneepremie voor het pensioen vaak al duurder voor de werkgever, aangezien zij – ook wanneer zij precies hetzelfde werk doen als jongere collega's – meer dienstjaren hebben. In de gebruikelijke salarisschalen wordt die extra 'anciënniteit' beloond met een hoger salaris.

de fondsen hun toekomstige verplichtingen moeten berekenen. Wanneer en zolang een fonds over onvoldoende middelen beschikt om alle toekomstige verplichtingen te kunnen honoreren, mag het bestuur de aanspraken van de deelnemers niet (volledig) indexeren. Zo nodig worden aanspraken zelfs afgestempeld. Langs deze weg wordt voorkomen dat oudere jaargangen deelnemers het fonds kunnen leeg eten, ten koste van de aanspraken van jongere jaargangen.

De eisen die De Nederlandsche Bank stelt aan de fondsbestuurders zijn recent opgeschroefd.

Betrokkenheid van de schatkist

De overheid heeft niet alleen als paternalistische hoeder van het algemeen belang, maar ook via de schatkist te maken met de pensioenvoorziening. De door werkgevers betaalde premies voor het aanvullend pensioen vormen een aftrekpost bij de bepaling van hun fiscale winst. Een hogere premielast betekent kortweg dat de Belastingdienst minder winstbelasting int. De *werkgevers*premie vormt voor werknemers een van belastingheffing vrijgesteld loonbestanddeel. De daarnaast op hun salaris ingehouden *werknemers*premie is voor de werknemers een aftrekpost. Gaan werknemers meer pensioenpremie betalen, dan brengen de loonheffingen dus minder op. Verder blijven de omvangrijke beleggingsopbrengsten van de pensioenfondsen – ten bedrage van meer dan vijftig miljard euro per jaar – onbelast.

De fiscale faciliteit voor het pensioensparen bestaat niet uit afstel, maar uit uitstel van belastingheffing. Het deel van het arbeidsinkomen dat werkgevers en werknemers samen voor de oude dag van het personeel opzijzetten blijft voorlopig onbelast, net als de beleggingsopbrengsten van de fondsen. Pas de door de fondsen uitgekeerde pensioenen worden te zijner tijd bij de deelnemers belast. Gepensioneerden die emigreren, krijgen hun pensioen soms belastingvrij uitgekeerd. Zij worden geacht daarover in het buitenland belasting te betalen. Een en ander hangt af van het internationale belastingverdrag dat in hun situatie van toepassing is.

In de eerste helft van de jaren nul besluit het bestuur van veel fondsen de premie fors te verhogen, omdat voor opgebouwde aanspraken anders onvoldoende dekking aanwezig is. De door werkgevers en werknemers afgestorte premies vliegen tussen 2000 en 2006 omhoog, van tien miljard tot 25 miljard euro. De sterke premiestijging is deels een goedmaker, na de tijdelijke premieverlaging in de jaren negentig. Voortschrijdend inzicht zegt dat de pensioenpremies in die vette jaren beter op peil hadden kunnen blijven. Dan waren reserves opgebouwd, waardoor afstempeling van pensioenaanspraken nu niet of veel minder aan de orde zou zijn. Door de premieverhogingen in de jaren nul lijdt de schatkist schade. De aderlating door de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies kost inmiddels veertien miljard euro aan gederfde belastingopbrengst per jaar.[12] Aangezien belastingheffing bij pensioensparen slechts wordt uitgesteld, zijn de belastingontvangsten in de toekomst juist hoger. De premies worden tijdens het werkende leven evenwel afgetrokken tegen een hoger tariefpercentage, dan waartegen pensioeninkomen later is belast. Daarmee rekening houdend kost de pensioenfaciliteit de schatkist toch ettelijke miljarden per jaar.

De nettokosten van de fiscale begunstiging van het pensioensparen zijn voor de overheid wat lager, doordat mensen minder inkomensafhankelijke toeslagen kunnen claimen naarmate zij over een hoger aanvullend pensioen beschikken. Omgekeerd lijdt de schatkist schade, wanneer pensioenen moeten worden afgestempeld. Niet alleen gaan gepensioneerden dan minder belasting betalen, zij kunnen ook hogere inkomensafhankelijke toeslagen claimen, zoals de te-

12 Tweede Kamer (2013-2014e), p. 27.

gemoetkoming in de huurlasten (huurtoeslag) en die voor de vaste premie voor de Zorgverzekeringswet (zorgtoeslag). Zo loopt via de gevolgen voor de overheidsuitgaven aan inkomenstoeslagen nog een tweede belangrijke verbindingslijn tussen de pensioenwereld en de schatkist.

8.3 Kapitaaldekking

Bij de aanvullende pensioenen worden de uitkeringen niet via een jaarlijkse omslag gefinancierd, zoals de collectief gefinancierde sociale verzekeringen, maar via het kapitaaldekkingsstelsel. Bij dit stelsel wordt eerst vermogen gevormd, om in de toekomst uitkeringen te kunnen doen. Dit vermogen bestaat uit de in het verleden door de deelnemers aan de regeling gestorte premies, plus de daarmee behaalde beleggingsresultaten, uiteraard verminderd met de kosten van het pensioenfonds.

Premies

Bij de meeste pensioenregelingen betalen zowel werkgevers als werknemers premie, al komt het ook voor dat de werkgever de volledige premie stort. Dan genieten de werknemers een 'premievrij' pensioen. In 2012 belopen de premiebetalingen in totaal al 30,6 miljard euro. Werkgevers houden 9,6 miljard euro in op het brutoloon van hun werknemers. De resterende 21 miljard euro komt in de vorm van hogere arbeidskosten rechtstreeks ten laste van het bedrijfsresultaat.

Vanaf de eeuwwisseling zijn de pensioenpremies, zoals eerder gezegd, sterk opgelopen. Stijgende pensioenpremies hebben belangrijke gevolgen voor de economie. Zij kunnen op korte en middellange termijn de arbeidskosten opdrijven, en daarmee de werkgelegenheid onder druk zetten. Voor zover premieverhogingen de koopkracht aantasten, leiden zij bovendien tot lagere gezinsbestedingen. De gevolgen van hogere pensioenpremies voor de economie op langere termijn hangen vooral af van hun invloed op het arbeidsaanbod. Zien werknemers de stortingen voor hun toekomstige ouderdomspensioen niet als volwaardig bestanddeel van hun netto-arbeidsbeloning, dan drukken pensioenpremies – net zoals belastingen op het arbeidsinkomen – het arbeidsaanbod.[13] Een verhoging van de pensioenpremies leidt in dat geval na verloop van tijd tot een geringere omvang van de werkgelegenheid, en daarmee van de productie.[14]

De sterke verhoging van de pensioenpremies in het recente verleden valt met name te verklaren, doordat nieuw op te bouwen aanspraken veel duurder zijn geworden onder invloed van de onverwacht sterke stijging van de gemiddelde levensverwachting. Een alternatief voor premieverhoging zou zijn de pensioenregeling te versoberen, bijvoorbeeld door het opbouwpercentage te verlagen. Een ander alternatief is de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. Aangezien deelnemers dan langer premie betalen, kan het opbouwpercentage omlaag dat vereist is om een bepaald pensioen op te bouwen. Bovendien lopen na verhoging van de pensioenleeftijd de uitkeringen korter, zodat minder kapitaal aanwezig hoeft te zijn. De al opgebouwde aanspraken – met name van pensioenontvangers – veranderen door premieverhoging, verlaging van het opbouwpercentage of verhoging van de pensioenleeftijd niet. Het meest effectieve middel om een fonds weer op orde te krijgen, en om de pensioenontvangers te laten meedelen in de noodzakelijke versobering, is de afstempeling van lopende pensioenuitkeringen. Bij een

13 Zie onderdeel 5.3.

14 De daling van de werkgelegenheid komt tot stand, doordat de arbeidskosten tijdelijk hoger liggen, zodat werkgevers hun vraag naar arbeid aanpassen.

middelloonregeling worden in dit geval de rechten die actieve deelnemers nog aan het opbouwen zijn evenveel gekort als de uitkeringen aan al gepensioneerde deelnemers.

Beleggingsresultaten

Het Nederlandse pensioenstelsel is internationaal befaamd, doordat het rust op drie pijlers. De eerste pijler bestaat uit de via een omslagpremie en rijksbijdragen gefinancierde AOW-uitkering. Voor de kapitaalgedekte aanvullende pensioenen in de tweede pijler ligt eind 2013 bij de pensioenfondsen een belegd vermogen van een biljoen euro opgehoopt. Dit komt overeen met meer dan anderhalve keer de jaarproductie van ons land. In geen enkel ander land in de wereld wordt collectief zoveel voor het pensioen gespaard. De derde pijler bestaat uit voorzieningen die mensen zelf voor hun oude dag treffen. Dat kan een spaartegoed bij de bank zijn, een lijfrenteverzekering, een effectenportefeuille, of het eigen huis. Nadat de hypotheeklening is afgelost hebben eigenwoningbezitters immers – afgezien van de onderhoudskosten en enkele belastingen – nauwelijks woonlasten meer.[15]

In de tweede pijler ligt bij de pensioenfondsen een immens kapitaal opgehoopt. De Pensioenwet verplicht de fondsbestuurders het aan hun zorgen toevertrouwde premiegeld zo goed mogelijk te beleggen. Bij hun beleggingsbeleid moeten zij rendement en risico tegen elkaar afwegen. In het algemeen geldt: hoe hoger het onder gunstige omstandigheden te behalen rendement is, hoe groter ook de kans dat het rendement in bepaalde jaren negatief is, doordat de belegging (gedeeltelijk) haar waarde verliest.

Beleggen in Nederlandse staatsobligaties geldt als veilig. De kans dat ooit de rente niet wordt betaald, of dat de obligatie op de vervaldatum niet zal worden afgelost, achten beleggers op dit moment uiterst gering. Het rendement is daar vanzelfsprekend naar: in de tweede helft van 2013 nauwelijks meer dan twee procent, als een belegger zijn geld voor tien jaar uitleent aan de Nederlandse staat. Beleggen in aandelen is riskanter. Het dividend dat de aandeelhouders als winstuitkering ontvangen, zal doorgaans hoger zijn dan de rente die de staat vergoedt. Het dividendrendement ligt al snel op drie á vier procent van de waarde van de aandelen. De aandelen zullen op de lange termijn bovendien vaak in koers stijgen, doordat aan de beurs genoteerde ondernemingen een groot deel van de winst inhouden, waardoor het bedrijf intrinsiek meer waard wordt. Maar de kans dat een bedrijf in financiële problemen komt en het dividend enkele jaren achtereen moet passeren is reëel. Bovendien kan de koers van aandelen heel forse uitslagen naar boven en naar beneden maken. Dat onderstreept de koersontwikkeling in de tweede helft van 2008, wanneer de beurzen instorten na het omvallen van Lehman Brothers.

De innige samenhang tussen rendement en risico is vermogensbezitters niet onbekend. Particuliere beleggers zijn de afgelopen jaren verleid om te beleggen in kantoorpanden en zeeschepen. Zij kregen rendementen tot tien procent per jaar voorgespiegeld. In een aantal gevallen zijn zij in plaats daarvan veel of al het geïnvesteerde geld kwijtgeraakt.

Beleggingsmix

Tegen deze achtergrond is de beleggingsmix van pensioenfondsen in de afgelopen kwarteeuw toch opmerkelijk veranderd. In de loop van de jaren hebben de fondsen een groot deel van het eertijds via leningen aan bedrijven uitgezette geld verschoven naar beleggingen in aandelen. Een lening kent tijdens haar hele looptijd doorgaans een vaste rentevergoeding. Een belegging van pensioengeld door dit aan derden uit te lenen heet daarom 'vastrentend'. Ook obli-

15 Zie onderdeel 13.2.

gaties vallen in deze categorie, want dit zijn op de beurs verhandelbare schuldbewijzen met eveneens een vaste rente. Na het midden van de jaren tachtig keldert het aandeel van vastrentende waarden in de beleggingsmix van de pensioenfondsen (tabel 8-2 op p. 177). Fondsbeheerders stappen dan massaal in aandelen. Het aandeel van beleggingen in onroerende zaken blijft min of meer stabiel.

De conclusie is duidelijk. Pensioenfondsen hebben steeds meer het risico opgezocht. Ze stoppen hun eieren nog altijd in verschillende mandjes, maar doen een groter percentage in het mandje met aandelen, waar de kans op breuk groter is. Dit op basis van de aanname dat aandelen op de lange termijn beter renderen dan verstrekte leningen en obligaties. Voor deze portefeuilleschuif bestaan diverse verklaringen.

Andere beleggingsfilosofie

De snelle doorbraak van '*asset liability management*' is er daar één van. Fondsbeheerders zijn de samenstelling van hun beleggingsportefeuille meer gaan afstemmen op de structuur van de pensioenverplichtingen jegens de deelnemers. De premie van jongere deelnemers kan riskanter worden belegd. Het duurt nog decennia, voordat hun pensioen ingaat. Over een zo lange periode zullen meevallers bij de beleggingsopbrengsten tijdelijke tegenvallers meer dan compenseren. Bij deze benadering past een groter belang van meer risicovolle aandelen in het totale belegde vermogen.

Daar komt nog een argument bij. Afgaande op ervaringscijfers uit het verleden renderen aandelen op de (zeer) lange termijn veel beter dan vastrentende beleggingen. De afgelopen halve eeuw bedroeg het rendement op aandelen – na correctie voor de geldontwaarding – gemiddeld 5,9 procent per jaar. Wie hun geld in obligaties staken, boekten gemiddeld niet meer dan 2,8 procent reëel rendement per jaar (figuur 8-2). Staatsobligaties brachten nog veel minder op. Door meer in aandelen te gaan, denken pensioenbeheerders de premie beter betaalbaar te kunnen houden, of voor een lagere premie volledige indexatie van de uitkeringen mogelijk te kunnen maken. Een fonds dat helemaal uit aandelen gaat moet zijn premie mogelijk met twintig tot dertig procent verhogen, want deze beleggingsstrategie leidt volgens gangbare inzichten tot lagere rendementen.

De conclusie dat aandelen beter renderen is gebaseerd op een analyse van de aandelenkoersen in ontwikkelde economieën met een stabiel politiek regime. De *performance* van een mandje aandelen – geselecteerd aan het begin van de twintigste eeuw – met een evenredige vertegenwoordiging van aandelen in bedrijven uit bijvoorbeeld Oostenrijk/Hongarije, Argentinië en Rusland – is minder overtuigend. Afgezien hiervan, hebben vastrentende waarden het in de periode 2000-2012 juist een stuk beter gedaan dan aandelen (figuur 8-2). Dit komt vooral door de sterke koersdaling van aandelen, in het kielzog van de wereldwijde economische crisis die in 2008 uitbreekt. Daarnaast zijn de koersen van obligaties opgelopen als gevolg van de almaar dalende rente. In de genoemde periode renderen obligaties gemiddeld meer dan vijf procent per jaar. Wie in aandelen zaten behaalden, door opgelopen koersverliezen, een *negatief* rendement van gemiddeld drie procent per jaar. Tegen het eind van 2013 is de schade aan de koersen overigens al weer hersteld. De Nederlandse AEX-index staat ongeveer even hoog als voor de val van Lehman Brothers in september 2008. En in de Verenigde Staten scoren de aandelenkoersen *all time highs*.

Figuur 8-2 **Gemiddeld reëel rendement op de Nederlandse kapitaalmarkt**
(procenten per jaar)

Bron: Credit Suisse (2013), p. 48

Gewijzigde wetgeving

Veranderde wetgeving biedt een tweede verklaring voor de omwenteling van de beleggingsmix. Onze nationale pensioenreus – het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds voor de ambtenaren – was tot het midden van de jaren negentig verplicht zijn middelen in staatsschuld te steken en mocht pas daarna ook in aandelen beleggen. Verder laat de opstelling van de toezichthouder, De Nederlandsche Bank, tegenwoordig meer ruimte voor aandelenbeleggingen, mits daar meer 'buffervermogen' tegenover staat.

Prestatiemeting

Ten slotte krijgen de prestaties van pensioenfondsen steeds meer aandacht. Onderlinge vergelijking van het jaarlijks door fondsen behaalde rendement ('benchmarking') is *bon ton* geworden. Dit is een gunstige ontwikkeling, die fondsbeheerders scherp houdt. Een nadeel is dat benchmarking kuddegedrag stimuleert, want een eigenzinnig beleggingsbeleid van een pensioenfonds vergroot de kans dat het gerealiseerde rendement in bepaalde jaren achterblijft bij dat van de vergelijkingsfondsen. Kuddegedrag biedt een gedeeltelijke verklaring voor de massale overstap op een hoger renderende, maar riskantere beleggingsmix, waarin aandelen, derivaten en grondstoffen zwaarder wegen.

In de periode 2000-2012 presteerden vastrentende waarden duidelijk beter dan beleggingen in aandelen. Over een lange periode gezien is dat anders. Het verleden biedt echter geen garanties voor de toekomst. Misschien krijgen de fondsbeheerders over een aantal jaren spijt als haren op hun hoofd, dat zij ooit zo sterk op de aandelentoer zijn gegaan. De laatste jaren hebben de vermogensbeheerders al gekozen voor weer een groter gewicht van vastrentende waarden in het belegde vermogen van de pensioenfondsen (tabel 8-2).

Tabel 8-2 **Beleggingsmix pensioenfondsen** (procentuele aandelen)

	1986	1996	2006	2012
Onroerende zaken	9	8	10	8
Aandelen en beleggingsfondsen	9	31	41	33
Vastrentende waarden (obligaties)	81	60	44	56
Overige beleggingen	1	1	4	3
Totaal	100	100	100	100
Belegd vermogen (x miljard euro)[a]	140	274	701	947
Belegd vermogen (in procenten van de economie)	68	86	130	158

a Bedragen ontleend aan de toezichtrapportages; zij liggen enkele tientallen miljarden euro lager dan de bedragen uit statistische rapportages.

Bron: De Nederlandsche Bank

Een fonds dat zijn hele vermogen in obligaties en andere vastrentende waarden belegt, boekt een betrekkelijk stabiel, maar relatief bescheiden rendement. Zelfs een fonds dat uitsluitend in vastrentende waarden belegt, ziet het rendement overigens schommelen. De ontvangen aflossing op oude leningen wordt opnieuw belegd, hoogstwaarschijnlijk tegen een ander rentepercentage. Bovendien zit er beweging in de obligatiekoersen. Toch is het duidelijk dat het rendement op aandelenbeleggingen en beleggingen in vastgoed veel sterker fluctueert dan dat op vastrentende waarden (tabel 8-3).

Tabel 8-3 **Rendement versus risico**
(rendement pensioenfondsen in procenten van het belegde vermogen)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aandelen	22	14	6	-40	32	16	-5	16
Vastrentende waarden	5	1	0	5	9	8	12	12
Onroerende zaken	20	32	-2	-21	0	13	2	11
Totaal beleggingen	14	8	3	-6	14	12	7	13

Bron: De Nederlandsche Bank

Door de gewijzigde beleggingsmix tonen de door pensioenfondsen gerealiseerde rendementen op jaarbasis toenemende schommelingen. Figuur 8-3 laat dit zien met cijfers over het rendement dat sinds 1993 is behaald door veruit het grootste pensioenfonds van Nederland, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Figuur 8-3 **Beleggingsrendement Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, 1993-2013**
(procenten van het belegde vermogen)

Bron: www.abp.nl

Doordat zij tegenwoordig een veel groter deel van hun vermogen beleggen in aandelen, zijn de pensioenfondsen zwaar geraakt door de beursmalaise na het uitbreken van de kredietcrisis in 2008. Inmiddels zijn de aandelenbeurzen de destijds opgelopen schade weer te boven, waardoor de koersverliezen zijn goedgemaakt. Toch blijft het de vraag of pensioenfondsen niet een groter deel van hun te beleggen middelen vastrentend zouden moeten uitlenen aan schuldenaren met de sterkste reputatie: overheden in Noordwest-Europa en instellingen waarvan die overheden de verplichtingen voor honderd procent garanderen. Die veiligste manier om pensioengeld van de deelnemers te beleggen heeft een prijs: het rendement is in verhouding laag. En bij een laag rendement moeten de deelnemers meer premie storten om te zijner tijd verzekerd te zijn van het hen in het vooruitzicht gestelde pensioen.

8.4 Solidariteit via de doorsneepremie

Alle deelnemers leggen bij hun pensioenfonds dezelfde doorsneepremie in: een vast percentage van het premieplichtige loon. Het profijt van de pensioenregeling zal echter van deelnemer tot deelnemer verschillen. Dit komt, doordat de gemiddelde levensverwachting niet voor iedereen gelijk is. Bovendien kan de premie van oudere deelnemers korter renderen, doordat hun pensioen eerder ingaat. Het gevolg is dat sommige deelnemers méér premie voldoen dan overeenkomt met de aanspraken die zij opbouwen. Anderen profiteren juist. Zij bouwen ruimere aanspraken op dan strookt met hun inleg. Wie in verhouding te veel premie betalen, zijn solidair met de overige deelnemers, zonder dat zij zich dit doorgaans bewust zijn.[16] Binnen elk pensioenfonds vindt omvangrijke herverdeling plaats via overdrachten tussen de deelnemers:[17]

16 Zie voor enkele illustratieve berekeningen: Heemskerk (2010), p. 47-57.
17 Kuné (2006) bespreekt een nog groter aantal vormen van solidariteit in collectieve pensioenregelingen.

- mannen betalen voor vrouwen;
- lagere inkomens subsidiëren hogere inkomens;
- lageropgeleiden profiteren minder;
- jongeren betalen mee voor ouderen;
- later geboren jaargangen betalen mogelijk mee voor eerder geboren jaargangen.

Mannen betalen voor vrouwen

Vrouwen leven gemiddeld enkele jaren langer dan mannen. Hierdoor ontvangen zij later gemiddeld twee tot drie jaar langer ouderdomspensioen. Toch hoeven zij – bij eenzelfde aantal gewerkte jaren en een identieke salariscarrière – in vergelijking met mannen geen hogere premie te betalen. De bonus die vrouwen 'onverdiend' meekrijgen, komt voor rekening van de mannelijke deelnemers.

Lagere inkomens subsidiëren hogere inkomens

Werknemers betalen premie over de pensioengrondslag – hun salaris, voor zover dit boven de franchise uitkomt. De werkgeverspremie is soms een vast percentage van het *totale* salaris. Een simpel sommetje laat zien dat dit nadelig uitpakt voor werkers op de lagere verdiepingen van het loongebouw. Mensen in de lagere salarisschalen kweken tegenover elke voor hen in een bepaald jaar bij het pensioenfonds gestorte euro premie negen cent toekomstig pensioen, terwijl het hogere middenkader ruim twaalf cent opbouwt (tabel 8-4).

Tabel 8-4 **Premie en pensioenaanspraak bij twee salarisniveaus** (euro)

Brutosalaris	**33.000**	**83.000**
Pensioenpremie		
• werkgeverspremie 10 procent van salaris	3.300	8.300
• werknemerspremie 5 procent van salaris boven franchise (13.000)	1.000	3.500
Pensioen (2 procent van salaris, verminderd met de franchise (13.000)	400	1.400
Pensioenaanspraak in procenten van pensioenpremie (afgerond)	9	12

Lageropgeleiden profiteren minder

Hogeropgeleiden leven gemiddeld een stuk langer dan lageropgeleiden. Hierdoor ontvangen mensen met een hbo- en universitaire opleiding gemiddeld vijf tot zes jaar langer pensioen. Toch hoeven zij geen hogere premie te voldoen. Wat zij te weinig bijdragen, wordt afgedragen door de lageropgeleide collega's. Hogeropgeleiden verdienen bij de overheid in de regel meer dan hun lageropgeleide collega's. Lageringeschaalde ambtenaren subsidiëren bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds hun meerderen. De portier bij de universiteit moet extra betalen, doordat de hoogleraar meer jaren van zijn pensioen zal genieten dan hijzelf.

Jongeren betalen voor ouderen

Voor alle deelnemers aan een pensioenregeling geldt dezelfde doorsneepremie. Werknemer A is dertig jaar; zij verdient € 40.000 per jaar. Zij en haar werkgever dragen dit jaar samen € 5.500 premie af. Bij een pensioenleeftijd van 65 jaar kan het fonds deze premie van € 5.500 nog 35 jaar voor haar beleggen, alvorens het pensioen ingaat. Bij een jaarlijks herbelegd rendement van vier procent, wordt met haar storting uiteindelijk € 21.700 pensioenkapitaal opge-

bouwd. Haar collega B is zestig jaar en hij verdient hetzelfde salaris. Zijn premie van € 5.500 kan nog maar vijf jaar aangroeien, voordat het pensioen ingaat. Uit deze premie wordt slechts € 6.690 pensioenkapitaal opgebouwd. Toch hebben A en B bij het middelloonsysteem dit jaar precies dezelfde aanspraak op later pensioen gekregen. B wordt dus 'gesponsord' door A.

Een pensioengat van bijna honderd miljard euro

Pensioenregelingen met een doorsneepremie en doorsnee-opbouw van aanspraken komen van de grond in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Deze vormgeving stelt oudere werknemers in staat om binnen korte tijd toch nog een redelijk pensioen op te bouwen, ook al kunnen hun premies slechts een beperkt aantal jaren worden belegd, voordat hun pensioen ingaat. Het tekort dat hierdoor ontstaat, wordt gedekt doordat jongeren meer premie moeten betalen dan nodig is voor de opbouw van hun eigen pensioen. De inleg van jonge deelnemers kan immers – anders dan de inleg van oude deelnemers – vele jaren beleggingsrendement opleveren, voordat de jongeren op hun beurt op hun lauweren gaan rusten. Deze opzet geeft het kapitaalgedekte aanvullende pensioen met een doorsneepremie deels het karakter van een via omslagpremies gefinancierd pensioen, zoals de AOW. Jongeren betalen mee aan het pensioen van ouderen en zij zijn op hun beurt weer afhankelijk van de bereidheid van nieuwe generaties om ouderen te subsidiëren.

Dit systeem hoeft niet spaak te lopen, zolang alle deelnemers hun gehele werkende leven bij hetzelfde pensioenfonds zitten en de verhouding tussen aantallen jongeren en ouderen constant is. Al jarenlang is aan geen van beide voorwaarden meer voldaan. Het deelnemersbestand van de pensioenfondsen vergrijst. Bovendien neemt de baanmobiliteit toe. Nogal wat mensen switchen tijdens hun loopbaan van werk in loondienst naar het zelfstandig ondernemerschap, en omgekeerd. Door de vergrijzing en de toenemende baanmobiliteit zwelt de kritiek op de doorsneepremie aan.

Het omslagelement verstoort bij kapitaalgedekte 'doorsnee'pensioenen de verhouding tussen ingelegde premie en latere pensioenuitkering.[18] De premie voor jongeren ligt gemiddeld drie tot vier procent van het premieplichtig loon hoger dan nodig zou zijn. Het omslagpunt ligt ongeveer bij 44 jaar. Bij werknemers van 44 jaar en ouder is de premie juist drie tot acht procent lager dan wat ze zouden moeten bijdragen, wanneer de premie actuarieel 'fair' wordt berekend. Wie halverwege hun loopbaan besluiten om verder te gaan als zelfstandige, ontvangen later al snel een derde te weinig pensioen over de premie die zij de eerste twintig jaar als werknemer hebben betaald. Een bouwvakker die doorgaat als zzp'er loopt zelfs meer dan de helft van zijn pensioen mis, doordat hij ook nog eens korter leeft dan hoogopgeleiden. Andersom profiteren mensen die pas halverwege hun carrière in loondienst gaan werken van de doorsneepremie. Zij ontvangen voor de ingelegde premies pensioenrechten die gemiddeld bijna twintig procent hoger zijn dan bij actuariële *fairness* het geval zou zijn. Bij hoogopgeleide vrouwen die overstappen naar een baan in loondienst bedraagt het pensioenvoordeel zelfs bijna een kwart.

18 Centraal Planbureau (2013d).

In zijn hier aangehaalde studie bevestigt het Centraal Planbureau nog eens dat het doorsneesysteem deelnemers met een hoge levensverwachting bevoordeelt en deelnemers met een lage levensverwachting benadeelt. Bij een fonds met een representatief samengesteld deelnemersbestand ontvangen laagopgeleide mannen bijna vijftien procent te weinig pensioeninkomen, gezien de omvang van de eerder ingelegde premies. Hoogopgeleide vrouwen ontvangen daarentegen ruim vijf procent te veel pensioeninkomen, in relatie tot de door hen ingelegde premies.

Het systeem kent op dit moment een ongedekte cheque ter grootte van bijna honderd miljard euro. Dat bedrag moet op tafel komen, wanneer premie en pensioenuitkering vanaf komend jaar in één keer op een faire manier op elkaar zouden worden afgestemd.[19] Voor het systeem wordt ook een prijs betaald. Het systeem van doorsneepremies betekent dat de aanvullende pensioenen voor een deel via omslag worden gefinancierd. Het reële rendement van een op omslag gebaseerd pensioenstelsel (= de groei van de werkgelegenheid plus de reële loonstijging) is lager dan het rendement van een op kapitaaldekking gebaseerd pensioenstelsel (= reële beleggingsrendement). Door het omslagelement dat de systematiek van doorsneepremies kenmerkt is het rendement van pensioengelden dus lager dan bij echte, pure kapitaaldekking. Deelnemers aan een pensioenregeling met een doorsneepremie lopen gemiddeld acht procent pensioen mis, doordat hun geld gemiddeld minder rendeert. Dit percentage is overigens erg gevoelig voor de gehanteerde veronderstellingen inzake het aandeel van de omslagfinanciering en de determinanten van het rendement bij het omslag- en het kapitaaldekkingsstelsel.

Herverdeling tussen generaties

Jongeren zijn dus gedwongen bij te dragen voor ouderen. Dat hoeft geen probleem te zijn, want jongeren worden ouder. Wanneer in de toekomst nieuwe generaties toetreden tot de pensioenregeling, gaan die op hun beurt betalen voor de oudere deelnemers van dat moment. Wanneer generaties wisselen van de wacht, kunnen zich twee complicaties voordoen. Treden weinig nieuwe deelnemers toe – door de ontgroening, of doordat een bedrijfstak in verval is – dan vergrijst het pensioenfonds. Domineren oudere deelnemers, dan is er steeds minder tijd om de door hen ingelegde premies nog te beleggen. Het wordt moeilijker om de toegezegde pensioenen waar te maken, tenzij de premie omhooggaat. Dat is wrang. De jongeren van toen betaalden in hun jonge jaren mede voor anderen, te weten de ouderen van destijds. Tegen het einde van hun loopbaan moeten ze nog eens bijlappen. Dit keer niet voor anderen, maar voor hun eigen pensioen.

Misschien nog belangrijker: het is niet zeker dat oudere deelnemers in de verre toekomst als vanzelfsprekend mogen rekenen op de solidariteit van jongere deelnemers. Die onzekerheid is er altijd geweest, maar de vergrijzing en de gevolgen van de economische crisis schuiven de kwestie langzaam naar het brandpunt van de aandacht. Toch klinkt vooralsnog weinig protest. Het pensioenbewustzijn is daarvoor kennelijk nog altijd veel te weinig ontwikkeld.

19 Dit bedrag is nodig, wanneer alle werknemers die tot nu toe per saldo nadeel hebben ondervonden van de systematiek van doorsneepremies daarvoor compensatie zouden krijgen.

Tekort dreigt voor pensioen van sociale werkplaatsen

Het Pensioenfonds voor Werk en (re)Integratie heeft tweehonderdduizend deelnemers – (gewezen) werknemers van de sociale werkplaatsen – en dreigt in forse financiële problemen te komen. Doordat het kabinet de sociale werkplaatsen wil afschaffen, komen er straks geen nieuwe deelnemers meer in het pensioenfonds. Hierdoor ontstaat op termijn een tekort van bijna een half miljard euro, heeft het fonds uitgerekend. Tenzij een andere oplossing wordt gevonden voor het tekort, dreigen de werknemers en hun werkgevers fors meer premie te moeten betalen. Naar schatting moeten de premies omhoog van dertig procent naar veertig procent van het pensioengevend salaris. De gemeenten, die als werkgever zeventig procent van de premie betalen, zien een premieverhoging niet zitten. Deze zaak illustreert goed hoe in het huidige pensioenstelsel ouderen afhankelijk zijn van jongeren.

Bron: *Het Financieele Dagblad*, 21 oktober 2013

8.5 De pensioencrisis[20]

Het vermogen van de Nederlandse pensioenfondsen, eind 2013 al een biljoen euro, produceert – gemiddeld over een reeks van jaren genomen – best een aanvaardbaar rendement. Toch is het aanwezige vermogen volgens de geldende regels onder omstandigheden onvoldoende. Een groot aantal fondsen staat in 2012 'onder water'. Het dan aanwezige belegde vermogen is onvoldoende om de al bestaande aanspraken te kunnen honoreren, zelfs wanneer opgebouwde rechten en lopende pensioenen nooit meer zouden worden geïndexeerd – dus nooit meer worden verhoogd met het inflatiepercentage of in lijn met de stijging van de caolonen. Een belangrijke oorzaak is de lage rente waarmee de pensioenverplichtingen op gezag van de toezichthouder moeten worden bepaald. Een andere oorzaak is dat mensen gemiddeld langer leven dan waarmee vroeger bij de premievaststelling rekening is gehouden.

Bij een vermogenstekort moeten volgens de regels de premies omhoog, of de rechten worden versoberd. Na de sterke premiestijgingen uit de jaren nul – in amper tien jaar is de premielast verdrievoudigd tot meer dan dertig miljard euro – is de rek uit de eerste mogelijkheid. Dus moeten nagenoeg alle fondsen met een vervelende boodschap naar hun achterban. Voor indexatie van de uitkeringen en de pensioenopbouw van de nog werkenden is voorlopig geen geld. Een behoorlijk aantal fondsen had in 2010 of 2011 al een volgende stap moeten zetten en de uitkeringen moeten verlagen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en toezichthouder De Nederlandsche Bank besloten echter aanvankelijk om zich soepel op te stellen, in de hoop dat het ergste leed snel zou zijn geleden. De pensioencrisis is echter veel hardnekkiger dan gehoopt. Van uitstel komt dit keer geen afstel.

Op aandringen van de toezichthouder passen in 2012 acht fondsen een korting op de pensioenen toe. In het voorjaar van 2013 verlagen bijna zeventig pensioenfondsen de lopende uitkeringen van hun gepensioneerden, in een enkel geval zelfs met 17 (!) procent. De oorzaak is dat het aanwezige vermogen aanhoudend tekortschiet om alle tegenover de deelnemers bestaande verplichtingen na te komen. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds heeft de ambitie de pensioenen welvaartsvast te laten zijn. Doordat de indexatie sinds 2008 niet (volledig) is toe-

20 Meer over de oorzaken van de pensioencrisis in onderdeel 12.1 en over de aanpak van deze crisis in onderdeel 12.3.

gepast, hebben de deelnemers en gepensioneerden in 2013 al een achterstand van meer dan tien procent opgelopen. Na de afstempeling in 2013 (met een half procent) lijkt het er aanvankelijk op dat die geschiedenis zich in 2014 in versterkte mate zal herhalen. In de tweede helft van 2013 fleurt de dekkingsgraad van het ABP wat op. Hierdoor wordt hernieuwde afstempeling in 2014 op het nippertje voorkomen.

Dekkingsgraad

Pensioenfondsen moeten van De Nederlandsche Bank een 'dekkingsgraad' hebben van circa 105 procent of hoger. Dat wil zeggen dat het aanwezige belegde vermogen 1,05 keer zo groot moet zijn als de door de deelnemers al opgebouwde (nominale) pensioenaanspraken. In het najaar van 2012 bedraagt de dekkingsgraad gemiddeld slechts 94 procent. De dekkingsgraad van de meeste fondsen – daaronder de allergrootste – ligt tussen negentig en honderd procent (tabel 8-5). Anders gezegd, deze fondsen beschikten slechts over 90 tot 100 cent belegd vermogen, tegenover elke euro die in de toekomst moet worden uitgekeerd. Voor de toekomstige indexatie van rechten en uitkeringen hadden ze geen cent in kas. Daarom eist de toezichthouder dat fondsen die in de gevarenzone verkeren 'herstelplannen' indienen. Die bevatten de maatregelen die het fonds gaat nemen om de dekkingsgraad op te voeren tot ten minste 105 procent. Niet alle 260 fondsen die eind 2012 water maakten hebben in april 2013 hoeven af te stempelen. Maar voor een kleine zeventig fondsen kent de toezichthouder geen genade.

Tabel 8-5 **Dekkingsgraad van pensioenfondsen, eind derde kwartaal 2012**

	Actie	Aantal fondsen	Aantal deelnemers × 1.000
Lager dan 105 procent	Afstempelen[a]	87	2.029
Tussen 105 en 130 procent	Onvolledige indexatie[b]	185	3.258
Hoger dan 130 procent	Indexatie	18	53
Totaal		290	5.340

a Behalve wanneer het kortetermijnherstelplan nog tot in 2014 doorloopt.
b Behalve de fondsen die – ongeacht de hoogte van de dekkingsgraad – een onvoorwaardelijke toeslag toekennen. Dan moet de pensioenregeling worden aangepast, of de premie omhoog.

Bron: De Nederlandsche Bank

Een belangrijke oorzaak van de zich manifesterende 'pensioencrisis' ligt bij de onverwacht sterke toename van de gemiddelde levensverwachting. De uitkeringen lopen langer door, dan waarmee in het verleden bij het vaststellen van de premiehoogte rekening is gehouden. Anders gezegd: in het verleden hebben de deelnemers en hun werkgevers te weinig premie gestort. De andere oorzaak van de lage dekkingsgraden – dus afgezien van de sterker dan verwachte stijging van de levensverwachting – ligt bij de manier waarop de toekomstige verplichtingen van de fondsen worden bepaald. Hoe lager de rente is, waarmee de waarde van toekomstige uitkeringen 'contant' wordt gemaakt – naar het heden wordt teruggerekend –, hoe groter het vereiste fondsvermogen moet zijn (zie kader). De rente, waarmee fondsen de contante waarde van de verplichtingen moeten bepalen, is de laatste jaren extreem laag. Dit heeft dramatische gevolgen voor de dekkingsgraad. Want door de lage rente schieten de pensioenverplichtingen omhoog. De

dekkingsgraad van steeds meer fondsen is hierdoor gezakt tot beneden het minimaal door de toezichthouder vereiste niveau.

Waardering van pensioenverplichtingen

Het pensioenfonds becijfert voor elke deelnemer in welke jaren hij of zij pensioen ontvangt. Stel, een bepaalde deelnemer heeft in 2014 al recht opgebouwd op € 10.000 pensioen, uit te keren in het jaar 2024. Hoeveel moet het fonds daartegenover als dekking in kas hebben? Dat hoeft geen € 10.000 te zijn, want het geld kan nog tien jaar worden belegd. Bij een toekomstig rendement van vier procent per jaar is het voldoende, wanneer het fonds in 2014 over € 6.756 beschikt. Bij nul procent rendement moet het volle bedrag van € 10.000 echter in 2014 al als dekking aanwezig zijn. De waarde van toekomstige uitkeringen wordt becijferd ('contant' gemaakt) met behulp van de rekenrente. Die rekenrente is een benadering van het verwachte rendement. Hoe lager de rekenrente is, hoe groter het vereiste nu al aanwezige fondsvermogen dus moet zijn. De actuaris van het pensioenfonds kent de gemiddelde levensverwachting van de deelnemers. Mannen leven gemiddeld korter dan vrouwen. Neem aan dat de deelnemer in dit voorbeeld een man is. Wanneer het pensioen ingaat, is zijn resterende levensverwachting 20,3 jaar. Hij ontvangt in de periode 2024-2043 elk jaar € 10.000 en in 2044 nog € 3.000 (voor de eenvoud blijft de indexatie van het pensioen buiten beschouwing). Bij een rendement van vier procent moet het fonds voor deze deelnemer in 2014 dan in totaal € 96.409 hebben belegd. Bij een rendement van 2,5 procent is € 126.257 nodig. Bij een rendement van nul procent moet al in 2014 het hele te zijner tijd in totaal uit te keren pensioenbedrag van 20,3 × 10.000 = € 203.000 aanwezig zijn.

De pensioencrisis valt voor een deel op te lossen door bij het contant maken van toekomstige verplichtingen over te stappen op een hogere rekenrente. Hoe hoger die rentevoet is, hoe lager de toekomstige verplichtingen uitvallen, zodat de dekkingsgraad er roziger uitziet. Door de waarde van de verplichtingen anders te gaan berekenen, wordt het fonds natuurlijk geen euro rijker. Deze 'oplossing' vergt bovendien aanpassing van de regels. Op basis van de situatie in het najaar van 2012 zou de dekkingsgraad van een gemiddeld pensioenfonds met zo'n twaalf tot vijftien procentpunt verbeteren, wanneer de rekenrente wordt opgevoerd tot de vroeger gebruikelijke vier procent. Maar daarmee is de pensioencrisis allesbehalve bezworen.

Want ook wanneer de dekkingsgraad dankzij berekeningen met een hogere rentevoet weer boven de 105 procent komt te liggen, hebben deelnemers geen garantie dat hun pensioenuitkering nominaal, in euro, tot in lengte van jaren op peil zal blijven. Hun pensioen hangt af van het rendement dat het pensioenfonds in de toekomst daadwerkelijk behaalt.

Nog steeds nemen veel werknemers klakkeloos aan dat hun pensioen in de toekomst meegroeit met de prijzen dan wel met de lonen, aangezien tot 2009 de meeste pensioenen regelmatig via een toeslag werden opgetrokken. Volgens veruit de meeste pensioenreglementen is de indexatie van de uitkering echter een *voorwaardelijk* recht. Schiet het belegde vermogen tekort, dan kan de verhoging van het pensioen niet doorgaan. Dat indexatie een voorwaardelijk recht is, hebben de meeste pensioenfondsen in het verleden niet aan hun deelnemers meegedeeld. Pas vanaf 2007 zijn zij hiertoe verplicht. Sommige gepensioneerden stellen zich op het stand-

punt dat hun fonds in het verleden gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt, dat indexatie steeds zal plaatsvinden. Het gaat niet om klein bier. Als het bestuur van een pensioenfonds de indexatie volledig schrapt, dan is bij een inflatie van twee procent per jaar de reële waarde van het pensioen na tien jaar met 18 procent gedaald!

Koopkrachtbehoud voor de deelnemers vergt indexatie van het pensioen met de prijsstijging van de gezinsconsumptie. Dit vereist bij de huidige manier waarop de rekenrente wordt bepaald dat de dekkingsgraad tussen 130 en 140 procent ligt. Zo ver is het nog lang niet.

Verhoging van de pensioenleeftijd vormt een belangrijke stap op weg naar beter houdbare pensioenen. Vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en de vakbonden hebben in juni 2011 in principe overeenstemming bereikt om de pensioenleeftijd op termijn te koppelen aan de stijgende levensverwachting.

Werknemers Philips gaan betalen voor hun pensioen

Elektronicaconcern Philips laat medewerkers vanaf 2014 pensioenpremie betalen. Dit jaar een procent van de pensioengrondslag, vanaf 2015 twee procent. Werknemers krijgen als compensatie loonsverhoging. Dat staat in de nieuwe cao die de bonden met Philips hebben afgesloten. Omdat tevens is overeengekomen dat Philips niet langer aansprakelijk kan worden gesteld voor toekomstige tekorten bij het pensioenfonds, zal het concern in 2014 eenmalig zeshonderd miljoen euro in de pensioenkas storten.

Bron: *Het Financieele Dagblad*, 2 juli 2013

8.6 Witte vlekken op de pensioenkaart

De overgrote meerderheid van de werknemers doet mee aan een pensioenregeling. Toch telt de pensioenkaart van Nederland ook nog altijd omvangrijke witte vlekken. Een groeiend deel van de loontrekkenden is 'flexwerker'.[21] Flexwerkers hebben geen langdurig, blijvend dienstverband, of ze werken een ongeregeld aantal uren per maand. Hun arbeidsvoorwaarden zijn vaak een stuk minder florissant dan die van personeel met een vast dienstverband. Het ligt in de rede om te veronderstellen dat zij tijdens hun flexperiode betrekkelijk weinig pensioenaanspraken opbouwen. Dat geldt per definitie voor iedereen die langdurig buiten het arbeidsproces staat: werklozen, blijvend arbeidsongeschikten[22] en alle niet-uitkeringsgerechtigden.

Ten slotte is er de omvangrijke groep van zelfstandige ondernemers. Zijn zij grootverdiener en directeur-grootaandeelhouder van hun eigen besloten vennootschap (bv), dan is het meestal lonend om tevens een eigen pensioen-bv op te richten. Binnen dit beleggingsvehikel kan, profiterend van belastinguitstel, een uitstekende voorziening worden opgebouwd. Kleinere ondernemers zien hun eigen zaak als voornaamste pensioenvoorziening. Zij verwachten die te zijner tijd voor goed geld te kunnen verkopen aan een bedrijfsopvolger. Door de economische crisis, harde concurrentie van het grootwinkelbedrijf en doordat consumenten steeds meer winkelen

21 Het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie is toegenomen van 12 procent (2001) tot 16 procent (2012) van de werkzame beroepsbevolking. Bron: Van Gaalen *et al.* (2013).

22 Mensen met een baan, die arbeidsongeschikt zijn verklaard, blijven vaak deelnemen aan de pensioenregeling en genieten daarbij een volledige premievrijstelling.

via internet, zien nogal wat zelfstandigen deze appel voor de dorst momenteel verschrompelen. Gelukkig wonen zelfstandigen in verhouding vaak in een eigen huis. Dat is ook te beschouwen als een vorm van oudedagsvoorziening.[23]

De zelfstandige zonder personeel is in opmars. In de afgelopen vijftien jaar steeg het aandeel van de mannen die als zzp'er werken van zeven tot twaalf procent van de mannelijke beroepsbevolking. Van de vrouwelijke beroepsbevolking is dat percentage op dit moment lager, en steeg het in deze periode minder sterk. De tussenstand: een op de tien werkenden is inmiddels actief als zzp'er. Die driekwart miljoen eenpitters zijn vooral actief in sectoren zoals de bouw, de zakelijke dienstverlening, de gezondheidszorg en de postbezorging. Een groeiende groep mensen wil duidelijk het liefst eigen baas zijn. Zij vinden ondernemen een veel uitdagender bezigheid dan onder leiding van een chef te werken. Als zelfstandige kunnen zij hun eigen bonen doppen en hun eigen werktijden bepalen. Anders dan dertig of veertig jaar geleden, bestaat tegenwoordig een uitgesproken positief beeld van het ondernemerschap. Maar tegelijk zijn er ook mensen die tegen hun zin zzp'er zijn geworden. Vroeger werkten zij bijvoorbeeld in loondienst bij een aannemer of thuiszorgorganisatie. Na een faillissement kwamen zij op straat te staan en besloten zij voortaan hun geluk als zelfstandige te beproeven. Of zij konden na een reorganisatie weer bij hun vroegere werkgever aan de slag, maar nu als ingehuurde zelfstandige. Zalf op de wond is dat alle zelfstandige ondernemers profiteren van forse belastingvoordelen, die niet zijn weggelegd voor werknemers. Die voordelen zijn zo groot, dat sommigen alleen om fiscale redenen opteren voor de status van ondernemer.[24]

Daar staan nadelen tegenover. Werknemers zijn op kosten van hun werkgever verplicht verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Ondernemers kunnen desgewenst zelf zo'n verzekering afsluiten, maar de meesten vinden dat te duur. Vooral mensen die grotere risico's lopen zullen ervoor kiezen om zich in te dekken. Deze zelfselectie maakt de premie hoog, doordat de verzekeraar door de toestroom van minder goede risico's in verhouding veel geld aan uitkeringen kwijt is en hij de gevraagde premie daarop afstemt. Een korte periode gold voor zelfstandigen een verplichte basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Die WAZ is in 2004 ingetrokken, na een vloed van protesten uit ondernemersland. Dat deze sociale wet weer rap van het toneel verdween, is geen ramp. Ondernemers lopen tal van risico's. Zij kunnen geacht worden zelf af te wegen of de premie voor een particuliere verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid het geld waard is.

Het Centraal Planbureau verwacht dat het aantal zelfstandigen zonder personeel in de toekomst verder toeneemt. Blijven de bestaande fiscale faciliteiten voor zelfstandigen onveranderd, dan zou tegen 2025 zelfs 17 tot 18 procent van alle werkende mannen als zzp'er actief kunnen zijn, en negen procent van de vrouwen. Verdwijnen die fiscale faciliteiten volledig, dan stabiliseert de zzp-graad naar verwachting.[25]

Zelfstandigen zijn ook zelf verantwoordelijk voor hun pensioen. Een kwart van de zzp'ers komt uit op een pensioen van minder dan de helft van hun huidige brutojaarinkomen. Het gaat om circa honderdduizend mensen.[26] De overheid gaat onderzoeken of er voor deze groep een

23 Zie onderdeel 13.2.

24 Van Vuuren (2012) concludeert dat de zelfstandigenaftrek ondernemers een ongerechtvaardigd fiscaal voordeel oplevert.

25 Bosch *et al.* (2012), p.18.

26 Over de omvang van de groep zzp'ers circuleren verschillende cijfers. Dit cijfer betreft mensen die meer dan vijftien uur per week aan hun onderneming besteden en geen medeondernemer hebben.

collectieve pensioenregeling kan komen. Deelname aan die regeling zal niet verplicht zijn.[27] Verplichtstelling ligt ook niet in de rede. Een grote meerderheid van de zelfstandige ondernemers is waarschijnlijk absoluut niet van deze vorm van overheidsbemoeienis gediend. In enkele bedrijfstakken zijn eenpitters nu al verplicht om aan de pensioenregeling deel te nemen. Velen proberen zich aan die verplichting te onttrekken, bijvoorbeeld door zich bij de klant niet als glaszetter (deelname aan de pensioenregeling verplicht) maar als 'klusjesman' te presenteren (deelname niet verplicht). Invoering van een pensioenplicht voor zelfstandige ondernemers – mét, en zonder personeel – is te veel van het goede. Uiteindelijk kent Nederland al een basispensioen van de overheid. Dankzij de AOW leeft vrijwel geen enkele oudere in armoede.

Fiscale faciliteiten voor ondernemers

Bart werkt in de bouw. Hij verdient, inclusief overwerk en vakantiegeld, bij zijn baas bruto € 40.000 per jaar. Zijn werkgever houdt daarop € 1.338 werknemerspremie voor het aanvullend pensioen in, plus € 11.532 aan loonheffing. Netto houdt Bart dus € 27.130 over. Hij overweegt verder te gaan als zzp'er. Als zelfstandig ondernemer hoeft hij bij een winst van € 40.000 slechts € 5.800 inkomstenbelasting en premie voor de volksverzekeringen te betalen. Reken even mee.

Netto-omzet (opdrachten, minus de kosten van materialen, gereedschap en zo meer)	40.000
af: vrijstelling van 14 procent van de winst (mkb-winstvrijstelling)	5.600
af: zelfstandigenaftrek (€ 7.280) + startersaftrek (€ 2.123) is (afgerond)	9.400
Belastbare winst	25.000
Verschuldigde belasting en premies volksverzekeringen	9.517
af: algemene heffingskorting (€ 2.001) plus arbeidskorting (€ 1.723)	3.724
Te betalen belasting en premies volksverzekeringen	5.793

Netto gaat Bart er door de overstap naar de zzp-status in eerste aanleg meer dan zeven mille op vooruit. Hij mist echter dekking tegen het risico dat hij arbeidsongeschikt wordt en zal zelf voor zijn pensioen moeten sparen. De premie voor een AO-verzekering en die voor een lijfrenteverzekering zijn wel fiscaal aftrekbaar, wat 42 procent belasting over de betaalde premies scheelt. Bovendien betaalde zijn werkgever voor Bart de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Als zelfstandige gaat hij de verlaagde Zvw-bijdrage – hier € 1.400 – zelf betalen. Daar staat tegenover dat hij bijna € 650 zorgtoeslag gaat ontvangen. Voor die toeslag komt hij als werknemer niet in aanmerking. De fiscale faciliteiten voor een ondernemer verlagen evenwel zijn 'toetsingsinkomen' met € 15.000, waardoor Bart voortaan elke maand € 54 zorgtoeslag krijgt.

27 *Pensioen van zelfstandigen*. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 18 maart 2013 (referentie 2013-0000028933).

8.7 Genoeg ouderdomspensioen?

Grote aantallen Nederlanders bouwen pensioen op via hun werkgever. Veel zelfstandigen proberen zelf een oudedagsvoorziening te vormen. De meest succesvolle ondernemers hebben daarvoor een pensioen-bv opgericht. Heel wat mensen – met name uitkeringsontvangers – beschikken echter over betrekkelijk weinig middelen die nodig zijn om te zorgen voor een goede aanvulling op hun latere AOW-uitkering. Heeft iedereen straks, na zijn pensionering, dus wel voldoende inkomen om zijn persoonlijke levensstandaard te kunnen handhaven?

In Nederland is de gangbare norm dat werknemers na hun pensionering, dankzij de AOW en hun aanvullend pensioen, kunnen beschikken over zeventig procent van hun vroegere inkomen. Het maakt echter nogal verschil, of deze norm voor de gezamenlijke inkomsten uit de eerste en de tweede pijler wordt toegepast op het *bruto*-inkomen of wordt gebruikt voor een vergelijking van het *netto*-inkomen voor en na het moment van pensionering. Senioren houden namelijk netto meer van hun bruto-inkomen over dan mensen met een even hoog bruto-inkomen, die nog niet met pensioen zijn. Dat verschil in het bruto-nettotraject van jong en oud heeft een dubbele oorzaak: wie eenmaal AOW ontvangen hoeven niet langer premie voor de AOW te voldoen, en nadat het aanvullend pensioen is ingegaan hoeft daarvoor evenmin nog langer premie te worden betaald.

Deze benadering – waarbij alleen wordt gelet op inkomen uit de eerste en de tweede pijler van het pensioengebouw – is overigens te beperkt. Voor een zuiver beeld van het beschikbaar inkomen op de oude dag is het al dan niet bezitten van een eigen huis relevant. Bij senioren is de eigen woning vaak een stuk meer waard dan het bedrag van de nog niet afgeloste hypotheeklening. De woonlasten van ouderen met een eigen huis zijn daarom in het algemeen een stuk lager dan die van leeftijdgenoten met een huurhuis. Veel mensen hebben bovendien een spaartegoed bij de bank, waarop zij later kunnen interen. En effectenbezitters kunnen desgewenst hun aandelen en obligaties te gelde maken om van een onbekommerde oude dag te genieten.

De vraag is dus hoeveel Nederlandse huishoudens in totaal voor de oude dag achter de hand hebben, in de vorm van het recht op een AOW-uitkering, aanspraken op aanvullend pensioen, de eventueel te verwachten uitkering van hun levensverzekering, door de lage woonlasten van de eigen woning, en dankzij ander privévermogen – spaargeld en beleggingen – en het geld dat zelfstandigen in hun onderneming hebben zitten. Om de toereikendheid van het inkomen tijdens de oude dag te bepalen, is in recent onderzoek het totale bedrag bepaald dat huishoudens na pensionering jaarlijks uit al deze bronnen samen kunnen peuren – de 'pensioenannuïteit'.[28] Deze pensioenannuïteit is vervolgens voor huishoudens uit verschillende leeftijdsgroepen vergeleken met het huidige inkomen. De zo gevonden vervangingsratio's laten de verhouding zien tussen het inkomen na en het inkomen voor pensionering.

Voor deze berekeningen zijn geanonimiseerde gegevens uit diverse administratieve bronnen gebruikt. Ze zijn gemaakt voor iedereen die 35 jaar en ouder is. Het is onvermijdelijk om bij dit soort becijferingen allerlei bijkomende veronderstellingen te maken. Bij de aanvullende pensioenen veronderstellen de onderzoekers bijvoorbeeld dat de inflatie tot in lengte van jaren twee procent per jaar bedraagt, en dat de pensioenuitkeringen in de toekomst via indexatie de inflatie slechts voor de helft volgen. Ze nemen verder aan dat geen pensioenkortingen plaatsvinden. De op het moment van pensionering aanwezige vrije besparingen zijn omgerekend naar een vast bedrag dat jaarlijks kan worden ontspaard tot aan het moment van overlijden. De onderzoekers hebben hierbij rekening gehouden met de sterftekans per geboortejaar en geslacht.

28 Knoef *et al.* (2013a); Knoef *et al.* (2013b).

Tabel 8-6 geeft het totale pensioeninkomen dat mensen uit verschillende leeftijdsgroepen vanaf hun 65ste jaar mogen verwachten. Het pensioeninkomen uit de eerste en de tweede pijler is voor alle leeftijdsgroepen goed voor driekwart van de totale pensioenannuïteit. Het aanvullend pensioen is gemiddeld hoger voor de jongere leeftijdsgroepen. Dit komt door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, en doordat jongeren vooralsnog minder gaten hebben opgelopen in hun pensioenopbouw door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Oudere jaargangen hebben het grootste nettovermogen in onroerend goed – behalve de zeventigplussers, die zijn opgegroeid in een tijd dat de meeste mensen nog een huurwoning hadden. De zeventigplussers kunnen daarentegen voor hun dagelijks levensonderhoud het meeste geld van de spaarrekening halen, of aandelen en obligaties verkopen. Niet alleen is veel vermogen geconcentreerd in de handen van de oudste jaargangen, zij hebben ook de kortste resterende levensverwachting, waardoor zij – gegeven de omvang van hun vrije besparingen – fors kunnen ontsparen. Uitgangspunt bij de berekening van de pensioenannuïteiten is immers dat een doodshemd geen zakken heeft. Iedereen soupeert zijn vermogen op, voordat hij overlijdt.[29]

Tabel 8-6 toont gemiddelde bedragen. De spreiding rondom die gemiddelden is groot. Nog altijd huren twee van de vijf huishoudens. Het effectenbezit is niet breed gespreid.

Tabel 8-6 **Samenstelling gemiddelde pensioenannuïteit van huishoudens** (euro)

Leeftijd	35-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Allen
1e pijler pensioen	11.141	11.233	12.107	12.817	12.533	12.955	11.895
2e pijler pensioen	14.453	13.624	12.482	10.965	} 13.401	} 9.332	12.714
3e pijler pensioen	779	915	917	752			606
Onroerend goed minus hypotheekschuld	2.584	3.789	4.061	4.252	4.037	2.601	3.202
Spaarrekeningen	873	1.120	1.235	1.692	1.973	5.578	1.982
Ondernemingsvermogen en aanmerkelijk belang	1.303	1.320	1.623	1.872	1.163	892	1.320
Aandelen en obligaties	547	955	983	962	1.086	2.905	1.164
Totaal pensioenannuïteit	31.680	32.955	33.408	33.313	34.193	34.263	32.884

Bron: Knoef *et al.* (2013a), p. 735

Verder blijkt dat huishoudens met een laag inkomen een relatief hoge vervangingsratio hebben. Hun bruto-inkomen op de oude dag ligt betrekkelijk dicht bij het huidige bruto-inkomen. Uitsluitend de AOW-uitkering is voor een niet geringe groep al voldoende om het vroegere inkomen te vervangen, of om er zelfs sterk op vooruit te gaan. Dat laatste geldt voor zelfstandigen met een heel laag inkomen, die zich alleen met de AOW-uitkering al spekkoper voelen. Huishoudens met een hoog inkomen hebben een relatief lage vervangingsratio. Het 'mediane' huishouden

29 Uitzondering is de eigen woning. De onderzoekers houden wel rekening met de lagere woonlasten, doordat oudere eigenaren de hypotheeklening vaak geheel of voor een groot deel hebben afgelost, maar zij hebben er niet mee gerekend dat ouderen ook hun eigen huis 'opeten'.

heeft – wanneer alleen rekening wordt gehouden met pensioeninkomen uit de eerste en de tweede pijler – een brutovervangingsratio van 71 procent (tabel 8-7). Dat wil dus zeggen dat de ene helft van de huishoudens op de oude dag bruto *minder* dan 71 procent van het vroegere brutoinkomen heeft, de andere helft 71 procent of *meer*. De brutovervangingsratio neemt toe tot 83 procent, wanneer ook rekening wordt gehouden met inkomen uit vrije besparingen en onroerend goed. De helft van alle huishoudens heeft dan een brutovervangingsratio die ligt tussen 66 en 103 procent.

Tabel 8-7 **Mediane vervangingsratio's na pensionering**

Leeftijd	35-49	50-54	55-59	60-64	Allen
Bruto, alle huishoudens					
• inkomen uit eerste en tweede pijler	0,76	0,63	0,64	0,68	0,71
• alle inkomensbronnen	0,87	0,76	0,77	0,84	0,83
Netto, alle huishoudens					
• inkomen uit eerste en tweede pijler	0,90	0,76	0,78	0,82	0,84
• alle inkomensbronnen	1,04	0,94	0,96	1,03	1,01

Bron: Knoef *et al.* (2013a), p. 736

De nettovervangingsratio's liggen, geheel volgens verwachting, flink hoger dan de brutovervangingsratio's. De mediane vervangingsratio van inkomen uit de eerste en de tweede pijler (bruto 71 procent) stijgt tot 84 procent (netto). De mediane nettovervangingsratio stijgt zelfs tot 101 procent, wanneer ook vrije besparingen en onroerend goed worden meegeteld. Netto zit dus de helft van de huishoudens na pensionering op het oude netto-inkomen of gaat er na pensionering netto zelfs op vooruit.

De literatuur noemt een brutovervangingsratio van zeventig procent vaak als maatstaf voor een toereikend pensioen. Als alleen rekening wordt gehouden met pensioeninkomen uit de eerste en de tweede pijler, dan haalt de helft van de huishoudens dit niet. Door vrije besparingen en de eigen woning mee te tellen (de derde pijler) komt nog maar 31 procent na pensionering niet toe aan een brutovervangingsratio van zeventig procent. Deze huishoudens hebben dus een ontoereikend pensioeninkomen, als wordt uitgegaan van zeventig procent als norm. In feite is een nettovervangingsratio van zeventig of hooguit tachtig procent een veel betere maatstaf om de toereikendheid van het inkomen op de oude dag te beoordelen. De nettovervangingsratio laat immers zien of mensen na pensionering ten minste een bepaald percentage van hun vroegere netto-inkomen te besteden hebben. Wanneer het inkomen uit de drie pijlers wordt samengenomen, zien vier op de vijf huishoudens het netto-inkomen bij pensionering met minder dan twintig procent dalen. Zij hebben dus een voldoende hoog inkomen, zelfs wanneer de lat op tachtig procent in plaats van zeventig procent van het vroegere netto-inkomen wordt gelegd. Slechts een op de vijf huishoudens ziet het netto-inkomen bij pensionering met meer dan twintig procent dalen.

Van de verschillende sociaaleconomische groepen hebben zelfstandigen en mensen die langer dan een jaar een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben ontvangen relatief vaak een brutovervangingsratio van minder dan zeventig procent. Bij deze groepen liggen dus de hoogste risico's op een ontoereikend pensioen.

9
Toekomstbeelden

9.1 Kennis en koffiedik

Mensen die een huis willen kopen, staan op het punt een van de belangrijkste financiële beslissingen van hun leven te nemen. Meestal na vooroverleg met de makelaar en een hypotheekadviseur brengen zij een bod uit. Behalve wanneer zij eigen geld achter de hand hebben, hangt het bedrag dat kopers bieden af van de hypotheeklening die zij kunnen krijgen. De maximaal beschikbare lening hangt weer af van hun inkomen. Lenen is goedkoper – de rente is lager –, naarmate huizenkopers kiezen voor een kortere rentevaste periode. Daarmee neemt wel het risico toe dat de woonlasten al op korte termijn – na een herziening van het rentepercentage – flink zullen stijgen.

Bij de beslissing om te kopen en de keuze van de rentevaste periode heeft de koper een bepaald verwachtingspatroon. Hij gaat er als bijna vanzelfsprekend van uit dat zijn salaris blijft stijgen, dat zijn huidige baan niet in gevaar is en dat zijn huwelijk niet zal stranden. Onder die voorwaarden zijn de maandelijkse hypotheeklasten (net) op te brengen. Alleen geboren pessimisten houden ook rekening met de mogelijkheid dat zij de komende jaren hun baan verliezen of dat zij en hun partner uit elkaar gaan. Hoe dan ook, woningkopers hakken de knoop door op basis van een bepaald toekomstbeeld.

Ondernemers nemen vaker dan woningkopers beslissingen met ingrijpende financiële gevolgen. De verbouw van het bedrijfspand en vernieuwing van de winkelinventaris kosten scheppen geld. Het toekomstbeeld van een middenstander is daarbij meestal tamelijk rechttoe rechtaan. Wonen de eerstkomende jaren voldoende koopkrachtige klanten in de buurt? Blijven de verkoopopbrengsten hoger dan de kosten, zodat winst wordt gemaakt? De leiding van een grotere onderneming zal zich doorgaans meer vragen moeten stellen. Hoe ontwikkelt de markt voor nieuwe producten zich, wat gaat het kosten om die te produceren, blijft straks voldoende winst 'onder de streep' over? Om die vragen te kunnen beantwoorden, moet het management een betrekkelijk groot aantal veronderstellingen maken.

Een multinational, die in verschillende werelddelen opereert, zal doorgaans met nog veeleisender toekomstbeelden werken. Wat gaan de inkoopprijzen van grondstoffen doen? Hoe sterk zal de afzet in opkomende economieën groeien? Wat is de meest gunstige locatie van nieuwe fabrieken – mede rekening houdend met de belastingwetten en de arbeidsrust in potentiële vestigingslanden? Van een bedrijf als Shell is bekend dat het werkt met heel diverse scenario's – dat zijn intern consistente beelden van toekomstige ontwikkelingen in de samenleving en de economie. Sommige van die scenario's voorzien technische of politieke omwentelingen. Vervolgens wordt nagegaan welke gevolgen zulke gebeurtenissen voor de bedrijfsvoering van Shell zouden kunnen hebben.

Regeren is vooruitzien. Ook ambtenaren tasten voor hun politieke bazen de toekomst af. Welke dijkverhoging is nodig met het oog op de door de opwarming van de aarde geleidelijk stijgende zeespiegel? Aan hoeveel nieuwe woningen is de komende tien tot twintig jaar vermoedelijk behoefte? Waar komen die woningen te staan? Welke nieuwe wegen moeten daarvoor worden aangelegd? Recent rees de vraag of Nederland zich de aanschaf van een nieuw ge-

vechtsvliegtuig als opvolger van de F-16 financieel wel kan permitteren. Blijft dan wel voldoende geld over voor de Koninklijke Marine? Het antwoord op beide laatste vragen hangt onder andere af van de veronderstelde toekomstige defensietaken. En die zijn weer niet los te zien van de ambities van de buitenlandse politiek.

Zowel op de ministeries als in provincie- en gemeentehuizen kijken gekozen bestuurders en hun ambtenaren dus volop vooruit, soms tot diep in deze eeuw. Leidraad bij veel van de door hen gemaakte keuzen vormen toekomstscenario's. Die zijn lang niet altijd intern consistent. De onderlinge afstemming van plannen laat bovendien nogal eens te wensen over. De ruimtelijke ordening van Nederland biedt daarvan navrante voorbeelden. Gemeenten houden onvoldoende rekening met elkaars plannen. Zij hebben, uitgaande van rooskleurige verwachtingen, te veel kantoorlocaties en industrieterreinen ontwikkeld en de vraag naar nieuwe woningen schromelijk overschat. Dit rozige toekomstbeeld van gemeentebestuurders is verklaarbaar, doordat de grondexploitatie voor lokale overheden tot voor kort een kip met gouden eieren was. Goedkoop opgekochte landbouwgrond kon na het bouwrijp maken voor een veelvoud per vierkante meter worden verkocht. Doordat elke gemeente het eigen financieel belang vooropstelde, ontstond een immens overschot aan kantoorruimte en liggen momenteel tal van bouwrijpe terreinen braak. Door de crisis is de vraag naar bouwgrond opgedroogd. Samen moeten de gemeenten dezer dagen voor miljarden euro verlies nemen.

Behalve scenario's voor deelterreinen van het overheidsbeleid worden in Den Haag met enige regelmaat meeromvattende toekomstbeelden opgesteld. Zulke scenario's voor de Nederlandse economie, de overheidsuitgaven en de sociale zekerheid komen vooral uit de koker van het Centraal Planbureau (CPB). Bij het schetsen van hun toekomstbeelden maken medewerkers van het CPB zo goed mogelijk gebruik van relevante beschikbare kennis. Hoe zij ook hun best doen, die scenario's leveren geen harde voorspellingen op. De toekomst is en blijft nu eenmaal per definitie ongewis. In die zin kijken de scenaristen geavanceerd in het koffiedik. De bedoeling van hun inspanningen kan niet meer zijn dan een intern consistent en logisch samenhangend beeld te geven van *mogelijke* toekomstige ontwikkelingen.

Belangrijk in de naar buiten gebrachte CPB-scenario's zijn vooral veronderstelde wijzigingen in omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking, de geraamde ontwikkeling van de arbeidsdeelname per leeftijdsgroep en de geprikte verbetering van de arbeidsproductiviteit. Samen bepalen deze grootheden de in Nederland haalbare economische groei, en daarmee het draagvlak voor de inkomensbescherming van gepensioneerden en jongere economisch inactieven.

In de achter ons liggende periode zagen heel wat toekomstscenario's van het Centraal Planbureau en commerciële bedrijven het licht. Veel van die toekomstverkenningen zijn inmiddels gedateerd en achterhaald. Om meer greep te krijgen op de vooruitzichten voor de sociale zekerheid in de periode tot en met 2025, moet beperking de meester zijn. Behalve verkenningen van het Centraal Planbureau, krijgen uitsluitend vingeroefeningen aandacht die zijn gesponsord door het Instituut Gak. Daarop volgt een eigen taxatie van de economische groei die in de genoemde periode haalbaar is. De haalbare economische groei bepaalt op zijn beurt in belangrijke mate de houdbaarheid van de verzorgingsstaat zoals we die vandaag de dag kennen.

9.2 Scenario's van het Centraal Planbureau

De oudste hier te memoreren scenariostudie van het Centraal Planbureau verscheen bijna een kwarteeuw geleden. Nu de toentertijd verkende scenarioperiode bijna is verstreken, is het leerzaam de aan het begin van de jaren negentig voor het jaar 2015 geprojecteerde uitkomsten

te vergelijken met de huidige inzichten. Ook uitkomsten van meer recente CPB-exercities krijgen hierna aandacht.

Nederland in drievoud

In 1992 brengt het Centraal Planbureau voor de derde keer een langetermijnstudie van de Nederlandse economie uit. Anders dan in voorafgaande studies uit 1955 en 1985, krijgen mogelijke ontwikkelingen in de wereldeconomie dit keer veel aandacht. *Scanning the Future* presenteert vier wereldscenario's voor de periode 1990-2015.[1] Drie daarvan zijn in een afzonderlijke publicatie uitgewerkt voor Nederland. Tabel 9-1 geeft enkele uitkomsten.[2]

Het Global Shift-scenario (GS) kent een sterke groei van de dynamische Aziatische economieën, terwijl in de Europese Unie de integratie van de economie van de lidstaten stagneert. Het duurt lang, voordat Nederland komt tot structurele hervormingen, die ondernemers meer ruimte geven. Tot het moment waarop die hervormingen hun beslag krijgen, loopt de economische inactiviteit hoog op. Doordat rond 2005 zeer drastisch wordt bezuinigd op de sociale uitkeringen, trekt de economische groei vervolgens aan.

In het Balanced Growth-scenario (BG) ligt de nadruk op meer marktwerking en hervorming van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de sociale zekerheid en het belastingstelsel. Zo wordt onder andere een vlaktaks ingevoerd.[3] Door afslanking van het overheidsapparaat en verlaging van de defensie-uitgaven komt meer geld beschikbaar voor onderwijs, aanleg van infrastructuur en vergroening van de economie.

In het European Renaissance-scenario (ER) versnelt de Europese integratie en ligt de nadruk bij de sociale zekerheid op 'activerend' volumebeleid. De bedoeling daarvan is zo veel mogelijk uitkeringsontvangers aan de slag te krijgen. Er komt een brede basisverzekering tegen ziektekosten en de inkomensheffing krijgt een tarief met slechts twee schijven.[4]

Nu de gekozen scenarioperiode bijna is verstreken, kunnen de destijds voor 2015 voorgespiegelde uitkomsten met vrucht worden afgezet tegen de realisatiecijfers die anno 2014 worden verwacht. Tal van elementen uit de vier scenario's zijn bewaarheid, soms overigens slechts mondjesmaat. Al in de jaren negentig is een begin gemaakt met een meer activerend volumebeleid in de sociale zekerheid.[5] Hierdoor stijgt het aantal uitkeringsontvangers veel minder sterk dan in het Global Shift-scenario is voorzien. GS houdt wel goed rekening met de opkomst van China, India en andere Aziatische 'tijgers'. De brede basisverzekering tegen ziektekosten, een bouwsteen uit het ER-scenario, is er in 2006 daadwerkelijk gekomen. Bij de integratie van Europa is onmiskenbaar voortgang geboekt. In een aantal sectoren is zichtbaar sprake van meer marktwerking en minder regulering, conform het uitgangspunt dat het Centraal Planbureau destijds voor het BG-scenario koos. Verder is bijvoorbeeld flink gesneden in de defensie-uitgaven. Bij de hervorming van het belastingstelsel zijn in 2001 enige vorderingen gemaakt. De hervorming van de woningmarkt uit het toekomstbeeld BG laat echter nog op zich wachten, al brengt het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II hier mogelijk een (vooreerst bescheiden) doorbraak.

1 Centraal Planbureau (1992a).
2 Centraal Planbureau (1992b); Centraal Planbureau (1993) bevat uitgewerkte scenario's voor overheid en verzorgingsstaat.
3 Een vlaktaks kent één vast tariefpercentage, dat van alle inkomsten wordt geheven. Door dit vaste tariefpercentage te combineren met een algemene heffingskorting, krijgt de inkomstenbelasting toch een progressief karakter.
4 Op dit moment kent het tarief van de inkomensheffing nog vier schijven; zie onderdeel 4.4.
5 Zie onderdeel 4.1.

Vergelijking van scenario's en realisatiecijfers leert dat in de afgelopen kwarteeuw de gehaalde economische groei aan de lage kant is gebleven, vooral doordat de economische crisis van 2008-2012 het gemiddelde omlaag trekt. Zo'n 'zwarte zwaan' vliegt boven geen van de drie CPB-scenario's voor Nederland.[6] Een rampzalige ontwikkeling figureert wel in het Global Crisis-scenario uit *Scanning the Future*. Het planbureau heeft dit GC-scenario voor Nederland destijds niet verder uitgewerkt.

De projectie van de bevolkingsomvang blijkt na twee decennia verrassend nauwkeurig te zijn geweest. Het realisatiecijfer voor de werkgelegenheid valt samen met dat van het BG-scenario. De verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal werkenden (de inactieven/actieven-ratio) komt aanzienlijk lager uit, hoofdzakelijk dankzij een gunstiger ontwikkeling van het aantal uitkeringsontvangers. De nu voorziene omvang van de collectieve sector strookt ongeveer met die in twee scenario's (GS en ER). Maar let op. De collectieve uitgaven waren in 2007 al teruggedrongen tot slechts 45 procent van de economie. Doordat de uitgaven na het uitbreken van de grote recessie niet onmiddellijk neerwaarts zijn aangepast, is het beslag vanuit de collectieve sector op de economie na 2007 weer gestegen tot iets boven de vijftig procent.

Tabel 9-1 **Drie scenario's voor de periode 1990-2015**

	GS	BG	ER	realisatie in 2013
Gemiddelde economische groei per jaar[a] (procenten)	1,8	3,3	2,8	1,8
Niveaus				
• omvang bevolking (× miljoen personen)	16,9	16,5	16,5	16,9
• werkgelegenheid (× miljoen personen)	7,2	8,3	7,9	8,3[b]
• inactieven/actieven-ratio	106	85	81	77
• collectieve uitgaven (procenten van het bbp)[c]	51	38	49	50

a Het gaat om de gemiddelde groei in 1991, 1992, ... tot en met 2015.
b Internationale definitie.
c De uitgavenniveaus in de scenario's zijn uitgedrukt in procenten van het netto nationaal inkomen. Zij zijn hier omgerekend op basis van: nni = 87 procent van de economie (dat is het percentage dat voor 2015 wordt verwacht).

Bronnen: Centraal Planbureau (1992b) p. 111, p. 122 en p. 131; Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen; statline.cbs.nl

Langetermijnverkenning 1995-2020

Al in 1996 publiceert het Centraal Planbureau weer een verkenning van de vooruitzichten voor de Nederlandse economie, nu voor de periode 1995-2020.[7] De drie scenario's uit deze verkenning – genoemd Divided Europe, Global Competition en European Coordination – onderscheiden zich vooral door de geprojecteerde economische groei (tussen gemiddeld 1,5 procent

6 'Zwarte zwanen' zijn hoogst onwaarschijnlijke gebeurtenissen met grote gevolgen. Of zij zich voordoen, laat zich niet voorspellen. Het nu al klassieke begrip is gemunt door Taleb (2007).
7 Centraal Planbureau (1996).

en gemiddeld 3,3 procent per jaar[8]) en het aantal werkzoekenden zonder baan in 2020 (tussen 8,0 procent en 2,8 procent van de beroepsbevolking).

Vier vergezichten op Nederland

In 2003 presenteert het Centraal Planbureau opnieuw enkele toekomstbeelden in *Four Futures of Europe*, nu voor de periode tot en met het jaar 2040.[9] De vier beelden zijn dit keer geordend rondom twee sleutelonzekerheden. De eerste betreft de mate waarin landen bereid en in staat zijn samen te werken. Kiest de Europese Unie voor een gezamenlijke aanpak van grensoverschrijdende problemen, of vinden lidstaten hun eigen soevereiniteit en nationale identiteit belangrijker? De tweede sleutelonzekerheid geldt de vormgeving van de collectieve sector. Alle Europese landen hebben te maken met een vergrijzende bevolking, verdergaande individualisering en toenemende loonongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden. Deze trends verhogen de druk op de collectieve sector. Voor welk niveau van collectieve voorzieningen kiezen landen in het licht van deze trends?

In Regional Communities (RC) hechten landen veel waarde aan hun soevereiniteit en komen hervormingen in de collectieve sector nauwelijks tot stand. Volgens Strong Europe (SE) vinden wel enige hervormingen in de sociale zekerheid plaats. In Transatlantic Market (TM) wordt de collectieve sector danig hervormd, maar zijn de EU-landen niet bereid een deel van hun soevereiniteit in te leveren. Het scenario Global Economy (GE) combineert internationale samenwerking met een grondige herziening van de collectieve sector. Deze kaders zijn vervolgens gebruikt om *Vier vergezichten op Nederland* te schetsen (tabel 9-2).[10] Voor de bedrijfstakken overheid en zorg zijn deze toekomstscenario's later nader uitgewerkt.[11] De bedrijfstak overheid – deze omvat het openbaar bestuur, defensie en het gesubsidieerd onderwijs – groeit in de scenario's met relatief weinig collectieve hervormingen en nadruk op solidariteit en inkomensgelijkheid (RC en SE) van 10,5 procent van de economie in 2001 naar ongeveer 12 procent daarvan in 2040. Volgens de twee scenario's waarin steeds meer wordt overgelaten aan het particulier initiatief zal het aandeel van de door de overheid geproduceerde diensten juist afnemen tot slechts iets boven de acht procent van het bbp. In alle vier scenario's nemen de zorguitgaven als aandeel van de economie toe – van 8,7 procent in 2001 tot tussen 13,3 procent (SE) en 14,6 procent (GE) in 2040. In het GE-scenario komt meer nieuwe technologie beschikbaar en verbetert de kwaliteit van de zorg. De middelen om dit te financieren zijn in dit scenario betrekkelijk ruim beschikbaar, als gevolg van de veronderstelde hoge economische groei.

Vier vergezichten op Nederland is gevolgd door de studie *Welvaart en Leefomgeving*. Daarin brengen drie samenwerkende planbureaus de gevolgen in kaart van trends binnen elk toekomstbeeld voor onder andere de woningvoorraad, vervoersstromen en de leefbaarheid van ons land.[12]

8 Het gaat om de gemiddelde groei in 1996, 1997, … tot en met 2020.
9 De Mooij en Tang (2003), p. 171-194.
10 Huizinga en Smid (2004).
11 De uitwerking van de scenario's voor overheid en zorg in Bos *et al.* (2004) is veel minder gedetailleerd dan in het vergelijkbare document Centraal Planbureau (1993).
12 Jansen *et al.* (2006).

Tabel 9-2 **Vier scenario's voor de periode 2001-2040**

	RC	SE	TM	GE
Jaarlijkse verandering in procenten[a]				
• arbeidsaanbod	-0,4	0,1	0,0	0,4
• arbeidsproductiviteit	1,2	1,5	1,9	2,1
• groei brutoproductie	0,7	1,6	1,9	2,6
Niveau in het eindjaar 2040				
• bevolking (x miljoen)	15,8	18,9	17,1	19,7
• toegevoegde waarde overheid[b]	12,7	11,4	8,3	8,1
• zorgconsumptie[b]	13,4	13,3	14,3	14,6
• collectieve uitgaven[b]	51	47	38	36

a Het gaat om de gemiddelde mutatie in 2002, 2003 ... tot en met 2040.
b In procenten van de economie.

Bronnen: Huizinga en Smid (2004), p. 33 en p. 41; Bos *et al.* (2004), p. 19 en p. 28

Reinventing the Welfare State

In vervolg op de *Vier vergezichten* publiceert het Centraal Planbureau al twee jaar later weer een omvangrijke studie hoe hervormingen in de verzorgingsstaat kunnen bijdragen aan vergroting van de arbeidsdeelname en hogere investeringen in 'menselijk kapitaal'.[13] De exercities monden uit in drie alomvattende toekomstbeelden voor de Nederlandse verzorgingsstaat (tabel 9-3).

Het scenario *Gerichte verzorgingsstaat* kenmerkt zich door een flexibele arbeidsmarkt en meer individuele vrijheden en verantwoordelijkheden. GV heeft trekken gemeen met het Angelsaksische type verzorgingsstaat.[14] De overheid treedt terug wat betreft de sociale zekerheid. Vooral de middengroepen worden geraakt door ingrijpende versoberingen. Ongelijkheid en onzekerheid nemen toe. Solidariteit met de zwaksten blijft in stand door een gegarandeerd sociaal minimum en gerichte inkomensondersteuning. Een vlaktaks met een tarief van 27 procent vervangt de progressieve inkomensheffing. De economie is in dit scenario betrekkelijk goed bestand tegen schokken in de internationale omgeving, zoals immigratie en economische integratie. Het grootste risico is dat er een groep permanente achterblijvers ontstaat, die niet aan de armoedeval weet te ontsnappen en langdurig afhankelijk blijft van karige sociale voorzieningen.[15]

Ook in het scenario *Universele verzorgingsstaat* is flexibilisering van de arbeidsmarkt belangrijk. Toch wordt de verzorgingsstaat hier eerder groter dan kleiner, doordat extra middelen beschikbaar komen voor onder andere kinderopvang en scholing. UV gaat een eind in de richting van het Scandinavische type verzorgingsstaat. Om de relatief grote collectieve sector betaalbaar te houden gelden strenge regels om voor een uitkering in aanmerking te komen en forse sancties voor wie zich daar niet aan houden. De economie is in dit scenario redelijk bestand tegen toenemende economische integratie, maar kwetsbaar voor immigratie van laaggeschoolden.

Het scenario *Decentrale verzorgingsstaat* kent een kleinere rol van de overheid bij de herverdeling van inkomens en de sociale verzekering. Uitkeringen gaan omlaag en het belastingstelsel wordt minder progressief. In dit scenario komen decentrale 'collectiviteiten' van de grond, die

13 De Mooij (2006).
14 Zie onderdeel 2.2 over in de literatuur onderscheiden varianten van de verzorgingsstaat.
15 Wat de armoedeval is, wordt uitgelegd in onderdeel 5.5.

hun leden tot op zekere hoogte sociale bescherming bieden. Deze collectiviteiten grijpen terug op een van de wortels van de verzorgingsstaat, waarbij belanghebbenden per onderneming of bedrijfstak zelf een ongevallenverzekering organiseerden. De middeleeuwse gilden waren van deze opzet een vroege voorloper. De mobiliteit van werknemers tussen zulke collectiviteiten is beperkt. De overheid waarborgt nog steeds het bestaansminimum en bekommert zich om mensen die niet kunnen schuilen onder de paraplu van een collectiviteit. Zij probeert buitenstaanders via loonkostensubsidies te integreren in de arbeidsmarkt, die wordt gekenmerkt door stringente ontslagbescherming. Een zwakke plek van dit scenario is dat de beperkte mobiliteit op de arbeidsmarkt het aanpassingsvermogen van de economie belemmert en dat integratie van buitenstaanders in de arbeidsmarkt lastig is. Dit is ongunstig voor werklozen, immigranten en herintredende vrouwen. Het maakt *Decentrale verzorgingsstaat* bovendien kwetsbaar voor schokken als gevolg van immigratie en globalisering.

Bij deze uitkomsten springt in het oog dat, anders dan bij eerdere exercities van het CPB, nu langetermijneffecten worden getoond, die niet zijn vastgeklonken aan een bepaald eindjaar. Die effecten zijn bovendien bepaald met een economisch model (MIMIC), dat verbanden legt tussen enerzijds de omvang van het arbeidsaanbod en anderzijds de lastendruk op arbeidsinkomen en de hoogte van de uitkeringen ten opzichte van de lonen. Een lagere lastendruk en een groter verschil tussen lonen en uitkeringen maken in dit model meer arbeidsaanbod los en zorgen zo tijdelijk voor extra economische groei. De relaties tussen deze grootheden zijn gebaseerd op de economische theorie en de daarbij gebruikte coëfficiënten zijn 'geprikt', onder andere op basis van resultaten van empirisch onderzoek.

Tabel 9-3 **Drie veranderscenario's voor de verzorgingsstaat**[a]
(verandering in procenten)

Type verzorgingsstaat	gericht	universeel	decentraal
Arbeidsaanbod in uren	3	1,5	1
Omvang van de werkgelegenheid (personen)	6	3	2
Koopkracht van werkenden	5	5	1
Hoogte van de uitkering bij werkloosheid	-9	-1	-3
Inkomensongelijkheid[b]	14,5	-1	10

a Langetermijneffecten ten opzichte van de uitkomsten van een 'basispad' met ongewijzigd beleid. Een verandering in het begrotingssaldo is waar nodig voorkomen door de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting aan te passen.
b Alleenstaanden; ongelijkheid gemeten met de Theilcoëfficiënt.

Bron: De Mooij (2006), p. 163-64, p. 168-69 en p. 173-74

Het MIMIC-model schildert gestileerde beelden van de langetermijneffecten van ingrepen in het belastingstelsel en het stelsel van sociale zekerheid. Het model levert stellig geen doorslaggevende argumenten tegen een uitgebreid stelsel van collectieve zorg en sociale zekerheid. Landen met een hoogontwikkelde verzorgingsstaat, betrekkelijk royale uitkeringen en een daarmee strokende lastendruk hoeven over een lange periode gezien economisch bepaald niet slechter

te presteren dan landen met een Angelsaksisch type verzorgingsstaat.[16] In die landen kunnen andere factoren ervoor zorgen dat de economie toch voorspoedig draait.

The Netherlands of 2040

In zijn meest recente toekomstverkenning neemt het Centraal Planbureau helemaal afscheid van het idee dat de toekomst tot dertig jaar vooruit zou zijn te vangen in cijfers tot achter de komma.[17] De scenario's laten nu vooral zien *hoe* mensen in Nederland in 2040 hun inkomen zouden kunnen verdienen, niet *hoeveel* de productie in de periode tot en met dat jaar mogelijk toeneemt. Bij de projecties staan mensen en steden centraal. Mensen, omdat hun capaciteiten cruciaal zijn voor de ontwikkeling van nieuwe producten en productietechnieken. Steden, omdat plaatsen waar uiteenlopende mensen elkaar ontmoeten een brandpunt van vernieuwingen blijken te zijn.

De vier naar voren geschoven scenario's verschillen in de veronderstelde mate van internationale taakverdeling bij de productie en de verwachte omvang van de steden. Economisch actieven kunnen zich steeds meer specialiseren en uitmunten in specifieke taken, of zij blijven 'generalisten' die vooral voor lokale afzetmarkten produceren. Steden blijven betrekkelijk klein en liggen verspreid over het land, dan wel de productie raakt geconcentreerd in een beperkt aantal zeer grote stedelijke regio's. Talent Towns (TT) zijn beperkt van omvang en kennen gespecialiseerde werkers die via computers communiceren met collega's overal in de wereld. In het scenario Cosmopolitan Centres (CC) zijn grote aantallen werkers en bedrijven met internationale netwerken geconcentreerd. Een breed assortiment van producties verspreid over tal van ruimtelijke locaties kenmerkt het scenario Egalitarian Ecologies (EE). In het scenario Metropolitan Markets (MM) zijn de weinig gespecialiseerde productieve activiteiten geconcentreerd in een beperkt aantal steden met meer dan tien miljoen inwoners en een hoge bevolkingsdichtheid. Een directe 'vertaling' van deze scenario's naar de gevolgen voor het stelsel van sociale zekerheid ontbreekt.

Vergrijzing verdeeld

Bij becijferingen die zicht moeten bieden op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn[18] bedient het Centraal Planbureau zich van een specifiek type scenario. In dit geval houdt het CPB rekening met veranderingen in omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking. Uitgegaan wordt van een bepaalde groei van de arbeidsproductiviteit per uur. Maar bij de houdbaarheidssommen speelt het CPB dit keer niet met uiteenlopende veronderstellingen over wijzigingen in het belastingstelsel en het stelsel van sociale zekerheid. Integendeel, alle nu bestaande regels van de overheid en het leeftijd-specifieke gebruik van overheidsvoorzieningen blijven bij veronderstelling tot in lengte van jaren ongewijzigd. Uitgangspunt is verder dat alle nu levende en toekomstige generaties op elke leeftijd in verhouding (tot hun stijgende inkomen) hetzelfde nettoprofijt van de overheid zullen hebben.[19] Vervolgens berekent de computer bij een gegeven set veronderstellingen over de economie wat er gebeurt met het begrotingssaldo en de overheidsschuld. Bij een houdbaarheidstekort dreigt de schuld op den duur te exploderen

16 Zie onderdeel 5.1.
17 Ter Weel *et al.* (2010).
18 Zie onderdeel 1.5.
19 Voor mensen van circa 25 jaar oud tot omstreeks 65 jaar oud is dit nettoprofijt negatief. Het nettoprofijt over het gehele leven gerekend is voor generaties die later het levenslicht zien – als percentage van het levensinkomen – groter, door de geleidelijk toenemende levensverwachting.

en zijn ooit bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Op het houdbare pad stabiliseert de schuldquote – de overheidsschuld als percentage van de economie – op een bepaald niveau. Bij een houdbaarheidsoverschot daalt de schuldquote na verloop van tijd sterk en kan de overheid vervolgens buitenlandse overheidsschuld opkopen. Deze ontwikkeling zal op enig moment tot hogere uitgaven of belastingverlagingen leiden.

De meest recente projecties voor de socialezekerheidsuitgaven lopen tot en met het jaar 2060 en daarna.[20] Om een dubbele reden blijft de aan deze projectie ontleende vooruitblik in hoofdstuk 14 beperkt tot en met het jaar 2025. Ten eerste nemen de onzekerheden rondom de gehanteerde uitgangspunten en becijferde uitkomsten rap toe, naarmate het zoeklicht een langere periode bestrijkt. Ten tweede staat het stelsel van sociale zekerheid – ondanks de ingrijpende aanpassingen uit het regeerakkoord *Bruggen slaan* – na het verstrijken van de reguliere regeerperiode van het zittende kabinet hoogstwaarschijnlijk aanhoudend onder druk. Dit maakt het tevens belangwekkend om in de hoofdstukken 10 tot en met 12 in kaart te brengen welke verdere aanpassingen al binnen tien tot twaalf jaar op til kunnen zijn.

9.3 Sociale zekerheid: twee toekomstbeelden

Op uitnodiging van het Instituut Gak zijn eerder twee ontwikkelingsbeelden van de sociale zekerheid geschetst voor de periode tot en met 2025.[21] Deze beelden zijn te beschouwen als 'denkpistes'. Zij berusten niet op gedetailleerd gemodelleerde samenhangen tussen demografische en economische ontwikkelingen. Ze zijn vooral bedoeld als aanzet voor gedachtevorming over de wenselijke toekomstrichting van de sociale zekerheid.

Het ene toekomstbeeld wordt beheerst door het streven om de sociale bescherming van de bevolking in belangrijke mate vorm te blijven geven volgens de op dit moment bestaande collectieve arrangementen. Hierbij is dus verondersteld dat het huidige stelsel in essentie overeind blijft, zij het met enkele belangrijke aanpassingen. De bij dit toekomstbeeld passende stelselwijzigingen leveren vooral een bijdrage aan het 'betaalbaar' houden van verworven aanspraken, die onder toenemende druk staan als gevolg van geringe economische groei en de vergrijzing van een in omvang teruglopende bevolking.

Het andere toekomstbeeld veronderstelt een dynamischer omgeving, met een betrekkelijk hoge groei van economie en bevolking. Daarbij passen ingrijpender aanpassingen van het stelsel van sociale zekerheid.

9.4 Sociale zekerheid in 2025

Engelen en de zijnen presenteren vier toekomstbeelden van politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen, plus hun doorwerking naar het stelsel van sociale zekerheid.[22] De auteurs melden uitdrukkelijk dat zij bij deze exercitie – die eveneens is gesponsord door Instituut Gak – schatplichtig zijn aan de pioniersarbeid van het Centraal Planbureau op dit terrein. Cruciaal in hun vier scenario's zijn veronderstelde bewegingen op markten voor de productiefactoren arbeid en kapitaal, onder invloed van uiteenlopende economische, politieke en demografische trends (immigratie). Net zoals het CPB presenteren de auteurs twee varianten met open grenzen en twee varianten waarbij landen of landenblokken zich verschansen achter nationale respectievelijk regionale grenzen. Anders dan het CPB kiezen zij niet voor scenario's met meer en minder collectief georganiseerde solidariteit. In plaats daarvan denken zij dat de

20 Van der Horst *et al.* (2010).
21 De Kam (2007).
22 Engelen *et al.* (2013).

toekomst van de sociale zekerheid vooral afhangt van de plaats waar het zwaartepunt van de politieke macht komt te liggen: in Europa, dan wel in Azië.

Het scenario FORT NEDERLAND kent gesloten grenzen: Nederland voor de Nederlanders. Het project Europa staat in de vrieskist. Immigratiebeleid is weer een nationale aangelegenheid. De eurozone is uiteengevallen. Doordat onze economie voor een groot deel draait op handel met het buitenland, zijn de vooruitzichten voor de economische groei uiterst matig. Ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking zetten de innovatie onder druk. Voor hoogopgeleide arbeidsimmigranten is Nederland onaantrekkelijk geworden. Vluchtelingen en migranten worden hooguit nog druppelsgewijs binnengelaten. Zij hebben vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om de productie gaande te houden gaat de pensioenleeftijd verder omhoog, wordt de werkweek verlengd en probeert de overheid de arbeidsparticipatie op te voeren. Bij de mobilisering van al het beschikbare menselijk kapitaal wordt van burgers verwacht dat zij zich volledig voor hun eigen en de publieke belangen inzetten. De kans bestaat dat pensioenfondsen worden gedwongen een groter deel van hun middelen binnenslands te beleggen en te investeren.

De te verwachten lagere groei van de economie zet de openbare financiën onder druk en gaat gepaard met lastenverzwaring en verschraling van de publieke dienstverlening. In dit beeld passen een grotere rol voor 'mantelzorg' – de ene burger helpt de andere – en hogere private betalingen van de burgers. Bij de zorg gaat het naar een sober collectief verzekerd basispakket, met de mogelijkheid luxe zorg bij te kopen. De winnaars van dit scenario zijn de burgers die zich het meest bedreigd voelen door de mondialisering: lageropgeleiden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarvoor wordt een prijs betaald, doordat de economie veel minder snel groeit. Het is dus de vraag of lageropgeleiden uiteindelijk toch niet het kind van de rekening zijn.

Het scenario NEOLIBERALE DROOM knoopt aan bij het Global Economy-scenario van het Centraal Planbureau. Grenzen vervagen, aan wereldwijde stromen kapitaal en werknemers wordt geen strobreed in de weg gelegd. De arbeidsmigratie neemt tal van vormen en kleuren aan. Onze pensioenfondsen beleggen nog meer over de grens. Het kartel van de Nederlandse banken krijgt op de thuismarkt met meer concurrentie te maken. Onze open economie kan profiteren. Landen strijden met elkaar om investeringen, hoogopgeleide werknemers en grondstoffen. Een aanzienlijk deel van de verplaatsbare arbeid verdwijnt mogelijk, zowel aan de onderkant als de bovenkant van de arbeidsmarkt. Cruciaal is daarom dat Nederland in deze race meekomt, dankzij een sterke concurrentiepositie. Insiders – op dit moment beschermd door het ontslagrecht – zijn nu de verliezende partij, doordat het arbeidsrecht wordt geliberaliseerd. De sociale bescherming verliest voor een deel haar collectieve karakter. Zij wordt meer afhankelijk van de mate waarin iemand in het verleden premie heeft betaald. Burgers moeten veel vaker private oplossingen zoeken om zich tegen sociale risico's in te dekken. Inkomens- en vermogensverschillen nemen toe.

Het scenario AZIATISCHE EEUW brengt de gevolgen in beeld voor de mobiliteit van arbeid en kapitaal – en daarmee indirect voor de sociale zekerheid – voor het geval het politieke en economische zwaartepunt verschuift naar Azië. Er vestigen zich hier niet veel Aziaten meer; andersom oefent het Verre Oosten een steeds grotere aantrekkingskracht uit op hogeropgeleiden in Nederland. Azië bepaalt in toenemende mate de spelregels die grensoverschrijdende arbeid, internationale handel en investeringen van multinationale ondernemingen beheersen. Hier is

de kernvraag of Nederland voldoende aansluiting kan vinden bij de opkomende Aziatische landen. Dat is moeilijker, wanneer die een machtig handelsblok zouden vormen dat de eigen markten afschermt. Van groot belang is ook hoe de Europese Unie reageert op de uitdaging uit het Verre Oosten. Om de concurrentie aan te kunnen, zal het stelsel van sociale zekerheid in de lidstaten van de Unie evolueren in de richting van het maatgevende model uit Azië. Dit komt neer op uitholling van sociale grondrechten. Bij de sociale verzekeringen doet het detacheringsregime steeds meer opgeld: werkers die tijdelijk in andere landen werken blijven verzekerd in hun woonland.

Het scenario STERK EUROPA, ten slotte, kent open binnengrenzen. In dit scenario treden de lidstaten van de Unie samen op als een krachtig regionaal blok. Daarvoor is het nodig dat landen veel bevoegdheden aan Brussel overdragen, om zodoende de basis te leggen voor een overtuigend gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de economie, migratie en sociale zekerheid. De sociale bescherming wordt uitgebreider op Europese leest geschoeid, zij het dat landen de mogelijkheid houden voor een '*opt out*' – ze doen niet mee – dan wel '*top ups*' – ze behouden zich het recht voor een eigen kers te leggen op de Europese taart. Inwoners van lidstaten met een genereus regime, zoals Nederland, zullen desondanks een stap(je) terug moeten doen.

Ook in dit scenario zonder nationale grenzen bloeit de open Nederlandse economie. Onze pensioenbesparingen kunnen veilig worden belegd binnen de verder uitdijende eurozone. In de Unie vloeien migratiestromen van krimpgebieden naar traditionele en nieuwe centra van bedrijvigheid. Tekorten op de arbeidsmarkt kunnen tot 2025 nog worden opgevangen door arbeidsmigranten uit oostelijk Europa.

9.5 Bevolkingsgroei tot en met 2025: één prognose

Ongeacht welk scenario de toekomst het beste benadert, één ding staat als een paal boven water. In alle gevallen is het met de binnenlandse productie en door beleggingen in het buitenland[23] verdiende nationale inkomen de kurk waarop de verzorgingsstaat drijft. Naarmate een land meer inwoners heeft, kan het in beginsel meer produceren. De leeftijdsopbouw van de bevolking is hierbij van belang. Kinderarbeid is in Nederland verboden en er bestaat leerplicht. De meeste jongeren doen daarna een vervolgstudie. Oudere scholieren en studenten hebben vaak al wel een deeltijdbaantje. Gemiddeld gaan mensen rond hun twintigste fulltime aan de slag. Vanaf een bepaalde leeftijd – in 2012 nog 65 jaar – hebben mensen recht op staatspensioen. Daarom stelt het Centraal Bureau voor de Statistiek de *potentiële* beroepsbevolking gelijk aan alle mensen uit de leeftijdsgroep van 20 tot en met 64 jaar. Begin 2012 gaat het om iets meer dan tien miljoen personen (tabel 9-4).[24]

23 Tegenover de investeringen en beleggingen van Nederlandse ondernemingen, pensioenfondsen en vermogende particulieren in het buitenland staan investeringen en beleggingen in ons land van buitenlandse partijen. Het saldo van de inkomende en de uitgaande stroom beleggingsopbrengsten telt mee bij de berekening van de hoogte van het nationale inkomen. Voor Nederland is dit saldo positief.

24 Centraal Bureau voor de Statistiek (2012c).

Tabel 9-4 **Bevolkingsprognose** (aantallen × miljoen)

Jaar	Totale bevolking	0-19 jaar	20-64 jaar	65 jaar tot AOW-leeftijd	AOW-leeftijd of ouder
2012	16,7	3,9	10,1	—	2,7
2020	17,1	3,8	10,0	0,3	3,1
2025	17,4	3,7	9,9	0,5	3,4

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2012c)

In de periode tot en met 2025 krimpt de zo gedefinieerde potentiële beroepsbevolking volgens de CBS-prognose met ongeveer tweehonderdduizend personen. Desondanks is de potentiële armee van werkenden tegen het midden van de jaren twintig groter dan in 2012. Dit komt door de voorgenomen verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Bij hun prognose veronderstellen de statistici van het CBS dat de AOW-gerechtigde leeftijd als uitvloeisel van het geldende regeerakkoord oploopt tot 67,5 jaar in het midden van de jaren twintig. Hierdoor groeit de potentiële beroepsbevolking volgens de nieuwe definitie met een half miljoen grijze en kalende hoofden. Zijn die jongere ouderen straks ook massaal aanwezig op de werkvloer? Dat staat te bezien. Dat hangt af van de mate waarin de arbeidsdeelname van ouderen meestijgt met de AOW-leeftijd.

De vooruitblik van het CBS leert nog iets. Ondanks de forse verhoging van de pensioenleeftijd telt Nederland in 2025 toch ruim een half miljoen AOW-ontvangers meer dan in 2012. De demografische tijdbom is dus niet volledig gedemonteerd. Hij tikt alleen langzamer.

9.6 Economische groei tot en met 2025: twee scenario's

Lang niet de gehele potentiële beroepsbevolking is daadwerkelijk economisch actief. Een deel van de twintigers studeert nog. Sommige werknemers zijn tijdelijk door ziekte uitgeschakeld. Anderen zijn blijvend arbeidsongeschikt verklaard. Door de crisis zitten in 2014 ook nog eens bijna achthonderdduizend arbeidsgeschikte mensen werkloos thuis.[25] Bovendien bieden ettelijke honderdduizenden mensen zich niet aan op de arbeidsmarkt. Zij hebben om die reden geen recht op een uitkering en laten zich onderhouden door een kostwinner of – in het geval van oudere kinderen, die (nog) thuis wonen – door hun ouders. De stijging van de productie en van het daarmee in Nederland verdiende inkomen hangt niet alleen af van het door de *actieve* beroepsbevolking gewerkte aantal uren. Ook de gemiddelde productie per gewerkt uur (de productiviteit) is natuurlijk van belang. Landen met een grote bevolking, zoals Nigeria, kennen toch armoede. Het inkomen per hoofd van de bevolking is er laag, doordat de productiviteit in dat land gering is. Sommige kleine landen, zoals Denemarken, zijn steenrijk. Het inkomen per hoofd is er hoog, dankzij de hoge arbeidsdeelname en de hoge productiviteit van de daar werkenden.

Het voorafgaande kan worden toegelicht aan de hand van de volgende definitievergelijking: het bbp per hoofd van de bevolking is gelijk aan het aantal gewerkte uren maal de productie per gewerkt uur, gedeeld door de bevolkingsomvang. Er zijn dus twee determinanten van het bbp per hoofd: (1) het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking en (2) de productie

25 Het gaat hier om mensen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Een deel van de bijstandstrekkers staat op grote afstand van de arbeidsmarkt.

per gewerkt uur. Ook voor de economische groei kan een definitievergelijking worden gegeven. Deze groei is gelijk aan de verandering in het aantal gewerkte uren (in procenten) plus de toename van de productie per gewerkt uur (in procenten).[26]

Aantal gewerkte uren

De CBS-bevolkingsprognose geeft aan dat de potentiële beroepsbevolking van 20-64 jaar in de periode tot en met 2025 met tweehonderdduizend personen krimpt. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd voegt weliswaar een half miljoen potentieel actieven toe, maar het is – zoals eerder gezegd – onzeker in hoeverre die straks daadwerkelijk aan het productieproces zullen deelnemen. Oudere werknemers zijn nu al oververtegenwoordigd in de bestanden van werklozen en arbeidsongeschikten. Een flink deel van de 65- en 66-jarige aanwas van de potentiële beroepsbevolking komt waarschijnlijk in allerlei uitkeringsregelingen terecht. Aannemelijk is dat de actieve beroepsbevolking – ondanks de verhoging van de pensioenleeftijd – in 2025 niet (veel) groter zal zijn dan nu het geval is. Werken in deeltijd wint nog steeds aan populariteit. Meer mensen werken dus minder uren. Ook wanneer aan die trend de komende jaren een einde komt, valt te verwachten dat het aantal in de Nederlandse economie gewerkte uren rond het midden van de jaren twintig niet sterk afwijkt van de huidige arbeidsinspanning. Tenzij de overheid erin zou slagen door haar beleid een *boost* te geven aan het totale aantal gewerkte uren.

Productie per uur

De organisatie van de arbeid, investeringen in kapitaalgoederen, technologische innovaties (en de bereidheid deze toe te passen) plus beschikbare natuurlijke hulpbronnen bepalen samen de haalbare verbetering van de productie per gewerkt uur.

Figuur 9-1 toont de groei van de Nederlandse economie in de periode 1949-2012. Voor de jaren vanaf 1970 is deze groei gesplitst in de bijdrage van de ontwikkeling van het aantal gewerkte uren en die van de groei van de arbeidsproductiviteit. Vanaf het begin van de jaren zeventig tot halverwege de jaren tachtig is de economische groei nagenoeg uitsluitend te danken aan de verbetering van de arbeidsproductiviteit; de werkgelegenheid in uren krimpt in deze jaren zelfs nagenoeg voortdurend. In de daaropvolgende vijftien jaar neemt het aantal gewerkte uren flink toe, dankzij de gematigde stijging van de arbeidskosten en de toestroom van vrouwen naar de arbeidsmarkt. Opvallend is de dalende trend bij de jaarlijkse verbetering van de arbeidsproductiviteit (figuur 9-2).

26 De groei van het bbp per hoofd van de bevolking is gelijk aan de economische groei na aftrek van de bevolkingsgroei.

Figuur 9-1 **Jaarlijkse volumeverandering van de productie, 1949-2012** (procenten)

Bron: De Kam (2012), p. 14

Figuur 9-2 **Jaarlijkse verandering van de arbeidsproductiviteit, 1970-2012** (procenten)

Bron: De Kam (2012), p. 14

De jaarlijkse verbetering van de arbeidsproductiviteit staat door verschillende oorzaken onder druk. Een groeiend deel van de beroepsbevolking werkt in de dienstverlening, waar de productie per uur minder snel stijgt dan in de industrie en de landbouw. Bovendien sluiten scholing en bekwaamheden van nogal wat schoolverlaters minder goed aan bij wat werkgevers vragen. Nu al moeten werkgevers de grootste moeite doen om voldoende technici en informatici te vinden. Steeds vaker zijn zij aangewezen op hooggeschoolde arbeidskrachten uit het buitenland om hun vacatures te kunnen vervullen. Tegelijkertijd groeit de werkloosheid onder jongeren van eigen bodem. Een belangrijke oorzaak is dat zij vaak een opleiding hebben gekozen die niet aansluit bij de vraag naar arbeid. Bovendien stapelen de aanwijzingen zich op dat de kwaliteit van het onderwijs achteruitgaat.[27]

Vooruitzichten voor de groei van de arbeidsproductiviteit

In een somber toekomstbeeld vertoont de arbeidsproductiviteit de komende decennia maar weinig dynamiek. Dat is eerder vertoond. Tussen 1270 en 1830 groeide het inkomen per hoofd in het Verenigd Koninkrijk jaarlijks gemiddeld met slechts enkele tienden van een procent.[28] Bij een min of meer gelijkblijvend aantal werkenden, die gemiddeld ongeveer evenveel uren per jaar werken als nu, groeit de economie tot 2025 dan met hooguit een half procent per jaar.[29]

Het Centraal Planbureau werkt met een optimistischer scenario voor de groeivooruitzichten, althans voor de periode 2013-2017.[30] Wel waarschuwt het planbureau uitdrukkelijk voor de veronderstellingen die aan dit beeld voor de middellange termijn ten grondslag liggen. Zo is aangenomen dat de eurocrisis niet escaleert en dat er geen nieuwe crisis in de financiële sector komt.[31] Hoe dan ook, het planbureau denkt dat onze economie in de genoemde periode *structureel* met gemiddeld 1,3 procent per jaar kan groeien (tabel 9-5).[32] [33] De toename van het arbeidsaanbod is in deze periode goed voor 0,3 procentpunt structurele economische groei. De verbetering van de arbeidsproductiviteit levert een bijdrage aan de structurele groei van een vol procentpunt.

Stel dat de omvang van de beroepsbevolking en het aantal gewerkte uren per economisch actieve na 2017 licht toenemen. Inderdaad is het beleid van de overheid erop gericht de arbeidsdeelname te vergroten. Nieuwe technische doorbraken kunnen de dalende trend bij de verbetering van de productiviteit keren. Onder deze omstandigheden zou de economische groei in het komende decennium structureel – dus afgezien van conjuncturele schommelingen – kunnen uitkomen op gemiddeld twee procent per jaar.

---

27 Zie de indringende beschouwing van Bastiaan Bommeljé (2013), De generatie Einstein kan niet spellen, niet rekenen en niet lezen, *NRC Weekend*, 2-3 februari.

28 Broadberry *et al.* (2011).

29 Dit is vergelijkbaar met het provocerend bedoelde perspectief dat Gordon (2012) schetst in een al veel geciteerd artikel. Zie Pielke (2012) voor scherpe en steekhoudende kritiek.

30 Het gaat om het middellangetermijnscenario dat is opgesteld voor de verkiezingen van 2012. De vermelde groeipercentages zijn gemiddelde cijfers voor 2013, 2014, … tot en met 2017.

31 Centraal Planbureau (2012d), p. 4.

32 De structurele groei van de economie is het groeitempo waarbij zowel het werkloosheidspercentage als de bezettingsgraad van de productiecapaciteit steeds gelijk is aan de waarde bij evenwicht op de markten. Deze groei is daarmee gelijk aan de groei van het structurele effectieve arbeidsaanbod plus de groei van de structurele arbeidsproductiviteit.

33 Het CPB gaat bij zijn sommen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën uit van een groei van de structurele arbeidsproductiviteit met 1,5 procent per jaar. Onder invloed van de crisis zou de toename van de structurele arbeidsproductiviteit in de periode 2013-2017 lager uitkomen.

Tabel 9-5 **Structurele economische groei** (jaarlijkse verandering in procenten)

	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017
Arbeidsaanbod (in uren)	1,3	0,5	0,7	0,3
Structurele arbeidsproductiviteit	1,4	1,3	0,9	1,0
Structurele economische groei	2,7	1,8	1,6	1,3

Bron: Centraal Planbureau (2012d), p. 12

Zo laten zich twee scenario's voor de komende tien tot vijftien jaar uittekenen. In het ene geval stokt de economische groei bij een half procent per jaar. In het andere geval komt de structurele economische groei uit op gemiddeld twee procent per jaar. Wil dit scenario realiteit worden, dan dient een einde te komen aan de afzwakking van de verbetering van de arbeidsproductiviteit. Daarnaast is vereist dat het aantal in de Nederlandse economie gewerkte uren duidelijk toeneemt. Welke acties kan de overheid met het oog hierop ondernemen?

9.7 Naar hogere economische groei

Om op een hoger groeipad te komen, kan de overheid drie soorten maatregelen nemen:

- stimuleren dat de arbeidsproductiviteit sneller toeneemt;
- bevorderen dat meer mensen aan de slag komen;
- werkenden prikkelen om meer uren te maken.

Arbeidsproductiviteit extra omhoog

De overheid beschikt nauwelijks over doeltreffende instrumenten om de productiviteit op middellange termijn substantieel op te voeren. Hogere uitgaven voor het onderwijs leiden niet vanzelfsprekend tot beter onderwijs. Beter onderwijs leidt niet per definitie tot productievere werkers. Het is waarschijnlijk ten minste zo doeltreffend om de toegang tot studierichtingen 'die opleiden voor toekomstige werkloosheid' sterk te beperken. Ook wanneer hogere onderwijsuitgaven wel gunstige gevolgen voor de arbeidsproductiviteit zouden hebben, is waarschijnlijk pas op een termijn van tien tot twintig jaar sprake van duidelijk meetbare positieve effecten.[34] Woordvoerders van het bedrijfsleven vragen regelmatig om extra subsidies voor onderzoek en ontwikkeling. Hoewel de overheidsuitgaven voor dit doel – die in belangrijke mate zijn gegoten in de vorm van belastingsubsidies – hoger liggen dan vroeger, is het een open vraag of dit soort beleid veel uithaalt. Veel van het bedoelde onderzoek zou binnen ondernemingen waarschijnlijk ook zonder de huidige subsidies plaatsvinden.

Arbeidsdeelname opvoeren

De ervaringen van de afgelopen twintig jaar leren dat de overheid over meer mogelijkheden beschikt om het arbeidsaanbod tot op zekere hoogte te sturen. Zo is de arbeidsdeelname van ouderen fors gedaald, toen in de eerste helft van de jaren tachtig regelingen tot stand kwamen die het voor werknemers mogelijk maakten om op financieel zeer gunstige voorwaarden ver-

34 Ook voor het omgekeerde verband bestaan aanwijzingen. De dalende kwaliteit van het (beroeps)-onderwijs en bezuinigingen op de uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek lijken pas met ruime vertraging door te werken in de groei van de arbeidsproductiviteit.

vroegd uit te treden. De overheid speelde hierbij een stimulerende rol, doordat de premies voor de vut fiscaal aftrekbaar waren gemaakt. In het midden van de jaren nul is besloten dat aan deze fiscale faciliteit een eind gaat komen. Tegelijkertijd kregen mensen die langer doorwerkten in ruil voor de gemiste vut-uitkering voortaan vaak een hoger ouderdomspensioen. Mede om deze reden is de arbeidsparticipatie van ouderen sterk gestegen. In 2006 lag de gemiddelde leeftijd waarop werkenden met pensioen gingen op 61 jaar. Slechts zes jaar later is de gemiddelde feitelijke pensioenleeftijd al opgelopen tot bijna 64 jaar.[35] Meer dan veertig procent van de werknemers is nu op het moment van pensionering 65 jaar of ouder. De opgetreden stijging van de gemiddelde leeftijd waarop mensen het arbeidsproces verlaten hangt mede samen met de problemen waarmee de pensioenfondsen te kampen hebben. Veel ouderen werken vermoedelijk wat langer door, omdat zij bang zijn dat hun pensioen bij eerder uittreden te laag zal zijn.

Pensioenleeftijd omhoog

Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd is een voor de hand liggende strategie om de arbeidsparticipatie te vergroten. Al sinds het einde van de negentiende eeuw staat de officiële pensioenleeftijd op 65 jaar. Anders dan een eeuw geleden zijn zestigplussers tegenwoordig in doorsnee nog lang niet versleten. Het werk is fysiek veel minder belastend, de levensomstandigheden zijn veel gezonder, de medische zorg staat op een onvergelijkbaar hoger peil. Veel zestigers zijn nog heel vitaal. Mensen uit deze leeftijdsgroep kunnen dus – in het algemeen gesproken – best een paar jaar langer doorwerken. Inderdaad wordt de AOW-leeftijd volgens de bestaande voornemens opgetrokken naar 66 jaar in 2018 en naar 67 jaar in 2021. Vervolgens zal de officiële pensioenleeftijd gekoppeld zijn aan de stijging van de gemiddelde levensverwachting.[36] Wel komt mogelijk een flink deel van de 65-plus-aanwas van de potentiële beroepsbevolking in allerlei uitkeringsregelingen terecht.

Niet-werkenden activeren

In vergelijking met de situatie in andere landen, is bij ons al een groot deel van de potentiële beroepsbevolking ingeschakeld bij de productie. Om de arbeidsdeelname verder op te voeren, moet de overheid het reservoir van de niet-werkenden aanboren. Het gaat daarbij niet uitsluitend om werklozen en gedeeltelijk arbeidsgehandicapten, maar ook om de niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers') die op dit moment geen betaald werk buitenshuis doen. De overheid kan werken voor uitkeringsontvangers financieel aantrekkelijker maken door:

- uitkeringen te verlagen, waardoor een baan in verhouding meer loont;
- werkenden in vergelijking met uitkeringsontvangers minder belasting te laten betalen, zodat zij in vergelijking met een uitkering netto meer van hun loon overhouden.

In Nederland wedt de overheid al jaren op beide paarden. Dat blijkt onder andere uit de ontwikkeling van de 'vervangingsratio'. De vervangingsratio geeft de verhouding weer tussen de netto-uitkering en het nettoloon. Voor de marktsector staat dit verhoudingsgetal nu gemiddeld op 65 procent. Het gemiddelde nettoloon is dus anderhalf keer (100/65) zo hoog als de gemiddelde netto-uitkering. Heel langzaam groeien lonen en uitkeringen verder uit elkaar. In de tweede helft van de jaren negentig lag de vervangingsratio namelijk nog iets boven de zeventig

35 Centraal Bureau voor de Statistiek (2013).
36 Maatgevend is de toename van de resterende levensverwachting van 65-jarigen ten opzichte van deze resterende levensverwachting in de periode 2001-2009.

procent. Deze trend bevestigt dat uitkeringsontvangers achterop raken en dat het aanvaarden van werk financieel aantrekkelijker is geworden.

Een belangrijke oorzaak is de verhoging van de heffingskorting voor werkenden. Mensen met een uitkering lopen deze arbeidskorting mis. Dankzij deze belastingkorting houden economisch actieven van hetzelfde bruto-inkomen maandelijks netto méér over dan uitkeringsontvangers. Dit verschil maakt het aanvaarden van een baan financieel aantrekkelijker. De arbeidskorting[37] gaat in deze kabinetsperiode tamelijk fors omhoog. In 2014 bedraagt zij voor werkenden met een inkomen vanaf € 19.428 al € 2.097. Het verschil tussen werken en niet-werken bedraagt in 2014 voor werkenden met een laag inkomen door de extra verhogingen van de arbeidskorting tot en met 2014 netto al € 175 per maand (bij een gelijk bruto-inkomen). Dit kan mensen prikkelen om sneller een aangeboden werkkring te aanvaarden. Voor hogere inkomens neemt de arbeidskorting voortaan sterker af bij een stijging van het inkomen dan in het verleden het geval was. De arbeidskorting is in 2014 voor inkomens vanaf € 40.721 lager naarmate het inkomen hoger is. Voor mensen met een inkomen vanaf € 83.971 bedraagt zij in 2014 € 367.[38] Werkenden met een inkomen tussen de twee genoemde inkomensgrenzen houden van een euro extra inkomen (nog) minder over, doordat zij een stukje arbeidskorting verliezen. Het gevolg is een hogere marginale druk, die het arbeidsaanbod kan ontmoedigen.[39]

Een nieuwe huishoud*uitkering*stoets voorkomt dat uitkeringen zich binnen een huishouden opstapelen. Wanneer iemand met een AOW-uitkering intrekt bij een van de kinderen, die zonder werk zit of arbeidsongeschikt is verklaard, volgt bijvoorbeeld een korting op de AOW-uitkering, die in de wandeling al bekend staat als de 'mantelzorgboete'. Deze korting is verdedigbaar, omdat het gezamenlijk voeren van een huishouden schaalvoordelen oplevert. De uitkeringsontvangers kunnen de vaste lasten (wonen, energie) en de kosten van de krant immers delen. Bij het afsluiten van de tekst is onbekend of de Eerste Kamer met deze wetswijziging zal instemmen. De huishouduitkeringstoets maakt het lonend om aan het werk te gaan, doordat het loon van een huisgenoot die toetreedt tot de arbeidsmarkt niet in mindering wordt gebracht op de uitkeringen in het huishouden. Bij de eerder voorgestelde huishoud*inkomens*toets is dat anders. Daarbij worden de uitkeringen van leden van een huishouden direct voor het volle pond gekort met het loon dat een huisgenoot gaat verdienen. Dat stimuleert natuurlijk niet om aan de slag te gaan.

Prikkels voor werklozen

De maximale duur van een uitkering op basis van de Werkloosheidswet gaat volgens het regeerakkoord terug naar 24 maanden. Alleen de eerste twaalf maanden bedraagt de uitkering nog zeventig procent van het vroeger verdiende loon (met een maximum). De volgende twaalf maanden zakt de uitkering tot zeventig procent van het wettelijk minimumloon. De sterke daling van de WW-uitkering na het eerste jaar zal mensen sterker motiveren op zoek te gaan naar een nieuwe baan. Bij het sociaal akkoord uit april 2013 heeft het kabinet toegezegd de laatstbedoelde hervorming van de WW achterwege te zullen laten. Wel gaat de uitkeringsduur terug naar maximaal 24 maanden.[40]

37 Zie onderdeel 5.5.

38 Na 2014 wordt de arbeidskorting voor hogere inkomens in twee stappen verder afgebroken, tot nul. Hierdoor bestaat, te beginnen in 2016, vanaf een inkomen van circa € 110.000 niet langer recht op arbeidskorting.

39 Zie onderdeel 5.3 en onderdeel 6.6.

40 Zie: Tweede Kamer (2012-2013c). Wel mogen werkgevers en werknemers via het cao-overleg een privaat gefinancierde verlenging van de WW-duur afspreken (onderdeel 10.1).

Prikkels voor nabestaanden

Als uitvloeisel van het regeerakkoord wilde het kabinet-Rutte II de looptijd van de nabestaandenuitkering voor 'nieuwe gevallen' beperken tot maximaal een jaar. In die tijd moesten zij een baan zoeken. Anders kwamen ze in de bijstand terecht. Deze verandering van de regels had enig extra arbeidsaanbod kunnen uitlokken. Bij het *Begrotingsakkoord 2014* is deze maatregel echter teruggedraaid.

Prikkels voor werkgevers

De hierboven summier opgesomde ingrepen zijn bedoeld om mensen naar de arbeidsmarkt te duwen. Heeft die inzet van beleidsmakers succes, dan verruimt het aanbod van arbeid. Wil dat tot extra werkgelegenheid leiden, dan moeten daar aan de vraagkant van de arbeidsmarkt natuurlijk wel voldoende geschikte banen tegenover staan. Dat is op dit moment niet het geval. Werkgevers staan niet te trappelen om mensen met een arbeidshandicap, en slechtopgeleide of anderszins minder geschikt geachte sollicitanten in dienst te nemen. Om ze toch te verleiden, volgt geen 'strafpremie' voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering, wanneer arbeidsgehandicapte medewerkers onverhoopt uitvallen. Dit haalt onvoldoende uit. Deze categorie werknemers heeft in het algemeen veel meer begeleiding nodig. Werkgevers betwijfelen of dat uit kan. De overheid zou natuurlijk het goede voorbeeld moeten geven, maar ook overheidsinstellingen hebben nog maar weinig mensen uit deze doelgroep in dienst.

In één opzicht legt het regeerakkoord werkgevers hier een nieuwe verplichting op. Met ingang van 2015 dienen middelgrote en grote arbeidsorganisaties een bepaald aantal arbeidsgehandicapten in dienst te hebben, anders is per onvervulde plek een boete verschuldigd. Dit 'quotum' wordt in zes jaar tijd stapsgewijs ingevoerd. Bij het *Sociaal Akkoord* uit april 2013 hebben de werkgevers toegezegd dat ze uiterlijk in 2026 in totaal 125 duizend extra banen voor arbeidsgehandicapten zullen realiseren, waarvan 25 duizend bij de overheid. Bij het *Begrotingsakkoord 2014* hebben de daaraan deelnemende partijen afgesproken dat werkgevers al in 2014 vijfduizend mensen met een beperking aan werk moeten helpen. Worden deze toezeggingen en verwachtingen niet gerealiseerd, dan dreigt het kabinet alsnog met een wettelijke regeling te komen, die werkgevers verplicht een bepaald quotum arbeidsgehandicapten op de loonlijst te hebben. Een werkgever die zijn quotum niet haalt, wordt dan een boete verschuldigd.

Op de bodem van de arbeidsmarkt

Via de Participatiewet hoopt de regering ook de arbeidsdeelname van langdurig werklozen en mensen met geestelijke of lichamelijke beperkingen op te schroeven, onder regie van samenwerkende gemeenten.[41] Daar staat tegenover dat in deze kabinetsperiode bijna twee miljard euro wordt bezuinigd op de beschermde arbeid in sociale werkplaatsen en op voorzieningen om mensen te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Het is heel wel mogelijk dat als gevolg van deze bezuinigingen meer mensen buiten spel komen te staan dan er door de andere maatregelen emplooi vinden.

Verder wil het kabinet dat de sociale diensten bijstandsontvangers strenger gaan aanpakken. De bijstandsuitkering wordt straks bijvoorbeeld drie maanden gestopt, wanneer 'klanten' de sollicitatieplicht niet naleven. Bij al deze pogingen mensen uit het reservoir van de niet-werkenden te activeren is het probleem, dat zij doorgaans niet beschikken over de door werkgevers gevraagde capaciteiten. Bovendien bestaan sterke aanwijzingen dat werkgevers sommige groepen werkzoekenden discrimineren.

41 Zie onderdeel 10.1 en onderdeel 10.2.

Niet-uitkeringsgerechtigden

Zoals gezegd zijn 'nuggers' een van de doelgroepen van het activeringsbeleid. Zij geven er kennelijk de voorkeur aan zich door een kostwinner te laten onderhouden, of zij voelen zich volstrekt kansloos op de arbeidsmarkt. Het gaat vooral om laagopgeleide vrouwen – voor wie de arbeidsmarkt weinig interessante banen te bieden heeft – en oudere vrouwen, die na hun huwelijk volgens het in het verleden gangbare rolpatroon niet hebben geprobeerd om een betaalde baan te vinden. Het belastingvoordeel voor partners van kostwinners wordt sinds 2009 langzaam weggewerkt. Daarbij blijven mensen die voor 1972 zijn geboren overigens buiten schot. Doordat de 'aanrechtsubsidie' van nuggers wegvalt, gaat het huishouden van een kostwinner die werkt tegen het minimumloon er uiteindelijk fors op achteruit. Het kabinet-Rutte I heeft besloten dit inkomensverlies te laten doorwerken naar de laagste sociale uitkeringen. Wel is de doorwerking van de afbraak van de 'aanrechtsubsidie' naar de minimumuitkeringen vervolgens in een lagere versnelling gezet, om het koopkrachtverlies voor de getroffen groep huishoudens te beperken.[42] Dit heeft een averechts effect op de nagestreefde vergroting van de arbeidsparticipatie, doordat het verschil tussen het nettominimumloon (dat wordt getroffen door de volle afbraak van de 'aanrechtsubsidie') en de nettominimumuitkeringen (met vertraagde afbraak van die subsidie) tijdelijk kleiner wordt. Vanuit de uitkeringssituatie laagbetaald werk vinden, loont dus minder.

Het arsenaal van de overheid bevat meer instrumenten dan uitkeringen en belastingen. Tegen het midden van de jaren nul is geprobeerd vrouwen te verleiden (meer uren) te gaan werken door de overheidssubsidie voor kinderopvang fors te verruimen. Die maatregel haalde betrekkelijk weinig uit. Mede om deze reden is de kinderopvangtoeslag bij opeenvolgende bezuinigingsoperaties van de laatste paar jaar weer (wat) verlaagd.

Prikkels voor deeltijders

Ook wanneer deze vormen van activeringsbeleid succes hebben – wat allesbehalve zeker is – dient te worden bedacht dat de tot nu toe genoemde doelgroepen niet erg productief zijn, in de zin dat hun inspanning in economische zin relatief weinig waarde toevoegt. Dat blijkt onder andere uit hun lage arbeidsbeloning. Het groeitempo van de economie is er veel meer mee gediend, wanneer hoogopgeleiden die momenteel in deeltijd werken – hoofdzakelijk vrouwen –, besluiten om zich een groter aantal uren voor de arbeidsmarkt beschikbaar te stellen. De overheid kan dit bevorderen door regelingen voor zorgverlof en kinderopvang financieel ruimer toegankelijk te maken[43] en door kinderopvang thuis in verhouding duurder te maken. Dit laatste kan door de kinderbijslag te beperken. Dankzij deze uitkering hoeven mensen met kinderen minder snel de deur uit om te gaan verdienen. Verlaging van de kinderbijslag kan dus een middel zijn om te bereiken dat mensen meer uren gaan werken. Op de kinderbijslag wordt de komende jaren inderdaad enigszins beknibbeld; de hoogte van de uitkering wordt niet aangepast aan de geldontwaarding. Voor het overige gaat het beleid echter precies de andere kant op, doordat tweeverdieners als gevolg van recente bezuinigingen voor de opvang van hun kinderen dieper in de buidel moeten tasten.

42 AOW-ontvangers worden bij deze maatregel uit de wind gehouden. Hun uitkering wordt niet verlaagd in lijn met de afbraak van de 'aanrechtsubsidie'. Dat is opvallend. Senioren zijn financieel toch al beter af, doordat zij een extra koopkrachttoeslag ontvangen (onderdeel 6.3) en bij de inkomensheffing profiteren van een extra heffingskorting.

43 Wanneer de overheid kinderopvang goedkoper maakt (voor werkende ouders), zullen de inkomensverschillen toenemen in het geval dat vooral hogeropgeleiden – die gemiddeld meer verdienen – hierdoor extra van deze voorziening gebruik gaan maken.

Wanneer deeltijdwerkers – vrouwen en mannen – om andere redenen dan de zorg voor hun kroost de voorkeur geven aan een minder dan volledige werkweek, dan zal het voor de overheid niet eenvoudig zijn die preferenties bij te buigen. Wellicht zouden financiële prikkels in de vorm van belastingfaciliteiten voor voltijdwerkers enig soelaas kunnen bieden, maar ervaringen opgedaan met zulke vormen van gedetailleerd fiscaal 'instrumentalisme' mogen hier een waarschuwing zijn.[44] Een fiscale faciliteit voor voltijdwerkers zou bovendien erg fraudegevoelig zijn. Sommige werkgevers zullen er geen been in zien om een verklaring af te geven dat hun deeltijdwerkers fulltime in functie zijn, wanneer werknemers dankzij die verklaring minder belasting hoeven te betalen. Bovendien ontbreekt de budgettaire ruimte voor de invoering van een substantiële faciliteit voor voltijders, gezien het feit dat de lasten in de periode 2011-2017 volgens het regeerakkoord juist met 21 miljard euro (in prijzen van 2012) omhooggaan.[45]

De feitelijke ontwikkeling staat haaks op wat Haagse beleidsmakers nastreven, zoals blijkt uit de dalende trend van de 'deeltijdfactor'. Die drukt de werktijd van werkzame personen uit in procenten van een voltijdbaan. De deeltijdfactor is duidelijk lager dan 1, doordat tegenover een groot aantal voltijdwerkers ook veel mensen met een kleine deeltijdbaan staan. Aan het begin van deze eeuw bedroeg de deeltijdfactor nog 0,8. *Gemiddeld* hadden actieven toen dus al een vierdaagse werkweek. Inmiddels is de deeltijdfactor teruggelopen tot 0,77.[46] Mensen werken tegenwoordig gemiddeld al minder dan vier dagen in de week.

De overheid moet dus tegen de stroom inroeien. Bij pogingen om werkenden te prikkelen meer uren te gaan werken zijn vooral vrouwen, die nu hoofdzakelijk in deeltijd werken, de doelgroep. Hier stuit de overheid op een bijkans onneembare barrière. Nederlandse vrouwen hebben klaarblijkelijk een tamelijk sterke voorkeur voor vrije tijd. Anders zouden zij wel actiever zoeken naar voltijdbanen. Dat zij hun voorkeur voor vrije tijd waar kunnen maken, vergroot trouwens de nationale welvaart. Die welvaartswinst is niet zichtbaar in de Nationale rekeningen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek meet in de nationale boekhouding alleen de waarde van de tegen geld geruilde productie en het daarmee in Nederland verdiende inkomen. Doordat de waardering van vrije tijd buiten de boeken blijft, schiet deze maatstaf ernstig tekort om de nationale welvaart te bepalen.

9.8 Slotsom

Scenario's zijn geen toekomstvoorspellingen, maar zij geven een samenhangend beeld van denkbare ontwikkelingen in de toekomst. Recente scenario's van het Centraal Planbureau bevatten niet langer quasi-precieze cijfers voor perioden tot dertig jaar na dato. In die zin hebben de rekenmeesters van de regering het idee dat de toekomst planbaar zou zijn definitief vaarwel gezegd. Uitzondering zijn CPB-becijferingen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën tot in de verre toekomst. Bij deze exercities blijven alle bestaande overheidsregelingen van kracht. De toekomstige ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten van de overheid wordt bepaald door veranderingen in omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking, uitgaande van een verondersteld groeitempo van de arbeidsproductiviteit en van de werkgelegenheid. Het CPB maakt de bedoelde berekeningen om een beeld van de (on)houdbaarheid van de overheidsfinanciën te schetsen.

44 Stevens (2013), p. 156.
45 Suyker (2013), p. 3.
46 Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen.

Bij het aftasten van vooruitzichten voor de sociale zekerheid in de periode tot en met 2025 moeten toch knopen worden doorgehakt. Hoe ontwikkelt zich de omvang van de potentiële beroepsbevolking – gegeven de beoogde verhoging van de pensioenleeftijd? De bevolkingsprognose van het CBS biedt hier het meest betrouwbare handvat. Wat betreft de economische groei in de periode 2013-2025 maakt dit hoofdstuk een beredeneerde keuze voor twee varianten. Bij de ene variant groeit de economie structureel met gemiddeld slechts een half procent per jaar. Bij de andere variant neemt zowel het aantal gewerkte uren als de arbeidsproductiviteit toe en komt een groei van twee procent per jaar binnen bereik, mede doordat het activerende beleid van het huidige kabinet vrucht draagt.

10

Inkomensbescherming op weg naar het jaar 2025

10.1 Van akkoord naar akkoord

Het regeerakkoord dat het fundament legt onder het kabinet-Rutte II voorziet in netto 15 miljard euro aan bezuinigingen en lastenverzwaringen. Tekortverkleinende maatregelen in deze orde van grootte remmen de economische groei op korte en middellange termijn af. Daarom raamt het Centraal Planbureau in het najaar van 2012 de toename van het bruto binnenlands product (bbp) in de periode 2013-2017 niet hoger dan gemiddeld 1¼ procent per jaar, terwijl eerder – ongerekend de invloed van het kabinetsbeleid – een gemiddelde toename van 1½ procent per jaar werd verwacht. Bij het opstellen van deze ramingen konden de 'rekenmeesters' van het CPB niet bevroeden dat het economisch herstel ongebruikelijk lang op zich zou laten wachten. In 2013 kromp de economie met driekwart procent. Daar gingen enkele jaren met (forse) krimp en aarzelende groei aan vooraf. Uiteindelijk verdient Nederland in 2014 nog altijd 2,6 procent minder dan aan de vooravond van de grote recessie het geval was (tabel 10-1). In het jaar waarin Lehman Brothers failliet ging was het bbp (in prijzen van 2014) ongeveer 16 miljard euro hoger dan in 2014 – een cijfer dat de nationale verarming in een notendop samenvat.

Door de economische krimp is het aantal mensen in de WW en de bijstand sinds 2008 bijna verdubbeld. Een slinkend leger werkenden – omgerekend in volle banen zijn er 170 duizend minder economisch actieven – moet niet alleen de kost verdienen voor bijna tweemaal zoveel werklozen, maar dient daarnaast een snel uitdijende groep ouderen te onderhouden. In 2014 is het aantal AOW-ontvangers al bijna een half miljoen hoger dan in 2008 (tabel 10-1).

De ontwikkeling van de werkloosheid in de rest van de lopende kabinetsperiode is onzeker. Het staat daarentegen vast dat het aantal pensioengerechtigde *babyboomers* rap blijft toenemen, ondanks de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd.

Tabel 10-1 **De Nederlandse economie, aantallen werkenden en uitkeringsontvangers**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	mutatie
Bbp (indexcijfer, 2008 = 100)	100	96,3	97,7	98,6	97,4	96,7	97,4	- 2,6
Arbeidsvolume (arbeidsjaren)	6.481	6.414	6.370	6.402	6.403	6.328	6.295	- 186
Inactieven (uitkeringsjaren)								
• werklozen (WW en bijstand)	423	475	542	550	592	697	770	+ 347
• ouderen	2.480	2.544	2.605	2.695	2.811	2.904	2.975	+ 495

Bron: Centraal Planbureau (2014), internetbijlagen

Begrotingsakkoord 2013

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II komt niet uit de lucht vallen. *Bruggen slaan* bouwt verder op het *Begrotingsakkoord 2013*. In het prille voorjaar van 2012 wordt duidelijk dat het begrotingstekort in 2012 en 2013 veel hoger dreigt uit te komen dan eerder met de Europese

Unie is afgesproken. Alleen dankzij gedoogsteun van de Partij Voor de Vrijheid beschikt het kabinet-Rutte I op dat moment over de – kleinst mogelijke – zetelmeerderheid in de Tweede Kamer. De PVV toont zich niet bereid politieke steun te geven aan nieuwe tekortreducerende maatregelen. Direct na de daaropvolgende kabinetscrisis gaan VVD en CDA diep door het stof. De liberalen en de christendemocraten tonen zich bereid tot vérgaande concessies aan drie 'constructieve' oppositiepartijen – D66, GroenLinks en de ChristenUnie –, uit angst anders af te gaan in Brussel. Daar werpt Nederland zich immers sinds jaar en dag op als voorvechter van streng begrotingsbeleid. Het *Begrotingsakkoord 2013*, waarover de vijf genoemde partijen eind april 2012 overeenstemming bereiken, dringt het tekort inderdaad terug. Dit resultaat wordt niet zozeer bereikt door extra bezuinigingen, als wel hoofdzakelijk via nieuwe lastenverzwaringen voor burgers en bedrijven.[1] Als gevolg van de afspraken van het kwintet nemen de overheidsuitgaven voor inkomensbescherming per saldo zelfs met bijna 1 miljard euro *toe* (tabel 10-2).[2]

Tabel 10-2 **Meer (+) en minder (-) geld voor inkomensbescherming, 2013-2017**
(× miljard euro, in prijzen van 2012)

	Begrotingsakkoord 2013	Bruggen slaan
Terugdraaien van de Wet werken naar vermogen (Participatiewet)	0,7	
Hogere zorgtoeslag als compensatie voor groter eigen risico	0,6	
(Versnelde) verhoging van de AOW-leeftijd	-1,3	-2,1
Weglek naar andere uitkeringen door hogere AOW-leeftijd	0,5	1,9
Kortere duur van de WW-uitkering		-0,7
Verlagen van de kinderbijslag		-0,6
Afschaffen toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand		-0,4
Verruiming van het kindgebonden budget (per saldo)		1,0
Participatiewet		-0,4
Quotum arbeidsgehandicapten		-0,2
Overige intensiveringen (+) / besparingen (-)	0,4	-0,5
Extra uitgaven voor huurtoeslag door huurstijgingen		0,2
Intensivering armoedebeleid		0,1
Nettoverandering, totaalbedrag	0,8	-1,7

Bronnen: Centraal Planbureau (2012c), p. 34 en p. 37; Centraal Planbureau (2012d), p. 57 en p. 60

Zeker, het akkoord regelt in de sfeer van de sociale zekerheid ook bezuinigingen. Zo levert de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd een besparing van 1,3 miljard euro op. Kruimelwerk voegt daar 0,1 miljard euro bezuinigingen aan toe. Diverse andere aanpassingen kosten de schatkist echter geld, in totaal liefst 2,2 miljard euro. Zo schrappen de vijf partijen een voorloper van de Participatiewet, wat ten opzichte van de plannen van het kabinet-Rutte I een besparingsverlies van 0,7 miljard euro oplevert. De vijf verhogen de zorgtoeslag, om huishoudens gedeeltelijk te compenseren voor het grotere eigen risico bij de basisverzekering tegen ziektekosten. Deze

1 Zie tabel 1-5 in onderdeel 1.7.
2 De genoemde bedragen worden bereikt in 2017 en zij luiden in euro met de koopkracht van 2012.

compensatie vergt 0,6 miljard euro. De bezuiniging door de verhoging van de AOW-leeftijd lekt voor een deel weg, doordat een grote groep ouderen in het voorportaal van de AOW langer een beroep blijft doen op andere, duurdere uitkeringsregelingen. Het CPB becijfert dit besparingsverlies op een half miljard euro.

Regeerakkoord kabinet-Rutte II

Vrij vlot na de vervroegde Kamerverkiezingen in september 2012 verenigen VVD en PvdA hun krachten. Het regeerakkoord *Bruggen slaan* snijdt per saldo 1,7 miljard euro weg uit de overheidsuitgaven voor inkomensbescherming.[3] Deze besparing is berekend ten opzichte van de uitgavenontwikkeling op het 'basispad', inclusief de uitgavenverhoging uit het *Begrotingsakkoord 2013* met per saldo 0,8 miljard euro. Het eindresultaat van de ingrepen uit beide akkoorden is dus dat de uitgaven voor inkomensbescherming met 0,9 miljard euro dalen. Beide regeringspartijen vinden een groot deel van de beoogde bezuinigingen door de AOW-gerechtigde leeftijd versneld te verhogen. Al in 2021 komt die hierdoor op 67 jaar te liggen.[4] De versnelling scheelt in 2017 2,1 miljard euro aan uitgaven voor het staatspensioen. Het overgrote deel van de opbrengst lekt echter weg, doordat veel mensen, die bijna aan de AOW toe zijn, al een beroep doen op de arbeidsongeschiktheidsverzekering of op de WW. Die uitkeringen zijn in het algemeen hoger dan de AOW-uitkering. Hierdoor is de opbrengst van de versnelde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd in 2017 per saldo nog uiterst beperkt: 0,2 miljard euro.

De hervorming van de Werkloosheidswet is goed voor 0,7 miljard euro. De maximale duur van de WW-uitkering – op dat moment nog 38 maanden – gaat volgens het regeerakkoord per 1 juli 2014 voor nieuwe instromers terug naar 24 maanden. Bestaande rechten worden gerespecteerd. De eerste twaalf maanden is de WW-uitkering in het kabinetsplan nog gerelateerd aan het laatstverdiende loon (net zoals nu); de tweede twaalf maanden wordt zij afgeleid van het wettelijk minimumloon.

De kinderbijslag voor kinderen van 6-17 jaar gaat volgens het regeerakkoord de komende jaren omlaag tot de lagere bedragen, die gelden voor de jongste spruiten. Geraamde opbrengst: 0,6 miljard euro. Tegelijk gaat het kindgebonden budget extra omhoog, waarvoor per saldo 1 miljard euro is uitgetrokken. De samenloop van deze ingrepen bewerkstelligt dat de overheidssteun voor gezinnen met kinderen verschuift naar de lagerbetaalden, want de aanspraak op het kindgebonden budget is geringer, naarmate iemand meer verdient. Dit is maar een onder de vele maatregelen uit het regeerakkoord, die het financiële tweerichtingsverkeer tussen huishoudens en de schatkist inkomensafhankelijker maken.[5]

Het is niet ondenkbaar, dat deze beweging van voor iedereen gelijke, 'universele' uitkeringen naar gerichte financiële ondersteuning voor de lagere inkomensgroepen het draagvlak voor de verzorgingsstaat ondergraaft, vooral bij mensen uit de middenklassen. Weten deze 'hardwerkende Nederlanders' hun positie door eigen inspanningen te verbeteren, dan verliezen zij vaak (een deel van) hun aanspraken op inkomensafhankelijke financiële ondersteuning door de overheid. Steun die onverminderd wordt getrokken door mensen met lage inkomens, van wie – terecht of ten onrechte – het beeld bestaat dat sommigen uit die groep meer zouden kunnen doen om hun afhankelijkheid van uitkeringen en toeslagen te verminderen.

De toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand verdwijnt. Voortaan is hun bijstands-

3 Ook deze bedragen worden in 2017 bereikt en luiden in prijzen van 2012.
4 Volgens het *Begrotingsakkoord 2013* zou de AOW-leeftijd pas in 2023 op 67 jaar uitkomen.
5 Als ander voorbeeld wordt in onderdeel 11.2 genoemd dat de toegang tot gesubsidieerde huishoudelijke hulp voor de midden- en de hogere inkomensgroepen straks is afgegrendeld.

uitkering gelijk aan die van alleenstaanden, namelijk zeventig procent van het nettominimumloon. Zo wordt bijna een half miljard euro bespaard. De gevolgen van deze bezuiniging worden verzacht door het inkomensafhankelijke kindgebonden budget voor alleenstaande ouders te verhogen met € 2.800 per jaar.

Het kabinet stelt zich ten doel dat iedereen als volwaardig burger mee kan doen aan de samenleving. Bij voorkeur via een reguliere baan, maar als dat (nog) een brug te ver is, door op een andere manier mee te doen. Blijkens het regeerakkoord wil het kabinet dit doel dichterbij brengen door regelingen voor drie groepen te combineren in één nieuwe Participatiewet. Het gaat om mensen die werkzaam zijn via de sociale werkvoorziening (WSW), bijstandontvangers die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt, en jonggehandicapten met een Wajong-uitkering. In totaal omvat de doelgroep zevenhonderdduizend mensen, in het algemeen met een (ernstige) arbeidsbeperking. De gevolgen van deze operatie zijn ingrijpend, zowel voor de mensen die op dit moment een beroep op de genoemde regelingen doen, als voor de gemeenten die de Participatiewet gaan uitvoeren. De sociale werkplaatsen worden sterfhuizen. Het aantal mensen dat actief is via de sociale werkvoorziening (honderdduizend) wordt geleidelijk teruggebracht tot niet meer dan dertigduizend. Deze resterende plaatsen zijn gereserveerd voor mensen met de indicatie 'beschut werk'. Geen enkele van de huidige WSW'ers hoeft echter te vrezen voor zijn baan. Alle WSW'ers blijven in dienst van de sociale werkverschaffing, totdat zij regulier werk vinden (wat op dit moment uitzonderlijk is) of uitstromen door arbeidsongeschiktheid dan wel het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. De bestaande budgetten om mensen in de reguliere arbeidsmarkt te integreren worden samengevoegd, en geleidelijk verminderd. Het CPB raamt de totale via de invoering van de Participatiewet haalbare besparing op 0,4 miljard euro in 2017. Structureel loopt deze bezuiniging veel hoger op.

Bedrijven met meer dan 25 werknemers krijgen volgens het regeerakkoord een quotum opgelegd voor het aantal arbeidsgehandicapten op hun loonlijst, en – bij het niet halen daarvan – een boete van € 5.000 per onbezette werkplek. Boete-inkomsten en lagere uitkeringslasten leiden volgens het CPB in 2017 tot een besparing van 0,2 miljard euro.

Sociaal akkoord

Het sociaal akkoord[6] uit april 2013 breekt het regeerakkoord al na een half jaar open. Deze overeenkomst is het resultaat van een succesvolle poging van het kabinet om vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties te committeren aan de herziening van de sociale zekerheid. Opnieuw is 'smeergeld' nodig, dit keer om de sociale partners 'om te kopen'. Allereerst trekt het kabinet zowel in 2014 als in 2015 telkens driehonderd miljoen euro uit voor bedrijven die met ontslag bedreigde werknemers bijscholen voor een andere sector, en hen zo van baan naar baan helpen. Het opstellen van deze 'sectorale plannen' blijkt in de praktijk heel wat voeten in de aarde te hebben, want om voor subsidie in aanmerking te komen moeten de indieners van een sectorplan aan een hele reeks voorwaarden voldoen. In aanvulling hierop stelt het kabinet op korte termijn nog eens bijna tweehonderd miljoen euro beschikbaar voor extra inspanningen om jongeren en ouderen aan de slag te krijgen.

Als uitvloeisel van het sociaal akkoord staat de versobering van de Werkloosheidswet op een lager pitje en gaat zij later in. De maximumduur van de publiek gefinancierde WW-uitkering gaat nog steeds terug naar 24 maanden, maar de hoogte van de WW-uitkering blijft ook in het

6 Tweede Kamer (2012-2013c). Het sociaal akkoord bevat ook nieuwe afspraken over de fiscale behandeling van het sparen voor aanvullend pensioen. Zie onderdeel 12.4.

tweede jaar loongerelateerd. Via het cao-overleg kunnen werkgevers en werknemers een privaat gefinancierde verlenging van de WW-duur afspreken, waardoor de huidige duur van 38 maanden gehandhaafd kan blijven.

Ook de plannen voor de Participatiewet zijn in een aantal opzichten aangepast. De invoeringsdatum schuift op van 2014 naar 2015. Dit uitstel geeft het kabinet meer gelegenheid voor uitvoerig overleg met de gemeenten, die immers een centrale rol krijgen bij de uitvoering van de wet.

In het sociaal akkoord is afgesproken dat werkgevers zich (oplopend tot 2026) garant stellen voor honderdduizend extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking, die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen, of die uitsluitend het WML kunnen verdienen met persoonlijke ondersteuning op de werkplek door een *job coach*. Op haar beurt belooft de overheid 25 duizend extra banen voor deze doelgroep te zullen scheppen. Op deze voornemens zijn voor de eerstkomende jaren concrete aantallen geplakt. Vanaf 2014 stelt de overheid elk jaar 2.500 nieuwe banen open voor mensen met een arbeidsbeperking. In de marktsector moeten in de periode 2014-2016 in totaal 13.500 aangepaste en/of gesubsidieerde extra banen voor de doelgroep ontstaan.[7] Deze afspraken zijn niet vrijblijvend. Mochten werkgevers onvoldoende banen realiseren, dan treedt na overleg met sociale partners en de gemeenten alsnog een quotumregeling in werking. Grotere arbeidsorganisaties zijn dan verplicht een bepaald percentage arbeidsgehandicapten op de loonlijst te hebben. Halen zij hun quotum niet, dan volgt per onbezette plaats een boete. Deze terugvaloptie stond als hoofdlijn in *Bruggen slaan*.

Het is niet eenvoudig, om arbeidsgehandicapten bij bedrijven binnen te loodsen. Daarom stipuleert het sociaal akkoord dat gemeenten en sociale partners in 35 arbeidsmarktgebieden een werkbedrijf gaan oprichten. Die werkbedrijven vormen de schakel tussen mensen met een arbeidsbeperking en de werkgevers. Mensen die via het werkbedrijf bemiddeld worden, ontvangen tijdens hun proefplaatsing een uitkering van de gemeente. Voorafgaand aan hun definitieve plaatsing worden zij dus betaald op uitkeringsniveau. Het werkbedrijf bepaalt van iedere persoon uit de doelgroep de loonwaarde op de werkplek, in samenspraak met de betrokken werkgever. Het draagt verder zorg voor de noodzakelijke begeleiding op de werkplek. Deze constructie wordt door vertegenwoordigers van gemeenten en sociale partners momenteel opgetuigd in een nieuw overlegorgaan, de Werkkamer.

Om mensen die niet op eigen kracht het wettelijk minimumloon kunnen verdienen[8] toch inzetbaar te maken, ontvangen hun werkgevers straks een loonkostensubsidie. Het subsidiebedrag overbrugt het verschil tussen het WML en de 'loonwaarde' van de arbeidsgehandicapte. Die werknemer verdient het minimumloon, of het hogere loon dat volgens de cao geldt. De verplichting voor werkgevers om de cao toe te passen, heeft een belangrijk nadeel. Wanneer het laagste cao-loon boven het WML ligt, dan beperkt dit immers de kans dat een arbeidsgehandicapte in een bedrijf aan de slag kan. Gemeenten moeten mensen die nu op een WSW-plek zitten volgens de cao blijven betalen. Daar zit een groot knelpunt. WSW'ers verdienen in voorkomende gevallen namelijk tot 140 procent van het WML. Het kabinet denkt dat jaarlijks voldoende mensen uit de sociale werkvoorziening stromen om de ingeboekte bezuiniging waar te maken, hoewel WSW'ers niet zullen worden herkeurd. Gemeenten voorzien een veel geringere uitstroom en verwachten dat zij tegen het einde van de kabinetsperiode bij de exploitatie van

7 Dit is ten opzichte van een nulmeting, met 1 januari 2013 als peildatum.

8 Het gaat om mensen met een productiviteit tot 80 procent van het WML; zie Tweede Kamer (2012-2013g), p. 7).

de sociale werkvoorziening 1 miljard euro tekort zullen komen. Noodgedwongen zoeken zij dat geld straks bij de pot om arbeidsgehandicapten naar een baan te begeleiden.

De Wajong is in de toekomst uitsluitend toegankelijk voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen blijft de uitkering voor deze groep verzorgen. De huidige 230 duizend Wajong'ers zullen allemaal worden beoordeeld op arbeidsvermogen. Het kabinet verwacht dat uiteindelijk slechts veertigduizend van hen volledig en duurzaam arbeidsgehandicapt zullen blijken te zijn.

Begrotingsafspraken 2014

Het stof dat opwaait door het sociaal akkoord is nauwelijks gaan liggen, of de hervormingsplannen voor het sociale stelsel gaan op onderdelen opnieuw op de helling. Het kabinet beseft dat het in de Eerste Kamer niet over een meerderheid beschikt en bereikt half oktober 2013 overeenstemming met drie 'constructieve' oppositiepartijen (D66, ChristenUnie en de Staatkundig Gereformeerde Partij) over enkele verdere aanpassingen van het regeerprogramma. Als uitvloeisel van de *Begrotingsafspraken 2014* blijft het totale budget voor inkomensbescherming nagenoeg gelijk.[9] Wel vinden enkele verschuivingen plaats. De bezuiniging op de kinderbijslag wordt teruggedraaid. De bijslagbedragen voor oudere kinderen blijven dus hoger dan die voor jonge kinderen. Het ongedaan maken van deze bezuiniging kost de schatkist 560 miljoen euro. De versobering van de Anw, via maximering van de uitkeringsduur voor nabestaanden tot één jaar, vervalt (kosten: 35 miljoen euro). Dekking voor deze meeruitgaven van samen 0,6 miljard euro is hoofdzakelijk via twee maatregelen gevonden. Gemeenten ontvangen 480 miljoen euro minder voor inkomenssteun aan chronisch zieken en gehandicapten.[10] Daarnaast wordt de komende huishoudentoeslag[11] bij het stijgen van het inkomen iets sneller afgebroken. Deze ingreep is goed voor 150 miljoen euro.

Verder hebben regeringspartijen en constructieve oppositie vastgelegd dat een WW'er met ingang van 2015 al na zes maanden (is nu: twaalf maanden) elke aangeboden baan moet accepteren. De handhaving wordt versterkt. Partijen rekenen erop dat hierdoor meer WW'ers eerder aan het werk gaan. Zeker is dat niet. De uitvoeringsorganisatie zit namelijk midden in een omvangrijke reorganisatie, waarbij duizenden banen verdwijnen. Nogal wat medewerkers van het UWV hebben waarschijnlijk wel wat anders aan hun hoofd dan een begin te maken met de strengere uitvoering van de Werkloosheidswet.

10.2 Decentralisaties als wonderolie[12]

De Participatiewet geeft gemeenten een veel grotere rol bij de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk. In het regeerakkoord hebben de coalitiepartners afgesproken de taken op nog twee andere belangrijke beleidsterreinen naar de gemeenten te decentraliseren.

De ene operatie betreft de thuiszorg en de begeleiding van ouderen en gehandicapten. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) financiert straks alleen nog *intra*murale ouderen- en gehandicaptenzorg en gaat Wet langdurige zorg (Wlz) heten. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag worden niet langer toegelaten binnen de muren van verzorgings- en verpleeg-

9 Tweede Kamer (2013-2014f), p. 3.
10 Deze groepen houden als uitvloeisel van de *Begrotingsafspraken 2014* namelijk recht op een specifieke fiscale tegemoetkoming.
11 Meer over de huishoudentoeslag in onderdeel 10.4.
12 Dit onderdeel is ontleend aan Van Nijendaal (2014), p. 86-90.

huizen. Zij krijgen voortaan zorg in hun eigen omgeving. De aanspraken op *extra*murale verpleging en verzorging worden uit de AWBZ gelicht en toegevoegd aan het basispakket dat voor iedereen wordt gedekt via de Zorgverzekeringswet. Een aanpassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning maakt gemeenten verantwoordelijk voor alle nu nog via de AWBZ gefinancierde activiteiten ter ondersteuning en begeleiding van cliënten.

De andere operatie betreft de jeugdzorg. De bestaande bestuurlijke lappendeken van voorzieningen voor jeugdzorg wordt strakgetrokken, doordat alle vormen van jeugdzorg onder de gemeenten gaan vallen.

Volgens de huidige planning gaan al deze taken en verantwoordelijkheden al met ingang van 2015 over naar de gemeenten. De drie decentralisaties zijn in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen zonder precedent. Met de over te hevelen voorzieningen is in 2015 naar huidige inzichten een bedrag van circa 10,5 miljard euro gemoeid (tabel 10-3). Het gezamenlijke budget van de gemeenten zwelt niet met 10,5 miljard euro op, maar slechts met ruim acht miljard euro. Het verschil tussen beide bedragen ontstaat, doordat het kabinet erop rekent dat de decentralisaties nog in de loop van deze kabinetsperiode een tot bijna 2,4 miljard euro oplopende bijdrage zullen leveren aan de geplande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Op (heel) lange termijn zou nog (aanzienlijk) meer worden bespaard.[13]

Het is klaar, dat bezuinigingen in het sociale domein in de orde van grootte van 2,4 miljard euro onontkoombaar zullen leiden tot versobering van de betrokken voorzieningen. Bovendien worden nationaal uniforme, via de rechter afdwingbare rechten ingeruild voor voorzieningen waarvan de inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte in de nabije toekomst in belangrijke mate worden bepaald door de gemeenteraad. Lokale bestuurders zullen de aanspraken op voorzieningen in gemeentelijke verordeningen moeten preciseren binnen de ruimte die de centrale overheid daarvoor schept.

Eind januari 2014 is de stand van zaken dat de meerderheid van de gemeenten onder de door het Rijk gestelde condities in elk geval niet aan de decentralisatie van AWBZ-voorzieningen wil meewerken. Bij het afsluiten van de tekst is niet duidelijk welke staart deze muis krijgt. Hierna is aangenomen dat de operaties uiteindelijk doorgang zullen vinden.

13 Het Centraal Planbureau (2013b, p. 6) becijferde in september 2013 een structurele opbrengst van 3,5 miljard euro. Daarbij is geen rekening gehouden met het latere kabinetsbesluit dat de extramurale verpleging niet naar de lokale overheid wordt gedecentraliseerd, maar wordt opgenomen in het verplicht verzekerde basispakket van de Zorgverzekeringswet. Bij deze gelegenheid zette het kabinet onder andere 0,2 miljard euro 'smeergeld' in bij een (mislukte) poging de gemeenten met deze beleidswijziging te verzoenen.

Tabel 10-3 **Naar gemeenten te decentraliseren taken** (× miljoen euro)

Sociaal domein	Over te hevelen budget vóór bezuiniging, 2015	Bezuiniging op budget in 2017
Jeugdzorg	3.650	450
Extramurale AWBZ-zorg	3.900[a]	1.200[b]
Participatiebudget (Wajong en WSW)	2.900	740[c]
Totaal	10.450	2.390

a Reeds voor gemeenten beschikbaar 4,9 miljard euro, waarvan het Rijk op dit moment 1,4 miljard euro verstrekt via afzonderlijke uitkeringen en 3,5 miljard euro als onderdeel van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds.

b Korting op het overgehevelde AWBZ-budget, inclusief cliëntondersteuning van 0,7 miljard euro, plus korting op het bestaande Wmo-budget van 0,5 miljard euro.

c Korting op de WSW-bijdrage van 0,6 miljard euro, plus korting van 140 miljoen euro op het (oude) re-integratiebudget. Structurele opbrengst: 1.740 miljoen euro.

Bronnen: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), p. 47; Tweede Kamer (2013-2014g), p. 86; Tweede Kamer (2013-2014h), p. 109

Decentralisatieparadox

De op handen zijnde decentralisaties leggen een groot beslag op de bestuurlijke slagkracht van de Nederlandse gemeenten.[14] Decentrale uitvoering kan gepaard gaan met schaalnadelen, met name door versnippering van kennis en vermindering van inkoopmacht. Gemeenten kunnen zulke schaalnadelen ondervangen door samen te werken, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. De voordelen van decentralisatie nemen evenwel af, naarmate gemeenten zich gedwongen zien grootschaliger te gaan opereren. Het wordt dan immers lastiger om maatwerk te leveren, rekening houdend met lokale omstandigheden en voorkeuren. Decentralisaties worden gemotiveerd door de gedachte dat uitvoering van taken dichter bij de burger leidt tot een doelmatiger en effectiever beleidspraktijk. In veel gevallen schiet de bestuurskracht van gemeenten hiervoor tekort en zijn zij als gevolg van de decentralisaties genoodzaakt te opteren voor herindeling en/of samenwerking met andere gemeenten. Deze schaalvergroting maakt de afstand tussen bestuur en burger juist weer groter. Dit effect staat bekend als de 'decentralisatieparadox'.

Participatiesamenleving

De op handen zijnde decentralisaties bedoelen ook verandering te brengen in de verhouding tussen overheid en burgers. Aanspraken en rechten op zorg en ondersteuning worden omgezet in voorzieningen. Het kenmerk van voorzieningen is dat ze minder vastomlijnd zijn, en dat ze meer gericht zijn op het wegnemen van een belemmering dan op het toekennen van een recht op zorg. De nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid en de sociale omgeving (familie, buren en vrienden), voordat een beroep op de overheid kan worden gedaan. De decentralisatie is daarmee het voertuig van wat de 'participatiesamenleving' is gaan heten.

14 Raad voor de financiële verhoudingen (2013).

Kansen en risico's

Het Centraal Planbureau heeft de drie decentralisaties beoordeeld in termen van kansen en risico's.[15] Het voornaamste argument om beleid te decentraliseren luidt dat zo'n reallocatie van taken kan bijdragen aan een effectievere afweging van kosten en baten. Doordat de afweging dichter bij de burger plaatsvindt, is vaker maatwerk mogelijk. Ook de samenwerking van gemeenten met maatschappelijke organisaties die bekend zijn met de lokale omstandigheden helpt daarbij. Daar komt bij dat gemeenten juist door de concentratie van uitvoeringstaken in het sociale domein het aanbod van voorzieningen beter kunnen laten aansluiten bij de vraag. Afwenteling op aanpalende regelingen – zoals van de bijstand naar de Wajong – wordt minder aantrekkelijk, doordat schotten in de bekostiging verdwijnen. De prikkels voor een doelmatige uitvoering worden sterker, aangezien gemeenten risicodragend worden. Decentralisatie van voorzieningen kan de betrokkenheid van burgers versterken. Beleidsconcurrentie (gemeenten ontwikkelen verschillende oplossingen voor hetzelfde vraagstuk en de beste worden overgenomen) kan bijdragen aan innovatie van het beleid. Deze voordelen van decentraal beleid treden echter alleen op bij een voldoende mate van beleidsvrijheid op het lokale niveau.

De keerzijde van gemeentelijke beleidsvrijheid is dat verschillen tussen gemeenten kunnen en zullen ontstaan in het niveau en bij de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen. Dat kan een uiting zijn van maatwerk, maar dat behoeft niet het geval te zijn. Lokale verschillen in voorzieningen en eigen betalingen kunnen gemakkelijk leiden tot gevoelens van rechtsongelijkheid bij de burgers die het aangaat. De maatschappelijke acceptatie van dergelijke verschillen blijkt gering te zijn, zeker bij voorzieningen die direct de persoonlijke levenssfeer raken, zoals de jeugdzorg en zorgvoorzieningen.[16]

De afweging van de voordelen en de bezwaren van lokale verschillen dient eerst op nationaal niveau te worden gemaakt, en vervolgens binnen de bandbreedte van wettelijk vastgelegde kaders op lokaal niveau. Wil het Rijk het echter mogelijk maken dat gemeenten door doelmatig beleid voordelen kunnen behalen, dan zal de centrale overheid terughoudend moeten zijn bij het stellen van voorwaarden, uitvaardigen van voorschriften en formuleren van verantwoordingseisen.

Lokale democratie in de waagschaal

Deelname aan samenwerkingsverbanden – om schaalvoordelen te kunnen realiseren – maakt het voor individuele gemeenten lastiger is om greep te houden op de uitvoering van de taken. Budgetoverschrijdingen van de gemeenschappelijke regeling worden min of meer 'automatisch' doorberekend aan de deelnemende gemeenten. De gemeenteraad van individuele gemeenten kan hier niet rechtstreeks bijsturen. Dit holt het budgetrecht van de raad van elke deelnemende gemeente uit. Gezien de budgetten die met de decentralisaties gemoeid zijn, kunnen de bijbehorende financiële en politieke risico's groot zijn.

Beoordeling

De kabinetsplannen getuigen van grote ambities. De maakbaarheid van de maatschappelijke verhoudingen lijkt aan de tekentafels in Den Haag toch wel (ernstig) te zijn overschat. Netto honderdduizend banen voor arbeidsgehandicapten in bedrijven erbij lijkt geen haalbare doelstelling te zijn, zelfs nu werkgevers ruim tien jaar de tijd hebben om dit te realiseren. Een groot deel van de werkgevers zal waarschijnlijk liever de boete betalen, die is verschuldigd wanneer

15 Centraal Planbureau (2013b).
16 Allers *et al.* (2013), p. 44.

zij hun quotum niet halen. De taakstelling voor de overheid lijkt onhaalbaar, nu haar personeelsbestand bij uitvoering van het regeerakkoord in de loop van deze kabinetsperiode met circa tien procent zal krimpen.[17] Beleidsmakers onderschatten verder de problemen die ontstaan door het gebrek aan souplesse en flexibiliteit van de bureaucratieën die met de uitvoering van de te reorganiseren voorzieningen zijn belast. De 35 werkbedrijven moeten worden op- en ingericht en in feite al in de loop van 2014 operationeel zijn. Procedures en criteria voor de bepaling van de loonwaarde van mensen met een arbeidsbeperking moeten nog helemaal uitkristalliseren.

Doordat de centrale overheid en bijna alle gemeenten inmiddels bezig zijn met een forse afslanking van het personeelsbestand, ligt een zware hypotheek op de politieke en maatschappelijke haalbaarheid van de decentralisatie-operaties. Die vormen bovendien potentieel een enorme bedreiging voor de gemeentefinanciën. Veel gemeenten hebben al toenemende moeite om de eindjes aan elkaar te knopen, onder andere door fikse verliezen op het grondbedrijf en de groei van het aantal mensen in de bijstand. De toewijzing van fors gekorte decentralisatiebudgetten aan individuele gemeenten zal veel voeten in de aarde hebben. Onvermijdelijk zal de uitvoeringspraktijk tussen gemeenten sterk gaan verschillen, mede afhankelijk van de lokaal beschikbare financiële middelen.

10.3 Inkomensbescherming na 2017

De uitgaven voor de door de overheid georganiseerde inkomensbescherming rollen in eerste aanleg uit een simpele formule:

aantal ontvangers van een uitkering of een toeslag (**volume**) ×
gemiddeld bedrag van de uitkering of de toeslag (**prijs**) =
uitgaven inkomensbescherming in lopende prijzen

Uiteraard komen daar de uitvoeringskosten nog bij.[18] Sociale fondsen met een negatief vermogen, dat wordt aangezuiverd via leningen uit de schatkist, zijn over het geleende bedrag bovendien rente verschuldigd aan de minister van Financiën, totdat de leningen zijn afgelost of kwijtgescholden. Hoe zijn – uitgaande van deze formule – de vooruitzichten voor de inkomensbescherming tot en met 2025?

De ontwikkeling van het aantal uitkeringsontvangers hangt – zolang de wetgeving ongewijzigd blijft – om te beginnen nauw samen met veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Door de ontgroening is relatief minder geld nodig voor de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Door de vergrijzing stijgen anderzijds de uitgaven voor de Algemene Ouderdomswet.

Afgezien van veranderingen in de samenstelling van de bevolking, is de gang van zaken in de economie doorslaggevend voor de omvang van het beroep op regelingen die inkomensbescherming bieden. Bloei en verval van de economie bepalen in welke mate de arbeidsmarkt plaats biedt aan iedereen die wil werken of die – ook bij onwil – in ruil voor zijn uitkering verplicht is actief naar een baan te zoeken. De structureel haalbare productiegroei is de vrucht van

17 De Kam en Wilms (2014), p. 110.

18 In 2014 bedragen de kosten van de door de Sociale Verzekeringsbank (2014, p. 24) uitgevoerde AOW, Anw en kinderbijslagregeling naar raming 214 miljoen euro. De geraamde uitvoeringslasten van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014, p. 8) komen voor dat jaar uit op 1,8 miljard euro. Voor de kosten van de gemeentelijke sociale diensten is ons geen totaalcijfer bekend.

de verandering van het effectieve structurele arbeidsaanbod[19] en de structurele verbetering van de arbeidsproductiviteit.[20]

Het *effectieve structurele arbeidsaanbod* hangt onder andere af van:

- maatschappelijke opvattingen, bijvoorbeeld over de wenselijkheid dat gehuwde partners beiden buitenshuis werken;
- institutionele factoren, zoals de officiële pensioengerechtigde leeftijd; en
- de verhouding tussen netto-uitkeringen en nettolonen. Hoe dichter die bij elkaar liggen, hoe minder werken loont en hoe meer mensen afhaken.

De verbetering van de *structurele arbeidsproductiviteit* hangt af van de ontwikkeling van het 'menselijk kapitaal' waarover de werkenden beschikken, van de toename van de kapitaalintensiteit van de productie, en van de voortgang van het technisch kunnen. Van beslissend belang zijn hier de collectieve en private uitgaven voor onderwijs en scholing, voor de aanschaf van kapitaalgoederen – machines, kantoren, vervoermiddelen en zo verder – en voor onderzoek en ontwikkeling. Bepaalde overheidsinvesteringen in de infrastructuur kunnen eveneens bijdragen aan het opvoeren van de productiviteit.

Verder kunnen kwalitatieve verschillen tussen gevraagde en aangeboden arbeid een bron van structurele werkloosheid zijn. De maakindustrie heeft op dit moment bijvoorbeeld schreeuwende behoefte aan technisch geschoold personeel, terwijl tienduizenden schoolverlaters hebben gekozen voor een 'pretpakket'. Hoogopgeleide immigranten zijn hierdoor op dit moment onmisbaar om sommige laboratoria en computercentra draaiend te houden. Bij een – soms snelle – verandering van de productiestructuur blijkt een deel van de oudere werknemers bovendien moeilijk herplaatsbaar te zijn.

De feitelijke productie is niet voortdurend gelijk aan de structureel haalbare productie. De *output gap* – het verschil tussen de feitelijke productie en de structurele productie (in procenten van de structurele productie) – schommelt onder invloed van de conjunctuur. Tijdens een periode van hoogconjunctuur ligt de productie tijdelijk boven het structurele niveau, tijdens een periode van laagconjunctuur daarbeneden. De werkloosheid kent dus een conjuncturele component. In een tijd van hoogconjunctuur is sprake van krapte op de arbeidsmarkt: de feitelijke werkloosheid is dan tijdelijk lager dan de evenwichtswerkloosheid (= structurele werkloosheid).[21] Bij een recessie ligt de feitelijke werkloosheid tijdelijk hoger.

Door *conjunctuur*beleid te voeren kan de overheid haar best doen om conjuncturele onevenwichtigheden binnen de perken te houden. Met haar *structuur*beleid kan de overheid proberen om invloed uit te oefenen op de structurele groei van de economie. Dit beleid bestaat uit inspanningen die zijn gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie en inspanningen waarmee een hogere structurele groei van de arbeidsproductiviteit wordt beoogd. De maakbaarheid van de

19 Het structurele arbeidsaanbod is het aanbod, ongerekend de conjuncturele component. Krapte op de arbeidsmarkt in een tijd van hoogconjunctuur lokt doorgaans extra arbeidsaanbod uit, terwijl bij een ruime arbeidsmarkt tijdens een recessie een deel van het arbeidsaanbod zich terugtrekt (*discouraged-worker*-effect).

20 De structurele arbeidsproductiviteit is de productiviteit, ongerekend de invloed van de conjunctuur.

21 In veelgebruikte CPB-modellen hangt de evenwichtswerkloosheid af van drie grootheden: de verhouding tussen netto-uitkeringen en nettolonen (een kleiner verschil drijft de structurele werkloosheid op), het verschil tussen de arbeidskosten voor de werkgever en het bijbehorende nettoloon van de werknemer (een groter verschil brengt de werkloosheid structureel op een hoger plan) en de reële kapitaalkosten (hogere kosten leiden tot een hogere evenwichtswerkloosheid).

Nederlandse economie is echter begrensd. Zo is het tempo waarin producten en productieprocessen worden vernieuwd, en daarmee de groei van de structurele arbeidsproductiviteit, in hoge mate afhankelijk van beslissingen van ondernemers, waarop de overheid maar heel beperkt invloed heeft. Ondernemers ontvangen weliswaar diverse subsidies, maar de effectiviteit daarvan staat niet vast. Het beste dat de overheid kan doen om de groei van de structurele arbeidsproductiviteit te bevorderen, is het scheppen van een gunstig ondernemingsklimaat, bijvoorbeeld door de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, nodeloze regels af te schaffen en bepaalde belastingmaatregelen te treffen.

Dan nog mogen de verwachtingen niet al te hooggespannen zijn. Ondernemers moeten er vertrouwen in hebben dat zij hun producten ook kunnen afzetten. Zolang de afzetperspectieven in een ongunstige conjuncturele situatie slecht zijn, remt dat de investeringsactiviteiten. De Nederlandse overheid beschikt op het moment niet over budgettaire ruimte om de economie te stimuleren, aangezien Nederland bij een ruimer budgettair beleid al gauw in conflict komt met Europese afspraken over het begrotingsbeleid. Als dat niet het geval zou zijn, heeft de overheid overigens slechts beperkte middelen om de conjunctuur op te peppen. De afzet van Nederlandse bedrijven is op korte en middellange termijn nu eenmaal erg afhankelijk van de uitvoer. De overheid heeft geen greep op de buitenlandse vraag naar Nederlandse waar. Exportbevordering door het Ministerie van Economische Zaken kan hier slechts een kiezelsteentje bijdragen, bijvoorbeeld via handelsmissies naar andere landen.

De invloed van de overheid op de binnenlandse vraag van consumenten is groter, maar het effect van een stimulerend beleid op de binnenlandse productie blijft om twee redenen toch aan de bescheiden kant. Ten eerste besteden Nederlandse gezinnen een groot deel van hun geld aan ingevoerde goederen en buitenlandse vakanties. Een belastingverlaging, die is bedoeld om via hogere gezinsbestedingen de eigen economie te stimuleren, lekt dus voor een fors deel – mogelijk de helft – weg naar het buitenland. Zulke uitgaven van gezinnen leiden niet tot extra omzet voor de vaderlandse producenten. Ten tweede kan de overheid mensen niet dwingen om het extra geld in hun portemonnee, nadat de belastingen zijn verlaagd, daadwerkelijk te besteden. Wanneer consumenten onvoldoende vertrouwen in de toekomst hebben, of wanneer de hypotheeklening op de eigen woning hoger is dan de verkoopwaarde van het huis, brengen zij hun extra inkomen liever naar de bank, door het op een spaarrekening te zetten of de hypotheeklening voor een stukje af te lossen.[22]

Hierna blijft de invloed van demografie en economie op het volume van de sociale zekerheid op de achtergrond. Het is een gegeven, dat het budget voor de inkomensbescherming door de economische crisis en de vergrijzing op dit moment onder zware druk staat. Later in de periode tot en met 2025 neemt die druk alleen af, wanneer het kabinet erin slaagt de overheidsfinanciën metterdaad onder controle te krijgen en de economie zich duidelijk herstelt. Of het door het kabinet-Rutte II uitgestippelde budgettaire beleid slaagt, is daarbij onzeker. De beide regeringspartijen beschikken in de Eerste Kamer over onvoldoende zetels om er zeker van te zijn dat alle voorgenomen tekortverbeterende maatregelen het *Staatsblad* halen.[23] Tempo en fasering van het economisch herstel laten zich bovendien niet voorspellen. Daarmee valt het niet uit te sluiten

22 Volgens sommige economen gaan huishoudens bij een stijging van het begrotingstekort meer sparen, omdat zij rekening houden met hogere belastingen in de toekomst. Deze gedragsreactie beperkt in hun visie de effectiviteit van een stimulerend begrotingsbeleid.

23 Alle door het parlement goedgekeurde wetswijzigingen worden gepubliceerd in het *Staatsblad*.

dat ook na 2017 verdergaande aanpassingen van het stelsel van sociale zekerheid onvermijdelijk zijn.

De simpele formule waarmee dit onderdeel begint maakt duidelijk over welke twee mogelijkheden de overheid in dat geval beschikt om de uitgaven voor inkomensbescherming te verlagen: het volume kan worden teruggedrongen, en de prijs kan worden verlaagd. Merk op dat tussen volume en prijs een wisselwerking bestaat. Relatief gunstige uitkeringsvoorwaarden maken werken financieel minder aantrekkelijk en monden – het overige gelijk zijnde – dus uit in grotere aantallen uitkeringsontvangers. Omgekeerd leiden minder royale uitkeringen en aangescherpte 'middelentoetsen' tot extra effectief arbeidsaanbod en een geringer volume uitkeringsontvangers.

10.4 Volumebeleid

Groeit de werkgelegenheid, dan neemt het draagvlak voor de financiering van de verzorgingsstaat toe. Wanneer de toename van de werkgelegenheid vergezeld gaat van een daling van het aantal uitkeringsontvangers, dan nemen ook de uitgaven voor de verzorgingsstaat af. In dat geval werkt banengroei dus als een 'tweesnijdend zwaard'. De overheid beschikt stellig over mogelijkheden om het toerental van de banenmotor op te voeren, al mag de slagkracht van de beschikbare instrumenten niet worden overschat.[24] Beleid dat uitkeringstrekkers aan een betaalde baan helpt is de mooiste vorm van volumebeleid, met alleen maar winnaars. Uitkeringsontvangers die betaald werk vinden gaan er financieel meestal op vooruit, zij het soms niet veel. En de overheid is minder geld aan uitkeringen kwijt. Dit onderdeel belicht mogelijkheden om het aantal uitkeringsontvangers[25] terug te dringen door de wetgeving aan te passen. Daarnaast kunnen strengere controle bij de eerste aanvraag van uitkeringen en een hardere aanpak van fraude met lopende uitkeringen een bijdrage leveren om het volume van de sociale zekerheid terug te dringen.

De meest rigoureuze ingreep om het uitkeringsvolume terug te drukken is vanzelfsprekend een bepaalde voorziening volledig te schrappen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met de voormalige Wet werkloosheidsvoorziening. Die gaf werklozen, nadat zij de maximale uitkeringsduur van de WW hadden volgemaakt, nog een half jaar lang aanspraak op een vervolguitkering die gelijk was aan de bijstand, maar die niet werd gekort bij vermogensbezit (eigen huis!) of wanneer de partner eigen inkomen genoot. Deze regeling is afgeschaft voor werknemers die op of na 11 augustus 2003 werkloos werden. In 2004 verdween de kort voordien ingevoerde arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen weer van het toneel. Een heel recent voorbeeld is dat met ingang van oktober 2013 halfwezen als gevolg van een wijziging van de Algemene nabestaandenwet niet langer recht hebben op een eigen pensioenuitkering.

Een minder vergaande wetswijziging maakt de toegangsdrempel van een uitkeringsregeling hoger. Zo is in het verleden bij de Werkloosheidswet de 'referte-eis' verzwaard. Om voor een WW-uitkering in aanmerking te komen moeten aanvragers tegenwoordig aantonen dat zij over een tamelijk lang arbeidsverleden beschikken. Vroeger was een korter arbeidsverleden vol-

24 Zie onderdeel 10.3. De overheid kan de werkgelegenheid ook stimuleren via maatregelen die de arbeidsparticipatie vergroten. De effectiviteit van zulke beleidsinspanningen is op termijn (veel) groter dan die van een stimulerend begrotingsbeleid, waarvan op termijn geen enkel werkgelegenheidseffect valt te verwachten, wanneer het beleid niet tot een toename van het effectieve structurele arbeidsaanbod leidt.

25 Kortheidshalve blijft de aandacht hier beperkt tot maatregelen die het aantal uitkeringsontvangers kunnen verlagen en wordt niet afzonderlijk ingegaan op ingrepen die het aantal personen met recht op een toeslag verminderen.

doende om met succes een WW-uitkering aan te vragen. Voor 27-minners, die zich bij het Jongerenloket van de gemeente melden voor een bijstandsuitkering, geldt met ingang van 2012 een vierwekentermijn voor het op eigen kracht zoeken naar werk, voordat de uitkering ingaat.[26]

De verzekering tegen loonderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid vormt een ander, veel bekender voorbeeld. Tot diep in de jaren tachtig is de WAO oneigenlijk gebruikt. Vooral oudere werknemers, die hun baan verloren, werden destijds direct arbeidsongeschikt verklaard. De WAO-uitkering liep namelijk, anders dan de WW-uitkering, door totdat de ontvanger de AOW-leeftijd had bereikt. Destijds werd de WAO uitgevoerd door bedrijfsverenigingen, waarin vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers de lakens uitdeelden. Beide partijen hadden belang bij het oneigenlijke gebruik van de regeling. Niet alleen de vakbonden – die de belangen van hun leden behartigden –, maar ook werkgevers, die zo zonder veel verzet hun personeelsbestand konden saneren op kosten van de collectiviteit.[27] In de jaren negentig van de vorige eeuw en in de eerste helft van de jaren nul zijn de eisen om voor een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid in aanmerking te komen stapsgewijs aanzienlijk verzwaard. De keuringen zijn strikter. Werkgevers moeten tegenwoordig hun best doen om voor hun gedeeltelijk arbeidsgeschikt verklaarde werknemers ander werk (binnen het eigen bedrijf) te vinden. Alleen blijvend en duurzaam arbeidsongeschikten ontvangen nog een volledige uitkering. Met ingang van 2015 wordt ook de toegang tot de Wajong beperkt tot jonggehandicapten, die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Een ander recent voorbeeld van een verhoging van de toetredingsdrempel is het voornemen om de AOW-gerechtigde leeftijd in negen jaar tijd op te trekken van 65 tot 67 jaar. Deze maatregel verlaagt het AOW-volume in 2021 met bijna een half miljoen gerechtigden.

Afgezien van drempelverhogende ingrepen, kan de duur van de uitkering worden bekort. Zo liep de WW-uitkering vroeger maximaal vijf jaar, nu ten hoogste drie jaar en twee maanden en vanaf 2016 nog maar twee jaar.

Een specifieke vorm van volumebeleid richt zich op versnelling van de uitstroom uit een gegeven uitkeringsregeling. Sommige landen verplichten bijvoorbeeld (wat) grotere werkgevers om een bepaald percentage ('quotum') slechts gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers in dienst te hebben.

Het volume uitkeringsontvangers vermindert eveneens, wanneer de afstand tussen uitkeringen en lonen toeneemt, wat werken financieel aantrekkelijker maakt. Zo'n aangescherpt prijsbeleid is mogelijk, ook wanneer de uitkeringen aan de cao-lonen gekoppeld blijven. De uitkeringen raken bijvoorbeeld ook (extra) achter bij de lonen, wanneer aanspraken sterker dan nu worden gekort in het geval iemand nog andere inkomsten geniet of vermogen heeft.[28]

26 Zie voor een evaluatie: Tweede Kamer (2012-2013h).

27 Het massale misbruik van de WAO was de voornaamste aanleiding om de uitvoeringsorganisatie in de loop van de jaren negentig te herzien en haar onder te brengen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

28 Zie onderdeel 10.5.

Internationale ervaringen met een quotum voor arbeidsgehandicapten

Binnen Europa hebben diverse landen ervaring met dit instrument. Twee voorbeelden zijn Duitsland (een quotum van vijf procent) en Oostenrijk (een quotum van vier procent). Bedrijven die dit niet halen, moeten jaarlijks een boete betalen, oplopend tot € 3.000 per onbezette arbeidsplaats in Duitsland en € 2.500 in Oostenrijk (tabel 10-4). In beide landen vloeit de opbrengst van de boete in een fonds, dat is bestemd voor diverse integratiefaciliteiten.

Nederland scoort, ook zonder quotum, al gemiddeld met een 'relatieve werkgelegenheid' van arbeidsgehandicapten van zestig procent. Italië kent de hoogste boetes, maar het scoort niet beter. Een quotum heeft op grond van buitenlandse ervaringen vermoedelijk op zijn best slechts een beperkt positief effect op de werkgelegenheid van arbeidsgehandicapten. Dat komt mede, doordat bedrijven proberen een deel van de werknemers uit het bestaande personeelsbestand alsnog het etiket 'arbeidsgehandicapt' op te plakken (*labelling*).

Tabel 10-4 **Is een quotum voor arbeidsgehandicapten effectief?**

Land	Quotum (procenten)	Boete (€ per jaar)	Relatieve werkgelegenheid[a]
België (overheid)	2-2,5	–	54
Duitsland	5	3.000	67
Frankrijk	6	2.400	72
Italië	7	13.000	60
Nederland	geen quotum	geen boete	60
Oostenrijk	4	2.500	60

a Werkgelegenheidspercentage arbeidsgehandicapten ten opzichte van werkgelegenheidspercentage niet-arbeidsgehandicapten.

Bron: Centraal Planbureau (2013a), p. 71

Werknemersverzekeringen

Na een reeks ingrijpende wijzigingen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers, ligt het allicht minder voor de hand in de periode na 2017 in deze sfeer verdergaande volumemaatregelen te treffen. In Nederland wordt, anders dan in de meeste landen, geen onderscheid gemaakt naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Niet alleen loonderving door arbeidsrisico's – zoals een ongeval op het werk – is hier verzekerd. Ook verlies van verdiencapaciteit door sociale risico's – zoals een depressie na het overlijden van de partner – is in ons land meeverzekerd. Het is denkbaar de werkingssfeer van de arbeidsongeschiktheidsverzekering te beperken tot het afdekken van arbeidsrisico's. Dit zou wel de uitvoeringspraktijk (nog) complexer maken en leiden tot meer juridische procedures, want het is lang niet altijd eenvoudig om de oorzaak van arbeidsongeschiktheid eenduidig vast te stellen.

Het vroegere 'ziekengeld' is geprivatiseerd – werkgevers betalen het loon van hun zieke werknemers maximaal twee jaar lang door. Het volume daalt, wanneer de wetgever bepaalt dat de termijn van de verplichte loondoorbetaling van twee jaar wordt bekort, bijvoorbeeld tot een

jaar.[29] Verder is het denkbaar, dat de arbeidswetgeving zo wordt aangepast dat werknemers de eerste twee of drie dagen dat zij zich ziek melden geen recht op doorbetaling van hun loon hebben. Zulke carenzdagen zonder salaris waren vroeger niet ongebruikelijk; op dit moment is het een zeldzaamheid dat de collectieve arbeidsovereenkomst erin voorziet.

Bij de werknemersverzekeringen resteert dan de werkloosheidsverzekering als kandidaat voor volumemaatregelen. De referte-eis inzake het arbeidsverleden kan verder worden verzwaard. De werknemer moet bij zo'n verzwaring langer hebben gewerkt, voordat hij bepaalde rechten kan claimen. De enige andere mogelijkheid is de uitkeringsduur van de WW-uitkering te bekorten. Inderdaad ligt deze maatregel besloten in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. Het is voorstelbaar, dat al in de komende jaren nieuwe inperkingen van de werkloosheidsduur opduiken op de politieke agenda.

Het effect van duurverkorting van de WW-uitkering is dat werkloos geworden werknemers, die er niet in slagen tijdig een nieuwe baan te vinden, eerder in het vangnet van de bijstand belanden. In veel gevallen zal hun bijstandsuitkering lager zijn dan de WW-uitkering. Mensen die vanuit de WW in de bijstand stromen worden echter vooral hard geraakt door de middelentoets. De *inkomens*toets betekent dat de bijstandsuitkering – anders dan de WW-uitkering – wordt gekort bij aanwezigheid van inkomsten van de partner. Wanneer die een baan heeft, die het minimumloon of meer betaalt, verliest de werkloze zijn volledige bijstandsuitkering. De *vermogens*toets betekent dat de uitkering wordt gekort, zodra het huishouden over enig nettovermogen beschikt. In de praktijk is dat meestal een eigen huis met overwaarde. Anders dan het geval is bij de WW, moeten mensen voor hun levensonderhoud eerst interen op die overwaarde, voordat de sociale dienst over de brug komt.

Volksverzekeringen

Wanneer het parlement instemt met dat voornemen uit het regeerakkoord, komt de AOW-leeftijd in 2021 op 67 jaar te liggen. Daarna neemt de pensioengerechtigde leeftijd automatisch verder toe, mocht de gemiddelde levensverwachting blijven stijgen. Deze formule maakt de AOW later deze eeuw in hoge mate vergrijzingsbestendig. De hoogte van de toegangsdrempel stijgt immers mee met de gemiddelde levensduur. Het volume krimpt ook door denkbaar prijsbeleid, bijvoorbeeld wanneer rijke gepensioneerden niet langer aanspraak op AOW zouden kunnen maken.[30]

Het uitkeringsvolume van de Algemene nabestaandenwet is de afgelopen tien jaar gehalveerd tot minder dan honderdduizend uitkeringsontvangers. Hoofdoorzaak: nabestaanden, die zijn geboren in 1950 en later, komen uitsluitend nog voor een Anw-uitkering in aanmerking, wanneer zij jonge kinderen verzorgen of arbeidsongeschikt zijn verklaard. De voorloper van de Anw – dat was de AWW – dateert uit 1959, toen het kostwinnersmodel nog gangbaar was. Viel de man weg, dan beoogde de regeling de nagelaten weduwe een minimaal bestaan te garanderen. Inmiddels is het gebruikelijk geworden dat beide partners buitenshuis werken. Hierdoor kan de Anw in beginsel vervallen. Mocht de achterblijvende partner geen eigen inkomen hebben, dan kan die zo nodig een beroep op de bijstand doen, ook wanneer hij of zij jonge kinderen verzorgt.

29 Werknemers die nog niet van hun ziekte zijn hersteld en niet blijvend arbeidsongeschikt worden verklaard krijgen in voorkomende gevallen aanspraak op een bijstandsuitkering. De volumevermindering bij de ene regeling kan dus leiden tot een toename van het volume bij aanpalende uitkeringsregelingen.

30 Zie onderdeel 10.5.

Het parlement is nog niet aan deze conclusie toe. Voorlopig blijft de Anw als afzonderlijke inkomensvoorziening bestaan. Daarmee zijn weduwen en weduwnaars met jonge kinderen om een slechts historisch verklaarbare reden veel beter af dan vergelijkbare eenoudergezinnen in de bijstand. Afschaffing van de Algemene nabestaandenwet is nadrukkelijk een denkbare volumemaatregel. De bruto-opbrengst bedraagt in eerste aanleg een half miljard euro. De netto-opbrengst zal overigens – mogelijk aanzienlijk – geringer zijn, doordat een deel van de nabestaanden terugvalt op de bijstand.

Sociale voorzieningen

Voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en arbeidsgehandicapten bestaan op dit moment drie verschillende voorzieningen: de sociale werkvoorziening, het 'werkdeel' van de Wet werk en bijstand en de Wajong voor mensen van wie is vastgesteld dat zij van jongs af aan geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geweest. De komende Participatiewet schuift deze regelingen in elkaar, in de hoop dat hun samensmelting zal bijdragen aan een daling van het uitkeringsvolume.[31] Nog verdergaande ingrepen, dan nu zijn voorzien, zouden praktisch gesproken neerkomen op afschaffing van een of meer van deze voorzieningen.

Net zoals in het geval van de Algemene nabestaandenwet, is het mogelijk vraagtekens te plaatsen bij het afzonderlijk voortbestaan van een uitkeringsregeling voor jonggehandicapten. Na afschaffing van de Wajong kan de groep van rechthebbenden immers terugvallen op het algemene vangnet van de bijstand. Dan verdwijnt tegelijk een moeilijk te rechtvaardigen verschil tussen Wajong'ers en zelfstandigen. Die laatsten zijn – wanneer zij na hun zeventiende volledig arbeidsongeschiktheid worden – nu al aangewezen op een bijstandsuitkering.

Het volume van de rechthebbenden op kinderbijslag daalt, wanneer de aanspraak afhankelijk wordt gemaakt van inkomen en/of vermogen, waardoor bemiddelde ouders de uitkering zouden verliezen. Het ligt in dit geval in de rede om de Algemene kinderbijslagwet af te schaffen en desgewenst een deel van het bestaande kinderbijslagbudget toe te voegen aan de middelen die beschikbaar zijn voor het kindgebonden budget. Want de aanspraak op het kindgebonden budget wordt al getoetst aan inkomen en vermogen van de aanvrager.

Gelijke monniken, ongelijke kappen

Alleenstaande ouders met een Anw-uitkering zijn financieel veel beter af dan hun lotgenoten met een bijstandsuitkering. Bij de Anw is de uitkering voor alleenstaanden met kinderen gelijk aan negentig procent van het wettelijk minimumloon; bij de bijstand is dit zeventig procent (met een toeslag op het kindgebonden budget). Afgezien hiervan zijn de verschillen tussen beide regelingen groot. Zo kent de Wwb, anders dan de Anw, een arbeids- en een re-integratieplicht. Alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar kunnen op verzoek van die plichten worden ontheven. Aan de ontheffing is een scholingsplicht verbonden en zij geldt maximaal voor vijf jaar.

31 Zie onderdeel 10.1.

Figuur 10-1 **Totaal bruto-inkomen bij toenemend arbeidsinkomen,[a] 2012**

a Alleenstaande ouder. Voor de bijstand is uitgegaan van 12,5 procent vrijgelaten inkomsten.

Bron: mededeling Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; vergelijkbare cijfers voor 2011 zijn te vinden in Tweede Kamer (2012-2013i)

Een ander belangrijk verschil is dat de Wwb een (veel) beperktere inkomensvrijlating kent: een kwart van de inkomsten (maximaal € 192) gedurende ten hoogste zes maanden.[32] In de Anw bedraagt de vrijlating de helft van het bruto wettelijk minimumloon (circa € 8.700), plus een derde van het meerdere, onbeperkt in de tijd. Figuur 10-1 illustreert de vrijlating van eigen inkomsten in de Anw en de bijstand.

Het laatste te noemen verschil is dat de bijstand een vermogenstoets kent, zij het met een beperkte vrijlating. De Algemene nabestaandenwet laat vermogen en inkomen, dat niet uit of in verband met arbeid wordt genoten, bij de beoordeling van de aanspraak op een uitkering buiten beschouwing. Ook particulier aanvullend nabestaandenpensioen wordt niet gekort op de Anw-uitkering.

Voor uitkeringsontvangers in de WW, de WIA of de bijstand, die hun partner verliezen, blijven de arbeids- en de re-integratieplicht gelden. Het aantal ontheffingen van die plichten wegens een sterfgeval is in de praktijk gering.

Inkomenstoeslagen

Het aantal ontvangers van inkomenstoeslagen daalt, wanneer deze regelingen worden afgeschaft of in elkaar geschoven. Een door de staatssecretaris van Financiën ingestelde commissie heeft inderdaad aanbevolen om het stelsel van toeslagen te stroomlijnen. Hiertoe zouden de

32 Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar bestaat in aansluiting hierop nog een inkomstenvrijlating van maximaal 12,5 procent gedurende 2,5 jaar.

zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget moeten opgaan in één huishoudentoeslag.[33] De kinderopvangtoeslag is daarbuiten gehouden. Zij heeft in de ogen van de commissie een aparte status, want deze toeslag beoogt de arbeidsdeelname van ouders te bevorderen en is niet primair bedoeld als inkomenssteun. Net zoals bij de bestaande toeslagen, daalt de aanspraak op de voorgestelde huishoudentoeslag, naarmate de draagkracht van een huishouden groter is. Afgezien van deze inkomenstoets, pleit de commissie voor een uniforme vermogenstoets.[34] Los van het middelen getoetste deel van de huishoudentoeslag, kent deze toeslag een deel dat niet afhankelijk is van inkomen en vermogen. Dit laatste bestanddeel van de huishoudentoeslag komt in de plaats van de kinderbijslag; de aanspraak hierop staat nu ook al los van het inkomen en het vermogen van de ouders.

De operatie kan vorm krijgen zonder gevolgen voor de schatkist. Het aantal huishoudens met een toeslag daalt bij uitvoering van de commissievoorstellen van 4,6 miljoen tot 3,7 miljoen. De commissie acht de inkomensgevolgen verantwoord (tabel 10-5). De invoering van de huishoudentoeslag zou ouderen in verhouding het zwaarste raken. Een op de tien senioren verliest door de operatie ten minste twee procent koopkracht. Overigens zijn de inkomensgevolgen van de voorstellen nagebootst op basis van gedateerde gegevens, waarvan staat te bezien of en in hoeverre zij nog een juiste afspiegeling van de huidige werkelijkheid vormen.

Tabel 10-5 **Inkomenseffecten invoering huishoudentoeslag**

Koopkrachtverandering (in procenten)	-4/-2	-2/0	0	0/2	2/4	>4	Totaal
Verdeling getroffen huishoudens (in procenten)							
• werkenden	4	11	70	13	1	2	100
• niet-werkenden (65-min)	7	12	73	5	1	3	100
• niet-werkenden (65-plus)	9	25	56	4	3	4	100

Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 90

De commissie adviseert om het deel van de huishoudentoeslag dat in de plaats komt van de zorgtoeslag niet langer aan de burgers uit te betalen, maar dit in de toekomst via de zorgverzekeraar te laten lopen. Dat maakt het systeem fraudebestendiger: met geld dat burgers niet ontvangen, kunnen zij ook niet frauderen.[35] De fiscus is dan bovendien verlost van de lastige taak om te veel uitbetaalde zorgtoeslag terug te vorderen van ontvangers, die het vaak niet breed hebben. Wordt de zorgtoeslag rechtstreeks aan de zorgverzekeraars uitgekeerd, dan neemt het aantal huishoudens met een toeslag verder af van 3,7 miljoen naar 1,4 miljoen. Het volume toeslagontvangers daalt bij deze variant al met al met zeventig procent. De commissie dringt erop aan te onderzoeken of ook de huurtoeslag in de toekomst niet beter rechtstreeks kan worden overgemaakt naar de verhuurder (de woningcorporatie).

Het kabinet-Rutte II heeft inmiddels besloten een eigen variant van de huishoudentoeslag

33 Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 77-98.
34 Huishoudens komen niet voor de nieuwe toeslag in aanmerking, wanneer hun vermogen groter is dan de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing plus € 80.000.
35 Denk aan de 'Bulgarenfraude'.

in te voeren.[36] Hierin versmelten de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en een nieuwe 'ouderencomponent'. Die ouderencomponent vervangt de MKOB, die met ingang van 2015 verdwijnt. In 2017 wordt het kindgebonden budget aan de huishoudentoeslag toegevoegd. Daarna zal ook de huurtoeslag er in vereenvoudigde vorm deel van gaan uitmaken. De zorgtoeslag 'wordt betrokken bij de vanaf 2015 gefaseerd in te voeren huishoudentoeslag'.[37]

10.5 Prijsbeleid

Bij de inkomensbescherming van haar burgers kan de overheid op twee manieren prijsbeleid voeren. Ten eerste door de uitkeringen te laten achterblijven bij de loonstijging die gemiddeld uit de bus rolt na onderhandelingen over de collectieve arbeidsovereenkomsten. In dit geval zijn de uitkeringen eenmalig of gedurende een langere periode losgekoppeld van de cao-lonen. Dit heet: 'ontkoppeling'. De andere mogelijkheid is de koppeling van de uitkeringen aan de gemiddelde stijging van de cao-lonen in stand te laten, maar bepaalde uitkeringen en inkomenstoeslagen gericht te verlagen. Wanneer de financiële nood hoog is, kan de regering aan het parlement voorstellen beide mogelijkheden te combineren. Dat gebeurde bijvoorbeeld in de eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Terwijl de cao-lonen (gematigd) stegen, bleven de uitkeringen jarenlang 'bevroren'. Bovendien werden de WW- en de WAO-uitkeringen verlaagd van tachtig procent tot zeventig procent van het laatstgenoten loon.

Ontkoppeling

Halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw viel het nettoniveau van de AOW-uitkering voor een echtpaar voor het eerst samen met dat van het nettominimumloon voor volwassenen. Daarmee was de netto-nettokoppeling tussen onder andere de AOW-uitkering en het wettelijk minimumloon een feit. Zij werd met ingang van 1 januari 1980 formeel vastgelegd in de Wet aanpassingsmechanismen (WAM). De gebrekkige effectiviteit van de WAM – door de ongunstige gang van zaken in de economie bleef de koppeling van de uitkeringen in feite keer op keer achterwege (tabel 10-6) – is in 1991 geformaliseerd in de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA). Deze wet regelt dat de sociale uitkeringen *in beginsel* de ontwikkeling van de cao-lonen volgen. De koppeling loopt nog steeds via de hoogte van het wettelijk minimumloon. Het brutominimumloon wordt op 1 januari en 1 juli aangepast op basis van de geraamde gemiddelde stijging van de contractlonen in de marktsector en de collectieve sector.[38] Het bij dit brutominimumloon horende nettominimumloon wordt bepaald onder toepassing van de geldende belasting- en premietarieven. Het netto sociaal minimum (AOW, bijstand) is afgeleid van het nettominimumloon.[39] Sinds het midden van de jaren negentig zijn verschillende maatregelen genomen, waardoor de netto-AOW-uitkering inmiddels hoger is dan het nettominimumloon.

36 Tweede Kamer (2013-2014b), p. 12-13.

37 Tweede Kamer (2013-2014d), p. 112.

38 De verhoging van de uitkeringen per 1 januari van jaar t is gelijk aan de helft van de contractloonstijging in jaar t die is voorspeld in de in jaar t-1 gepubliceerde Macro Economische Verkenning (MEV). De uitkeringen worden per 1 juli van jaar t verhoogd met het verschil tussen de contractloonstijging in jaar t die is geraamd in het in jaar t gepubliceerde Centraal Economisch Plan (CEP) en de helft van de contractloonstijging in jaar t die is geraamd in de in jaar t-1 gepubliceerde MEV. Wanneer de contractloonstijging in jaar t volgens de in jaar t gepubliceerde MEV hoger of lager uitkomt dan volgens het in jaar t gepubliceerde CEP het geval is, dan wordt het desbetreffende verschil meegenomen in de aanpassing van de uitkeringen per 1 januari van jaar t+1.

39 Zie figuur 4.2 in onderdeel 4.4.

Ouderen profiteren van extra heffingskortingen, én zij maken aanspraak op koopkrachtondersteuning via de MKOB.[40]

De WKA biedt de mogelijkheid de koppeling in twee gevallen achterwege te laten, of haar slechts gedeeltelijk toe te passen. De eerste reden om de uitkeringen (gedeeltelijk) te ontkoppelen is dat zich een bovenmatige loonstijging voordoet, die schade toebrengt aan de werkgelegenheid. Een tweede reden om te ontkoppelen kan zijn dat het aantal uitkeringsontvangers zo sterk toeneemt, dat daardoor een betekenende verzwaring van de belasting- en premiedruk nodig is. Bij de invoering van de WKA zijn beide criteria geconcretiseerd door de afspraak dat de uitkeringen niet aan de cao-lonen zouden worden gekoppeld, zolang de verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal economisch actieven boven een destijds vastgestelde drempelwaarde van 86 procent lag. Deze drempelwaarde is nadien veranderd in 82,6 procent, vanwege een herziening van de Nationale rekeningen.

Toepassing van de koppeling bleef op grond van de WKA geheel of gedeeltelijk achterwege vanaf 1992 tot en met 1995, steeds omdat destijds de drempelwaarde voor de i/a-ratio werd overschreden. In 2004 en 2005 is de koppeling opnieuw losgelaten. Aangezien toen een geactualiseerde drempelwaarde voor de i/a-ratio ontbrak, is besloten te ontkoppelen met een beroep op de wettelijke afwijkingsgrond 'bovenmatige loonstijging'. In de periode sinds 1980 is de koppeling amper de helft van de tijd volledig toegepast (tabel 10-6).

Tabel 10-6 **Koppeling en ontkoppeling van de uitkeringen, 1980-2013**

Volledige koppeling	1990-1991, 1996-2003, 2006-2013	**18 keer**
Gedeeltelijke koppeling	1980-1983, 1992	**5 keer**
Bevriezing van minimumloon en gekoppelde uitkeringen	1984-1989, 1993-1995, 2004-2005	**11 keer**

Bron: Tweede Kamer (2009-2010a)

Afgezien van inkomenspolitieke overwegingen, verzet niets zich tegen het voeren van prijsbeleid door de uitkeringen los te koppelen van de cao-lonen. Elk procentpunt waarmee de aanpassing van de uitkeringen achterblijft bij de contractloonstijging bespaart op dit moment circa 0,6 miljard euro. Het begrotingstekort verbetert minder, met pakweg een kleine 0,4 miljard euro, doordat de opbrengst van de loonheffing en die van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet tegenvallen, wanneer hun heffingsgrondslagen minder toenemen dan bij volledige koppeling. Bovendien is bij ontkoppeling van de uitkeringen meer geld nodig voor met name de uit te keren huurtoeslag en zorgtoeslag, tenzij die gelijktijdig worden versoberd.

Gerichte verlaging van uitkeringen/toeslagen

Regering en parlement kunnen een groot aantal ingrepen overwegen om – terwijl het volume van de gerechtigden ongeveer gelijk blijft – het bedrag van sommige uitkeringen en toeslagen gericht te verlagen.

40 In de periode 2002-2012 verbeterde de koopkracht van de AOW-uitkering voor een alleenstaande cumulatief met 3,5 procent. In dezelfde periode *daalde* koopkracht van een alleenstaande bijstandontvanger met 2,9 procent. Het verschil in koopkrachtontwikkeling (6,4 procentpunt) wordt meer dan volledig (voor 7,1 procentpunt) verklaard door specifiek op ouderen gericht inkomensbeleid. Bron: Ministerie van Financiën (2013), p. 22

Werknemersverzekeringen

Op dit moment bedraagt de IVA-uitkering van werknemers die volledig en blijvend arbeidsongeschikt zijn verklaard 75 procent van het laatstverdiende loon. De WW-uitkering is gelijk aan zeventig procent van het laatste loon, dus vijf procentpunt lager. Dit onderscheid is verdedigd met het argument dat de meeste werklozen al snel of ooit weer een baan zullen vinden, in voorkomende gevallen tegen een beter salaris. Daartegen steekt het inkomensperspectief voor blijvend arbeidsongeschikten bleek af. De inkomensvooruitzichten voor oudere werklozen zijn – gezien hun geringe kansen op de arbeidsmarkt – echter niet zo heel veel beter dan die van arbeidsongeschikt verklaarde werknemers. In het verleden was het uitkeringspercentage bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid gelijk. Een en ander kan aanleiding vormen om het bestaande verschil tussen de uitkeringspercentages bij werkloosheid en blijvende arbeidsongeschiktheid te heroverwegen. Die herbezinning zou zich vanzelfsprekend ook kunnen uitstrekken tot de Wajong, die eveneens aanspraak geeft op een uitkering van 75 procent in plaats van zeventig procent (van het minimumloon).

Het is verder denkbaar de uitkering krachtens de werknemersverzekeringen tegen loonverlies door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te korten, wanneer de gewezen werknemer over andere inkomsten of eigen vermogen beschikt, dan wel samenleeft met een partner die een eigen inkomen heeft. Invoering van dergelijke middelentoetsen is strijdig met het verzekeringskarakter dat bij de werknemersverzekeringen veel sterker aanwezig is dan bij de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen. Deze drastische vorm van prijsbeleid roept de vraag op naar het bestaansrecht van afzonderlijke werknemersverzekeringen. Werkloos geworden en arbeidsongeschikt verklaarde werknemers zouden immers direct kunnen terugvallen op het vangnet van de bijstand, die nu al vergelijkbare middelentoetsen kent. De bestaande werknemersverzekeringen kennen die toetsen niet, juist om te verzekeren dat gewezen werknemers hun levenstandaard niet van de ene op de andere dag (heel) fors zien dalen.

In veel cao's is bepaald dat werknemers ook in hun tweede ziektejaar nog recht hebben op doorbetaling van het volledige loon of salaris. De wetgever ging er destijds van uit dat bij caoonderhandelingen zou worden afgesproken dat het 'ziekengeld' in het tweede ziektejaar daalt tot zeventig procent van het loon. De werkgevers hebben hierover in ruime meerderheid geen conflict met de vakbeweging aangedurfd. Denkbaar is dat wettelijk wordt vastgelegd dat werkgevers hun zieke werknemers na een jaar ziekte nog slechts zeventig procent van het verzekerde loon mogen doorbetalen. Ingrijpen van de overheid in de uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg van de sociale partners ligt echter uiterst gevoelig.

Volksverzekeringen

Miljonairs en mensen met een goed of uitstekend aanvullend pensioen krijgen ook staatspensioen. De uitgaven voor de AOW kunnen zeer aanzienlijk dalen, wanneer de hoogte van de AOW-uitkering afhankelijk wordt van andere inkomsten (en vermogen). Bij een aanzienlijk deel van de ontvangers vormt de AOW-uitkering inmiddels minder dan de helft van het totale inkomen.[41] Die senioren zouden bij een korting van honderd procent dus hun volledige AOW kwijtraken. De Noodwet Ouderdomsvoorziening 1947 van minister Drees kende zo'n 'inkomensaftrek', waarbij andere inkomsten gulden voor gulden op de – overigens uiterst schamele – uitkering werden gekort. Deze opzet riep veel verzet op, omdat de korting werd gezien als straf op

41 In 2010 ontving 73 procent van de ouderen aanvullend pensioen. De gemiddelde hoogte van het aanvullend pensioen bedroeg € 12.700 per pensioenontvanger. Bron: Ministerie van Financiën (2013), p. 21.

het zelf sparen voor later. Om deze reden is tien jaar later, bij de invoering van de AOW, afgezien van invoering van een middelentoets. Destijds zijn door de regering en bij de parlementaire behandeling nog andere argumenten aangedragen om bij deze volksverzekering af te zien van een middelentoets. Een inkomensafhankelijke AOW zou de totstandkoming van regelingen voor aanvullend pensioenen ontmoedigen. Als voor iedereen gelijke bodemvoorziening zou de AOW dat effect niet hebben, doordat deze vorm van sparen voor later niet met een inkomensafhankelijke korting wordt afgestraft.

Bovendien zou inkomensafhankelijkheid in strijd zijn met het gepretendeerde verzekeringskarakter van de nieuwe ouderdomsvoorziening. Het zou niet te verkopen zijn om mensen premie te laten betalen, zonder dat zij (volwaardige) rechten opbouwen. Dit argument is niet (langer) valide. Ten eerste is de AOW geen verzekering en ten tweede geldt bij een andere volksverzekering – de Algemene nabestaandenwet – tegenwoordig wel degelijk een korting wegens andere (arbeids)inkomsten. Toepassing van een middelentoets werd in het midden van de jaren vijftig ook fraudegevoelig geacht. Tegenwoordig geldt dit bezwaar veel minder, doordat het inkomen van bijna iedereen bij de Belastingdienst bekend is. De fiscus mag dit gegeven – dankzij de automatisering tegen geringe administratieve kosten – doorspelen naar in de wet met name genoemde andere overheidsinstanties.

Dat toepassing van een middelentoets bij toekenning van AOW ten koste zou gaan van de opbouw van aanvullend pensioen, blijkt uit een illustratief rekenvoorbeeld. Een huishouden met een jaarinkomen tot bruto circa € 27.260 is bij toepassing van zo'n toets beter af, wanneer de partners ervoor kiezen helemaal niet deel te nemen aan de pensioenregeling van hun werkgever (zie kader).[42]

Stuivertje wisselen bij de pensioenpijlers?

De AOW-uitkering van twee partners samen bedraagt bruto € 19.084 (inclusief vakantie-uitkering en tegemoetkoming MKOB). Stel dat een huishouden op de datum van pensionering een aanvullend pensioen heeft opgebouwd van bruto € 19.084. Dit huishouden ontvangt – nadat de eerste en de tweede pijler van het pensioengebouw zijn omgewisseld – dus geen stuiver AOW meer. Want de AOW wordt met een euro gekort voor elke euro ontvangen aanvullend pensioen. Zonder aanvullend pensioen zou dit huishouden precies hetzelfde inkomen van € 19.084 ontvangen, maar dan van de Sociale Verzekeringsbank (die de Algemene Ouderdomswet uitvoert). Dan ligt het nogal voor de hand om een werkgever zonder pensioenregeling te zoeken, omdat het huishouden in dit geval geen pensioenpremie hoeft te betalen en in de hele actieve periode netto meer loon overhoudt, zonder dat dit op de oude dag een cent verschil maakt.

Sociale voorzieningen

Het bedrag van de kinderbijslag die verzorgende ouders ontvangen hangt af van het aantal en de leeftijd van de kinderen. De wetgever kan de bijslagbedragen simpel aanpassen. Politiek

42 Zolang sprake is van de kleine verplichtstelling (werknemers moeten deelnemen aan de pensioenregeling van hun werkgever) kunnen werknemers er overigens niet voor kiezen om van deze regeling af te zien.

zijn die aanpassingen tamelijk controversieel. Het kabinet-Rutte II wilde via een verlaging van de bijslagbedragen voor oudere kinderen bijna 0,6 miljard euro bezuinigen. Bij het *Begrotingsakkoord 2014* is deze bezuiniging onder druk van de drie 'constructieve' oppositiepartijen teruggedraaid.

De Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB) is de sociale voorziening die het meest voor herziening in aanmerking komt. Deze toeslag op de AOW-uitkering is moeilijk objectief te motiveren. Een vergelijkbare toeslag geldt bijvoorbeeld niet voor alleenstaande ouders die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering, terwijl de armoede onder deze groep vele malen groter is dan die onder ouderen. In de loop van 2013 is de MKOB inderdaad in twee stappen verlaagd, op jaarbasis met € 102.[43] Met ingang van 2015 verdwijnt deze toeslag. De MKOB wordt vervangen door de ouderencomponent van de huishoudentoeslag in wording.

Inkomenstoeslagen

Het beroep op het kindgebonden budget loopt terug, wanneer de daarbij aangelegde inkomenstoets wordt aangescherpt. Dit kan door de korting op de toeslag al bij een lager inkomen te laten beginnen en/of door het kortingspercentage te verhogen, zodat ouders eerder 'uit de regeling lopen'.[44] Met dezelfde techniek kan het volume van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag worden beperkt. Bovendien kan de bestaande vermogenstoets worden verzwaard. Het beroep op de drie toeslagen vermindert vanzelfsprekend ook, door te bepalen dat huishoudens een groter deel van de huur, de vaste premie voor de Zorgverzekeringswet respectievelijk de kosten van de kinderopvang uit eigen zak moeten voldoen. Recent is een begin gemaakt met de afbraak van de inkomenstoeslagen langs deze lijnen. De korting op de kinderopvangtoeslag is vervolgens weer voor een deel teruggedraaid.

10.6 Alternatieven voor de financiering

Afhankelijk van het soort regeling, dienen zich mogelijkheden aan om de financiering van de inkomensbescherming in de volgende kabinetsperiode(n) op een andere leest te schoeien.

Werknemersverzekeringen

De verzekering tegen loonverlies door werkloosheid wordt gefinancierd via premieheffing. Gedurende de eerste zes maanden wordt de WW-uitkering betaald uit het sectorfonds, waarbij de vroegere werkgever is aangesloten. Daarna neemt het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) de financiering over. De premie voor de zestig sectorfondsen uit de bedrijvensector verschilt sterk, afhankelijk van de uiteenlopende schadekans. De AWf-premie is voor alle werkgevers even hoog. Overheidswerkgevers zijn eigenrisicodrager voor de WW. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen voert tevens de regeling voor het overheidspersoneel uit. Het vermogenstekort van de gezamenlijke werkloosheidsfondsen loopt in de jaren 2013-2014 op van nog geen vier miljard euro tot meer dan 11 miljard euro.[45] Dit tekort wordt gedekt via een oplopende lening uit de schatkist. Het ontstaat door de scherpe stijging van het aantal WW-uitkeringen (figuur 10-2).

43 Sociale Verzekeringsbank (2013), p. 14. Vanaf 1 februari 2014 bedraagt de MKOB-uitkering € 25,12 per maand. Bron: Sociale Verzekeringsbank (2014), p. 13.

44 Deze vormen van prijsbeleid hebben – evenals de nog te noemen mogelijkheden – gevolgen voor het volume.

45 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014), p. 8.

Figuur 10-2 **In- en uitstroom WW en het aantal WW-uitkeringen** (× 1.000)

Bron: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014), p. 25

Bij de werkloosheidsverzekering ligt financiering via premies voor de hand. Differentiatie in de premie per sectorfonds is verdedigbaar, gezien de sterk uiteenlopende kans op baanverlies in de onderscheiden sectoren. Vermindering van het aantal fondsen valt wel te overwegen.

Het is denkbaar de premie binnen elke sector verder te differentiëren. Werkgevers die hogere lasten veroorzaken, doordat zij relatief veel werknemers ontslaan, zouden in dat geval een hogere WW-premie moeten betalen.[46] Zo'n toepassing van het beginsel 'dat de vervuiler betaalt' geldt nu al bij de premieheffing voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA, en bij de premie voor eigenrisicodragers, die het risico dat werknemers arbeidsongeschikt raken bij een private verzekeraar onderbrengen.

De toename van het vermogenstekort van de werkloosheidsfondsen draagt bij aan het begrotingstekort van de overheid. Het deficit kan worden teruggedrongen door de premie meer lastendekkend te maken. Sinds 2009 komt de premie uitsluitend voor rekening van de werkgevers. Premieverhoging verzwaart dus direct de werkgeverslasten. Te overwegen valt om werknemers weer WW-premie te laten betalen.[47] Dat gaat ten koste van hun koopkracht. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die de premies vaststelt, zal dit effect willen meenemen bij de beoordeling van de inkomensgevolgen van het uitgestippelde begrotingsbeleid.

Er is nog een heel andere manier om werknemers weer financieel bij de werkloosheidsverzekering te betrekken. Het is denkbaar elke werknemer te verplichten om voortaan maandelijks een deel van zijn salaris te storten op een persoonlijke spaarrekening. Wie hun baan verliezen, zouden eerst moeten interen op hun spaartegoed. Deze opzet prikkelt werklozen om zo

46 Euwals en Ter Weel (2013).

47 Dit voornemen is ook vastgelegd in het sociaal akkoord uit april 2013. Op den duur zouden werkgevers en werknemers elk de helft van de publieke WW-uitgaven opbrengen. 'Dit zal budget- en lastenneutraal worden ingevoerd.' (Tweede Kamer, 2012-2013c, p. 8). Dat zal niet eenvoudig zijn.

snel mogelijk weer aan de slag te gaan, desnoods tegen een aanzienlijk lager salaris. Dat geldt zeker voor oudere werklozen, wanneer een eventueel positief saldo bij pensionering vrij mag worden opgenomen. Toch verdient het geen aanbeveling om de WW vooral uit eigen besparingen te financieren. Deze vorm van gedwongen sparen gaat ten koste van de koopkracht en het toch al omvangrijke nationale spaaroverschot zou er verder door toenemen.

Het gezamenlijke vermogen van de arbeidsongeschiktheidsfondsen neemt in de jaren 2013-2014 af van 4,2 miljard euro tot 2,2 miljard euro.[48] Zowel de bestaande verplichting om het loon van zieke werknemers maximaal twee jaar door te betalen, als de premiedifferentiatie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering stimuleert werkgevers om het arbeidsverzuim door ziekte actief tegen te gaan. In het verleden is het ziekteverzuim inderdaad substantieel gedaald. Recent is de daling van het aantal arbeidsongeschikten tot stilstand gekomen (figuur 10-3).

Figuur 10-3 **In- en uitstroom arbeidsongeschiktheidsverzekering** (× 1000)

Bron: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014), p. 15

Het aantal WAO-uitkeringen daalt tamelijk snel, nu steeds meer arbeidsongeschikte *babyboomers* met pensioen gaan (figuur 10-4). De uitstroom vertraagt de komende jaren wel, doordat de AOW-leeftijd omhooggaat. Het beroep op de WIA, de opvolger van de WAO, is in 2013 met 49 duizend toegenomen ten opzichte van 2011, mede doordat deze verzekering nog in opbouw is. Het lijkt niet mogelijk de groei van het aantal arbeidsongeschikten in te dammen via verdergaande premiedifferentiatie. Daarvoor zijn andersoortige volumemaatregelen aangewezen. Het Wajongbestand dikt jaarlijks met 12 duizend uitkeringen aan. Hier is premiedifferentiatie niet aan de orde, aangezien de regeling wordt betaald uit de algemene middelen.

48 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014), p. 8.

Figuur 10-4 **Aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen** (× 1000)

Bron: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014), p. 15

Volksverzekeringen

De benaming 'volksverzekeringen' is misleidend. De Algemene Ouderdomswet en de Algemene nabestaandenwet regelen helemaal geen verzekering. Elke band ontbreekt immers tussen enerzijds de hoogte van de verschuldigde premie en anderzijds de kans op en de omvang van de inkomensschade. Om deze reden pleiten sommige fiscalisten al jaren voor omzetting van de premiefinanciering van de AOW in financiering ten laste van de schatkist.[49] Daarvoor is het nodig de al bestaande rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds fors te verhogen. Dit raakt de schatkist niet, wanneer de AOW-premie voor belastingplichtigen die nog geen AOW-uitkering ontvangen wordt vervangen door een even grote verhoging van het belastingtarief in de eerste en de tweede tariefschijf. Wanneer deze omzetting ook geldt voor mensen die de AOW-leeftijd zijn gepasseerd – die op dit moment zijn vrijgesteld van heffing van AOW-premie –, dan gaan AOW-ontvangers van hun inkomen in de eerste en de tweede schijf voortaan 17,9 procent meer afdragen.[50] Toch verandert de netto-AOW-uitkering niet. Die blijft even hoog, door de koppeling aan het nettominimumloon. De bruto-AOW-uitkering gaat fors omhoog. De hiermee gemoeide extra uitgaven worden ruimschoots gedekt uit de hogere belasting die senioren gaan afdragen. Niet alleen hun verhoogde AOW-uitkering, ook het aanvullend pensioen wordt immers zwaarder belast. Wanneer ook AOW-ontvangers de hogere inkomstenbelasting verschuldigd zijn, vloeit dus meer geld in de schatkist.[51]

49 Stevens (2006), p. 360-365.
50 Zie tabel 4-5 in onderdeel 4.4.
51 Uitgaande van een ongewijzigd begrotingssaldo kunnen de belastingtarieven in dit geval omlaag, of hoeven zij minder omhoog dan anders het geval zou zijn geweest. De hogere belastingafdracht van gepensioneerden met een aanvullend pensioen maakt dan een lagere lastendruk mogelijk voor mensen beneden de AOW-gerechtigde leeftijd.

Om te groot geachte schokeffecten voor de inkomens van ouderen met kleinere aanvullende pensioenen te voorkomen, ligt het in de rede deze groep tijdelijk compensatie te bieden. Die compensatie kan de vorm hebben van een tijdelijke extra heffingskorting, uitsluitend voor AOW'ers, die in mindering komt op de door hen verschuldigde hogere belasting.[52] De extra korting kan in een aantal jaren worden afgebroken. Een simpel alternatief is jaarlijks 1 procentpunt van de AOW-premie om te zetten in inkomstenbelasting. Na achttien jaar hebben jong en oud dan in de eerste en de tweede schijf met hetzelfde belastingtarief van doen.

Iedereen betaalt over inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf al premie voor de Algemene nabestaandenwet. Deze regeling komt desgewenst zonder bezwaar in aanmerking voor fiscalisering – financiering uit de schatkist in plaats van via een afzonderlijk geheven premie.

In het midden van de jaren vijftig is welbewust gekozen voor financiering van de AOW via het omslagstelsel. Door de vergrijzing en de minder gunstige vooruitzichten voor de verbetering van de arbeidsproductiviteit lijkt de overgang naar een vorm van kapitaaldekking inmiddels aantrekkelijk.[53] Hierdoor zouden werkende generaties de komende decennia echter te maken krijgen met dubbele lasten. Behalve de omslagpremie voor de financiering van lopende AOW-uitkeringen, zouden zij voortaan een aanvullende premie gaan betalen om het op te richten AOW-spaarfonds te vullen.[54] De collectievelastendruk stijgt dus fors, met alle nadelen van dien.[55] Bovendien zouden de gedwongen afdrachten voor het AOW-spaarfonds – voor zover die niet in Nederland worden geïnvesteerd – het nationale spaaroverschot verder vergroten.[56] De Europese Commissie ziet het huidige spaaroverschot al als potentieel problematisch. Het is domweg te laat om bij het staatspensioen nog om te schakelen van omslagfinanciering naar kapitaaldekking. In Zweden is evenwel een ingenieuze uitweg gevonden, die behoud van de omslagfinanciering van het algemeen ouderdomspensioen combineert met opbouwelementen en het pensioen beter tegen de vergrijzing bestand maakt.[57]

Sociale voorzieningen en inkomenstoeslagen

Geen van deze inkomensafhankelijke regelingen – zoals de bijstandsuitkering, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget – heeft iets gemeen met een sociale verzekering. Blijvende financiering ten laste van de algemene middelen, in plaats van via premieheffing, ligt daarom in de rede.

52 Deze heffingskorting heeft vanwege de netto-nettokoppeling geen invloed op het netto-inkomen van mensen met uitsluitend een AOW-uitkering.

53 Dit is het geval, wanneer het rendement van een pensioenstelsel op basis van omslag (= de groei van de reële loonsom) ongunstiger is dan het rendement van een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking (= het reële beleggingsrendement).

54 Het gaat hier om een echt spaarfonds, op afstand van de overheid, dat de premies op dezelfde manier belegt als fondsen en verzekeraars die de regelingen voor aanvullend pensioen uitvoeren. In de periode 1997-2012 kende Nederland weliswaar het Spaarfonds AOW, maar dat was slechts een papieren constructie zonder reële betekenis.

55 Voor zover premiebetalers een actuarieel faire premie voor hun latere kapitaalgedekte AOW-uitkering betalen en zij deze premie als een volwaardig bestanddeel van hun arbeidsbeloning beschouwen, kan een nadelig effect op de arbeidsparticipatie achterwege blijven.

56 Het nationale spaaroverschot is gelijk aan het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Dit overschot leidt via investeringen en beleggingen in het buitenland tot nettobezittingen in het buitenland.

57 Zie onderdeel 10.7

10.7 Een andere opzet voor de AOW

Naarmate de bevolking verder vergrijst, is bij financiering via het omslagstelsel (premies plus rijksbijdragen) een groeiende groep gepensioneerden voor zijn AOW-uitkering afhankelijk van een in verhouding slinkende groep werkenden. In de Europese Unie loopt de 'grijze druk' de komende decennia op tot boven de vijftig procent.[58] Overal brengt deze demografische tijdbom de collectief gefinancierde inkomensbescherming van de ouderen in verdrukking. In de jaren negentig heeft de overheid in Zweden met vooruitziende blik gekozen voor een radicaal andere opzet van het staatspensioen. Toen is daar een systeem ingevoerd met *notional defined contributions*. Inmiddels zijn onder andere ook Italië en Polen op het NDC-model overgestapt.[59]

Ook het NDC-model kent omslagfinanciering. Daarbij wordt evenwel heel nauwkeurig bijgehouden hoeveel premie iemand in de loop van zijn leven jaar in jaar uit bijdraagt. De premieopbrengst wordt nog steeds gebruikt om de lopende uitkeringen van gepensioneerden te betalen. Maar de opgebrachte premie wordt tevens geboekt als een fictief spaartegoed van de premiebetaler. Over het spaarsaldo wordt rente vergoed. Het percentage van de gehanteerde nominale rentevoet is gelijk aan dat waarmee de heffingsgrondslag, dus de premieplichtige loonsom, jaarlijks toeneemt. Op het moment van pensionering wordt het totale opgebouwde spaartegoed omgezet in een jaarlijks gelijkblijvende uitkering (een 'annuïteit'). Net zo gaat het bij sommige vormen van een kapitaalgedekte lijfrenteverzekering. Het verschil is dat bij NDC geen werkelijk kapitaal aanwezig is; de verstrekte uitkeringen worden bij dit systeem nog altijd omgeslagen over de mensen die nog niet met pensioen zijn.

Doordat de premie vaststaat – in Zweden is die 16 procent – past de pensioenregeling zich automatisch aan wanneer haar financiële houdbaarheid wordt bedreigd, bijvoorbeeld doordat mensen steeds langer leven. Dat langlevenrisico is precies de achilleshiel, die ons systeem van kapitaalgedekte aanvullende pensioenen dreigt te nekken.[60] Is de gemiddelde levensverwachting gestegen, op het moment dat een bepaalde jaargang van de bevolking met pensioen gaat, dan wordt bij NDC de – bij nader inzien langer lopende – uitkering verlaagd tot het bedrag dat past bij het aanwezige fictieve spaarsaldo. Wanneer het aantal werkenden vermindert en de loonsom dus minder hard groeit, daalt het rendement op het fictieve spaartegoed, zodat op het moment van pensionering minder 'kapitaal' aanwezig is en de uitkeringen automatisch lager zijn. Eenmaal ingegane uitkeringen worden niet verhoogd, wanneer het leven duurder wordt.

Bij NDC moedigt de link tussen de hoogte van de pensioenuitkering en de betaalde premies mensen van alle leeftijden aan om economisch actief te worden. Hoe meer je in je actieve periode verdient, en hoe meer premie je betaalt, hoe hoger later het staatspensioen is. Vooral oudere werknemers ervaren een prikkel om langer actief te blijven. In Nederland is de AOW-uitkering voor iedereen even hoog. Het verband tussen de hoogte van het totale ouderdomspensioen en het inkomen in de actieve periode bestaat in ons land voor werknemers vooral via de aanvullende pensioenen. Nu iedereen sinds 1957 vertrouwd is geraakt met een voor iedereen even hoog basispensioen, lijkt de kans gering dat Nederland in de toekomst kiest voor het NDC-model. In plaats daarvan hebben de opstellers van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II voor de pe-

58 De grijze druk is gelijk aan het aantal 65-plussers als percentage van de potentiële beroepsbevolking. De laatstgenoemde bevolkingsgroep wordt op dit moment meestal gelijk gesteld aan de groep mensen van 20 tot 65 jaar.

59 De samenvatting van het NDC-systeem is ontleend aan: The autopilot solution. How notional savings accounts could put state pensions on a sustainable trajectory, *The Economist*, 2 februari 2013, p. 62.

60 Zie onderdeel 12.2.

riode na 2021 gekozen voor een automatische verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, wanneer de levensverwachting verder toeneemt.

10.8 Een 'groene kaart' voor de verzorgingsstaat?[61]

De *green card* is een permanente verblijfsvergunning, die buitenlanders nodig hebben om zonder beperkingen in de Verenigde Staten te kunnen wonen en werken. Lang niet alle gegadigden krijgen zo'n kaart, getuige bijvoorbeeld de omvangrijke illegale immigratie vanuit Mexico. De groene kaart functioneert als symbolisch entreebewijs. Zij illustreert dat elke verzorgingsstaat opereert binnen historisch bepaalde landsgrenzen. Dit levert spanningen op, naarmate de mobiliteit van personen groeit. In hoeverre mogen instromende vreemdelingen direct een beroep doen op het stelsel van sociale bescherming, aan de financiering waarvan zij nog nooit hebben bijgedragen? Is dat wel eerlijk tegenover de hier gevestigde belasting- en premiebetalers?

Vier van de vijf mensen die hierover aan de tand worden gevoeld, geven inderdaad te kennen dat aan de toegang tot het stelsel van sociale bescherming bepaalde voorwaarden moeten worden gesteld.[62] Dat sentiment is begrijpelijk, maar hier dient zich een lawine vervolgvragen aan. Zouden bijvoorbeeld vijftigers, die voordat zij emigreren jarenlang een forse nettobijdrage aan de Nederlands overheidsfinanciën hebben geleverd, bij hun vertrek als blijk van waardering dan ook geen 'uitkoopsom' moeten meekrijgen? Zou anderzijds de senior, die bijna vijftien jaar lang aan een Spaanse costa van de zon heeft geprofiteerd en daarginds geen premie voor de AWBZ hoefde te betalen, geen extra 'inkoopsom' moeten voldoen, wanneer de kans bestaat dat hij na zijn terugkeer al snel naar een Nederlands verpleeghuis verkast?

In de Algemene Ouderdomswet is dat zo geregeld. Wie in Nederland wonen, bouwen in de vijftig jaar voordat zij AOW krijgen elk jaar een aanspraak op twee procent van een volledige uitkering op. Verhuizen zij na dertig opbouwjaren blijvend naar het buitenland, dan ontvangen zij op hun oude dag zestig procent (30 × 2) van de volledige uitkering, ook wanneer zij elders blijven wonen.[63] Hun uitkering is eigenlijk te beschouwen als een soort uitgestelde afkoopsom. Omgekeerd bouwen begin-vijftigers die zich legaal in Nederland vestigen nog maar 15 jaar aanspraak op AOW op. Bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd bedraagt hun uitkering slechts dertig procent (15 × 2) van de volledige uitkering.[64] De Werkloosheidswet biedt een ander voorbeeld. De maximale uitkeringsduur van de WW bedraagt 38 maanden, maar om hiervoor in aanmerking te komen moeten mensen een arbeidsverleden hebben van 32 jaar of langer. Anders loopt hun WW-uitkering (aanzienlijk) korter.

Bij sommige andere uitkeringen, zoals de bijstand, en bij de inkomenstoeslagen is het anders geregeld. Die inkomensoverdrachten gaan – bij de bijstand onder voorwaarden[65] – meteen in, ook voor vreemdelingen die nooit eerder belasting of premie hebben betaald. In het late voorjaar van 2013 komt via berichtgeving in de media een uitwas van deze opzet aan het licht. Bulgaren die zich kort bij een gemeente in Nederland laten inschrijven, en die vervolgens met

61 Deze paragraaf is grotendeels een samenvatting van Kremer (2013), in het bijzonder van hoofdstuk 8.
62 Reeskens en Van Oorschot (2012).
63 Wonen in Nederland is voldoende. Premie betalen is geen vereiste.
64 Dit heeft geleid tot protesten, met name van mensen afkomstig uit Suriname en de Nederlandse Antillen, die zich op latere leeftijd blijvend in Nederland hebben gevestigd. Onder druk van deze protesten is de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen tot stand gekomen (zie onderdeel 6.4).
65 Zie voor een beslisboom bij toegang tot de bijstand voor Europese werknemers (economisch actieven) met vier verschillende uitkomsten: Kremer (2013), p. 84.

de noorderzon vertrekken, blijken ten onrechte miljoenen aan zorg- en huurtoeslagen te hebben opgestreken.[66]

Over exitpremies voor vertrekkers hoor je niemand. Over entreegelden bij vestiging in de Nederlandse verzorgingsstaat is meer te doen. Het is echter bepaald niet eenvoudig om voor de door sommigen bepleite entreebetalingen een logisch systeem te vinden, aangezien de toegang tot voorzieningen van onze verzorgingsstaat op drie heel verschillende grondslagen is gegrondvest:

- *Nationaliteit*: Nederlanders hebben onbeperkt het recht zich hier te vestigen en een beroep op algemeen toegankelijke voorzieningen te doen.
- *Woonplaats*: wie legaal in Nederland wonen bouwen jaarlijks aanspraak op twee procent van een AOW-uitkering op en zijn bijvoorbeeld verplicht om zich tegen ziektekosten te verzekeren.
- *Werk*: wie in dienst zijn bij een Nederlandse werkgever hebben recht op doorbetaling van het loon bij ziekte en zijn – onder voorwaarden – beschermd tegen loonverlies door werkloosheid en bij langdurige arbeidsongeschiktheid.

Uitkeringstoerisme?

Volgen sommigen oefent een land als Nederland grote aantrekkingskracht uit op economische gelukzoekers. Uitkeringstoeristen zouden de delta aan de Noordzee zien als het land van melk en honing. Zou dit waar zijn, dan kan de verzorgingsstaat bij volledig open grenzen ten onder gaan aan het eigen succes. Niet alleen, doordat de kosten uit de hand lopen, maar ook doordat eigenheimers minder gemakkelijk solidariteit opbrengen met vreemde snoeshanen, die brutaalweg hun hand ophouden bij het bijstandsloket.

Voor de theorie dat ons land als een magneet uitkeringstoeristen aantrekt, is echter weinig hard bewijs beschikbaar. Mensen uit arme gebieden die zich economisch willen verbeteren kijken toch vooral naar de kansen om elders werk te vinden.[67] Vooral het vooruitzicht door eigen inspanningen een goed inkomen te verwerven maakt rijke landen aantrekkelijk als bestemming van migranten. Ook dan kan een grote toestroom van werkzoekende vreemdelingen overigens problematisch zijn. Laagbetaalde banen worden 'ingepikt' door gretige nieuwkomers, die door hun hoge arbeidsmoraal bij werkgevers favoriet zijn. De immigranten klonteren vaak samen in wijken waar toch al de nodige sociale problemen zijn. In deze situatie heeft de overheid in feite slechts twee opties.

De ene mogelijkheid is een 'muur' om het land te bouwen. Dit is de aanpak in Japan. Ondanks de vergrijzing houdt Japan de deur voor immigranten angstvallig gesloten. De andere mogelijkheid is het opwerpen van een verdedigingswal rondom het sociale stelsel. Singapore heeft voor dit model gekozen. Open grenzen, maar een gesloten verzorgingsstaat. Een derde van de bevolking telt daar als migrant, en alleen mensen met een Singaporese nationaliteit of permanente verblijfsvergunning mogen meedoen met het Central Provident Fund, het nationale fonds waaruit pensioenen, zorgkosten en ook huisvesting worden betaald.[68]

66 De Tweede Kamer toonde zich hierover uiterst verontwaardigd. Maar bij de totstandkoming van de toeslagwetten waren het leden van diezelfde Tweede Kamer die er bij de regering sterk op aandrongen dat aangevraagde toeslagen snel en zonder tijdrovende controles zouden worden uitgekeerd. Op aandrang van de volksvertegenwoordiging zelf is de misbruikende kat dus op het spek gebonden.

67 Kremer (2013), p. 24.

68 Kremer (2013), p. 183-184.

In de afgelopen kwarteeuw heeft de overheid in Nederland beide sporen gevolgd. De selectie 'aan de poort' werd harder, met name door een strenger asielbeleid en fors aangescherpte voorwaarden bij gezinshereniging. Daarnaast zijn de drempels opgehoogd om toegang tot de sociale zekerheid te krijgen. De laatstbedoelde maatregelen raken uiteraard ook 'eigenheimers'. Zo komen jongeren niet langer ongeclausuleerd in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Uitsluitend volledig en duurzaam arbeidsongeschikt verklaarde mensen krijgen een blijvende IVA-uitkering. Terwijl de instroom van migranten is bemoeilijkt, kan ons land tegelijkertijd niet zonder werkers van elders. De ict-sector schreeuwt om systeembouwers, de maakindustrie snakt naar hooggeschoolde technici, mensen uit Oost-Europa zijn praktisch gesproken onmisbaar bij de oogst in de kassen en op het veld. De oorzaken van het schreeuwende tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren zijn welbekend. Jongeren kiezen veel te weinig voor exacte vakken en technische opleidingen. Een deel van de uitkeringsontvangers haalt zijn neus op voor vuil en zwaar werk, of is daar fysiek niet tegen opgewassen. Werkgevers roemen de veel hogere arbeidsmoraal van de nieuwe lichting 'gastarbeiders'. Op lange termijn hebben we migranten mogelijk nog heel hard nodig om verwachte gaten op de arbeidsmarkt op te vullen.[69]

Kremer schrijft de negatieve beeldvorming rondom arbeidsmigratie toe aan het nationale 'gastarbeiderstrauma'.[70] De beeldvorming is sterk gekleurd door negatieve ervaringen met de eerste generatie gastarbeiders, die het Nederlandse bedrijfsleven in de jaren zestig werft om te voorzien in dan bestaande grote tekorten op de arbeidsmarkt. Deze niet-westerse migranten en een deel van hun kinderen zijn voor de overheidskas vooral een kostenpost. Bij berekeningen van baten en lasten van arbeidsmigratie voor de overheid wordt vooral gekeken naar dit type immigrant in het verleden.[71] Veel jonge migranten die binnen de Europese Unie verhuizen – in Londen wonen meer dan 150 duizend jonge Fransen – dragen per saldo aan de schatkist van het gastland bij. Ook wanneer zij minder belasting betalen, doen zij tegelijk ook nauwelijks een beroep op overheidsvoorzieningen.

Een migratiebestendiger verzorgingsstaat?

Hoe dit alles zij, de overheid moet kiezen wie onder de nationale paraplu van de sociale zekerheid mogen schuilen. Op welke rechtsgrond worden welke rechten toegekend? Is nationaliteit beslissend, geeft de woonplaats de doorslag, of hangen opgebouwde aanspraken af van werk en arbeidsverleden? En welke verplichtingen staan tegenover toegekende rechten? Opvattingen van de kiezers zijn medebepalend voor de mate van solidariteit die in de bestaande en komende regelingen is belichaamd. De maatschappelijke opvattingen verschillen hoogstwaarschijnlijk per type immigrant. Voor veel instromers van buiten Europa geldt dat de kans klein is dat zij per saldo bijdragen aan de groei van de economie, tenzij zij hoog zijn opgeleid. Mensen van buiten Europa zullen door sommige inheemse kiezers daarom vaker als 'uitvreters' worden gezien. Voor harde werkers van elders, die moeilijk vervulbare vacatures bezetten of die flexibel inzetbaar zijn bij seizoenswerk, bestaat over het algemeen meer waardering.

Kremer brengt in haar door Instituut Gak gesponsorde studie vier voorstellen voor een meer migratiebestendige verzorgingsstaat voor het voetlicht (tabel 10-7). Daartussen hoeft naar haar mening niet te worden gekozen, omdat de migratie een diverser gezicht heeft gekregen.

69 Theeuwes (2011).
70 Kremer (2013), p. 10.
71 Zie voor een overzicht van (inter)nationale studies naar lusten en lasten van migranten: Kremer (2013), p. 20-23.

Investeringsstaat

De verzorgingsstaat kan om te beginnen, meer dan nu het geval is, de vorm krijgen van een investeringsstaat. Dit houdt in dat van iedereen, ook van migranten, wordt verwacht dat hij werkt voor de kost. Investeren in werkzekerheid is vooral van belang voor migranten met een lage of middelbare opleiding, die zich blijvend in Nederland willen vestigen. Hoe meer van hen aan de slag zijn, hoe minder geld voor uitkeringen nodig is. Inspanningen van economisch actieve immigranten versterken tegelijk het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat. De solidariteit staat minder onder druk, doordat de inheemse bevolking ziet dat ook de nieuwkomers de handen uit de mouwen steken.

Kremer plaatst hier het liberale tegenover het sociaaldemocratische model. Het liberale model gaat uit van een flexibele arbeidsmarkt en van een wachttijd, voordat mensen voor een uitkering in aanmerking komen. Zijn er onvoldoende banen, dan leven de nieuwkomers dus een tijd in grote armoede. Het sociaaldemocratische model kent een veel sterkere regulering van de arbeidsmarkt en hogere lonen. Bijscholing van laagopgeleide immigranten en een actief arbeidsmarktbeleid zijn dan vereist om zo veel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Bij het sociaaldemocratische model leven minder mensen in armoede.

Gezien het grote aantal tijdelijke en flexbanen, opteert Nederland voor een stelsel dat vooral is geïnspireerd door het liberale model. Om laaggeschoolde immigranten meer kansen te geven, zou een dosis sociaaldemocratische medicijn behulpzaam kunnen zijn. Het onderwijsbeleid laat migrantenkinderen nog te vaak in de steek. Extra inspanningen zijn nodig om de taalvaardigheid van oudere immigranten op te krikken. Waar mogelijk zouden taallessen gekoppeld moeten worden aan het aanbod van arbeidsplaatsen om werkervaring op te doen en aan andere vormen van intensieve bemiddeling naar de arbeidsmarkt. Een logische consequentie van dit model, die Kremer overigens niet noemt, is dat de uitkering – sneller dan nu het geval is – wordt stopgezet of verlaagd voor mensen die onvoldoende taalvaardigheid ontwikkelen.[72]

Tabel 10-7 **Vier voorstellen voor een migratiebestendiger verzorgingsstaat**

Vorm	Type burgerschap	Type verzorgingsstaat	Type migrant
Investeren	Actief	Investeringsstaat	Laagopgeleid
Individualiseren	Verdiend	Contributiestaat	Hoogopgeleid
Detacheren	Gedetacheerd	Contractstaat	Hoogopgeleid
Europeaniseren	Europees	Europese verzorgingsunie	Hoog-/laagopgeleid

Bron: Kremer (2013), p. 206

Contributiestaat

Een andere denkbare hervorming is dat sociale rechten sterker worden gekoppeld aan individuele bijdragen die migranten leveren aan de verzorgingsstaat. In een contributiestaat moet sociale zekerheid 'verdiend' worden. Toegang tot delen van de sociale zekerheid is gebaseerd op het hebben van werk en het betalen van belastingen en premies. Deze optie is vooral gepast en aantrekkelijk voor hogeropgeleide, mobiele migranten. Een op deze leest geschoeide opzet maakt het extra belangrijk om te investeren in werk voor minder kansrijke migranten.

72 Nieuwkomers naar en in Nederland moeten in het kader van hun inburgering slagen voor een 'taaltoets'. Voor oude gevallen bestaat deze verplichting (nog) niet.

Kremer noemt als mogelijkheid de invoering van een verplichte individuele spaarrekening, die wordt gevoed met maandelijkse bijdragen van de werknemer en zijn werkgever. Bij werkloosheid mag het spaartegoed worden aangesproken om van te leven, voor de kosten van aanvullende training, of als subsidie voor een nieuwe werkgever. Wie op de datum van pensionering saldo heeft, mag dit cash opnemen. Voor laagopgeleiden met een toch al relatief geringe kans op werk is deze opzet problematisch. Zij kunnen in veel gevallen slechts een bescheiden spaarsaldo vormen, terwijl zij een relatief grote kans hebben dat zij door baanverlies hun spaarpot moeten openbreken. Aan spaarvarianten kleeft bovendien het eerder genoemde bezwaar dat zij de koopkracht aantasten en het nationale spaaroverschot verder vergroten.

Een andere door Kremer genoemde uitwerking betreft de individualisering van de aanvullende pensioenen. Die zouden de basis kunnen vormen van het inkomen op de oude dag. De AOW zou het bij werkgevers opgebouwde pensioen slechts aanvullen, wanneer mensen onvoldoende zelf kunnen sparen. In feite wordt de AOW-uitkering zo inkomensafhankelijk gemaakt. Zij krijgt het karakter van een aanvulling op het door mensen zelf bij elkaar gespaarde oudedagsinkomen – aanvullend pensioen, vermogensinkomsten. Deze opzet zet een zware straf op zelf sparen voor later en maakt het voor grote groepen werknemers niet langer lonend om deel te nemen aan een regeling voor aanvullend pensioen.[73] Een ten minste zo zwaar wegende tegenwerping luidt dat de bestaande regelingen voor aanvullend pensioen veronderstellen dat te zijner tijd ook een AOW-uitkering wordt genoten. Hiermee wordt rekening gehouden, doordat over zeg de eerste € 13.000 van het loon (de 'franchise') geen aanvullend pensioen wordt opgebouwd en dus ook geen pensioenpremie wordt geheven.[74] Gaat het aanvullend pensioen de basis vormen, en speelt de AOW-uitkering tweede viool, dan moeten werkgevers en werknemers voortaan over het volle loon pensioenpremie gaan afdragen. Dat zou leiden tot een gigantische verzwaring van de pensioenlasten.[75] Dat dit zou gebeuren, is overigens onwaarschijnlijk. Het ligt veel meer voor de hand om te veronderstellen dat alle regelingen voor aanvullend pensioen zouden verdwijnen en dat een groot deel van de mensen zelf gaat sparen voor de oude dag. Zou de AOW-uitkering ook worden gekort met het vermogen dat mensen hebben gespaard, dan stimuleert dit huishoudens uit de lagere-inkomensgroepen om tijdens hun actieve leven hun hele netto-inkomen te besteden. Slechts wanneer ze dat doen, ontvangen zij immers een volledige AOW-uitkering.

Contractstaat

Detachering houdt in dat migranten voor hun sociale bescherming verzekerd blijven in hun land van herkomst, ook als ze in een ander land gaan werken. Een succesvolle contractstaat is goed in het afsluiten en het naleven van internationale overeenkomsten met landen waar migranten vandaan komen. Zo'n opzet kan nuttig zijn voor mensen die maar heel kort in Nederland komen werken. Voor detachering binnen de Europese Unie bestaat een richtlijn, maar die dekt slechts een beperkt deel van de sociale zekerheid. Volgens deze regeling blijven over het loon van de gedetacheerde werknemer de sociale premies uit het land van herkomst verschuldigd (tot maximaal twee jaar). Die premies zijn bijvoorbeeld in Oost-Europa doorgaans een stuk lager. Dit premieverschil maakt het voor werkgevers in Nederland aantrekkelijk om gebruik te maken van detacheringsconstructies. Door de lagere premies zijn vanuit Oost-Europa gedeta-

73 Zie het voorbeeld in onderdeel 10.5.
74 Zie onderdeel 8.1.
75 De AOW-premie zou natuurlijk aanzienlijk omlaag kunnen.

cheerde werknemers een stuk goedkoper, waardoor Nederlandse werknemers aan de kant komen te staan.

Europese verzorgingsstaat

In een Europese verzorgingsstaat is de kring van verzekerden verbreed tot alle inwoners van de Unie. Bij een lichte versie is bijvoorbeeld de terugkeer van op de arbeidsmarkt kansloze aanvragers van een Nederlandse bijstandsuitkering naar het land van herkomst afgesproken en kunnen landen sommige uitkeringen onderling verrekenen. Het alternatief is een bovennationale aanpak, waarbij premies en uitkeringen in de lidstaten verregaand zijn geharmoniseerd. Gezien de grote verschillen in nationale stelsels van sociale zekerheid en de sterk uiteenlopende arbeidsproductiviteit en concurrentiekracht van de lidstaten is de kans dat zo'n sluitende bovennationale aanpak van de grond komt praktisch gesproken nihil. Dit mogelijk tot teleurstelling van federalisten, en tot vreugde van eurosceptici.

11

Zorgen voor elkaar in 2025

11.1 Een koekoeksjong in het begrotingsnest

Uit berichtgeving in de media doemt soms het beeld op dat van de zorg in Nederland maar weinig deugt. Kranten en tv zijn gespitst op het melden van misstanden en schandalen. Dit vertekent het gepresenteerde beeld van de werkelijkheid. Voor zover daarover gegevens beschikbaar zijn, is de kwaliteit van de op genezing gerichte zorg in ons land gemiddeld van hetzelfde niveau als in andere economisch hoogontwikkelde landen.[1] Geen enkel ander land besteedt bovendien zo'n groot deel van de nationaal beschikbare middelen voor collectief gefinancierde ouderenzorg.[2]

In vergelijking met zeven andere rijke landen beschikt Nederland volgens sommige onderzoekers zelfs over de beste papieren.[3] Bij hun taxatie van nationale zorgstelsels letten deze beoordelaars op de kwaliteit, de doelmatigheid en de toegankelijkheid van de zorg, en ze kijken naar de mate waarin zorgvoorzieningen naar draagkracht worden gefinancierd. Op al deze punten presteren de Verenigde Staten van de acht onderzochte landen het slechtste, ondanks het feit dat de zorgkosten per hoofd van de bevolking daar meer dan anderhalf keer zo hoog zijn als in ons land. Een groot verschil met de situatie in de Verenigde Staten is dat de gezondheidszorg in Nederland voor het overgrote deel collectief wordt gefinancierd. De twee sociale zorgverzekeringen, die gelden voor alle ingezetenen, kennen premieheffing naar draagkracht. Ons land dankt zijn topklassering aan het zeer brede bereik van beide verzekeringen en hun grotendeels inkomensafhankelijke financiering.

Nederlanders kunnen zich dus gelukkig prijzen met hun zorgstelsel. Maar voor de minister van Financiën vormen de collectief gefinancierde zorguitgaven een hoofdpijndossier. Het aandeel van de zorguitgaven in de totale collectieve uitgaven is sinds 1980 ruimschoots verdubbeld. Zo bleef binnen het overheidsbudget in verhouding steeds minder ruimte over voor andere uitgaven. De collectief gefinancierde zorguitgaven doen denken aan een koekoeksjong, dat andere kuikens genadeloos over de rand van het nest duwt.[4] Die verdringing van de overige uitgaven kan niet eindeloos doorgaan. Ook voor andere essentiële overheidstaken – openbaar bestuur, zeeweringen, de politie, het onderwijs, sociale uitkeringen en zo meer – moeten immers de nodige collectieve middelen beschikbaar blijven.

Budgettair Kader Zorg

In 1994 introduceert minister van Financiën Zalm een nieuwe vormgeving van het begrotingsbeleid. Voortaan maken coalitiepartijen meteen bij de kabinetsformatie al afspraken over de toegestane groei van de overheidsuitgaven in de daaropvolgende vier jaren. Die afspraken slaan voor elk jaar uit de kabinetsperiode neer in plafondbedragen. Er zijn drie van die plafonds:

1 Van Ewijk *et al.* (2013), p. 21.
2 Van Ewijk *et al.* (2013), p. 30.
3 Davis *et al.* (2010).
4 Zie tabel 7-3 in onderdeel 7.6.

een voor de uitgaven op de rijksbegroting, een maximum voor de sociale uitkeringen, en een plafond voor de zorguitgaven. Dit laatste plafond ligt vastgespijkerd in het Budgettair Kader Zorg (BKZ).

Vanaf het begin wordt het BKZ, in vergelijking met het budget voor de overige posten op de begroting, bij elke kabinetsformatie royaal bedeeld. Vooraf trekken politici veel extra geld uit om tegemoet te komen aan de verwachte stijging van de zorguitgaven. Desondanks lukt het twintig jaar lang geen enkel kabinet om de zorguitgaven binnen dit in verhouding ruim bemeten kader te houden. Mogelijk markeert het jaar 2013 evenwel een keerpunt.[5]

Voor overschrijdingen van het BKZ dient de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in beginsel in de eigen sector compenserende bezuinigingen te vinden. In het verleden is vele malen tegen die regel gezondigd. Overschrijdingen van het BKZ zijn onvoldoende gepareerd door eigen betalingen van zorggebruikers te verhogen en bijvoorbeeld bepaalde medicijnen niet langer te vergoeden. In plaats daarvan zijn tegenvallers bij de zorguitgaven voor een belangrijk deel weggestreept tegen meevallers op de rijksbegroting en bij de sociale uitkeringen (tabel 11-1). Over het algemeen wisten opeenvolgende kabinetten de begrotingsdiscipline te handhaven – zij het soms met pijn en moeite. Zowel onder het bewind van minister Bos (in 2009) als dat van minister De Jager (in 2011) is het maximum voor de totale overheidsuitgaven echter met enkele honderden miljoenen euro overschreden.[6] Enige oorzaak: de zorguitgaven traden in die jaren, net als overigens in 2010, ver buiten de oevers van het zorgbudget.

De gang van zaken is verklaarbaar, doordat overschrijdingen bij de zorguitgaven laat in beeld komen en in het jaar waarin zij worden geconstateerd niet direct kunnen worden teruggedrongen.[7] Het is immers moeilijk voorstelbaar dat ziekenhuizen begin december een paar weken sluiten, omdat het vastgelegde budget is uitgeput. Ook na afloop van het kalenderjaar duiken nog tegenvallers op – heel recent soms ook meevallers. Afspraken over compenserende bezuinigingen in de zorg hebben daarom in de regel betrekking op latere jaren. De ervaring leert dat daarna binnen het zorgbudget onvoldoende besparingen worden gerealiseerd om het uitgaventotaal alsnog in het keurslijf van het BKZ te snoeren, terwijl nieuwe overschrijdingen zich al weer aankondigen.

Tabel 11-1 **Begrotingsdiscipline**

(onderschrijdingen (-) en overschrijdingen (+), × miljard euro)

	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uitgaven op de rijksbegroting	-3,7	-0,1	-1,3	-3,3	-1,7	-3,4
Sociale uitkeringen en arbeidsmarkt	-4,3	-0,4	-0,3	0,3	-0,2	0,1
Budgettair Kader Zorg	7,0	0,4	2,0	2,3	2,0	0,9
Totaalplafond collectieve uitgaven	-1,0	-0,1	0,4	-0,7	0,2	-2,4

Bronnen: De Kam *et al.* (2011), p. 146 (t/m 2008); Tweede Kamer (2009-2010b), p. 20; Tweede Kamer (2010-2011), p. 29; Tweede Kamer (2011-2012a), p. 25; Tweede Kamer (2012-2013j), p. 31

5 Zie het slot van onderdeel 11.2.

6 In 2009 speelt een rol dat de overheid de economie via een ruimer begrotingsbeleid welbewust wil stimuleren.

7 Studiegroep Begrotingsruimte (2010), p. 26.

Zorguitgaven blijven tot en met 2017 fors stijgen

Bij de formatie van het kabinet-Rutte II drukt het Centraal Planbureau de politieke partijen die onderhandelen over het regeerakkoord met de neus op de feiten (tabel 11-2). Ondanks maatregelen uit het eerdere *Begrotingsakkoord 2013* – die netto anderhalf miljard euro aan besparingen opleveren[8] – zullen de zorguitgaven als uitvloeisel van de gebruikte ramingsmethode tot en met 2017 fors blijven stijgen. Nadat de invloed van de inflatie is uitgeschakeld, nemen de 'reële' zorguitgaven jaarlijks met liefst 3,5 procent toe. Dat ligt niet aan de vergrijzing. De besparing door bezuinigingsmaatregelen is sinds 2009 voldoende om de uitgavenstijging als gevolg van de veroudering van de bevolking op te vangen.[9] Waar komt de uitgavengroei dan vandaan?

Ten eerste stijgen lonen en prijzen in de zorgsector sneller dan de inflatie. Hierdoor gaat de kostprijs van de zorg meer omhoog dan de prijzen in de rest van de economie. 'Overige factoren' leggen echter veruit het grootste gewicht in de schaal. Dit is de verzamelnaam voor diverse oorzaken van de oplopende zorguitgaven, waarvan het planbureau de invloed niet kan preciseren. Denk aan het beschikbaar komen van nieuwe, dure medicijnen en de invoering van geavanceerde operatietechnieken. Verder is in deze eeuw de financiering van ziekenhuizen en medisch specialisten veranderd, waardoor deze zorgaanbieders er belang bij kregen om hun productie op te voeren.

Het Centraal Planbureau wijst ook op sociaal-culturele ontwikkelingen. Voor persoonlijke en maatschappelijke problemen gaan mensen eerder en vaker naar de arts, psycholoog of een andere hulpverlener. Assertieve zorgvragers documenteren zich op internet en eisen soms dure behandelingen. Soms zijn die in de ogen van de behandelende arts overbodig, maar hoe vertel je dat aan een mondige patiënt?

Tabel 11-2 **Groei van de collectieve zorguitgaven**
(gemiddelde groei per jaar in procenten)

	2001-2008	2009-2012	2013-2017
Collectief gefinancierde zorguitgaven	6,9	5,0	5,2
Prijsstijging van het bruto binnenlands product	2,5	0,9	1,6
Reële groei van de collectieve zorguitgaven	4,3	4,1	3,5
als gevolg van			
• vergrijzing	0,9	1,2	1,2
• het gevoerde overheidsbeleid	0,2	-1,4	-1,1
• stijging van lonen/prijzen > algemene inflatie	0,6	1,1	0,9
• overige factoren	2,6	3,1	2,6

Bron: Centraal Planbureau (2012c), p. 46

Het CPB zet de budgettaire gevolgen van plannen van politici af tegen het 'basispad' dat de overheidsuitgaven volgen bij *ongewijzigd* beleid. Bij zijn raming van de groei van de zorguitgaven op het basispad in de periode 2013-2017 stelt het planbureau de invloed van 'overige factoren' domweg gelijk aan die in de periode 2001-2008. Zij zullen de zorguitgaven, zo luidt de aanname, op-

8 Centraal Planbureau (2012d), p. 50.
9 Vergelijk de veranderingen in procenten op regel 4 en regel 5 in tabel 11-2.

nieuw met gemiddeld 2,6 procent per jaar opstuwen. Het doortrekken van trends uit het verleden is een typische verlegenheidsoplossing van economen. Het onbevredigende van deze aanpak, erkent het planbureau zelf, is dat de zeer forse uitgavenstijging uit de jaren nul automatisch wordt doorgetrokken naar 2017.[10]

Een alternatief is dat politici in Den Haag zouden besluiten om de stijging van de zorguitgaven per leeftijdsgroep te beperken tot de voor de toekomst verwachte structurele groei van de arbeidsproductiviteit. In navolging van de aanpak in vergrijzingsstudies van de Europese Commissie stelt het planbureau bij de becijfering van het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën de verbetering van de arbeidsproductiviteit op anderhalf procent per jaar. Het aandeel van de oudste leeftijdsgroepen in de totale bevolking neemt toe. Die doen in verhouding een groot beroep op zorgvoorzieningen. Door de vergrijzing lopen de zorguitgaven tot en met 2017 jaarlijks met 1,2 procent extra op. De reële zorguitgaven – nadat de invloed van de inflatie is weggepoetst – nemen bij deze uitgangspunten toe met 2¾ (1½ + 1,2) procent per jaar. Om dit tragere groeitempo te kunnen realiseren, zijn in de kabinetsperiode 2013-2017 voor miljarden euro aanvullende besparingsmaatregelen nodig.

Dat is precies waar VVD en PvdA in het najaar van 2012, bij de formatie van het kabinet-Rutte II, voor kiezen.[11] Blauw en rood vinden elkaar op bezuinigingen in de zorgsector die oplopen tot netto iets meer dan vijf miljard euro in 2017.[12] Ondanks deze drastische ingrepen groeien de reële zorguitgaven nog altijd met gemiddeld 1¾ procent per jaar. Doordat de economische groei voor de lopende kabinetsperiode wordt geraamd op gemiddeld 1¼ procent per jaar, neemt het aandeel van de zorguitgaven in de economie tussen 2012 en 2017 naar verwachting verder toe.

De opstelling van beide coalitiepartijen getuigt van politieke moed, want burgers vinden hun gezondheid enorm belangrijk. Voorlopig is het afwachten geblazen wat er van alle plannen terechtkomt, want het papier van het regeerakkoord is geduldig. Naarmate de gevolgen van afgesproken bezuinigingen echt voelbaar worden, steekt meestal een storm van protest op. Mede om deze reden namen politici in het verleden onvoldoende maatregelen om de collectief gefinancierde zorguitgaven beneden het voor de sector geldende plafond te houden.

Niet dat de sociale ziektekostenverzekeringen in de achter ons liggende periode ongemoeid bleven. Gebruikers betalen voor de zorg tegenwoordig meer en vaker uit eigen zak, onder andere door de verhoging van het eigen risico en doordat sommige voorzieningen niet langer collectief zijn verzekerd.

Het Budgettair Kader Zorg is een keurslijf, geen dwangbuis

Doorgaans kunnen mensen zorg die niet langer collectief is gedekt, particulier verzekeren. Het sluiten van zo'n aanvullende ziektekostenverzekering is niet verplicht. Het staat consumenten vrij al dan niet een deel van hun beschikbare inkomen als premie voor de aanvullende verzekering neer te tellen. De premie hangt af van de gedekte risico's en de kans op zorgkosten. Doordat het om een vrijwillige betaling gaat, waarvan de hoogte afhangt van de door de verzekeraar geboden zekerheid, vormt de

10 Centraal Planbureau (2012d), p. 35.
11 Zie onderdeel 11.4.
12 Dit is het saldo van bezuinigingen van 5,8 miljard euro en 0,6 miljard euro voor nieuw beleid (tabel 11-3).

premie voor de aanvullende verzekering geen collectieve last, maar een prijs. Aangezien de premie niet als collectieve last telt, vallen de uitgaven voor aanvullend verzekerde zorg ook buiten het Budgettair Kader Zorg.

Het is een wijdverbreid misverstand dat de overheid via het BKZ de vraag naar zorg zou verstikken. Integendeel. Nederlanders mogen zich naar hartenlust aanvullend verzekeren en uit eigen zak aan zorg en verzorging spenderen zo veel als ze maar willen. Het plafond geldt alleen voor de *collectief* gefinancierde zorg.

11.2 Zorguitgaven, 2013-2017

In de loop van 2012 bereiken politici in Den Haag in twee etappes overeenstemming over ingrijpende maatregelen om de groei van de collectieve uitgaven af te remmen. De eerste etappe staat beschreven in het routeboek *Begrotingsakkoord 2013*. Vijf partijen tekenen daarvoor. Zij spreken in mei bezuinigingen af die oplopen tot meer dan zes miljard euro in 2017. Voor nieuwe uitgaven trekken zij tegelijk ruim vier miljard euro uit. Per saldo bezuinigt het kwintet tegen 2017 dus twee miljard euro.[13] Driekwart van de nettobesparing wordt gevonden bij de collectieve zorguitgaven (tabel 11-3). Zij is het saldo van enerzijds 0,7 miljard euro extra geld voor de zorg en anderzijds 2,2 miljard euro aan ingeplande bezuinigingen.

Najaar 2012 sluiten VVD en PvdA elkaar in de armen. Daarmee gaat de tweede etappe van start. Het regeerakkoord *Bruggen slaan* voorziet in meer dan tien miljard euro aan nettobezuinigingen.[14] Nu wordt de helft gevonden bij de uitgaven voor collectief gefinancierde zorg. Deze vijf miljard euro is opnieuw het saldo van extra geld voor sommige voorzieningen en forse besparingen op andere zorguitgaven (tabel 11-3).

Al haalt de politiek in twee tranches 6,5 miljard euro bij de zorg weg, de sector krijgt er de komende jaren toch nog altijd een hoop geld bij. De bezuinigingen worden namelijk afgezet tegen de groei van de zorguitgaven volgens het basispad. Bij de verkenning van dit basispad veronderstelt het Centraal Planbureau dat de zorguitgaven door 'overige factoren' jaarlijks met 2,6 procent blijven toenemen.[15] Wordt op dit omhoog lopende groeipad bezuinigd, dan is sprake van minder meer, niet van een absolute daling van het uitgavenpeil.

Bij de formatie van het kabinet-Rutte II zijn ook de gevolgen van het *Begrotingsakkoord 2013* al in het basispad verwerkt. Dit basispad voorziet op dat moment in een groei van de reële zorguitgaven bij ongewijzigd beleid van 11 miljard euro. Dus nemen de zorguitgaven in de periode 2013-2017 – ondanks de nettobezuinigingen van vijf miljard euro uit het regeerakkoord – in de lopende kabinetsperiode toch nog met zes miljard euro toe. Al de genoemde bedragen luiden in euro van 2012. Daarbij is met de algemene inflatie in de Nederlandse economie nog geen rekening gehouden. Anders gezegd: de *reële* zorguitgaven kunnen in de lopende kabinetsperiode met zes miljard euro groeien. Daar komt door de algemene prijsstijging tot en met 2017 nog een kleine vijf miljard euro bij. De *nominale* zorguitgaven stijgen in deze periode in eerste aanleg dus met 11 miljard euro. De algemene inflatie valt naar verwachting een stuk lager uit. In 2017 scheelt dat 3,4 miljard euro (tabel 11-4, kolom 2017, regels 3 en 5; zie pagina 259). Volgens het bijgestelde BKZ uit de rijksbegroting voor 2014 mogen de zorguitgaven in deze kabinetsperiode met bijna acht miljard euro toenemen.

13 Het gaat hier steeds om euro met de koopkracht van 2012. De algemene inflatie blaast de bedragen op, zodat die in 2017 (in euro met de koopkracht van dat jaar) hoger liggen.

14 Dit is het saldo van 17 miljard euro aan brutobezuinigingen en bijna zeven miljard euro voor nieuwe uitgaven. Centraal Planbureau (2012c), p. 33-34 en p. 36-37.

15 Zie de toelichting op tabel 11-2 in onderdeel 11.2.

Zorg in het regeerakkoord

In de zorg buigen VVD en PvdA netto voor iets meer dan vijf miljard euro om. De bulk van de bezuinigingen zoeken coalitiepartijen bij de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Alleen gehandicapten en ouderen met een zware zorgbehoefte komen straks nog in aanmerking voor opname binnen de muren van een via de Wet langdurige zorg (Wlz) gefinancierde instelling. Die Wlz is de opvolger van de AWBZ. Om te beoordelen of een cliënt is aangewezen op deze intramurale zorg, bepaalt het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) de zwaarte van het zorgpakket dat iemand nodig heeft. Met ingang van 2013 komen mensen met een zorgzwaartepakket 1 of 2 het verzorgings- of verpleeghuis niet meer in. Zij moeten hun eigen peulen doppen, of de gemeente om ondersteuning vragen.

In de praktijk blijkt dit te leiden tot '*upcoding*'. In 2011 en 2012 neemt het aantal mensen dat is geïndiceerd voor een zorgzwaartepakket 3 en hoger opeens fors toe. Die pakketten geven (nog net) toegang tot een instelling.[16] Vooruitlopend op de strakkere regels geven medewerkers van het CIZ kennelijk vaker zwaardere indicaties af, zonder dat een plotseling toegenomen zorgbehoefte dat kan rechtvaardigen. Het regeerakkoord verhoogt de toegangsdrempel van de tehuizen verder. Ouderen die zorgzwaartepakket 3 nodig hebben, staan met ingang van 2014 eveneens voor een dichte deur. De met deze maatregel beoogde besparing zal door te verwachten hernieuwde *upcoding* vermoedelijk niet volledig worden gehaald.

Upcoding

Sinds 2012 zitten aanpassingsstoornissen – zoals psychische klachten na een echtscheiding – niet langer in het basispakket van de zorgverzekering. Veel psychologen plakken een zwaarder stempel op een cliënt dan strikt genomen noodzakelijk is, zodat de zorgverzekeraar de therapie blijft vergoeden. In 2011 zat bijna 19 procent van de cliënten met aanpassingproblemen bij de psycholoog. Nadat die uit het basispakket waren gewipt, halveerde deze diagnose in 2012 plotseling tot nog geen negen procent. Het aantal cliënten met de zwaardere aandoening 'depressies en angsten' – die nog wel in het basispakket zit – steeg van 31 naar 41 procent.[17]

Zulke vormen van *upcoding* zijn in het belang van zorgaanbieders (die na versmalling van het basispakket anders klanten kwijt zijn) en van cliënten (die bij zorg uit het basispakket – afgezien van het eigen risico – niet in de eigen beurs hoeven te tasten). Voor zorgverzekeraars en de overheid is het heel lastig *upcoding* tegen te gaan. Zij zitten er niet bij in de spreek- en behandelkamer. Bij een acute blindedarmontsteking of een gebroken arm is dat geen probleem. Hier staat de zorgbehoefte vast. Maar bij de moeilijk objectief vast te stellen behoefte van ouderen aan hulp en ondersteuning en bij de geestelijke gezondheidszorg hebben de 'poortwachters' een zeer ruime discretie bij het toelaten van aanvragers tot het zorgcircuit.

16 Sandra Olsthoorn (2013), Beroep op duurdere zorg stijgt in stevig tempo door, *Het Financieele Dagblad*, 6 april.

17 Carola Houtekamer en Floor Rusman (2013), Er zijn ineens meer angststoornissen, *NRC Weekend*, 21 december, p. 6.

Anno 2014 verblijven nog bijna vijftigduizend ouderen met zorgzwaartepakket 1, 2 of 3 in een van de ongeveer tweeduizend verzorgingshuizen. Zij horen daar volgens het kabinet niet thuis, maar worden niet op straat gezet. Wel zullen zij op hoge leeftijd vaak nog naar een ander tehuis moeten verkassen. Doordat het niet rendabel is halflege afdelingen open te houden, wordt verwacht dat achthonderd verzorgingshuizen de komende jaren hun deuren zullen sluiten. De daar nog wonende senioren zullen naar een ander tehuis moeten. Sommige gebouwen kunnen via renovatie geschikt worden gemaakt voor de opvang van ouderen met een zware zorgbehoefte. Maar bij veel gebouwen die in de jaren zestig en zeventig zijn neergezet, wordt dat te duur.

Verder beoogt het regeerakkoord grote brokstukken van via de AWBZ gefinancierde zorg over te hevelen naar de gemeenten. Lokale overheden gaan de dienstverlening uitvoeren die is gekoppeld aan verzorging, begeleiding en dagbesteding van ouderen en gehandicapten. Deze diensten, waarin op dit moment jaarlijks tien miljard euro omgaat, liggen in het verlengde van huishoudelijke hulp en vergelijkbare assistentie aan thuiswonende personen. Daarvoor zijn gemeenten nu al verantwoordelijk, zo is bepaald in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Bij de overheveling van taken en geld naar de gemeenten wordt de functie dagbesteding helemaal geschrapt, terwijl de aanspraken op persoonlijke verzorging worden ingeperkt. Op zorg die uit de AWBZ verdwijnt hebben mensen niet langer recht, een recht dat zij zo nodig bij de rechter kunnen afdwingen.

Het straks aan de gemeenten beschikbaar gestelde budget wordt met 1,2 miljard euro per jaar verlaagd.[18] Verder verdwijnt de aanspraak op huishoudelijke hulp voor hoge en middeninkomens met ingang van 2015 uit de Wmo – voor nieuwe gevallen al in 2014. Het kabinet veronderstelt dat gemeenten om deze reden toe kunnen met een 1,1 miljard euro lagere bijdrage uit de schatkist.

Tabel 11-3 **Meer (+) en minder (-) collectief geld voor de zorg, 2013-2017**
(× miljard euro, zonder de invloed van de algemene inflatie)

	Begrotingsakkoord 2013	Bruggen slaan
Terugdraaien bezuinigingen kabinet-Rutte I	0,7	0,2
Eigen risico naar € 350	-0,9	
Mensen minder snel opnemen in instellingen	-0,3	-0,1
AWBZ-zorg buiten instellingen naar gemeenten		-1,6
Subsidie huishoudelijke hulp wordt inkomensafhankelijk		-1,1
Uitbreiding verpleeghulp in de wijken		0,4
Beperking productiegroei ziekenhuizen, ggz en huisartsen		-1,2
Diverse tariefmaatregelen en budgetkortingen	-0,7	-0,5
Overige maatregelen	-0,3	-1,3
Nettobezuiniging, totaalbedrag	-1,5	-5,1

Bronnen: Centraal Planbureau (2012c), p. 33 en p. 37; Centraal Planbureau (2012d),p. 57 en p. 60

18 Zie tabel 10-3 in onderdeel 10-2. Het regeerakkoord voorzag aanvankelijk in een hoger bedrag: de in tabel 11-3 vermelde 1,6 miljard euro.

Inderdaad hebben gemeenten sinds de invoering van de Wmo in 2007 al de nodige ervaring opgedaan met de inkoop van hulp. Via aanbestedingen hebben zij vaak op scherpe voorwaarden huishoudelijke hulp ingekocht. Hierdoor hielden zij in 2008 samen 150 miljoen euro over van het in dat jaar door de centrale overheid beschikbaar gestelde budget van 1,2 miljard euro.[19] Een belangrijk deel van deze besparingen lijkt te danken te zijn aan een efficiëntere manier van hulpverlening.

De hulp ten laste van het Wmo-budget is simpel: schoonmaken in huis, aangepast vervoer. De hamvraag is of gemeenten straks zijn opgewassen tegen de taak om ook meer complexe vormen van AWBZ-zorg uit te voeren. Aangezien veel zorginstellingen in een aantal gemeenten activiteiten ontplooien, lijkt de schaalgrootte van veel gemeenten hiervoor ontoereikend te zijn. Verder is het de vraag of de gemeentelijke democratie voldoende sterk ontwikkeld is om het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat aan te sporen tot goede zorginkoop. Ten slotte is het kwestieus of gemeenten binnen enkele jaren de geldstroom van vele miljarden euro aan vroeger AWBZ-geld op een verantwoorde manier kunnen verteren. De kans is reëel dat lokale 'boa constrictors' zich grotelijks gaan verslikken in de prooi van de op handen zijnde taakuitbreiding.

Al in de loop van 2013 maken veel gemeenten haast met de voorbereiding op hun nieuwe taken. Hun kompas hierbij is het regeerakkoord. Dit voorziet in een ingewikkelde constructie voor patiënten die thuis verpleging en verzorging nodig hebben, zoals zieken met doorligwonden. Die hebben iemand nodig om hun wonden te behandelen en iemand die regelmatig hun bed verschoont. Volgens het regeerakkoord zouden gemeenten het verzorgingsdeel, dus het bed verschonen, voor hun rekening nemen, terwijl zorgverzekeraars iemand zouden sturen voor het verbinden van de wonden. Dat zou voor bedlegerige patiënten vanzelfsprekend veel overlast opleveren. De afstemming van de werkzaamheden van zorg- en hulpverleners zou bovendien een omvangrijke bureaucratie meebrengen. Persoonlijke verzorging – haren wassen, hulp bij het douchen, steunkousen aantrekken – ligt dicht aan tegen verpleging thuis, die nu al via de Zorgverzekeringswet wordt bekostigd. Zorgverzekeraars en patiëntenorganisaties hebben zich daarom van meet af aan sterk gemaakt voor overheveling van de persoonlijke verzorging uit de AWBZ naar het basispakket van de Zorgverzekeringswet. Voortschrijdend inzicht brengt het kabinet tot de overtuiging dat deze opzet de voorkeur verdient.

Gemeenten reageren furieus. Het kabinet hoopt het verzet van de gemeenten af te kunnen kopen met tweehonderd miljoen euro per jaar extra voor de uitvoering van de Wmo. In 2015 komt verder eenmalig 225 miljoen euro beschikbaar om de ontmanteling van de AWBZ te faciliteren. Nu persoonlijke verzorging alsnog in het basispakket van de Zvw komt, trekken twee gevolgen de aandacht. Een: verpleging thuis blijft een recht, zij wordt geen gemeentelijke voorziening. Twee: met de post verpleging is jaarlijks twee miljard euro gemoeid. De helft van deze meeruitgaven – dus ongeveer een miljard euro – wordt straks gefinancierd via een verhoging van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) voor de Zvw. Werkgevers draaien op voor de IAB van hun werknemers. De koerswijziging van het kabinet zadelt de werkgevers daarom op met een extra kostenpost van ruwweg zevenhonderd miljoen euro. Die zijn daar vanzelfsprekend niet blij mee.

Ook deze aanpassing van het regeerakkoord kost 'smeergeld'. Financiële dekking is gevonden door (citaat) 'de groeiruimte van het Budgettair Kader Zorg volledig uit te putten.'[20] Ondui-

19 Pommer *et al*. (2009).
20 Tweede Kamer (2013-2014i), p. 3-4.

delijk is wat hier precies is bedoeld. Voor de opvang van toekomstige tegenvallers resteert dus in elk geval geen enkele buffer.

Het Centraal Planbureau wijst erop dat door de geplande ingrepen bij de AWBZ het beroep op andere vormen van zorg kan toenemen.[21] Met zulke verschuivingen hebben de plannenmakers waarschijnlijk onvoldoende rekening gehouden. Of besparingen in de ingeboekte orde van grootte haalbaar zijn, is ook om een andere reden de vraag. Zodra de media met schrijnende verhalen komen over de gevolgen van versoberingen in deze sfeer, zullen Kamerleden naar verwachting proberen om uitslaande mediabranden te blussen door water bij de bittere bezuinigingswijn te doen. Op aanhoudende aandrang van de Tweede Kamer zijn de afspraken over de AWBZ op een aantal punten al snel aangepast.

Het kabinet neemt in oktober 2012 verder een groot voorschot op de onzekere toekomst door ermee te rekenen dat de jaarlijkse groei van de hoeveelheid dienstverlening door medisch-specialistische instellingen en de geestelijke gezondheidszorg (ggz) beperkt kan blijven tot twee procent per jaar. De huisartsen dienen zich te beperken tot een 'volume'groei van 2,5 procent per jaar. Mochten deze zorgpartijen bereid zijn mee te werken, dan becijfert het CPB een uitgavenverlaging in 2017 van 1,2 miljard euro. De effectiviteit van de instrumenten waarover de overheid sinds kort beschikt om deze matiging van de omzetgroei desnoods af te dwingen, is in de praktijk nog niet getest. Het gaat met name om het in 2011 gelanceerde 'macrobeheersingsinstrument'.[22] Daar komt bij dat het in deze gevallen ook straks nog steeds om verzekerde zorg gaat. Anders gezegd: mensen kunnen zorg bij de rechter afdwingen, ook wanneer het budgettair kader voor de zorguitgaven dreigt te worden geschonden.

Zorgakkoord I

Eind april 2013 bereikt het kabinet, na slepende onderhandelingen, overeenstemming met vertegenwoordigers van het 'zorgveld' over een aantal verruimingen van het knellende financiële kader voor de sector.[23] De voor de komende jaren aangekondigde verzachtingen hebben vooral betrekking op de aanvankelijk afgesproken harde ingrepen bij de langdurige zorg voor ouderen, chronisch zieke mensen en gehandicapten. Zwaar dementerende ouderen en ernstig lichamelijk of geestelijk gehandicapten houden *recht* op zorg in een instelling, de klok rond. Volgens het regeerakkoord zou dit een voorziening worden, die kan worden geweigerd wanneer het geld op is. Ook kunnen – ten opzichte van de oorspronkelijke plannen – enkele tienduizenden mensen met een middelzware zorgbehoefte méér in een instelling terecht. Het kabinet houdt vol dat de met deze aanpassingen gemoeide extra uitgaven zullen worden opgevangen binnen de afgesproken financiële kaders.[24] Daarvoor zijn bij andere zorgvoorzieningen compenserende bezuinigingen nodig. Om welke ingrepen het hierbij gaat, is vooralsnog onduidelijk. De korting op het budget voor huishoudelijke hulp wordt teruggebracht van 75 procent tot veertig procent.

Voor de financiering van deze tegemoetkomingen maakt het kabinet 1,1 miljard euro vrij.[25]

21 Centraal Planbureau (2012c), p. 21.
22 Dit instrument houdt in dat eventuele budgetoverschrijdingen in een later jaar generiek bij de zorgaanbieders worden afgeroomd. Zie voor enkele implicaties: Canoy *et al.* (2011), p. 98-99.
23 Tweede Kamer (2012-2013k).
24 Tweede Kamer (2012-2013l), p. 2.
25 Tweede Kamer (2012-2013k), p. 2. Dit bedrag is nog ongerekend de tweehonderd miljoen euro, die in december 2013 extra voor de uitvoering van de Wmo door de gemeenten is vrijgemaakt.

De helft van dit bedrag wordt gevonden door de ruimte voor 'incidentele' salarisverbeteringen met ingang van 2014 op nul te zetten. Deze maatregel maakt de aan zorgaanbieders toegewezen budgetten krapper, zonder dat voor de buitenwacht direct pijnlijk duidelijk is hoe en waar in de zorg wordt gesneden. Dat geldt ook voor andere dekkingsmaatregelen, zoals een verder ongespecificeerde korting op de contracteerruimte voor zorg in natura. Daarnaast schraapt het kabinet uit hoeken en gaten van het Budgettair Kader Zorg nog ruim driehonderd miljoen euro aan dekking voor het zorgakkoord bij elkaar. De kans dat hiermee het zaad voor nieuwe budgetoverschrijdingen en aanvullende bezuinigingen is gestrooid, lijkt al met al aanzienlijk.

Zorgakkoord II

Half juli 2013 sluit de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport weer een pact, nu met de aanbieders van op genezing gerichte zorg.[26] Ziekenhuizen, instellingen voor geestelijke gezondheidszorg en de huisartsen beloven de minister dat zij hun uiterste best zullen doen om de groei van hun productie in 2014 te beperken tot slechts anderhalf procent. In de rest van de kabinetsperiode is het streven gericht op een volumegroei van slechts een procent per jaar. De huisartsen nemen meer zorg voor chronische patiënten op zich. Dat is goedkoper, dan wanneer deze groep eenvoudige vormen van zorg in de ziekenhuizen ontvangt. Het budget voor de huisartsen wordt met het oog hierop tot en met 2017 met maximaal anderhalf procent per jaar verhoogd, bovenop de jaarlijkse groei met een procent. Deze afspraken met de zorgaanbieders moeten een bezuiniging van in totaal een miljard euro opleveren.

Opnieuw rijst de vraag hoe realistisch dat cijfer is. De zorgaanbieders hebben beloofd dat zij zich zullen inspannen om de productiegroei te beperken. Zo'n inspanningsverplichting is echter iets heel anders dan een hard '*commitment*' om de beoogde resultaten waar te maken. Bovendien erkent de minister dat verzekerden recht op zorg hebben. Wanneer mensen met gezondheidsproblemen zich op dat recht beroepen, valt de bodem onder de gemaakte afspraken weg. Artsen en ziekenhuizen zijn verplicht om de juridisch afdwingbare zorgvraag te honoreren. Als politici de begrotingsregels serieus nemen, dan dient zich bij een hogere productiegroei toch weer de noodzaak aan om andere, verderstrekkende maatregelen te treffen om de zorguitgaven alsnog binnen het bij de kabinetsformatie afgesproken kader te persen.

Keerpunt 2013?

Cijfers in de rijksbegroting voor 2014 duiden erop dat de (netto)zorguitgaven, die meetellen bij de toetsing van het Budgettair Kader Zorg, vanaf 2013 jaarlijks enkele honderden tot zelfs een miljard euro beneden het bijgestelde uitgavenplafond van het BKZ liggen (tabel 11-4). Anders gezegd, alle genomen maatregelen, de dankzij meer marktwerking sterk meevallende uitgaven voor medicijnen en diverse met 'veldpartijen' gesloten akkoorden leiden er samen toe dat voorals nog sprake is van een onderschrijding van het kader. Dat zou een memorabel keerpunt betekenen, aangezien de zorguitgaven bijna twintig jaar lang jaarlijks steevast honderden miljoenen euro, en een enkele keer zelfs twee miljard euro, hoger uitvielen dan eerder bij de kabinetsformaties was afgesproken. De voor de algemene inflatie gecorrigeerde zorguitgaven stijgen tot en met 2017 echter nog steeds iets sneller dan de economie groeit.

26 Tweede Kamer (2012-2013m).

Tabel 11-4 **Ontwikkeling netto BKZ-uitgaven** (× miljard euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Netto BKZ-uitgaven, stand begroting 2013	65,8	69,3	72,5	77,2	82,3
Maatregelen regeerakkoord	0,1	-0,5	-3,0	-3,9	-5,2
Macro-economische doorwerking[a]	0,2	0,8	0,4	-1,0	-2,5
Uitgavenplafond bij aantreden kabinet	66,2	69,7	70,0	72,4	74,6
Minder algemene inflatie	-0,4	-0,8	-0,8	-0,8	-0,9
Bijgestelde uitgavenplafond 2014	65,8	68,9	69,2	71,5	73,7
Netto BKZ-uitgaven stand begroting 2014	65,5	67,8	69,0	71,0	72,9
Onderschrijding BKZ	0,3	1,0	0,2	0,6	0,8

a De macro-economische doorwerking bestaat grotendeels uit een wijziging van de nominale zorguitgaven (in euro van elk jaar), als uitvloeisel van de 'doorrekening' van het regeerakkoord door het CPB.

Bron: Tweede Kamer (2013-2014d), p. 157-158

Mantelzorgers worden populair

Het overheidsbeleid laat niets te raden over. De groei van via de AWBZ gefinancierde zorguitgaven kan worden afgeremd, wanneer burgers tot op hogere leeftijd zelfstandig blijven wonen. Stromen minder mensen binnen bij de verzorgings- en verpleeghuizen, dan kan een deel van deze instellingen de poort sluiten. Dat scheelt een hoop geld. Veel mensen willen maar wat graag langer in hun vertrouwde huis wonen. In die thuissituatie moeten hulpbehoevende ouderen, zieken en gehandicapten – in de visie van het kabinet – straks proberen om zo veel mogelijk zelf hun begeleiding en verzorging te organiseren. Dat kan door een beroep te doen op mensen uit hun directe omgeving, doorgaans familieleden. Zulke hulpverleners staan bekend als 'mantelzorgers'. Ook zijn op dit gebied organisaties van vrijwilligers actief. Alleen bij hulp die niet kan worden verleend door familieleden, vrienden, buren en vrijwilligers springt de gemeente straks nog bij.

Dit betekent een kentering in het denken: van verzekerde rechten (AWBZ) zo veel mogelijk naar – vroeger vanzelfsprekende – onderlinge hulp en bijstand. In de toekomst komt de overheid – nadat de behoefte aan hulp en zorg is vastgesteld – niet direct met een zak geld over de brug. Eerst wordt nagegaan wat iemand zelf kan regelen, gelet op zijn financiële positie, kinderen die in de buurt wonen, en zijn sociale netwerk. Volgens het kabinet staat het bezuinigingsdoel bij deze omwenteling niet voorop. Desalniettemin is voor langs deze weg te realiseren besparingen alvast een fors bedrag ingeboekt. Dit model speelt in op nostalgische sentimenten. Vroeger hoefde de overheid veel minder vaak ondersteuning te organiseren, want mensen hielpen elkaar, omdat dit vanzelf sprak. De opzet die het kabinet voor ogen staat kent evenwel bezwaren. Veel ouderen en gehandicapten zijn niet of nauwelijks meer in staat om de regie over hun dagelijks leven te voeren – zoals beleidsmakers in Den Haag stilzwijgend veronderstellen. Beschikken mensen slechts over een beperkt sociaal netwerk, dan zijn zij al snel aangewezen op ondersteuning door de gemeente. Maar hoe komen de ambtenaren van de gemeente er achter dat een vereenzaamde bejaarde op een bepaald moment behoefte aan die steun heeft?

Bovendien spreekt het lang niet vanzelf, dat ouderen met kinderen en kennissen in de buurt een beroep op dat sociale netwerk willen doen. Misschien voelen zij daarvoor te veel schroom. Zij willen anderen niet tot last zijn. In sommige families botert het niet tussen de ouders en hun kinderen. Worden slechte familieverhoudingen dan 'beloond', doordat de gemeente bijspringt, zodra er ruzie is? Het kabinet erkent dat je vrijwilligerswerk en mantelzorg vanwege de aard ervan niet verplicht kunt stellen.[27] Maar dit leidt tot grote ongelijkheid in de belasting van enerzijds mensen die bereid zijn anderen naar vermogen te helpen, en anderzijds mensen die daar hun neus voor ophalen. Hoe meer de kinderen zich inzetten voor hun ouders, hoe groter bovendien de kans dat zij overbelast raken, zeker als het gaat om tweeverdieners die zelf jonge kinderen hebben.

Daarmee komt het grootste bezwaar in beeld. Ambtenaren van de gemeente krijgen een machtige positie. Zij beoordelen straks van geval tot geval hoeveel steun kinderen aan hun ouders kunnen of behoren te verlenen. Persoonlijke opvattingen van ambtenaren spelen hierbij onvermijdelijk mee. *Binnen* gemeenten zullen gelijke gevallen daarom lang niet altijd gelijk worden behandeld. Sommige ambtenaren zijn 'soft' en vinden al snel dat kinderen hun ouders door omstandigheden niet terzijde kunnen staan. Andere ambtenaren zijn van de harde lijn. Bij de heffing van inkomstenbelasting en de toekenning van een aangevraagde sociale uitkering spelen persoonlijke inzichten van uitvoerende ambtenaren soms ook een rol. Maar burgers die het oneens zijn met een beslissing van de belastinginspecteur of de sociale dienst kunnen naar de onafhankelijke rechter stappen. Die velt een bindend oordeel over de belastingaanslag of een aangekondigde strafkorting op de bijstandsuitkering. Een uitgebreide jurisprudentie bewerkstelligt hier rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bij de uit de AWBZ te lichten voorzieningen krijgen burgers echter geen juridisch afdwingbaar recht op ondersteuning door de gemeente. Hooguit kunnen zij naar de bestuursrechter stappen om een beslissing van de gemeente aan te vechten. Maar gemeenten hebben ruime beleidsvrijheid. Iemands persoonlijke omstandigheden zijn belangrijk. Dit maakt de uitspraak van de bestuursrechter ongewis. Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid – burgers weten niet waar zij aan toe zijn. Het gaat ook ten koste van de rechtsgelijkheid – mensen met een gelijke behoefte aan ondersteuning krijgen onvermijdelijk in mogelijk zeer uiteenlopende mate hulp.

De verzekering van de staatssecretaris dat het kabinet mensen die echt zorg nodig hebben niet in de steek laat, staat daarmee op losse schroeven.[28] Hij kan die toezegging niet waarmaken. De uitvoering van de nieuwe wetgeving in vierhonderd gemeenten onttrekt zich immers aan waarneming en sturing vanuit De Haag. Dat is de ijzeren consequentie van de 'decentralisatie' van de AWBZ naar de gemeenten. Wie dit gevolg van decentralisatie niet willen, moeten vasthouden aan het bestaande model. Zij moeten kiezen voor een landelijk uniforme regeling, die recht op ondersteuning geeft, met toegang tot de rechter bij conflicten over een uniforme toepassing van de regels.

Bij de beoordeling welke bijdrage de omgeving kan verlenen, spelen niet alleen persoonlijke opvattingen van ambtenaren een rol, maar ook de gemeentefinanciën. Naarmate het budget krapper is, kan de gemeente minder voor haar hulpbehoevende inwoners doen. Die inwoners hebben, zo bleek, niet langer een juridisch afdwingbaar recht op welomschreven vormen van ondersteuning. Ook *tussen* gemeenten zullen dus – door hun uiteenlopende financiële positie – gemakkelijk grote verschillen ontstaan in de aan inwoners geboden ondersteuning.

27 Tweede Kamer (2012-2013n), p. 2.

28 Tom-Jan Meeus en Jeroen Wester (2013), Mensen die echt zorg nodig hebben, laten we niet in de steek, interview met staatssecretaris Martin van Rijn, *NRC Handelsblad*, 26 april.

11.3 Zorguitgaven na 2017

De reikwijdte van de AWBZ en de basisverzekering tegen ziektekosten wordt in Den Haag vastgesteld. Het kabinet en de volksvertegenwoordigers aan het Binnenhof beslissen tevens over de omvang van het eigen risico en de hoogte van eigen bijdragen van zorggebruikers. Verder moet het parlement bij de behandeling van de begroting instemmen met de jaarlijkse rijksbijdrage aan de zorgverzekeringsfondsen. De lastenverdeling bij de sociale verzekeringen tegen ziektekosten hangt vooral af van de premie voor de AWBZ en van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet – dus van de tariefpercentages en het inkomen waarover de AWBZ-premie en de Zvw-bijdrage ten hoogste zijn verschuldigd. Al met al hangt het toekomstbeeld van de zorguitgaven en hoe zij straks worden gefinancierd in hoge mate af van besluitvorming door de politiek. Daarnaast is de economische groei van doorslaggevend belang. Bij een snellere toename van de binnenlandse productie en het daarmee verdiende nationale inkomen valt de stijging van de uitgaven gemakkelijker op te vangen.

Een vooruitblik op de zorguitgaven en hun financiering na 2017 vergt dat de 'zieners' tal van veronderstellingen maken. Een cruciale veronderstelling betreft de toekomstige economische groei. Die hangt af van de ontwikkeling van het aantal uren dat de beroepsbevolking werkt en van de groei van de productiviteit per gewerkt uur.[29] Naar verwachting krimpt na 2025 de beroepsbevolking. Voor de komende tientallen jaren rekent het Centraal Planbureau met een verbetering van de productiviteit van gemiddeld anderhalf procent per jaar.

Hierbij is de te verwachten toename van de zorguitgaven een *dark number*. De afgelopen tien jaar namen de collectief gefinancierde zorguitgaven reëel – bovenop de inflatie – toe met gemiddeld meer dan vier procent per jaar. Bij integrale uitvoering van het regeerakkoord zakt dat groeitempo in de periode 2013-2017 tot 1¾ procent per jaar. Het regeerakkoord vindt een groot deel van de besparingen via een forse afslanking van de AWBZ. Zo'n operatie is eenmalig. Het ligt daarom in de rede om voor latere kabinetsperioden weer uit te gaan van een hoger groeitempo van de zorguitgaven.

Het Centraal Planbureau heeft vier scenario's opgesteld voor de groei van de zorguitgaven in de periode tot en met 2040.[30] Twee daarvan worden hier uitgelicht (tabel 11-5).[31] Het scenario Betere zorg kent een hoge groei van de reële zorguitgaven, met ruim vier procent per jaar. Hier is de sterk stijgende lijn van de afgelopen tien jaar doorgetrokken. In dit geval lopen de collectief gefinancierde zorguitgaven in de komende decennia op tot een kwart van de economie in 2040. Bijna dertig procent van de werkenden zou in 2040 in de zorgsector zijn brood verdienen. In het Trendmatige scenario bedraagt de groei van de reële zorguitgaven iets meer dan drie procent per jaar. Dat komt overeen met het gemiddelde groeitempo in de periode 1974-2010.[32] Bij het opstellen van deze scenario's kon het planbureau nog geen rekening houden met de maatregelen waartoe het kabinet in de loop van 2012 en 2013 heeft besloten. Die maatregelen zijn hoogstwaarschijnlijk juist geïnspireerd door de wens te voorkomen dat beide scenario's werkelijkheid worden.

29 Zie onderdeel 9.6.
30 Van der Horst *et al.* (2011). Het CPB heeft zeker niet het 'alleenrecht' op vooruitberekeningen van de zorguitgaven. Zie bijvoorbeeld: Idenburg en Van Schaik (2010), p. 159-180.
31 Conform de aanpak in Van Ewijk *et al.* (2013), p. 56.
32 Van Ewijk *et al.* (2013), p. 51.

Voor de financiering van de groeiende zorguitgaven onderscheidt het planbureau drie varianten:

- de gehele uitgavenstijging wordt versleuteld in een opslag op de premies, die voor elke volwassen verzekerde in euro even hoog is – minimale inkomenssolidariteit;
- de gehele uitgavengroei wordt naar draagkracht omgeslagen, via een opslag van een gelijk aantal procentpunten op alle tariefpercentages van de inkomensheffing, – dus met inachtneming van forse inkomenssolidariteit;
- de uitgavenstijging wordt verzekerden in rekening gebracht volgens de bestaande financieringsmix van de collectief gefinancierde zorguitgaven.

Bij de eerste financieringsvariant wordt de stijging van de zorguitgaven gelijkelijk omgeslagen over alle Nederlanders van achttien jaar en ouder, ongeacht hun inkomen. In 2040 wordt iedere volwassene dan – afhankelijk van het scenario – jaarlijks aangeslagen voor € 850 tot € 2.750 extra. Het andere extreem is de groei van de zorguitgaven volledig om te slaan naar draagkracht. Vormt het inkomen de heffingsgrondslag, dan noopt de stijging van de zorguitgaven tot een extra heffing van meer dan vier procent of zelfs 14 procent van het gehele belastbare inkomen.[33] In het laatste geval zou het basistarief van de inkomstenbelasting (nu 37 procent) oplopen tot 51 procent en het toptarief zelfs stijgen tot 66 procent! Het Centraal Planbureau houdt er rekening mee dat vijf procent van de beroepsbevolking – ruwweg vierhonderdduizend mensen – zich door zulke hoge tarieven laat weerhouden om betaald werk te zoeken. Bij een derde variant blijft de bestaande financiering met zowel een vaste Zvw-premie, een inkomensafhankelijke zorgtoeslag, een eigen risico en een inkomensafhankelijke bijdrage in stand.

Op basis van de groeipercentages uit beide scenario's laat zich op de achterkant van een sigarendoos uitrekenen hoe hoog de zorgquote[34] in de periode tot en met 2025 oploopt. Stel dat de collectief gefinancierde zorguitgaven in 2017 gelijk zijn aan 12 procent van de economie. Groeit de economie daarna met gemiddeld twee procent per jaar en maken politici middelen vrij voor 'betere zorg' – dat kost afgezien van de inflatie ruim vier procent extra per jaar – dan loopt de zorgquote in acht jaar tijd op naar 14,0 procent in 2025. Bij een tegenvallende economische groei van gemiddeld een half procent per jaar en zorguitgaven die trendmatig met iets meer dan drie procent per jaar toenemen, vergt de collectief gefinancierde zorg in 2025 nagenoeg 14,7 procent van de economie.[35]

33 Van der Horst en Ter Rele (2013), p. 12.

34 De zorgquote wordt gevonden door de zorguitgaven te delen door de waarde van de binnenlandse productie.

35 Deze zorgquoten zijn moeilijk vergelijkbaar met die in tabel 14-5 (zie onderdeel 14.4), aangezien de scenario's in hoofdstuk 14 aanknopen bij de (inmiddels achterhaalde) CPB-studie *Vergrijzing Verdeeld* uit 2010.

Tabel 11-5 **Zorguitgaven in 2040**

	Trendmatige scenario[a]		Betere-zorgscenario[b]	
Uitgaven en banen				
Collectief gefinancierde zorguitgaven (procenten van de economie)	18		25	
Werkgelegenheid in personen (procenten van de totale werkgelegenheid)	22		29	
Financiering	**euro**	**procentpunt**	**euro**	**procentpunt**
Hogere vaste premie	850		2.750	
Hogere draagkrachtpremie		4,3		14,0
Huidige financieringsmix	175	3,2	975	8,9

a Trendmatige groei van de voor de algemene inflatie gecorrigeerde zorguitgaven bedraagt iets meer dan drie procent per jaar.
b Trendmatige groei van de voor de algemene inflatie gecorrigeerde zorguitgaven bedraagt ruim vier procent per jaar.

Bron: Van der Horst en Ter Rele (2013), p. 12

Het Centraal Planbureau noemt in zijn verkenning voor de periode tot en met 2040 allerlei mogelijkheden om de voor deze periode geprojecteerde sterke uitgavengroei af te remmen. Eén optie is om het basispakket met verzekerde zorg kleiner te maken. Een bezwaar van het huidige brede pakket is dat burgers bij een collectieve verzekering met uniforme polisvoorwaarden weinig keuzevrijheid hebben. Sommigen zouden een ruimere dekking willen, anderen zouden liever een smaller verzekerd pakket kiezen. Dit bezwaar valt te ondervangen door het basispakket te verkleinen en verzekerden meer mogelijkheden te geven om zich aanvullend te verzekeren. De rol van aanvullende zorgverzekeringen of andere vormen van private financiering wordt dan groter en inkomensafhankelijke betalingen worden minder belangrijk. Dat kan de economische groei en de werkgelegenheid stimuleren.

Het collectieve basispakket kan ook grotendeels in stand blijven. Om te voorkomen dat de inkomensafhankelijke premie hoog oploopt, is dan een forse verhoging van het eigen risico denkbaar.

Een situatie waarin de zorguitgaven sneller stijgen dan de economie groeit, is op de heel lange termijn niet houdbaar. In dit geval zouden de zorguitgaven uiteindelijk immers beslag leggen op (bijna) het gehele met de binnenlandse productie verdiende inkomen. Voor particuliere bestedingen en de overige overheidsuitgaven zou (vrijwel) niets over blijven. Vroeger of later zal een toenemend deel van de zorguitgaven dus voor eigen rekening van de gebruikers moeten komen. Ofwel, doordat eigen bijdragen omhooggaan en het eigen risico wordt verruimd. Dan wel, doordat mensen zorg vaker particulier moeten verzekeren, omdat het collectief verzekerde pakket stapsgewijs verder wordt versoberd. Privatisering van een deel van de collectieve zorg remt de vraag af, want consumenten moeten bij de besteding van het huishoudbudget vaker de uitgaven voor zorg afwegen tegen de uitgaven voor andere zaken, zoals dagelijkse boodschappen en een buitenlandse vakantie. Mensen die het niet breed hebben, komen dan mogelijk in een positie dat zij niet langer alle medisch noodzakelijke zorg kunnen betalen.

Meer eigen risico

De door huisartsen verleende zorg valt momenteel niet onder het eigen risico. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het bezoek aan de huisarts prijsgevoeliger is dan het consulteren van andere zorgaanbieders.[36] Een bescheiden financiële drempel maakt al dat mensen bij kleine en vaak psychosociaal gemotiveerde klachten de kat even uit de boom kijken en niet meteen naar het spreekuur van hun huisarts gaan. Bovendien leiden eigen betalingen voor huisartsenzorg tot forse bijkomende besparingen, doordat zij niet alleen het aantal consulten doen dalen, maar ook leiden tot minder dure vervolgzorg in de vorm van voorgeschreven geneesmiddelen, laboratoriumonderzoek, verwijzing naar de specialist en ziekenhuisopname.

Verder kan het effect van het eigen risico worden vergroot door mensen met een hoog inkomen de mogelijkheid te geven om een hoger vrijwillig eigen risico dan de bestaande € 500 te kiezen. De huidige grens van € 500 lijkt onnodig restrictief voor mensen met een hoog inkomen. Voor de invoering van de Zorgverzekeringswet hadden particulier verzekerden de mogelijkheid om vrijwillig voor een eigen risico van € 1.000 of € 2.000 te kiezen, zonder dat dit nadelige gevolgen voor de volksgezondheid had. Door het vrijwillig eigen risico voor hogere-inkomensgroepen te verhogen, kan ook deze minder prijsgevoelige groep verzekerden worden aangespoord tot een kostenbewuster gebruik van zorg.

11.4 Besparingsmogelijkheden

In de zomer van 2012 draaien medewerkers van het Centraal Planbureau overuren. Tien politieke partijen hebben het planbureau gevraagd om de budgettaire en economische effecten van hun verkiezingsprogramma te berekenen. Vertrekpunt bij deze exercitie is het 'basispad' waarlangs economie en overheidsfinanciën zich naar verwachting in de periode 2013-2017 ontwikkelen, mocht een partij ervoor kiezen vier jaar lang Gods water over Gods akker te laten lopen. Volgens dit basispad groeien de reële zorguitgaven met 3,5 procent per jaar (tabel 11-2), wat – in euro van 2012, dus zonder rekening te houden met de toekomstige inflatie – correspondeert met een verruiming van het Budgettair Kader Zorg tot 2017 met elf miljard euro.[37]

Dit basispad staat ook op het netvlies van de politici die na de verkiezingen op 12 september 2012 een nieuw kabinet in de steigers zetten. Bij de vorming van het kabinet-Rutte II besluiten VVD en PvdA dat de zorgsector het – ten opzichte van de uitgavengroei op het basispad – netto met ruim vijf miljard euro minder zal moeten doen. Dus groeit het zorgbudget in de lopende kabinetsperiode per saldo toch nog altijd met (elf min vijf =) zes miljard euro.[38] Als gevolg van de macro-economische effecten van het regeerakkoord, inclusief die op de inflatie, groeien de netto BKZ-uitgaven tot en met 2017 uiteindelijk per saldo met 7,4 miljard euro.[39] Ondanks dit extra geld voor de zorgsector, zijn de komende jaren opnieuw overschrijdingen van het BKZ mo-

36 Van Vliet (2004).
37 Zie onderdeel 11-2.
38 Het gaat om bedragen in euro met de koopkracht van 2012. Eerder is aangegeven dat de zorgsector in de periode tot en met 2017 ook kan rekenen op vijf miljard euro 'prijscompensatie'. Dit is onvoldoende om de hoeveelheid zorg op peil te houden, aangezien lonen en prijzen in de sector sneller stijgen dan de prijs van de binnenlandse productie (het bbp).
39 Zie de op een na onderste regel van tabel 11-4.

gelijk, ook al houdt de begroting voor 2014 daarmee geen rekening. Eventuele tegenvallers kunnen – anders dan in het verleden – hoogstwaarschijnlijk niet worden weggestreept tegen meevallers op de rijksbegroting en bij de sociale uitkeringen. Bij de uitvoering van de rijksbegroting liggen allerlei tegenvallers op de loer. Dus ontbreekt daar de ruimte om overschrijdingen van het zorgbudget goed te maken. Door het tot nu toe achterblijvende herstel van de economie bestaat grote kans dat het uitgavenplafond voor de sociale uitkeringen wordt overschreden. Ook daar dus geen budgettaire ruimte om de benarde zorgsector uit de brand te helpen. Overschrijdingen van het BKZ zullen moeten worden goedgemaakt door ingrepen binnen de zorgsector zelf. Verhoging van de premies voor de AWBZ en de Zorgverzekeringswet komt niet in aanmerking. Het BKZ stelt een plafond aan de uitgaven, juist om premiestijgingen in toom te houden. Bovendien geldt ook een lastenkader, dat vastlegt met welk bedrag de lasten tijdens de kabinetsperiode mogen stijgen.

Eén mogelijkheid om de uitgaven in bedwang te houden is dat de minister een absolute grens zou stellen aan het bedrag dat collectief voor zorgvoorzieningen wordt besteed. Zo'n strikte budgettering, al dan niet in combinatie met directe regulering of planning van de zorgcapaciteit, zet een rem op het zorgaanbod. Dit was de gangbare praktijk in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Den Haag functioneerde als 'Moskou aan Zee'. Net zoals vroeger in communistisch Rusland werd de vrijheid van producenten en consumenten van zorg steeds verder ingeperkt. Beperking van de beschikbare zorgcapaciteit is echter strijdig met het wettelijk vastgelegde recht op zorg. Dat recht zou bij strikte budgettering moeten vervallen. Bij een verminderd zorgaanbod komen ook de wachtlijsten terug. Het gevaar van ongelijke behandeling dreigt, doordat vooral bemiddelde mensen met particulier geld dan hun eigen zorg zullen kopen, hier of in het buitenland.

Gezien deze bezwaren, geven politici de voorkeur aan andersoortige ingrepen:

- verlaging van de kostprijs van inputs voor de zorgproductie;
- verkleining van het collectief verzekerde pakket voorzieningen;
- verhoging van eigen betalingen van zorggebruikers;
- versterking van prikkels die doelmatig werken in de zorgsector bevorderen.

Prijsmaatregelen

Om de kosten van de gezondheidszorg beter 'betaalbaar' te houden, kan de overheid ingrijpen in prijzen, tarieven en de arbeidsvoorwaarden van werknemers in de zorgsector. Zo gelden sinds 1996 voor veel geneesmiddelen maximumprijzen. Voor medisch specialisten heeft de overheid een maximumuurtarief vastgesteld. De kosten van de gezondheidszorg bestaan voor ongeveer drie vijfde deel uit arbeidskosten. Gezien de betrekkelijk beperkte mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit op te voeren, lijkt matiging van de arbeidskosten een aantrekkelijke gedachte. Dit te meer, aangezien de ambtenarensalarissen ook al enkele jaren zijn bevroren. Bij deze ingreep bleef de zorgsector buiten schot. Bovendien zijn de lonen en salarissen in de zorg de afgelopen tien jaar niet achtergebleven bij die in de marktsector.

De overheid mag echter op grond van internationale afspraken niet ingrijpen in de tussen zorginstellingen en de vakorganisaties afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten. Zelfs als dit wel geoorloofd zou zijn, dan blijft het de vraag of dit wenselijk is. Een aanzienlijk lagere dan marktconforme beloning leidt op den duur, mogelijk zelfs al op korte termijn, tot personeelstekorten in de zorg.[40] Mensen kunnen immers elders meer verdienen. Wanneer de overheid die

40 Dat bezwaar kleeft natuurlijk even sterk aan een langere tijd volgehouden bevriezing van de salarissen van het overheidspersoneel.

personeelstekorten in de zorg vervolgens wenst te bestrijden, is een inhaalbeweging bij de loonstijging in de zorgsector nodig, waardoor het kortetermijnvoordeel rap weer verdwijnt.

Kleiner verzekerd pakket

Een andere maatregel om de zorguitgaven terug te snoeien bestaat uit versmalling van het collectief gefinancierde verstrekkingenpakket. In het verleden zijn de anticonceptiepil, sterilisatie en cosmetische operaties uit de basisverzekering gehaald. Sommigen bepleiten op die weg door te gaan. Verder is het denkbaar voorzieningen met een lage toegangsdrempel, zoals de huisartszorg, uit het pakket van de Zorgverzekeringswet te halen. Wanneer patiënten niet langer (volledig) wettelijk verzekerd zijn voor een bezoek aan de huisarts, dan is het recht op deze zorg echter niet langer voor iedereen gegarandeerd. Slechte risico's, zoals chronisch zieken, kunnen deze zorg namelijk moeilijk aanvullend verzekeren, doordat verzekeraars dure klanten (de 'slechte risico's') kunnen weigeren. Bovendien zullen patiënten vaker rechtstreeks naar het ziekenhuis gaan, zolang daar geen eigen betaling wordt gevraagd. De kans bestaat dat de zorg alleen maar duurder wordt door deze onbedoelde 'substitutie' van de huisarts door het ziekenhuis.

Meer en hogere eigen betalingen

Eigen betalingen van zorggebruikers zijn er in twee smaken. Bij een *eigen bijdrage* betalen mensen een deel van de rekening zelf, elke keer wanneer zij een beroep op zorg doen. Bij een *eigen risico* betalen mensen jaarlijks een bepaald bedrag uit eigen zak. Zodra het eigen risico is 'volgelopen', betaalt de verzekering verder alle medische kosten. De Zorgverzekeringswet kent een eigen risico van € 350 per jaar. Zowel de Zvw als de AWBZ kent daarnaast eigen bijdragen bij het gebruik van bepaalde vormen van zorg, zoals bij het verblijf in een verzorgings- of verpleeghuis.

Eigen betalingen nemen bij verzekerden de illusie weg dat zorg 'gratis' is. Ze kunnen het zorgverbruik remmen, zonder dat dit schadelijk hoeft te zijn voor de gezondheid van verzekerden. Dit remmend effect is uiteraard het grootst bij zorggebruik op initiatief van de verzekerde, zoals bij de beslissing de hulp van huisarts of fysiotherapeut in te roepen. Het effect van eigen betalingen op het gebruik van ziekenhuiszorg lijkt op voorhand aanzienlijk kleiner te zijn. Daarover beslist de arts, en patiënten zullen hem niet snel tegenspreken.

Doelmatiger zorg en gereguleerde concurrentie

In de zorgsector is sprake van overproductie. Artsen doen (veel) nodeloze verrichtingen. Dat blijkt uit de grote 'praktijkvariatie'. Bij vergelijkbare aandoeningen – rughernia, spataderen, problemen met de galblaas – wordt in het ene ziekenhuis veel vaker geopereerd dan in het andere.[41] Dat houdt onder andere verband met het aantal in een hospitaal werkzame medisch specialisten. Hoe groter hun maatschap, hoe eerder zij naar het scalpel grijpen. In bepaalde gevallen vinden verrichtingen plaats waarvan wetenschappelijk is aangetoond dat zij niet effectief zijn. Sommige ingrepen druisen in tegen richtlijnen die de beroepsgroep zelf heeft vastgesteld. Praktijkvariatie komt ook bij huisartsen veel voor. Bij een vergelijkbaar patiëntenbestand schrijft de ene dokter veel vaker en royaler medicijnen voor dan de andere.

Het is in het algemeen belang dat uitsluitend zorg wordt verleend, wanneer dat nodig is

41 Van Ewijk *et al.* (2013), p. 88-90. Zie ook het informatieve artikel De zorgpostcodeloterij, *Vrij Nederland*, 13 januari 2013.

en dan alleen zorg die bewezen effectief (*evidence based*) is. De praktijk bewijst dat het heel moeilijk is om dit ideaal dichterbij te krijgen. Want wie moet overproducerende zorgverleners tot de orde roepen? Idealiter zijn dat collega's – andere specialisten in de maatschap, andere huisartsen uit de HOED[42] –, maar die zijn hierbij in de regel erg terughoudend. Ze willen geen energieverslindende ruzie in de tent. De zorgverzekeraars dan? Die worden geacht namens hun verzekerden op een efficiënte manier zorg in te kopen. Zetten verzekeraars vraagtekens bij de manier waarop artsen hun werk doen, dan krijgen zij van de beroepsgroep echter direct het verwijt 'op de stoel van de dokter te willen zitten'. Zorgverzekeraars beschikken bovendien (nog) niet over voldoende gekwalificeerde inkopers, die zorgverleners in voorkomende gevallen op gelijkwaardig niveau kunnen aanspreken. Ook zijn verzekeraars bang voor reputatieverlies en rechtszaken. Wanneer zij bij de zorginkoop een ziekenhuis of huisartsenpraktijk overslaan, zullen die zorgverleners hun patiënten mobiliseren om bij de eerstkomende gelegenheid over te stappen naar een andere verzekeraar. Patiënten zijn hier gevoelig voor, want zij vertrouwen hun dokter meer dan de zorgverzekeraars, die in de reuk staan dat het ze alleen om het geld te doen is.

Deskundigen zijn het er vrijwel zonder uitzondering over eens dat in de gezondheidszorg, ook los van overbodige verrichtingen, (veel) doelmatiger kan worden gewerkt, vooral door een betere organisatie van het zorgaanbod. Ziekenhuizen kunnen bijvoorbeeld geld besparen door gezamenlijk in te kopen en zich te specialiseren in de behandeling van bepaalde aandoeningen. Zolang aanbieders min of meer verzekerd zijn van een bepaalde omzet, voelen zij echter nauwelijks prikkels om zo doelmatig mogelijk zorg te leveren. Hun producten worden toch wel afgenomen, ook al zijn andere aanbieders goedkoper. Dat verandert, wanneer zorgaanbieders onderling moeten concurreren om omzet te kunnen maken. Doelmatig werkende instellingen kunnen aan hun afnemers lagere tarieven in rekening brengen en breiden hun marktaandeel uit. Ondoelmatig werkende instellingen zijn te duur en vissen achter het net. De zwakste broeders overleven de concurrentiestrijd niet en gaan failliet.

Die wet van de jungle geldt in de marktsector. Hierdoor ervaart de directie van bedrijven een voortdurende prikkel om te kijken of de productiekosten verder omlaag kunnen. Bijvoorbeeld door scherper in te kopen, de productie efficiënter in te richten en leegloop van personeel tegen te gaan. Waarom zou dit bij het aanbod van zorg anders zijn? Wanneer de overheid het beschikbare budget toedeelt aan zorgaanbieders, is hun omzet verzekerd. Het is niet nodig zo doelmatig mogelijk te werken en op de kleintjes te letten. Overheid en zorgverzekeraars voldoen het hoge kostendekkende tarief immers zonder morren. Verruimde marktwerking – waarbij instellingen onderling moeten concurreren om de schoorsteen te laten roken – zal zorgaanbieders prikkelen om efficiënter te opereren.

Met dit besef in het achterhoofd proberen beleidsmakers in Den Haag, met vallen en opstaan, in de zorgsector een systeem van 'gereguleerde concurrentie' van de grond te krijgen. De overheid wil de vraagkant van markten voor *cure*- en *care*voorzieningen versterken, om zodoende tegenwicht te bieden aan aanbieders met hun bestaande sterke marktpositie. Tussen zorgaanbieders bestond tot betrekkelijk kortgeleden vaak nauwelijks concurrentie. Bij onderhandelingen tussen de aanbieders en de zorgverzekeraars kwamen daarom in de regel de maximaal door de overheid toegelaten tarieven uit de bus. De overheid is bezig om hierin stapsgewijs verandering te brengen. Concurrentie graag, maar dan wel ingesponnen in een web van regels, waarmee de overheid de belangen van zorggebruikers beoogt te beschermen. Aan de zorgverzekeraars,

42 HOED = Huisartsen Onder Eén Dak.

die een zorgplicht hebben, is een centrale rol toebedacht als prijs- en kwaliteitsbewuste zorginkopers, namens hun verzekerden. Meer onderlinge concurrentie zal zorgverzekeraars prikkelen scherper met aanbieders van zorg te onderhandelen over hun tarieven en productievolume. Hoe goedkoper een verzekeraar zorg weet in te kopen, hoe lager hij zijn premie kan vaststellen en hoe sterker hij staat in de slag met andere verzekeraars om de gunst van de verzekerden.

Na een consolidatieslag hebben vier grote zorgverzekeraars (met hun dochtermaatschappijen) tegenwoordig iets meer dan negentig procent van de markt voor ziektekostenverkeringen in handen. Bij deze marktvorm – een oligopolie, vergelijkbaar met de bier- en de benzinemarkt – letten aanbieders scherp op elkaar en zijn zij niet vanzelfsprekend geneigd om de laagste premie in de markt te zetten om daarmee marktaandeel te winnen. De bestaande marktconcentratie stompt bij zorgverzekeraars de prikkel af om op het scherp van de snede met zorgaanbieders te onderhandelen.

Toch zijn bij de invoering van meer marktwerking opvallende successen geboekt. Zorgverzekeraars vergoeden bijvoorbeeld in een aantal gevallen alleen nog merkloze, zeer goedkope medicijnen, die even werkzaam zijn als vroeger standaard voorgeschreven dure merkmedicijnen. Langs deze weg worden inmiddels elk jaar vele honderden miljoenen euro bespaard. Tegelijk staat vast dat zorgverzekeraars nog steeds onvoldoende inzicht hebben in kostprijzen en kwaliteit van een groot deel van het zorgaanbod. Ten opzichte van de zorgaanbieders kampen verzekeraars met een informatieachterstand. Dit verzwakt hun positie bij onderhandelingen over prijs en hoeveelheid van te leveren zorg.

Ondanks ontegenzeggelijke successen, knaagt twijfel of meer marktwerking over de hele linie werkelijk tot lagere zorguitgaven zal leiden. In de Verenigde Staten, waar marktwerking een veel grotere rol speelt, wordt inmiddels bijna 18 procent van het nationale inkomen aan zorg besteed, terwijl vijftig miljoen Amerikanen onverzekerd zijn. Het alternatief voor gereguleerde marktwerking is terug te schakelen naar het model Moskou aan Zee. In de jaren tachtig en negentig is de groei van de zorguitgaven in Nederland via budgettering en extreme regulering effectief afgeremd. Toen werd ook de keerzijde van deze medaille zichtbaar: wachtlijsten werden langer. Maatschappelijk moeilijk verteerbaar is dat bij beperkingen voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg bemiddelde mensen tamelijk eenvoudig met voorrang zorg kopen, hier of over de landsgrens.

Minder directe inkomenssteun

De eenvoudigste manier om op de collectieve zorguitgaven te bezuinigen, is de bestaande inkomenssteun voor zorgverzekerden terug te schroeven. Zo bezuinigt het kabinet in 2014 bijna 1 miljard euro door de aanspraak op zorgtoeslag fors te beperken.[43] Verder is eind 2013 de regeling Compensatie Eigen Risico verdwenen. De CER-uitkering bedroeg € 99 per jaar en was bedoeld voor mensen met veel gezondheidsproblemen, van wie bijna op voorhand vaststaat dat zij hun gehele eigen risico van € 350 zullen opmaken. In 2014 vinden de laatste betalingen plaats krachtens de eveneens afgeschafte Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten. Krachtens de Wtcg keert het Centraal Administratie Kantoor (CAK) bedragen uit, variërend van € 154 tot € 514 per jaar. Om voor deze uitkering in aanmerking te komen, hoeven mensen zelf niets te doen. Het CAK bepaalt aan de hand van gegevens over medicijngebruik en andere medische gegevens van de zorgverzekeraars of mensen chronisch ziek zijn en dus recht hebben op

43 Zie tabel 6-2 in onderdeel 6.5 en de toelichting bij deze tabel.

financiële steun. Sommige rechthebbenden zijn stomverbaasd, wanneer het geld in de laatste maanden van het jaar wordt overgemaakt op hun bankrekening. Een deel van de bezuiniging op de Wtcg – zo'n driehonderd miljoen euro – gaat na 2014 naar de gemeenten, die de doelgroep in de toekomst 'zorg op maat' moeten geven. Hoe die zorg er in de praktijk zal uitzien, is nog niet duidelijk.

11.5 Alternatieven voor de financiering

Tenzij politici het roer omgooien, zullen de uitgaven voor de gezondheidszorg door de vergrijzing en een reeks andere oorzaken tot en met 2025 sneller blijven stijgen dan de economie groeit. Zolang bijna negentig procent van de zorguitgaven collectief wordt gefinancierd, betekent dit dat de collectievelastendruk verder stijgt. Een hoger lastenpeil kan de economie schaden.[44] Bovendien kan de door de overheid opgelegde solidariteit met onbekende zieke medemensen bij de groep van de nettobetalers op grenzen gaan stuiten. Het Centraal Planbureau heeft zijn projecties van het beloop van de zorguitgaven tot en met 2040 gekoppeld aan drie varianten voor de financiering (tabel 11-5).[45] In aanvulling daarop worden hier nog andere alternatieven onderzocht. De inkomenssolidariteit tussen de verzekerden valt te manipuleren via de premiestelling. Daarbij zijn vier varianten denkbaar:

- Wijziging van de vaste premie voor de Zorgverzekeringswet en de hoogte van de zorgtoeslag.
- Wijziging van de premie voor de AWBZ en van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.
- 'Fiscalisering' van de AWBZ, door de AWBZ-premie en de inkomstenbelasting te fuseren.
- Kiezen voor een andere premiegrondslag.

Vaste premie Zorgverzekeringswet en de hoogte van de zorgtoeslag

De Zorgverzekeringswet bepaalt dat de helft van de uitgaven wordt gedekt via de inkomensafhankelijke bijdrage. Werkgevers voldoen die bijdrage voor hun werknemers. De andere helft van het geld voor de Zorgverzekeringswet komt hoofdzakelijk binnen via de vaste premie, die zorgverzekeraars aan hun verzekerden in rekening brengen. De maandpremie bedraagt in 2013 gemiddeld rond honderd euro per volwassen verzekerde. Ten minste de helft van de huishoudens ontvangt hiervoor een inkomensafhankelijke tegemoetkoming, in de vorm van zorgtoeslag. Stel dat de werkgeversbijdrage zou vervallen. Dan moet de vaste premie ruwweg verdubbelen om te komen tot een sluitende exploitatie van de Zorgverzekeringswet. Neem verder aan dat de hoogte van de zorgtoeslag niet verandert. De stijging van de vaste premie met pakweg honderd euro in de maand treft de laagste inkomens in verhouding veruit het zwaarste, doordat hun zorgtoeslag niet omhooggaat.

De lagere inkomens zouden eveneens het hardste worden geraakt door de zorgtoeslag volledig af te schaffen. De lage en de middeninkomens gaan in dit geval jaarlijks vier miljard euro meer betalen, maar mensen met een belastbaar jaarinkomen boven de € 42.438 zouden niets van deze ingreep merken.[46] Want die hebben gezien de hoogte van hun inkomen toch al geen aanspraak op de toeslag. De gevolgen zijn minder dramatisch, wanneer de overheid de zorgtoeslag slechts verlaagt, maar ze gaan in dezelfde richting: de inkomenssolidariteit neemt af.

44 Zie onderdeel 5.3.
45 Voor het jaar 2025 is geen tussenstand beschikbaar, zo is ons meegedeeld door het Centraal Planbureau.
46 Dit is de inkomensgrens voor een stel dat gehuwd of ongehuwd samenwoont. Voor alleenstaanden vervalt de aanspraak op zorgtoeslag al bij een belastbaar jaarinkomen boven € 30.939.

Het kabinet-Rutte II heeft voor deze aanpak gekozen.[47] Door een verlaging van de inkomensgrens komen veel mensen uit de middengroepen vanaf 2014 niet langer voor zorgtoeslag in aanmerking. Het bedrag van de toeslag is bovendien over de gehele linie verlaagd, doordat bij de berekening ervan wordt uitgegaan van een lagere vaste premie.

De inkomenssolidariteit neemt daarentegen toe, wanneer het aandeel van de vaste premie in de financiering van de uitgaven krachtens de Zorgverzekeringswet wordt verlaagd of de zorgtoeslag een royalere opzet krijgt.

AWBZ-premie en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet

Op dit moment hangen de hoogte van de verschuldigde premie voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en die van de bijdrage voor de Zorgverzekeringswet af van het inkomen. Inkomen boven de premiegrenzen van de AWBZ (€ 33.363) en de Zvw (€ 50.853) is van premieheffing vrijgesteld. De inkomenssolidariteit tussen mensen onder en mensen boven de inkomensgrens neemt af, wanneer de overheid zou besluiten de *premiepercentages* te verhogen. Alleen inkomen beneden de premiegrenzen wordt in dit geval immers zwaarder belast. Verzekerden met een inkomen boven de premiegrens zien de lastendruk – in procenten van hun inkomen – minder stijgen, naarmate zij meer verdienen.

Een hoger premiepercentage geeft extra opbrengst. Voor zover de meeropbrengst niet wordt gebruikt voor de financiering van de stijgende zorguitgaven, is zij beschikbaar voor een 'budgettair neutrale' verlaging van de *premiegrens*. Daarvan profiteren uitsluitend de middengroepen en de hoge inkomens. Zij hoeven immers over een kleiner deel van hun inkomen het verhoogde premiepercentage af te dragen. De inkomenssolidariteit neemt toe, wanneer het premiepercentage wordt verlaagd en tegelijkertijd de premiegrens wordt verhoogd om te bereiken dat de opbrengst gelijk blijft.

De inkomenssolidariteit neemt eveneens af, wanneer de overheid zou besluiten de *premiegrens* bij beide sociale zorgverzekeringen te verlagen. Dit is het inkomen waarover ten hoogste premie/bijdrage is verschuldigd. Het premiepercentage, dat wordt toegepast op de na een verlaging van de premiegrens versmalde heffingsgrondslag, moet omhoog om dezelfde opbrengst te verkrijgen. Vooral mensen met een inkomen direct beneden de verlaagde premiegrens gaan door de premiestijging flink meer betalen. Omgekeerd neemt de inkomenssolidariteit toe, wanneer de overheid de premiegrens verhoogt.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II voorzag aanvankelijk in een inkomensafhankelijke premie voor de Zorgverzekeringswet van 11 procent, verschuldigd over een inkomen tot tweemaal modaal (€ 66.000). Toen de nivellerende inkomensgevolgen van deze maatregel zichtbaar werden, brak een volksopstand onder de middengroepen uit. Binnen twee weken was het regeerakkoord op dit punt aangepast.

Fusie AWBZ-premie en inkomstenbelasting ('fiscalisering')

Premie voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is verschuldigd over het belastbaar inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf van de inkomstenbelasting. Ondanks haar naam is deze volksverzekering geen verzekering in de ware zin van het woord. De betaalde premie houdt immers geen enkel verband met de kans op schade aan de gezondheid.[48] De AWBZ-premie is in wezen een inkomstenbelasting met een eigen tarieflijn, waarvan de opbrengst exclusief bestemd is voor de financiering van het grootste deel van de AWBZ-uitgaven. Onder anderen de

47 Zie onderdeel 6.5 en onderdeel 10.4.
48 Zie onderdeel 7.3.

gezaghebbende fiscalist Leo Stevens pleit er daarom voor om de premieheffing voor de AWBZ simpelweg te fuseren met de inkomstenbelasting.[49]

Nadat de voormalige premie onherkenbaar is opgegaan in het algemene tarief van de inkomstenbelasting, ontvangt het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten uitsluitend nog één rijksbijdrage.[50] Daarmee is de 'fiscalisering' van de AWBZ een voldongen feit, want deze rijksbijdrage komt ten laste van de algemene middelen.

Andere premiegrondslag

Fiscalisering van de AWBZ-premie heeft een belangrijk voordeel. De lasten drukken niet langer uitsluitend op de inkomens van de burgers. Ook de bestedingen kunnen nu – via de omzetbelasting (btw), accijnzen en milieubelastingen – dienstdoen als heffingsgrondslag om de *care* te financieren. Belastingheffing op de bestedingen van huishoudens kan ook rechtstreeks aanknopen bij ongezonde leefgewoonten. De accijnzen op alcoholhoudende dranken en tabaksproducten zetten al een rem op de consumptie van deze voor de gezondheid (uiterst) schadelijke artikelen. Regelmatig vallen pleidooien te beluisteren ten gunste van invoering van vergelijkbare strafheffingen, zoals een 'vettaks'.

Hier geldt: bezint, eer gij begint. De heffingsgrondslag van veel van zulke belastingen is betrekkelijk smal. Ook bij forse tarieven zal de opbrengst dus niet erg hoog zijn. De kosten voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst om de heffing uit te voeren vallen door de relatief geringe opbrengst in verhouding erg hoog uit. Dat is voor de samenleving in haar geheel niet erg efficiënt. Hoge taksen maken ongezonde artikelen duur. Wanneer Nederland hier op eigen houtje gaat pionieren, zullen consumenten uit de grensgebieden vaker gaan winkelen bij de oosten de zuiderburen. Dit bezwaar is niet uit de lucht gegrepen. De Deense overheid heeft de daar enkele jaren geleden ingevoerde vettaks inmiddels onder andere weer ingetrokken, omdat de Denen massaal in het naburige, goedkopere Duitsland gingen shoppen. Hoe meer 'gezondheidsbelastingen' ons land zou invoeren, hoe goedkoper het voor gezinnen wordt om de wekelijkse boodschappenkar aan de andere kant van de landsgrens te vullen.

Geen dekking voor riskante levensstijl

Nog een heel andere premievariant valt te overwegen. Hierbij wordt zorggebruik, voor zover dat direct verband houdt met een riskante levensstijl, buiten de dekking van de sociale verzekering gehouden. Dit is een toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Mensen die op skivakantie gaan, of wekelijks riskante contactsporten beoefenen, zouden verplicht zijn om zich afzonderlijk particulier te verzekeren tegen de medische kosten van in de sneeuw opgelopen botbreuken en door unfaire tackles op het voetbalveld. Langs deze weg kunnen de algemene premies omlaag, waardoor mensen die kiezen voor een minder riskante vrijetijdsbesteding voordeliger uit zijn.

In de samenleving bestaat voor deze aanpak wel enige sympathie. De advocatuur mag echter rekening houden met extra klandizie, want het is lang niet altijd glashelder welke medische behandelingen nog direct verband houden met een opgelopen ongeluk en wie dus opdraait

49 Stevens (2008), p. 1030.

50 Op dit moment ontvangt het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten de opbrengst van de door de Belastingdienst geheven AWBZ-premie, een Bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK) en een lening om het jaarlijkse miljardentekort af te dekken. De BIKK is een vergoeding voor de premieopbrengst die het Algemeen Fonds mist door de invoering van heffingskortingen bij de belastingherziening in 2001.

voor de rekening: de uitvoerder van de basisverzekering of de verzekeraar die het aanvullend verzekerde schaderisico door een riskante levensstijl dekt.

11.6 Zorgsparen en eigen betalingen

De inkomenssolidariteit verschraalt, wanneer eigen betalingen van zorggebruikers bij de financiering van de gezondheidszorg een grotere rol gaan spelen. Eigen betalingen raken mensen met een smalle beurs in verhouding immers het hardste. Daar komt bij dat mensen uit lagere-inkomensgroepen meer zorg gebruiken. Een verhoging van de eigen bijdragen betekent dus dat mensen met een goed inkomen in twee opzichten beter af zijn. Zij zijn minder vaak ziek en hoeven dus minder vaak een eigen bijdrage te betalen. Bemiddelde mensen kunnen de eigen betalingen in verhouding bovendien met minder bezwaar opbrengen, ook wanneer de overheid ervoor kiest de eigen bijdragen tamelijk steil te laten oplopen met het inkomen en bezit van vermogen.

Na een versobering van beide sociale verzekeringen tegen ziektekosten – hogere eigen betalingen, of een kleiner collectief verzekerd 'pakket' voorzieningen – zullen mensen zorguitgaven vaker voor eigen rekening moeten nemen. Op de verminderde collectief georganiseerde risicodekking zijn drie gedragsreacties mogelijk.

Ten eerste kunnen mensen besluiten voortaan minder zorg te consumeren. Zij stellen het bezoek aan de tandarts voor gebitscontrole een paar maanden uit. Of zij gaan minder snel naar de fysiotherapeut. De pijn in hun knie, nadat ze ongelukkig zijn gevallen, gaat meestal ook vanzelf wel weer over, al duurt dat wat langer.

Ten tweede zullen mensen overwegen of het de moeite loont om zich particulier aanvullend te verzekeren voor ziektekosten die niet langer collectief zijn gedekt. Voor mensen met een smalle beurs kan dat echter te begrotelijk zijn. Bovendien bestaat een kleine kans dat de zorgverzekeraar de aanvraag voor een aanvullende verzekering afwijst. Dat mag, want bij de aanvullende zorgverzekering heeft hij geen acceptatieplicht.

De laatste mogelijkheid is dat mensen besluiten geld opzij te zetten. Door te kiezen voor 'zorgsparen' beschikken zij over een buffer om toekomstige ziektekosten op te vangen. Allerlei varianten van zorgsparen zijn denkbaar:[51] collectief of individueel, verplicht of vrijwillig.

Verplicht collectief sparen

Verplicht collectief sparen voor toekomstige zorguitgaven lijkt veel op de bestaande regeling voor het aanvullende ouderdomspensioen van werknemers. Wanneer het saldo van de spaarrekening niet op naam van de zorgspaarder zelf wordt geboekt, ontbreekt elke rem op het gebruik van zorg. De rekening van de zorgverlener wordt immers uit de anonieme, gemeenschappelijke spaarpot betaald. Wanneer het tegoed wél rechtstreeks op naam van de spaarders wordt geboekt, valt te verwachten dat de zorgconsumptie daalt. Want nu wordt de rekening van de zorgverlener afgeboekt ten laste van het persoonlijke spaarsaldo. Bij zo'n individuele spaarrekening lijkt het verstandig dat een eventueel overschot bij overlijden toevalt aan de erfgenamen. Anders zullen mensen in hun laatste levensjaren alsnog kwistig zorg gebruiken, ook wanneer dit in feite niet nodig is. Ze hebben er immers voor gespaard en de erfgenamen vissen straks achter het net, doordat het spaartegoed niet in de nalatenschap valt. Wanneer het spaarsaldo is uitgeput en toegang tot de zorg desondanks gegarandeerd blijft, is van een financiële rem op het zorggebruik uiteraard niet langer sprake.

51 Zie ook onderdeel 13.5.

Bij collectief zorgsparen via een fonds lopen de deelnemers in beginsel beleggingsrisico's over het opgehoopte bedrag. Bovendien kan oplopende inflatie het spaartegoed aantasten. Nog om een heel andere reden past een vraagteken bij collectief zorgsparen. Meestal wordt het gekoppeld aan de financiering van zorggebruik op de oude dag. Het idee is dat mensen hun leven lang potten voor de tijd waarin ze zijn aangewezen op ouderenzorg.[52] Maar een verblijf in het verpleeghuis kost gemiddeld genomen vijftigduizend tot negentigduizend euro per jaar.[53] Daar valt niet tegen op te sparen, zelfs wanneer de inflatie laag blijft. Bovendien eindigt lang niet iedereen in het verpleeghuis. Wie thuis overlijden hebben – ook al is de spaarpot slechts voldoende voor een paar maanden verblijf in het verpleeghuis – achteraf gezien toch veel te veel gespaard. Blijft dat overtollige spaargeld in dit geval achter in het zorgspaarfonds? Dan is in wezen sprake van een erfbelasting op het zorgspaartegoed, met een tarief van honderd procent.

Bij dure vormen van zorg, zoals ouderenzorg, verdient verzekeren om deze reden de voorkeur boven sparen. Deze opzet garandeert dat niemand 'te veel' spaart. Bij een verzekering wordt de hoge schadelast van een beperkte groep omgeslagen over alle premiebetalers.

Verplicht individueel zorgsparen

De kosten van medicijnen, de huisarts en een dagopname in het ziekenhuis liggen veel lager dan die van het langdurig verblijf in het verpleeghuis. Bovendien is dit zorg waar bijna iedereen in de loop van de jaren wel eens een beroep op doet. Hier valt een vorm van individueel zorgsparen te overwegen. Stel dat de overheid iedereen zou verplichten op eigen naam jaarlijks drie procent van zijn inkomen te storten in een Algemeen zorgfonds. Bij verplicht individueel sparen wordt terughoudend zorggebruik beloond. Elk bezoek aan de dokter neemt immers een hapje uit het spaartegoed. Toch is dit systeem niet zonder bedenkingen.

Twintigers en dertigers met een jong gezin staan soms voor flinke medische uitgaven. Zij zullen in de regel nog onvoldoende tegoed in hun zorgspaarpot hebben. Verder is het inkomen van veel mensen zo bescheiden, dat ze überhaupt niet veel tegoed zullen opbouwen. Deze groepen zijn met verplicht individueel zorgsparen niet echt geholpen. Wanneer de zorguitgaven van mensen met te weinig spaartegoed verder voor rekening van de belastingbetalers komen, functioneert de verplichte inleg in het zorgfonds in feite als een extra draagkrachtheffing. Voor mensen die wél behoorlijk wat kunnen sparen, is de hele opzet overbodig. Zij zijn in het algemeen immers in staat de doktersrekening uit hun lopende inkomsten of eigen spaargeld te voldoen, of daarvoor een persoonlijke lening te sluiten. Voor die groep hoeft de overheid geen systeem van zorgsparen op te tuigen. Wel is het denkbaar dat politici op paternalistische gronden mensen willen dwingen een deel van hun besteedbaar inkomen voor zorg opzij te leggen. De overheid forceert op deze manier dat mensen een deel van hun geld niet aan andere zaken, zoals buitenlandse vakanties, uitgeven.

52 Hussem *et al.* (2011).

53 Het dagtarief, dat een instelling voor een cliënt mag declareren, hangt af van de zorgbehoefte van die cliënt. Bij de tariefstelling worden diverse 'zorgzwaartepakketten' (zzp'en) onderscheiden. Het dagtarief van zzp 8 (beschermd wonen met zeer intensieve zorg, met de nadruk op verzorging en verpleging) bedroeg in 2012 afgerond € 246. De kosten per jaar komen dan uit op circa negentigduizend euro (365 × 246). Bij lichtere zzp'en liggen de kosten tussen vijftigduizend en zestigduizend euro per jaar (bron van de dagtarieven: www.actiz.nl).

Vrijwillig individueel zorgsparen

Bij vrijwillig individueel zorgsparen ontbreekt het belastingkarakter. Zo'n systeem kan worden ingepast in de basisverzekering tegen ziektekosten. De Zorgverzekeringswet opent de mogelijkheid dat mensen, in aanvulling op het verplichte eigen risico, een vrijwillig eigen risico nemen van maximaal € 500 per jaar. De zorgverzekeraar hoeft dus minder snel kosten te vergoeden en beloont dit door een (flinke) korting op de premie te geven. Het idee is die premiekorting te storten op een spaarrekening.[54] Het saldo is beschikbaar voor uitgaven die onder het eigen risico vallen. Voorstanders verwachten hiervan een rem op de zorgconsumptie, doordat kosten vaker voor eigen rekening van zorgverzekerden komen. Dit maakt het eenvoudiger de zorguitgaven binnen het bij de kabinetsformatie afgesproken begrotingskader te houden.[55] Toch is het de vraag of deze variant bij de zorgverzekerden erg populair zou worden, al is het maar door het bijkomende administratieve gedoe. Daar komt iets bij.

Bij een systeem van vrijwillig zorgsparen zullen sommigen, die wel degelijk kunnen sparen, dit uit onwil, slordigheid of berekening nalaten. Mensen gebruiken het voor zorgsparen inzetbare deel van het gezinsbudget liever voor de aanschaf van consumptiegoederen. Of ze vergeten hun goede voornemen om iets voor toekomstige zorguitgaven opzij te leggen. Van toegang tot zorg zijn ze immers toch verzekerd, of ze nu sparen of niet. Een denkbare sanctie zou zijn dat niet-spaarders geen zorg krijgen, tenzij ze alsnog eerst met een forse eigen bijdrage over de brug komen. Moreel is dit problematisch. Mensen die echt zorg nodig hebben, mogen naar algemeen gedeeld gevoel niet op de stoep van het ziekenhuis blijven liggen, omdat ze in het verleden niet voor hun zorguitgaven hebben gespaard. Dit is precies waar berekenende *free riders* op speculeren. Zij rekenen erop toch wel te worden geholpen, ook al hebben ze nooit geld voor zorg opzij gelegd.

Tot slot

Elke vorm van zorgsparen maakt het bestaande nationale spaaroverschot nog groter. Is dat gewenst? Het herstel van de economie is er meer mee gediend dat huishoudens niet extra sparen, maar hun euro's laten rollen. Een ander bezwaar is dat het vermogen van gezinnen toch al voor driekwart vastzit bij pensioenfondsen en in de stenen van het eigen huis. Bij gedwongen besparingen die alleen mogen worden aangesproken om de zorgrekening te voldoen, neemt dat 'illiquide' gezinsvermogen verder toe. Dit maakt het voor mensen lastiger om nadelige financiële schokken op te vangen, zoals na ontslag of bij vastgestelde arbeidsongeschiktheid.[56]

Aan sparen voor zorguitgaven zitten dus veel haken en ogen. Toch dragen spaarzame mensen meer dan evenredig bij aan de financiering van de zorg. Als uitvloeisel van het *Begrotingsakkoord 2013* en het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II zijn vermogensbezitters inmiddels gedwongen diep in de buidel te tasten voor een eigen bijdrage in de kosten van sommige zorgvoorzieningen. Wie een beroep doen op ouderenzorg hebben tegenwoordig namelijk te maken met een 'vermogenstoets'.[57]

54 Van Winssen *et al.* (2012).

55 De begrotingsafspraken hebben betrekking op de *netto* collectief gefinancierde zorguitgaven, dat zijn de *bruto* collectieve zorguitgaven verminderd met de eigen betalingen van zorggebruikers, die bij deze variant toenemen.

56 Douven *et al.* (2012), p. 646.

57 Zie de rekenvoorbeelden in de kaders bij onderdeel 13.5.

12

De toekomst van het aanvullende pensioen

12.1 Magere jaren voor pensioenbeleggers

De Nederlandse pensioenfondsen hebben enkele zware jaren achter de rug. De pensioenpotten die zij moeten aanhouden zijn historisch gezien groot. Eén reden is dat de toezichthouder eist dat fondsen hun toekomstige verplichtingen waarderen tegen een extreem lage rekenrente. Een tweede reden is dat mensen gemiddeld steeds langer leven. Met die toenemende levensverwachting is in het verleden onvoldoende rekening gehouden. Vooral door deze twee oorzaken beschikken tal van fondsen eind 2012 volgens de geldende regels over te weinig vermogen om al hun verplichtingen na te komen. Dat onvermogen blijkt uit de te lage dekkingsgraad – de verhouding tussen het aanwezige belegde vermogen en de in het verleden opgebouwde aanspraken van de actieve deelnemers en de gepensioneerden.

De wet draagt De Nederlandsche Bank op om toezicht te houden op het financiële reilen en zeilen van de pensioenfondsen. De toezichthouder eist een dekkingsgraad van ten minste 105 procent. Dat wil zeggen dat voor elke ooit uit te keren euro pensioen op dit moment minimaal € 1,05 in het fonds aanwezig moet zijn. Voor toekomstige verhogingen van het pensioen (indexatie) is dan overigens nog geen cent opzijgelegd.[1] Een pensioenfonds met een lagere dekkingsgraad dan 105 procent is verplicht bij de toezichthouder een herstelplan in te dienen. In dat plan geeft het fondsbestuur aan hoe het dekkingspercentage in een beperkt aantal jaren zal worden opgevoerd tot ten minste het vereiste minimumniveau. Hiertoe kan het fondsbestuur besluiten de premies te verhogen. Ziet het fondsbestuur daarvan af, dan is de enige andere mogelijkheid om de dekkingsgraad te verbeteren de pensioenregeling te versoberen, dan wel de opgebouwde aanspraken te korten.

Het lijkt simpel. Hoe groot is het fondsvermogen? Deel de waarde van het aanwezige vermogen door het bedrag van de bestaande verplichtingen, en de dekkingsgraad wordt zichtbaar op het schermpje van het rekenapparaat. Zo eenvoudig is het echter niet. Veel bestuurders van pensioenfondsen hebben grote moeite met de manier waarop de dekkingsgraad momenteel wordt berekend. Over de waardering van de beleggingen van het fonds kan weinig verschil van mening bestaan. De waarde van aandelen en obligaties blijkt uit de beurskoers van deze effecten. Wel is soms twijfel mogelijk over de door taxateurs vastgestelde waarde van minder courante onroerende zaken, zoals al een poos leegstaande kantoorgebouwen. De echte pijn zit evenwel niet bij de waardering van de bezittingen, maar bij de becijfering van de verplichtingen.

Om de omvang van de opgebouwde aanspraken te bepalen, worden alle in de toekomst uit te keren pensioenen naar het heden teruggerekend met de 'rekenrente'. Tot 2007 was de hierbij gebruikte vaste rekenrente vier procent, of een tikkeltje lager. Sindsdien werken pensioenfondsen met de risicovrije marktrente. Die ligt recent veel lager dan vier procent. Hoe lager

1 De ambitie van de meeste pensioenfondsen is om de uitkeringen jaarlijks te verhogen met het inflatiepercentage (zodat de koopkracht van de uitkering in stand blijft), of de uitkering te laten meegroeien met het cao-loon (welvaartsvast pensioen). Zie onderdeel 8.1.

de gebruikte rekenrente is, hoe hoger het bedrag van de verplichtingen uitkomt.[2] Gegeven het aanwezige vermogen, daalt dus de dekkingsgraad, naarmate het pensioenfonds met een lagere rente cijfert.

Het fondsbestuur is niet vrij bij het kiezen van de rekenrente. De Nederlandsche Bank ziet erop toe dat fondsen zich aan de wet houden en bij de berekening van hun dekkingsgraad de *risicovrije rentestructuur* gebruiken. Dat is de rente die Europese banken met een goede 'rating' en een degelijke reputatie voor leningen met een uiteenlopende looptijd betalen. Deze rente past bij een vast en zeker pensioen. Deelnemers moeten er immers op kunnen rekenen dat het fonds zijn verplichtingen zal nakomen. De risicovrije marktrente ligt iets hoger dan de rente die landen met een ijzersterke financiële reputatie vergoeden op hun staatsobligaties. Beleggers schatten de kans op vrijwel nul dat landen met zo'n AAA-kredietstatus ooit in gebreke zullen blijven.

Geen enkel fonds belegt uitsluitend in obligaties met een *triple-A*-status. De beleggingsafdeling kiest voor een (veel) riskantere beleggingsmix, omdat de ervaring leert dat zodoende een aanzienlijk hoger rendement valt te halen. Daarmee neemt echter tegelijk de kans toe dat de toegezegde pensioenen in de toekomst soms niet kunnen worden uitgekeerd. Om die kans zo klein mogelijk te maken, eist de toezichthouder dat verplichtingen contant worden gemaakt met de risicovrije rente. Veel fondsen zouden liever een andere, hogere rekenrente gebruiken. In dat geval tellen de verplichtingen minder zwaar en fleurt de dekkingsgraad direct op. Voor de verzekerden vervelende maatregelen, zoals premieverhoging voor de werkenden en korting op de pensioenen, kunnen dan eerder achterwege blijven.

Voor hun bedenkingen hebben woordvoerders uit de pensioenwereld een argument. Zij wijzen erop dat de risicovrije marktrente momenteel extreem laag is. De oorzaak ligt bij de centrale banken: de Federal Reserve in de Verenigde Staten en de Europese Centrale Bank. Die houden de rente al een aantal jaren laag, in een poging de na de crisis van 2008 sputterende economie weer aan de praat te krijgen. Zodra de door de centrale banken bepaalde rente weer oploopt naar vroeger gebruikelijke niveaus, zal ook de rekenrente stijgen. Een hogere rekenrente verlaagt de verplichtingen, zodat de dekkingsgraad automatisch flink verbetert. Op dit moment de pensioenen verlagen om de dekkingsgraad op te voeren zou dus voorbarig zijn.

Pensioenbestuurders die zo redeneren, moeten wel eerlijk zijn. Zij zouden de deelnemers moeten vertellen dat hun pensioen bij de keuze voor een hogere rekenrente minder veilig is, aangezien er geen enkele garantie is dat de risicovrije rente in de toekomst hoger is dan nu. Die waarheid als een koe blijft in het publieke debat onderbelicht.[3]

Doordat de risicovrije rente dagelijks schommelt, verandert elk moment ook de waardering van de verplichtingen. Om deze grootheid wat te stabiliseren mogen fondsen sinds eind 2011 werken met de gemiddelde rente over de drie voorafgaande maanden. Sinds september 2012 mogen fondsen bovendien uitkeringen, die pas over twintig jaar of nog later hoeven te worden gedaan, waarderen tegen een kunstmatige, hogere rente.[4]

---

2 Zie het kader bij onderdeel 8.5.

3 Het feit dat het verwachte beleggingsrendement hoger is dan de risicovrije rente, doordat ook in niet-risicovrije schuldtitels wordt belegd, rechtvaardigt geen hogere rekenrente, want dit hogere verwachte rendement kent een prijs in de vorm van grotere risico's. Het feitelijke beleggingsrendement kan dus ook lager uitkomen dan de risicovrije rente, en in dat geval kunnen de nominale toezeggingen niet worden nagekomen. Zolang die toezeggingen vrij hard zijn, moeten zij dus contant worden gemaakt met een risicovrije rente.

4 Zie onderdeel 12.3 voor enkele details.

De discussie over de rekenrente komt neer op een rituele dans rondom de pensioenpot. Een verhoging van de rekenrente boven de risicovrije marktrente betekent dat – gegeven de omvang van het binnen het fonds opgehoopte pensioenkapitaal – geld verschuift van jongere naar oudere deelnemers; zie het kader. Oudere deelnemers zijn in het bestuur oververtegenwoordigd. Hoewel fondsbestuurders verplicht zijn de belangen van alle deelnemers op een evenwichtige manier te behartigen, tonen jongeren zich regelmatig beducht dat hun positie bij de besluitvorming over premiehoogte en uitkeringen onvoldoende meeweegt.

De dans om de pensioenpot

Bij een hogere rekenrente wegen toekomstige pensioenuitkeringen minder zwaar. Uitkeringen hoeven minder snel te worden gekort. Het fonds keert dus meer uit. Van de hogere uitkeringen profiteren de huidige gepensioneerden. Door de hogere uitkeringen blijft in het fonds minder achter voor uitkeringen in de (verre) toekomst. Het risico dat het fondsvermogen hierdoor ooit tekortschiet ligt vooral bij jongeren. Zij hebben immers de toekomst.

12.2 Een demografische tijdbom

Ook afgezien van de schadelijke gevolgen van de crisis en perikelen met de rekenrente, is ons pensioenstelsel in zijn huidige vorm op den duur onhoudbaar. Daarover zijn nagenoeg alle deskundigen het hartgrondig met elkaar eens. Door de toenemende levensverwachting lopen pensioenuitkeringen steeds langer door. Met dit demografische gegeven is in het verleden bij de vaststelling van de premiehoogte onvoldoende rekening gehouden. Destijds is de premie dus te laag vastgesteld. Anders gezegd, mensen die tegenwoordig langer leven dan destijds werd verwacht, hebben vroeger onvoldoende bij het fonds gespaard. Wordt hun uitkering niet aangepast (in verhouding verlaagd), dan krijgen zij meer pensioen dan hen toekomt. Jongeren draaien in dit geval voor de rekening op.

Daarbij helpt het niet dat de premies in de jaren negentig op grote schaal zijn verlaagd. Sommige bedrijven hoefden destijds tijdelijk zelfs helemaal geen premie af te dragen. De dekkingsgraden waren toentertijd hoog.[5] De overheid dreigde met belastingheffing bij de pensioenfondsen, waarvan in Den Haag werd vermoed dat ze veel te veel vet op de botten hadden. Fondsbesturen reageerden hierop door de pensioenregeling te verbeteren – haar dus duurder te maken – en de premies lager te stellen. Zodoende daalde de dekkingsgraad en kon de dreigende belastingheffing worden afgewend.

Werkgevers en werknemers waren hiermee al even blij. Premieverlaging was gunstig voor de koopkracht van werknemers, zonder dat hun werkgever daarvoor in de buidel hoefde te tasten. Sterker nog: de premieverlaging drukte de arbeidskosten. De premieverlaging was dus goed voor de winstgroei van de bedrijven en hun aandeelhouders. Ook de overheid profiteerde. Want de winstbelasting bracht meer op en de opbrengst van de loonheffingen steeg, doordat werknemers minder premie aftrokken. Bovendien daalden de collectieve uitgaven, doordat ook voor de ambtenaren minder pensioenpremie werd afgedragen.

5 Een van de redenen was dat destijds bij de becijfering van de toekomstige verplichtingen nog een rekenrente van vier procent (of iets minder) mocht worden gebruikt.

12.3 Noodgrepen

Anno nu is de situatie totaal anders. Ruimte om de premies lager vast te stellen ontbreekt, tenzij de pensioenregeling wordt aangepast, bijvoorbeeld door de pensioenleeftijd te verhogen. In 2008 is de waarde van de belegde vermogens gekelderd. Volgens de destijds geldende regels moesten pensioenfondsen binnen drie jaar orde op zaken te stellen. Binnen deze hersteltermijn diende het belegde vermogen weer goed te zijn voor ten minste 105 procent van de verplichtingen. Die hersteltermijn is met goedvinden van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de toezichthouder al snel verlengd tot vijf jaar. Bovendien mogen de fondsen vanaf 2012 een gunstiger rente gebruiken bij de berekening van hun verplichtingen op de lange termijn. Uitkeringen die pas over twintig jaar of later plaatsvinden, mogen contant worden gemaakt met een rente die voor looptijden van meer dan twintig jaar geleidelijk oploopt tot 4,2 procent. Dankzij het gebruik van deze *ultimate forward rate* (ufr) verbetert de dekkingsgraad bij een doorsneefonds met drie tot vier procentpunt.[6] Vooral een fonds met veel jonge deelnemers, dat de eerstkomende twintig jaar nog weinig pensioen hoeft uit te keren, profiteert van de invoering van de ufr. Uitkeringen die pas in de verre toekomst worden gedaan, tellen dankzij deze hogere rekenrente veel minder zwaar mee als verplichting.[7]

Toch ontkomen de meeste fondsen er niet aan om na 2008 maatregelen te treffen die de verzekerden rechtstreeks in hun portemonnee raken. Vaak bepaalt het pensioenreglement dat het fonds – zo mogelijk – de lopende uitkeringen periodiek zal verhogen met het inflatiepercentage.[8] Deze indexatie houdt de koopkracht van gepensioneerden in stand, ook wanneer het leven door de geldontwaarding in de loop van de jaren steeds duurder wordt. Vanaf 2009 blijft indexatie bij veruit de meeste pensioenfondsen achterwege, of wordt zij slechts mondjesmaat toegepast. Dit holt direct de koopkracht van gepensioneerden uit en knaagt bij middelloonregelingen ook aan de aanspraken van de actieve deelnemers.

In 2012 zien enkele fondsen zich voor het eerst gedwongen nog een stap verder te gaan. De uitkeringen worden niet bevroren, maar ze gaan in euro zelfs *omlaag*. In het voorjaar van 2013 moeten achtenzestig pensioenfondsen 'afstempelen'. Gemiddeld bedraagt de korting op de pensioenen bij deze fondsen twee procent. In 2014 en mogelijk in 2015 volgen nieuwe kortingen, als de dekkingsgraad – de verhouding tussen het fondsvermogen en de toegezegde pensioenen – eind 2013 respectievelijk eind 2014 nog steeds beneden het minimaal vereiste niveau ligt. Door het krachtige herstel van de aandelenbeurzen en de licht gestegen rente hoeft slechts een beperkt aantal fondsen in 2014 opnieuw te korten. Veruit het grootste pensioenfonds – dat van de ambtenaren – slaagt er met de hakken over de sloot in een nieuwe korting op de pensioenen te vermijden.

Bij middelloonregelingen treffen kortingen en uitblijvende indexatie niet alleen de gepensioneerden, maar ook de actieve deelnemers, de werknemers van dit moment. Hun toekomstige pensioen gaat namelijk eveneens omlaag (zie kader). Wel bestaat de mogelijkheid dat de kortingen voor actieve deelnemers later, voordat zij met pensioen gaan, alsnog ongedaan worden gemaakt. Of dat ooit zal gebeuren? Niemand die het weet.

---

6 Hierdoor hoefde bijvoorbeeld het op een na grootste pensioenfonds Zorg en Welzijn in 2013 nog niet te korten.

7 Het ligt in de bedoeling deze rekenrente met ingang van 2015 aan te passen. Maatgevend voor de rente na twintig jaar wordt dan het tienjaars voortschrijdend gemiddelde van de 20-jaars forwardrente.

8 Sommige fondsen beogen de pensioenen te verhogen in lijn met de stijging van de cao-lonen.

Korting op pensioen treft gepensioneerden én actieve deelnemers

Wanneer bij een middelloonregeling wordt gekort, hebben niet alleen de gepensioneerden, maar ook de actieve deelnemers, die nog werken en pensioen opbouwen, daar last van. In onderstaand voorbeeld heeft de actieve deelnemer al een aanspraak opgebouwd op een later pensioen van € 10.000 per jaar. Hij zal in de rest van zijn werkende leven nog eens € 10.000 bijkomend pensioen opbouwen.

Zijn gepensioneerde vroegere collega heeft al zo'n pensioen van € 20.000 per jaar. Hun pensioenfonds ziet zich gedwongen vijf procent te korten.

Uitzichtpensioen (× euro)	**Deelnemer**	**Gepensioneerde**
Voor korting:		
• al opgebouwd	10.000	20.000
• nog op te bouwen	10.000	–
Totaal	20.000	20.000
Na korting met vijf procent:		
• al opgebouwd	9.500	19.000
• nog op te bouwen	10.000	–
Totaal	19.500	19.000

De deelnemer lijkt in eerste instantie beter af te zijn, aangezien zijn uitzicht op het nog op te bouwen pensioen van € 10.000 in stand blijft. In de praktijk wordt bij een crisis, waarbij pensioen wordt afgestempeld, de regeling voor de toekomst schraler gemaakt. Zo is naar aanleiding van de huidige problemen van de pensioenfondsen besloten om het opbouwpercentage te verlagen. Actieve deelnemers kweken hierdoor tijdens de rest van hun loopbaan minder pensioen. Het in dit voorbeeld nog op te bouwen bedrag van € 10.000 zal door zo'n versobering van de regeling een stuk lager uitvallen.

Van nominale naar reële pensioencontracten?

Wanneer het eenmaal duidelijk is dat een groot aantal pensioenfondsen serieus water maakt, komen sociale partners en de overheid in beweging. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers bereiken in de zomer van 2010 overeenstemming over de hoofdlijnen van een nieuw pensioenstelsel.[9] Het duurt vervolgens nog een jaar, voordat het alternatief is uitgewerkt. Een groot deel van de vakorganisaties die zijn aangesloten bij de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) staat afwijzend tegenover het bereikte compromis. Geen wonder. De stelselwijziging heeft ingrijpende gevolgen voor de deelnemers.

9 Stichting van de Arbeid (2010).

Politici willen die goed in het vizier hebben, voordat ze knopen doorhakken bij de hiervoor noodzakelijke herziening van de pensioenwetgeving. De kabinetscrisis in het voorjaar van 2012 zorgt voor verdere vertraging. In het voorjaar van 2013 is de verwachting dat het nieuwe pensioenstelsel met ingang van 2015 van stapel kan lopen. Al zit de duivel in het detail, de grote lijnen van de op handen zijnde herziening lijken in de zomer van 2013 al wel duidelijk te zijn. Die hoofdlijnen zijn uitgestippeld in een consultatiedocument, dat het kabinet dan voor commentaar aan belanghebbenden voorlegt.[10]

Blijkens dit document zou het bestuur van een pensioenfonds in de toekomst kunnen kiezen tussen een 'nominaal' en een 'reëel' contract. De nu bestaande regelingen kennen bij de uitkeringen over het algemeen[11] vaste bedragen, vaak met de ambitie om die te indexeren. In het jargon zijn dit *nominale* contracten. Fondsen die hiervoor zouden opteren, konden alles grotendeels bij het oude laten. Wel zouden zij zo conservatief moeten gaan beleggen, dat vermoedelijk weinig extra rendement overblijft om de pensioenen op te plussen in verband met de inflatie. Dan stelt zo'n harde nominale pensioentoezegging echter niet zo veel voor. Een pensioentoezegging van € 25.000 over een kwarteeuw is bij een inflatie van twee procent per jaar over 25 jaar in euro van nu nog maar € 15.238 waard. Ook zouden fondsen bij een nominaal contract voortaan sneller orde op zaken moeten stellen, wanneer de dekkingsgraad te laag is.

Het alternatief is op een andere leest geschoeid. Bij dit nieuwe type pensioencontract krijgen werknemers niet langer een pensioentoezegging in harde euro met de mogelijkheid van indexatie, maar een pensioen dat mikt op behoud van koopkracht (de uitkering is waardevast) of dat meegroeit met de algemene welvaart. Bij zulke *reële* contracten is de hoogte van de uitkering niet langer uitsluitend gekoppeld aan het vroeger gemiddeld verdiende loon, maar wordt de hoogte ervan veel meer afhankelijk van de levensverwachting en het rendement dat het pensioenfonds op zijn belegde vermogen weet te halen. De premie wordt vastgezet. Tegenstanders benadrukken de grotere onzekerheid ('casinopensioen'). Dat is een (grotendeels) onjuist beeld. Bij het reële contract worden aanspraken weliswaar vaker verlaagd – en verhoogd (!) –, maar de kortingen zijn in voorkomende gevallen naar verwachting veel minder fors dan bij het nominale contract.[12] Het fonds mag bij dit model kiezen voor een riskantere beleggingsmix. Dan *kan* in de toekomst een hoger rendement worden gemaakt. De bestaande verplichtingen mogen om deze reden (via het hanteren van een hogere rekenrente) lager worden gewaardeerd, want bij een tegenvallend rendement vindt bij een reëel contract eerder aanpassing van de pensioenaanspraken plaats. Zeker is dat hogere rendement namelijk niet. Bij het reële pensioencontract wordt eerder gekort op de indexatie, en zo nodig zelfs afgestempeld, dan bij het nominale contract. De aanspraken worden afgeknepen bij slechte beleggingsresultaten, wanneer de levensverwachting harder stijgt dan verwacht, of wanneer de rekenrente keldert. Tot nu toe liggen die risico's meer bij de werkgever.[13] Bij het reële pensioencontract vangen de deelnemers vrijwel alle klappen op. Hun uitkering wordt eerder dan nu gekort, maar wel in kleinere stapjes en uitgesmeerd over een langere periode van tien jaar.

De besturen van de pensioenfondsen wordt de wacht aangezegd. Nog in de loop van 2013 moeten zij onderzoeken of zij de bestaande regeling willen houden, of dat zij overstappen van

10 Tweede Kamer (2012-20130).

11 De uitzondering zijn pensioencontracten met een toegezegde premie. Hierbij is de uitkomst onzeker, want de hoogte van de pensioenuitkering hangt af van de beleggingsresultaten.

12 Centraal Planbureau (2013e); Centraal Planbureau (2013f)

13 De grote bedrijfspensioenfondsen, zoals het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en Zorg en Welzijn, kennen evenwel nu al geen bijstortingen door werkgevers.

een nominaal op een reëel pensioencontract.[14] Fondsen die alles bij het oude laten, moeten straks aan strengere regels voldoen. Zij moeten bijvoorbeeld een hoger buffervermogen hebben. Bij een te lage dekkingsgraad moeten zij eerder en forser afstempelen. Fondsen die overstappen op een reëel contract, krijgen met soepeler regels van doen. Bij de eventuele overstap op een reëel contract breken fondsbestuurders in bij de al opgebouwde (nominale) aanspraken van de deelnemers. Die worden omgezet in minder zekere aanspraken. Het is een open vraag of de hiermee samenhangende aantasting van de eigendomsrechten van de deelnemers toetsing door de rechter zou overleven.[15]

Lood om oud ijzer?

Bij dezelfde premie en een gelijk beleggingsbeleid maakt het voor het collectief van deelnemers en gepensioneerden geen verschil, of het pensioenfonds kiest voor een nominaal of een reëel pensioencontract. Bij beide contractvormen geldt per definitie: euro in = euro uit. Elke euro die tijdens het bestaan van het fonds wordt uitgekeerd, is eerst als premie gestort of met de beleggingen verdiend. In beide gevallen loopt het fonds dus glad, maar de gevolgen verschillen voor opeenvolgende generaties.

Bij lage dekkingsgraden kunnen fondsen de noodzakelijke aanpassingen op dit moment nog enige tijd voor zich uitschuiven, doordat zij eerst herstelplannen mogen maken en uitvoeren. Tijdens de herstelperiode lopen de uitkeringen gewoon door. Gepensioneerden profiteren het meest, wanneer de uitkeringen voorlopig niet worden verlaagd. Voor jongeren blijft in het fonds dus minder achter, want een fonds kan niet meer uitkeren dan het binnen krijgt. Bij het reële contract vinden kortingen sneller plaats, maar zij mogen over een periode van tien jaar worden uitgesmeerd. Het effect voor opeenvolgende generaties valt hierdoor moeilijk te becijferen.

In oktober 2013 maakt de politiek een ommezwaai. Een pensioenstelsel met twee modellen is te ingewikkeld en zaait verwarring bij de deelnemers. In plaats daarvan komt een 'tussenvariant' uit de hoge Haagse hoed, die beoogt de pluspunten van het nominale en die van het reële contract te combineren.[16] Bij de tussenvariant mag – als aan het einde van de herstelperiode de dekkingsgraad van een fonds nog steeds te laag is – net zoals bij het reële contract de afstempeling worden uitgesmeerd over tien jaren. De premielast wordt gestabiliseerd. Net zoals bij het nominale contract krijgen deelnemers bepaalde toezeggingen over de hoogte van hun pensioen. Dit voorkomt volgens het kabinet juridische claims, die dreigen bij de overgang op een reëel contract, doordat bij dit model pensioentoezeggingen verwateren. Bij beslissingen over de indexatie gelden straks duidelijke regels, die de aanwezige vermogensbuffer eerlijk over jong en

14 Pensioenfonds Zorg en Welzijn is een van de weinige fondsen die hebben aangekondigd over te willen stappen naar het nieuwe pensioencontract. De top van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds zat op dezelfde lijn.

15 De koepel van gepensioneerden KNVG was van plan tot aan de Europese rechter te procederen om de nieuwe pensioenregeling tegen te houden (bericht in *Het Financieele Dagblad*, 3 juni 2013). Dit verzet zou waarschijnlijk tamelijk kansloos zijn geweest. Ook bij de omzetting van eindloon- in middelloonregelingen is op eerdere toezeggingen aan de deelnemers teruggekomen. De rechter zal zich niet meer over deze kwestie hoeven te buigen, aangezien het reële contract inmiddels van tafel is.

16 Tweede Kamer (2013-2014j).

oud verdelen. Dat is belangrijk, want de eigendomsrechten van de deelnemers liggen op dit moment niet helder vast.

12.4 Op weg naar een vernieuwd pensioenstelsel

Het pensioenstelsel staat op springen, doordat de levensverwachting voortdurend meer blijkt toe te nemen dan in het verleden werd verwacht. Anders gezegd, pensioenuitkeringen lopen langer dan waarmee in het verleden is gerekend. Deze gestaag doortikkende demografische tijdbom heeft de ooit zo gezapige pensioenwereld ruw wakker geschud. Bij alle bestaande pensioenregelingen zijn in de aankomende jaren ingrijpende aanpassingen op til.

Pensioenleeftijd gaat omhoog

Voor het eerst sinds de invoering van het basispensioen in 1957 is de AOW-gerechtigde leeftijd in 2013 met één maand verhoogd. Hij gaat na 2013 in stapjes verder omhoog, tot 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021.[17] Langer doorwerken is voor werknemers een voor de hand liggende oplossing om het groeiende 'inkomensgat' tussen hun 65ste verjaardag en de nieuwe AOW-leeftijd te dichten. Dit wil het kabinet ook graag. Maar langer doorwerken is niet voor iedereen weggelegd. Daarnaast verlaten heel wat mensen voor hun 65ste de arbeidsmarkt. (Vroeg)gepensioneerden met een AOW-gat kunnen vaak aankloppen bij hun pensioenfonds voor een tijdelijk wat hoger aanvullend pensioen. Dit extraatje wordt in latere jaren verrekend, doordat de pensioenuitkering dan blijvend lager is. Het in totaal voor de verzekerde beschikbare pensioengeld wordt in zulke gevallen dus slechts anders gespreid over de totale verwachte uitkeringsperiode. Net zoals bij de AOW wordt 67 jaar de richtleeftijd voor standaardpensioenregelingen. Dit schept – het overige gelijk zijnde – ruimte voor premieverlaging of bijvoorbeeld herstel van de indexatie van de aanspraken.

Premieverhogingen

Om de dekkingsgraad op te krikken, kunnen fondsbesturen besluiten de premie te verhogen. Deze optie biedt maar in beperkte mate soelaas. Want het aanwezige fondsvermogen is voor ongeveer driekwart ontstaan uit beleggingsopbrengsten en bestaat voor slechts een kwart uit in het verleden gestorte premies (figuur 12-1). De krik van premieverhogingen kan het pensioengebouw slechts een klein stukje opvijzelen, nu de grondslag voor de premieheffing (de premieplichtige loonsom) in verhouding steeds verder achterblijft bij de opgebouwde pensioenaanspraken.

Bij een premieverhoging worden de lasten van het herstel van de dekkingsgraad bovendien exclusief bij de actieve deelnemers en hun werkgever gelegd. De gepensioneerden betalen immers geen premie meer. Ze hebben dus geen last van de premieverhoging. Anderzijds neemt na een premieverhoging de kans toe dat lopende pensioenen niet worden gekort en dat de indexering van de uitkering nieuw leven wordt ingeblazen. Deze bevoordeling van de gepensioneerden schiet de werkende deelnemers waarschijnlijk in het verkeerde keelgat. Door tijdelijke premiekortingen uit de periode 1985-2000 en de toenemende levensverwachting staat vast dat de huidige gepensioneerden in het verleden te weinig premie hebben betaald. Is het dan eerlijk om de rekening nu via een premieverhoging exclusief bij de jongere, nog actieve deelnemers te leggen?

17 Bij het afsluiten van de tekst is de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel nog gaande.

Figuur 12-1 **Kwart van pensioen komt uit premies**

Bron: Pensioenfederatie

Minder pensioenopbouw

Terwijl werknemers en hun werkgever in de afgelopen jaren flink meer pensioenpremie zijn gaan betalen, hebben nogal wat fondsen tegelijkertijd het opbouwpercentage verlaagd. De vijftig grootste fondsen, samen goed voor negentig procent van het totale pensioenvermogen, voerden de premie op van 21 procent van het premieplichtige loon in 2008 tot 25 procent van dit loon in 2013. Tegelijk heeft een derde van de pensioenfondsbesturen in deze vijf jaar de opbouw verlaagd van gemiddeld 2,09 procent in 2008 tot gemiddeld 1,87 procent in 2013. In vrijwel alle gevallen ging de lagere opbouw gepaard met premieverhoging.[18] Deelnemers aan deze regelingen zijn dus meer gaan betalen voor minder pensioen. Uitsluitend werkenden hebben hiervan last. Wie al gepensioneerd zijn, genieten immers premievrijstelling en de opbouw van hun aanspraken is voltooid.

De aanslag op het pensioen

Illustratief voor de gang van zaken zijn de aanpassingen bij het grootste pensioenfonds van Nederland. De door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds aan gepensioneerde ambtenaren uitgekeerde bedragen zijn al vijf jaar achtereen niet geïndexeerd. Door de achterwege blijvende indexatie slinkt de koopkracht van het ABP-pensioen in de periode 2009-2012 met negen procent ten opzichte van de situatie met volledige indexatie.[19] Daarop volgt in april 2013 een verlaging van de pensioenuitkeringen met een half procent. Niet alleen de gepensioneerden, ook de actieve deelnemers hebben met deze maatregelen te maken.

In 2008 bedroeg de ABP-premie voor het ouderdoms- en nabestaandenpensioen twintig procent. Sindsdien is de premie verhoogd. Inclusief een tijdelijke herstelopslag stond die in 2013 op 25,4 procent.[20] Met ingang van 2014 gaat de pensioenpremie met 3,8 procentpunt omlaag tot 21,6 procent. Dit is vooral mogelijk door de verlaging van het opbouwpercentage van 2,05 naar 1,95 en door de verhoging van de pensioenleeftijd. Verder gaat de herstelopslag op de premie iets omlaag.

18 Bron: Hogere pensioenpremie voor minder pensioen, *Het Financieele Dagblad*, 1 juli 2013.
19 Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (2013), p. 5.
20 Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (2013), p. 20; zie voor actuele ontwikkelingen: www.abp.nl.

Minder belastingsubsidie voor pensioensparen

In de vorige eeuw was het streven erop gericht dat na veertig jaar werken een brutopensioen (AOW plus aanvullend pensioen) kon worden bereikt van zeventig procent van het brutoeindloon.[21] [22] Bij de inmiddels gebruikelijke middelloonregeling geldt deze norm impliciet vaak nog steeds. Deelnemers met een gelijkmatig carrièrepad, die een volledig pensioen opbouwen, komen ook bij een middelloonregeling als gepensioneerde meestal een eind in de richting van zeventig procent van het laatstgenoten salaris. Dat is mogelijk, doordat veel pensioenfondsen bij de overstap van de eindloon- op de middelloonregeling het opbouwpercentage hebben verhoogd. Bij de vroeger gebruikelijke eindloonregelingen bouwden werknemers elk jaar 1,75 procent pensioen op. Dat opbouwpercentage is bij de overstap vaak opgetrokken naar twee procent of nog iets meer. Veel fondsen hebben bovendien de 'franchise' verlaagd. Hierdoor wordt over een groter deel van het brutosalaris pensioen opgebouwd.

De werkgeverspremie voor het pensioen wordt bij de werknemer niet als loon belast. De premie die de werknemer via een inhouding op zijn brutosalaris inlegt, vormt voor hem fiscaal een aftrekpost. Heffing vindt eerst plaats in de (verre) toekomst, wanneer de pensioenuitkeringen eenmaal lopen. Deze fiscale 'omkeerregel' biedt dus uitstel van belastingheffing over wat bij het pensioenfonds wordt gespaard.[23] [24] Aanvankelijk kunnen middelloonregelingen met een opbouw tot 2,25 procent per jaar van de omkeerregel profiteren.

Maar het pensioen is geen rustig bezit. Politici in Den Haag zijn op jacht naar mogelijkheden om het begrotingstekort te verminderen. Dat kan door op de overheidsuitgaven te bezuinigen, dan wel door de collectieve lasten te verzwaren. Daartoe kunnen tarieven worden opgeschroefd. Een andere mogelijkheid is dat het kabinet het mes zet in bestaande fiscale tegemoetkomingen. Na de beperking van bepaalde aftrekposten en vrijstellingen brengen de belastingen bij gelijkblijvende tarieven meer op. De afgelopen jaren kwam ook het belastinguitstel voor pensioenbesparingen steeds meer onder vuur te liggen.

Begrotingsakkoord 2013

In april 2012 bereiken vijf politieke partijen overeenstemming over een pakket ingrijpende maatregelen om het begrotingstekort terug te dringen. Onderdeel van dit pakket is het voorstel om het maximale opbouwpercentage van pensioenaanspraken bij middelloonregelingen met ingang van 2014 te verlagen van 2,25 tot 2,15 en de richtleeftijd voor het pensioen te verhogen van 65 naar 67 jaar. Daarmee is het hek van de dam.

---

21 Haveman *et al.* (2007) geven aan dat een pensioeninkomen groter dan of gelijk aan zeventig procent van het inkomen vóór pensionering in de literatuur een bijna algemeen geaccepteerde standaard is, waarbij gepensioneerden hun consumptie op de oude voet kunnen voortzetten.

22 Daarbij werd rekening gehouden met de AOW van een echtpaar. Wanneer beide partners een betaalde baan hadden, konden zij na veertig jaar werken dus niet beiden een brutopensioen van zeventig procent van het bruto-eindloon bereiken.

23 Het heet de 'omkeerregel', omdat de hoofdregel luidt dat arbeidsinkomen is belast, zodra het wordt genoten. Ook de werkgeverspremie wordt – juridisch gezien – als loon genoten op het moment dat deze wordt gestort bij het pensioenfonds.

24 De omkeerregel betekent tevens dat een verzekerde geen vermogensrendementsheffing hoeft te betalen over het vermogen dat voor hem beschikbaar is bij zijn pensioenfonds. Verzekerden zijn te zijner tijd wel inkomensheffing verschuldigd over het deel van het pensioen dat uit het beleggingsrendement wordt betaald.

Regeerakkoord

Het regeerakkoord, dat VVD en PvdA een half jaar later sluiten, gaat namelijk een stap verder. De maximale fiscaal gesteunde opbouw daalt met ingang van 2015 verder van 2,15 procent tot 1,75 procent per jaar bij middelloonregelingen en zakt van 1,9 procent tot 1,55 procent bij eindloonregelingen.[25] Na veertig jaar deelnemen is het resultaat een pensioen in de orde van grootte van zeventig procent (40 × 1,75) van het gemiddeld verdiende loon[26] of 62 procent van het eindloon (40 × 1,55).[27] In feite is een beter resultaat haalbaar. Vanaf 21 jaar moeten werknemers deelnemen aan de voor hun organisatie geldende pensioenregeling. In 2021 ligt de standaardpensioenleeftijd op 67 jaar. Bij (67 min 21 =) 46 arbeidsjaren kan het pensioen dus uitkomen op tachtig procent van het middelloon (46 × 1,75). Zou de richtleeftijd voor het pensioen vanaf 2021 worden gekoppeld aan de naar verwachting nog verder stijgende gemiddelde levensverwachting, dan zullen mensen die op dit moment 25 jaar zijn in de jaren vijftig van deze eeuw doorwerken tot hun 71ste. Zij hebben dan een halve eeuw om een alleszins volwaardig pensioen op te bouwen.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II perkt de fiscale faciliteit voor het pensioensparen nog op een andere manier in. Vanaf 2015 geldt hierbij een maximumsalaris van € 100.000. Deelnemers mogen ook over salaris boven dit plafond pensioen opbouwen, maar de daarvoor betaalde werkgeverspremie komt niet langer in mindering op de belastbare winst en de werknemerspremie is niet langer vrijgesteld van inkomensheffing bij de werknemer.[28]

Als alles verder hetzelfde blijft, dan leveren deze insnoeringen van de omkeerregel de schatkist in 2017 en daarna bijna 2,9 miljard euro per jaar extra op. Nu minder pensioen bij elkaar wordt gespaard, zijn de belastbare uitkeringen later flink wat lager. In de toekomst zal de inkomensheffing hierdoor anderhalf miljard euro per jaar minder opbrengen. Al met al komt het erop neer dat het kabinet de fiscale lasten voor pensioendeelnemers blijvend met 1,4 miljard euro verzwaart, doordat zij minder oudedagsinkomen met belastingsubsidie kunnen opbouwen. Daarnaast haalt het kabinet jaarlijks anderhalf miljard euro van de toekomstige belastingopbrengst in de tijd naar voren.[29]

Het is echter onwaarschijnlijk, dat alles bij het oude blijft, zoals bij bovenstaande som is verondersteld. De sociale partners vinden dat de miljarden die vrijkomen door de beperking van het fiscaal aftrekbaar pensioensparen ten goede moeten blijven komen aan de oudedagsvoorziening. De fondsen willen de vrijvallende premieruimte kunnen gebruiken om hun financiële positie te verbeteren. Een hogere dekkingsgraad maakt het eerder mogelijk de indexatie van de uitkeringen te hervatten. In dat geval worden jongere deelnemers benadeeld. Zij blijven evenveel premie betalen als nu, maar bouwen zelf ruwweg een kwart minder pensioen op.[30]

Het aanhoudende verzet in pensioenland tegen de kabinetsplannen blijkt zonneklaar uit de reacties van werkgevers, werknemers en de koepel van de pensioenfondsen, nadat De Ne-

25 Tweede Kamer (2012-2013a), p. 10.

26 Wanneer de AOW-uitkering hoger is dan de 'gemiste' pensioenopbouw als gevolg van de franchise, is het pensioen (AOW plus aanvullend pensioen) na veertig jaar deelnemen hoger dan zeventig procent van het gemiddeld verdiende loon.

27 Wanneer de AOW-uitkering hoger is dan het effect van de franchise op het aanvullende pensioen, is het pensioen (AOW plus aanvullend pensioen) na veertig jaar deelnemen hoger dan 62 procent van het eindloon.

28 Tweede Kamer (2012-2013p).

29 Centraal Planbureau (2012c), p. 41 en p. 43.

30 Het Centraal Planbureau (2013e) heeft geprobeerd de generatie-effecten van de versobering van de pensioenopbouw in kaart te brengen.

derlandsche Bank in een studie laat zien dat de kwakkelende Nederlandse economie een stevige impuls krijgt wanneer de overtollig geworden premiemiljarden volledig zouden worden teruggesluisd naar de werknemers, in de vorm van hogere nettolonen.[31] De hogere nettolonen kunnen ertoe leiden dat de particuliere consumptie flink toeneemt, terwijl het begrotingstekort kleiner wordt. Na vier jaar zou dat cumulatief 0,6 procent extra economische groei opleveren.[32] Daar is iedereen blij mee, maar van de omvangrijke geldstromen uit het pensioencircuit mag daar volgens sociale partners geen cent voor worden ingezet.

Het pensioenbewustzijn is onderontwikkeld. De kloof tussen pensioenverwachtingen en de pensioenrealiteit is groot, al lijkt die wel kleiner te worden.[33] Voor werknemers met een onvolledige pensioenopbouw pakt de versoberde belastingfaciliteit voor het pensioensparen extra beroerd uit. De enige zalf op de wond is dat bij pensionering het netto-inkomen minder daalt dan het bruto-inkomen.

Sociaal akkoord

In april 2013 bereiken vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid overeenstemming over een groot aantal kwesties, zoals de gewenste herziening van de regelingen bij onvrijwillige werkloosheid en de vormgeving van het ontslagrecht. Verder tekenen de sociale partners bezwaar aan tegen de voorgenomen beperking van de fiscale begunstiging van het pensioensparen. Zij verlangen dat het kabinet de maximaal te bereiken pensioenopbouw optrekt tot twee procent van het pensioengevend salaris per jaar. Verder zou belastinguitstel ook mogelijk moeten blijven voor pensioensparen over salaris van meer dan een ton.[34]

Het kabinet zit dan koud een half jaar aan de knoppen. Het heeft nog weinig laten zien. In opiniepeilingen kalft de steun voor beide regeringspartijen snel af. Alleszins begrijpelijk dus, dat de geplaagde bewindslieden dit 'sociaal akkoord' omarmen. Als wisselgeld zet het kabinet een aanvullend pakket tekortverbeterende maatregelen van 4,3 miljard euro[35] voorlopig in de ijskast. Verder krijgen sociale partners tot 1 juni de tijd om met een eigen alternatief voor de fiscale begeleiding van het pensioensparen te komen. Dit alternatief mag in 2017 een gaatje in de schatkist slaan van vijftig miljoen euro. Structureel is hiervoor een kwart miljard euro beschikbaar.[36] Na het nodige geharrewar rolt uiteindelijk een waanzinnig ingewikkelde 'bijspaarregeling' uit de bus. Via deze regeling kunnen alle werknemers, ook die met hoge inkomens, met steun van de fiscus jaarlijks tot 1,85 procent van het premieplichtig loon aan pensioen opbouwen.[37] De bijspaarregeling is zo gecompliceerd, dat zelfs haar bedenkers er na korte tijd afstand van nemen. Het kabinet kan echter niet meer terug. Om groot politiek gezichtsverlies te voorkomen moet het sociaal akkoord worden gered, koste wat het kost.

Vlak voor het zomerreces stemt de Tweede Kamer met de pensioenvoorstellen in. De hele oppositie is tegen, omdat niet zeker is dat het door de matiging van de pensioenopbouw vrijvallende premiegeld in de vorm van een premieverlaging terugvloeit naar werknemers en werk-

31 Sociale partners en pensioenfondsen laken plan DNB om loon te verhogen via pensioen, *Het Financieele Dagblad*,15 mei 2013.
32 De Nederlandsche Bank (2013).
33 Autoriteit Financiële Markten (2013).
34 Stichting van de Arbeid (2013), p. 33.
35 Zie onderdeel 1.7.
36 Tweede Kamer (2012-2013c), p. 12.
37 Tweede Kamer (2012-2013q).

gevers. Woordvoerders van de oppositie kanten zich eveneens fel tegen de bijspaarregeling – opnieuw zonder succes. Zij beklemtonen dat de hoge uitvoeringskosten lang niet tegen de baten opwegen, zeker niet voor een doorsneewerknemer.

Pensioenakkoord

In oktober 2013 stemt de Eerste Kamer het wetsvoorstel af. De oppositie heeft twee argumenten om het kabinetsvoorstel naar de prullenmand te verwijzen. Ten eerste zouden jongeren bij het maximaal toegestane opbouwpercentage van 1,75 onvoldoende voor hun oude dag kunnen sparen. Daarnaast benadrukken woordvoerders van de oppositie vooral dat onzeker is hoe de besturen van pensioenfondsen op de voorgestelde wijzigingen zullen reageren. Fondsbestuurders zouden heel goed kunnen besluiten de 'ruimte' die ontstaat door de geringere opbouw van pensioenaanspraken te gebruiken om ijlings de buffers van het pensioenfonds te versterken of om al ingegane pensioenen (eerder weer) te verhogen. In al deze gevallen zakt de premie minder, dan mogelijk zou zijn nu het opbouwpercentage omlaaggaat. Dan verbetert de koopkracht van de premiebetalers ook minder. Bovendien neemt de belastingopbrengst minder toe dan waarop het kabinet hoopt en rekent.

Na wekenlang koortsachtig overleg sluit het kabinet half december 2013 met drie oppositiepartijen een pensioenakkoord.[38] Het zijn dezelfde drie partijen – D66, ChristenUnie en SGP – die eerder, in oktober, hebben ingestemd met de *Begrotingsafspraken 2014*. Volgens het pensioenakkoord gaat het percentage van het pensioengevende salaris dat belastingvrij voor de oude dag opzij gezet kan worden per 1 januari 2015 naar 1,875 procent (in plaats van de aanvankelijk voorgestelde 1,75 procent). Deze versoepeling leidt tot een 'gat' in de belastingopbrengst, oplopend tot bijna 700 miljoen euro in 2017. Dit gat wordt gemaasd door de werkgeverspremie voor de WW minder te verlagen (opbrengst 260 miljoen euro), door de subsidie voor werkgevers die een oudere werkloze in dienst nemen[39] te beperken (opbrengst 260 miljoen euro), via afschaffing van de btw-vrijstelling voor de uitvoerders van pensioenregelingen (opbrengst 110 miljoen euro)[40] en uit de middelen voor het sociaal akkoord (50 miljoen euro). Voor de pensioendeelnemers is de invoering van de btw-plicht uiteraard een sigaar uit eigen doos. De uitvoerders van pensioenregelingen zullen de btw immers doorberekenen aan hun opdrachtgevers, de pensioenfondsen. Hierdoor daalt het beleggingsrendement en het voor de deelnemers beschikbare pensioenkapitaal.

Ondanks het pensioenakkoord blijft het onzeker of besturen van pensioenfondsen de premie daadwerkelijk zullen verlagen, nu de fiscale tegemoetkoming voor de pensioenopbouw wordt versoberd. Juist die onzekerheid vormde voor de oppositie in de Eerste Kamer een belangrijk argument om het oorspronkelijke wetsvoorstel weg te stemmen. De oppositiepartijen vonden het niet te verteren dat werkgevers en werknemers evenveel premie zouden blijven betalen voor een soberder pensioen. Om aan deze bedenking tegemoet te komen bevat het pensioenakkoord negen 'premiewaarborgen', die moeten garanderen dat de pensioenpremie inderdaad omlaaggaat.

Voor een deel hebben deze waarborgen puur een symboolfunctie. Enkele ervan formaliseren slechts de bij veel fondsen allang bestaande praktijk. Daarnaast is afgesproken dat de toe-

38 Tweede Kamer (2013-2014k).

39 De subsidie ('mobiliteitsbonus') bedraagt drie jaar lang € 7.000 euro per jaar. Nu kunnen werkgevers die een werkloze 50-plusser in dienst nemen aanspraak op de bonus maken; straks pas wanneer zij een werkloze 56-plusser op de loonlijst plaatsen.

40 Verzekeraars zijn al btw-plichtig. De maatregel maakt het speelveld dus gelijker.

zichthouder – De Nederlandsche Bank (DNB) – met een 'generatietoets' gaat uitmaken of de premies vanaf 2015 voor alle jaargangen deelnemers evenwichtig zijn vastgesteld. Dat is lastig. Zo'n toets moet nog worden ontwikkeld. Het is bovendien een gegeven dat bij de gangbare doorsneepremie jongere jaargangen deelnemers per definitie meebetalen voor oudere jaargangen deelnemers.[41] Bij welke premiestelling wordt die lastenverdeling tussen de generaties 'onevenwichtig'? In zijn advies over het aangepaste wetsvoorstel breekt de Raad van State de staf over de met de generatietoets beoogde 'waarborg' dat alle generaties evenwichtig worden bedeeld. Een fonds dat zich niet neerlegt bij een eventuele premie-aanwijzing van DNB, is een boete verschuldigd van ten hoogste 1 miljoen euro. Voor een beetje pensioenfonds is die sanctie financieel natuurlijk slechts een peulenschil. Wel zal een fonds in overtreding beducht zijn voor reputatieschade.

Stel dat de premies omlaaggaan in overeenstemming met het verlaagde opbouwpercentage. Dan nog is het onzeker, in hoeverre de werknemers daarvan profiteren. Door de lagere werknemerspremie zien zij – bij gegeven brutolonen – hun koopkracht stijgen. Pensioenpremies komen echter gemiddeld voor twee derde voor rekening van de werkgevers. Er is geen garantie dat zij hun premievoordeel zullen doorgeven aan de werknemers, in de vorm van een hoger brutoloon. Slechts een kleine minderheid heeft zich hiertoe op voorhand bereid verklaard. Werkgevers redeneren dat zij de afgelopen tien jaar ook twee derde van de forse stijging van de pensioenpremies hebben opgebracht. Zij vinden het vanzelf spreken dat zij nu ook het meeste van de verlaging van de werkgeverspremie profiteren.[42]

Woordvoerders van werkgevers, vakbonden en pensioenfondsen heffen jammerklachten aan, dat mensen door het pensioenakkoord voortaan (veel) minder pensioen kunnen opbouwen. Dat is niet waar. De overheid beperkt alleen de *belastingsubsidie* op het pensioensparen. Iedereen die bang is later onvoldoende pensioen te krijgen, kan zelf extra sparen. Ook werkgevers en werknemers kunnen afspreken dat werknemers meer pensioen opbouwen. Dat zal alleen niet langer gebeuren met overheidssubsidie, voor zover de pensioenopbouw uitgaat boven 1,875 procent van het pensioengevend salaris.

Het maximumsalaris waarover werknemers met fiscale steun pensioen kunnen opbouwen blijft volgens het aangepaste wetsvoorstel € 100.000. Uit hun netto-inkomen na belastingheffing kunnen zij, net als overigens iedereen, aanvullend voor de oude dag sparen, bijvoorbeeld door een lijfrenteovereenkomst te sluiten. De premie is niet aftrekbaar, maar het langs deze weg gevormde pensioenvermogen zal onder nadere voorwaarden zijn vrijgesteld van de jaarlijkse 1,2 procent vermogensbelasting.

Het pensioenakkoord van het kabinet en de 'constructieve' oppositiepartijen opent de mogelijkheid dat zelfstandigen zonder personeel binnenkort een eigen pensioenfonds krijgen. Zzp'ers zijn nu meestal aangewezen op banksparen of het sluiten van een lijfrenteverzekering. Dat is vermoedelijk (een stuk) duurder, dan je aansluiten bij een niet-winstbeogend pensioenfonds. Deelname is niet verplicht, en zzp'ers beslissen, afgezien van een bescheiden minimuminleg, elk jaar zelf hoeveel premie zij voor hun oudedagsvoorziening storten. De deelnemers sparen alleen voor zichzelf. Zij bepalen het moment waarop hun pensioen ingaat en kunnen daarbij opteren voor een looptijd van tien, vijftien of twintig jaar. Er is geen levenslang pensioen mogelijk, waardoor een verdere stijging van de levensverwachting geen problemen geeft. Komen fondsdeelnemers voor het einde van de looptijd van hun pensioenuitkering te overlij-

41 Zie onderdeel 8.4.

42 Werkgevers geven vrijvallende pensioenpremie niet automatisch terug aan hun werknemers, *Het Financieele Dagblad*, 25 november 2013.

den, dan gaat wat (nog) in de pensioenpot zit naar de erfgenamen. Mensen die langer leven dan hun pensioenuitkering loopt, beschikken daarna niet langer over een aanvullend pensioen. Een belangrijk winstpunt voor zelfstandigen is dat hun pensioenpot, wanneer zij een tijdlang op een bijstandsuitkering zijn aangewezen, niet meetelt bij de vermogenstoets. Ze hoeven dus niet eerst hun pensioenvoorziening 'op te eten', voordat de gemeente bijstand verleent.

De tragere pensioenopbouw, waartoe het pensioenakkoord gaat leiden, kan deelnemers prikkelen om wat later met pensioen te gaan. Dat is gunstig voor het arbeidsaanbod en de economische groei.

Inkomensdaling bij pensionering

Iemand die zeventig procent van zijn laatstverdiende salaris als pensioen (AOW + aanvullend pensioen) ontvangt, gaat er bij het verlaten van de arbeidsmarkt niet direct dertig procent in besteedbaar inkomen op achteruit. Ouderen hoeven immers niet langer premie te betalen voor de AOW en voor hun aanvullend pensioen. Daarnaast komen belastingplichtigen vanaf de AOW-leeftijd in aanmerking voor een extra belastingkorting en valt een groter deel van hun inkomen in lager belaste tariefschijven.[43] Figuur 12-2 laat zien hoeveel een werknemer er feitelijk in inkomen op achteruitgaat, als hij op zijn 65ste stopt met een brutopensioen gelijk aan zeventig procent van zijn laatste brutosalaris. Deze berekeningen zijn gemaakt op basis van de regels die in de onderscheiden jaren van kracht waren.

Figuur 12-2 **Inkomensmutatie bij pensionering met volledig pensioen** (procenten)

Bron: Soede (2012), p. 90

43 De extra heffingskorting voor ouderen bedraagt € 1.032 (belastbaar inkomen maximaal € 35.450) respectievelijk € 150 (belastbaar inkomen boven € 35.450). Alleenstaande ouderen kunnen een extra korting van € 429 claimen.

Een alleenstaande werknemer met een brutosalaris van meer dan € 50.000 gaat er in deze situatie ongeveer 15 procent in besteedbaar inkomen op achteruit. Werknemers met een brutosalaris tussen € 25.000 en € 50.000 ervaren bij pensionering een wat kleinere daling van hun besteedbaar inkomen, van ongeveer 12 procent. Vlak boven het minimumloon is de daling weer groter: ongeveer twintig procent. Hier weegt het verlies van de arbeidskorting – die alleen voor werkenden geldt – zwaar mee. Verder is het belangrijk of iemand een huurhuis of een koopwoning heeft. Huurders met een laag inkomen zien hun besteedbaar inkomen bij pensionering in verhouding minder dalen, doordat zij meer huurtoeslag gaan ontvangen. Mensen met een kleine baan gaan er bij pensionering zelfs op vooruit, soms fors. Zij hebben geen aanvullend pensioen, maar de kale AOW is hoger dan wat zij voor het moment van hun pensionering verdienden.

Pensioenbeleggingen

In de beleggingsmix van de pensioenfondsen neemt het aandeel van leningen met een vaste rente, met name door overheden en bedrijven uitgegeven obligaties, de laatste tijd weer toe. Het rendement van deze beleggingscategorie was in de afgelopen tien jaar hoger dan dat van aandelen. Pensioenfondsen moeten de blik echter op een veel langere tijdhorizon richten. Tussen het moment waarop deelnemers toetreden (zeg op hun 21ste) en het moment waarop de uitkering door hun overlijden stopt (zeg iets na hun 80ste) verstrijken immers zes decennia. Nog steeds koesteren de meeste beleggingsdeskundigen de overtuiging dat aandelen op een zo lange termijn beter renderen dan obligaties. Een vuistregel zegt dat de pensioenuitkering voor pakweg een kwart bestaat uit in het verleden gestorte premies en voor ruwweg driekwart uit de aangroei van het pensioenkapitaal door behaalde beleggingsresultaten (figuur 12-1).[44] Hoe hoger het rendement, hoe lager de premies dus kunnen worden vastgesteld.

Toch temperen veel pensioenfondsen momenteel het gewicht van aandelen in de belegde portefeuille wat. Dat heeft ook te maken met de opstelling van de toezichthouder. De Nederlandsche Bank eist dat een fonds over sterkere buffers beschikt om tegenvallers op te vangen, naarmate het meer in aandelen zit. De ervaring leert immers dat de waarde van aandelenbeleggingen sterk kan fluctueren en de pensioenwaakhond eist dat een fonds zich tegen dat risico indekt in het belang van de deelnemers.

Pensioenreglement en bestuursmodel

De pensioenverzekering is gedetailleerd geregeld in het pensioenreglement. Het fondsbestuur beslist over eventuele aanpassingen van dat reglement. Bij het uitstippelen van hun beleid zijn de pensioenfondsbestuurders niet autonoom. Zij hebben te maken met door de overheid uitgevaardigde regels, zoals de Pensioenwet, en met eisen die de toezichthoudende De Nederlandsche Bank stelt. Omdat het pensioenreglement is gekoppeld aan de collectieve arbeidsovereenkomst, hebben vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers niet alleen in het bestuur zelf, maar ook achter de schermen een dikke vinger in de pap.

De volksvertegenwoordiging heeft recent ingestemd met een wetsvoorstel dat beoogt het bestuur van de pensioenfondsen te versterken.[45] Daarbij zijn zelfs vijf modellen mogelijk. Be-

44 De aandelen van ingelegde premies en behaalde rendementen hangen af van de gebruikte rekenrente.
45 Tweede Kamer (2011-2012d).

langhebbenden kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een bestuur dat uitsluitend bestaat uit ten minste twee onafhankelijke externe deskundigen. Fondsen die het huidige 'paritaire' bestuursmodel willen handhaven, moeten straks ook vertegenwoordigers van de gepensioneerden tot het bestuur toelaten. Gepensioneerden mogen ten hoogste een kwart van de bestuurszetels bezetten.

Steeds minder pensioenfondsen

In 2011 en 2012 zijn meer dan honderd pensioenfondsen opgeheven. Hun pensioengeld is overgedragen aan een verzekeraar of een groter pensioenfonds. De concentratie in de pensioenwereld zet naar verwachting door. Dat heeft verschillende oorzaken. Vroeger hadden veel grote bedrijven een eigen ondernemingspensioenfonds. Daar willen ze nu van af, vooral als een verplichting bestaat om bij te storten, zodra de dekkingsgraad gevaar loopt. Want op grond van herziene boekhoudregels moeten bedrijven die *liability* opnemen in de balans, wat ten koste gaat van het getoonde eigen vermogen. Een andere oorzaak is dat fondsen met een toenemende hoeveelheid ingewikkelde regels van doen hebben. Dit drijft de uitvoeringskosten op. Grote fondsen kunnen eerder 'schaalvoordelen' boeken.[46] De kosten kunnen in dit geval immers worden omgeslagen over een groter aantal deelnemers.[47] Bestuurders moeten aan opgeschroefde eisen voldoen. Daarom ruimen de 'amateurs', die kleinere fondsen plachten te besturen, geleidelijk het veld. Opheffing van een klein pensioenfonds ligt om al deze redenen voor de hand.

Gewogen en te licht bevonden

De kwaliteit van kandidaten voor pensioenfondsbesturen is onder de maat. Een derde van de ruim vierhonderd kandidaten die werkgevers en vakbonden de afgelopen anderhalf jaar hebben voorgedragen, bleek niet of onvoldoende geschikt. Die laatsten mogen door, nadat zij zijn bijgespijkerd. De Nederlandsche Bank heeft in deze periode alle kandidaten getoetst met de aangescherpte geschiktheidseisen die sinds begin 2012 gelden voor nieuwe bestuurders van pensioenfondsen. Zittende bestuurders worden niet getoetst, tenzij daar een concrete aanleiding voor bestaat.

Bron: *NRC Handelsblad*, 10 mei 2013

12.5 Naar hogere dekkingsgraden

In 2013 schommelt de dekkingsgraad van veruit de meeste pensioenfondsen al vijf jaar lang tussen negentig en 110 procent. Dat is onvoldoende om de uitkeringen te kunnen indexeren. Door het achterwege blijven van de indexatie is het koopkrachtverlies van veel gepensioneerden de afgelopen jaren opgelopen tot tegen de tien procent of meer. Herstel van regelmatige indexatie van uitkeringen en aanspraken komt pas weer binnen bereik bij hogere dekkingsgraden. Voor een gunstiger dekkingsgraad is het vereist dat de verhouding tussen het fondsvermogen en de opgebouwde aanspraken verbetert.

De ene mogelijkheid is dat een pensioenfonds ter dekking van de bestaande verplichtingen

46 Bikker en De Dreu (2006), p. 72.

47 Tussen de hoogte van de pensioenkorting in 2013 en de omvang van een pensioenfonds bestaat echter geen eensluidend verband. Zie: Groter fonds is niet per se beter, *Het Financieele Dagblad*, 28 december 2012.

zijn vermogen versterkt. Dat kan door gedurende een reeks van jaren excellente rendementen te maken bij het beheer van het aanwezige belegde vermogen, of door de premies op te schroeven. Het perspectief voor de toekomstige rendementen is onzeker. De vooruitzichten hangen deels samen met de aard van de beleggingen. Veilige beleggingen renderen in de regel minder, maar ze bieden de deelnemers meer zekerheid. Het is aan de fondsbestuurders om rendement en zekerheid tegen elkaar af te wegen. De deelnemers hebben op het beleggingsbeleid nauwelijks of geen invloed. De meesten maken zich daar ook niet bijster druk over, zowel uit onkunde als door gebrek aan belangstelling. Bovendien komen de gevolgen van verkeerde beleggingsbeslissingen doorgaans pas vele jaren na dato aan het licht.

De effecten van een premieverhoging – de andere mogelijkheid om het fondsvermogen te versterken – voelen werkende deelnemers direct in hun portemonnee. Aan verdere verhoging van de pensioenpremies kleven grote bezwaren. Werknemers ervaren die premies in de regel als een vorm van belasting en reageren dienovereenkomstig. Zij doorgronden hun salarisstrook niet en leggen geen verband tussen de ingehouden pensioenpremie en de daarmee opgebouwde eigen pensioenaanspraak. Bovendien betalen veel deelnemers premie voor anderen in het fonds. Doordat pensioenpremies in de ervaring van werknemers zo sterk op belastingen lijken, hebben zij op langere termijn vergelijkbare negatieve effecten op het arbeidsaanbod en de omvang van de binnenlandse productie. Op de korte termijn eten hogere premies een stuk koopkracht van de werknemers weg. Juist in een periode dat een robuust herstel van de economie in Nederland nog op zich laat wachten, is het belangrijk dat consumenten de euro laten rollen. Die moeten ze dan wel op zak hebben.

De (toekomstige) dekkingsgraad verbetert ook door – bij een gelijkblijvende premiedruk – de verplichtingen van een fonds te verminderen. Dat kan door:

- de pensioenregeling (verder) te versoberen en/of de pensioenaanspraken meer afhankelijk te maken van de beleggingsresultaten van het pensioenfonds en veranderingen in de levensverwachting;
- de rekenrente, waarmee de huidige waarde van toekomstige pensioenuitkeringen wordt bepaald, op te waarderen.

Versobering van de pensioenregeling

Geplaatst voor de keuze tussen verhoging van de algemene pensioenleeftijd of andere vormen van versobering van de aanspraken, geven veel deelnemers er allicht de voorkeur aan voor de toekomst over te stappen op een wat lager opbouwpercentage. Stel dat dit bij middelloonregelingen zou worden geprikt op anderhalf procent per jaar. Over een periode van veertig jaar bouwen deelnemers dan nog altijd een pensioen op dat gelijk is aan zestig procent van het gemiddeld verdiende loon.[48] Hun nettopensioen zal dan nog altijd hoger zijn dan zeventig procent van het vroeger gemiddeld verdiende nettoloon.

Bij veel regelingen is het nabestaandenpensioen meeverzekerd. Het is denkbaar deze voorziening helemaal af te splitsen van het ouderdomspensioen. Alleenstaanden en heel wat tweeverdieners zullen dan kiezen voor uitsluitend ouderdomspensioen. Zij krijgen meer ouderdomspensioen voor hun premie, of bouwen hetzelfde ouderdomspensioen op voor een lagere premie. Kostwinners die daarnaast nabestaandenpensioen willen regelen, gaan daarvoor afzonderlijk premie betalen.

48 Ongerekend de invloed van een verschil tussen de AOW-uitkering en de 'gemiste' pensioenopbouw door het bestaan van een franchise.

Ook kan de hoogte van het pensioen voor een deel worden gekoppeld aan de beleggingsresultaten die het pensioenfonds behaalt. In magere jaren worden de pensioenen gekort, in vette jaren vindt een inhaalbeweging plaats. Het is overigens de vraag, of dit uiteindelijk leidt tot een versobering van de pensioenregeling. In elk geval nemen de risico's voor de deelnemers toe, doordat hun uitkering afhankelijk wordt van de behaalde beleggingsresultaten. Zo'n koppeling van de pensioenen aan het rendement vormde een kernelement van het reële pensioencontract.[49] Door die contractvorm heeft het kabinet in het najaar van 2013 echter een streep gehaald.

12.6 Pensioenleeftijd verder verhogen

Blijft de gemiddelde levensverwachting sneller stijgen dan waarop de actuarissen van de pensioenfondsen rekenen, dan valt aan verdere verhoging van de pensioenleeftijd op den duur moeilijk te ontkomen, tenzij de aanspraken worden versoberd. Wanneer gepensioneerden langer leven, moet de beroepsbevolking – bij een ongewijzigde pensioenleeftijd – immers een nog groter aantal senioren onderhouden, wat het draagvlak voor de ouderdomsvoorzieningen steeds zwaarder belast.[50] Dat is anders, wanneer het geboortecijfer in de komende decennia omhoog springt. Het valt niet uit te sluiten, maar de kans op een nieuwe geboortegolf lijkt toch niet groot te zijn.

De overheid kan ook proberen het draagvlak van de economie te versterken door selectieve instroom van productieve arbeidsmigranten te bevorderen. Het is inderdaad denkbaar, dat Nederland de komende tien tot vijftien jaar kan profiteren van aanhoudende economische malaise in de olijflanden van de eurozone. Die zou jongeren uit Griekenland, Italië, Portugal en Spanje kunnen bewegen hun heil in het noordelijke deel van de eurozone te zoeken. Het sterk vergrijsde Duitsland, met een evenwichtiger woningmarkt, zal in dat geval voor velen van hen evenwel een logischer bestemming zijn dan Nederland.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II bevestigt nog eens uitdrukkelijk dat de pensioenleeftijd – vanaf 2021 is dat 67 jaar – in de jaren daarna wordt gekoppeld aan de levensverwachting. Die zal naar verwachting blijven stijgen. Deelnemers die nu 25 jaar zijn, moeten in dat geval rekening houden met een pensioen dat pas ingaat wanneer zij 71 jaar zijn geworden.

12.7 Toekomstbeelden

In de richting van 2025 lijkt het vertrouwen in het pensioenstelsel bij heel wat deelnemers toch al ernstig te zijn ondermijnd. Door de crisis en de onverwacht sterke stijging van de levensverwachting onvermijdelijke versoberingen van het pensioen hakken hard in op vroeger bij deelnemers gewekte verwachtingen. Had in 2006 nog tachtig procent van de werknemers vertrouwen in het pensioenfonds waaraan zij deelnamen, in 2012 was dit gedaald tot amper de helft.[51] Een stelsel met toekomst moet beter zijn opgewassen tegen de gevolgen van een sterker dan verwachte toename van de levensverwachting. Verder zijn duidelijke spelregels nodig hoe wordt omgegaan met financiële tegenvallers van pensioenfondsen. Die spelregels moeten helder en begrijpelijk zijn en ze mogen niet afhangen van wisselvallige besluitvorming in Den Haag.

---

49 Zie onderdeel 12.4.

50 Voor zover pensioenfondsen hun vermogen in het buitenland beleggen, gaat de toekomstige consumptie van de gepensioneerden niet volledig ten koste van de consumptie van jongeren in Nederland, doordat ook uit het buitenland ontvangen beleggingsopbrengsten beschikbaar komen voor de pensioenuitkeringen.

51 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013), p. 24.

Daarnaast groeit het besef van de geringe economische dynamiek in Europa. Door de matige groeivooruitzichten tonen vooral jongeren zich beducht dat zij op dit moment volop meebetalen aan regelingen die straks een stuk schraler kunnen zijn. Om het draagvlak voor het stelsel te verstevigen, zou de band moeten worden versterkt tussen de eigen bijdragen van deelnemers en de aanspraken die zij daarmee opbouwen.

Afscheid van de doorsneepremie?

Ogenschijnlijk zijn regelingen voor aanvullend pensioen net zo opgezet als een particuliere levensverzekering: inleg en uitkering zijn op elkaar afgestemd. Bij de premieheffing en de opbouw van de pensioenaanspraak geldt immers dezelfde grondslag: het gemiddelde premieplichtige salaris. Daarnaast hangt de hoogte van de uitkering af van het aantal jaren waarin premie is betaald. Toch verschilt het pensioencontract in één belangrijk opzicht van de overeenkomst met een particuliere verzekeraar. Alle deelnemers (en hun werkgever) leggen bij het fonds dat de regeling uitvoert een vast percentage van het premieplichtige loon in. De hoogte van deze doorsneepremie staat los van hun geslacht, hun gemiddelde levensverwachting en de tijd waarin de betaalde premie nog kan renderen. Hierdoor vinden binnen een pensioenfonds omvangrijke overdrachten tussen de deelnemers plaats:[52]

- mannen betalen niet alleen voor zichzelf, maar ook voor vrouwen;
- lagere inkomens subsidiëren hogere inkomens;
- lageropgeleiden profiteren minder;
- jongeren betalen mee voor ouderen;
- later geboren jaargangen betalen mogelijk mee voor eerder geboren jaargangen.

Deelnemers zijn zich door onkunde en gebrek aan belangstelling niet of nauwelijks van deze overdrachten bewust. Fondsbesturen communiceren niet over de herverdeling door bestaande pensioenarrangementen, vermoedelijk onder het motto ‘wat niet weet, wat niet deert’. Wanneer deelnemers precies zouden weten welk deel van hun premie zij kwijt zijn voor anderen, heeft het fondsbestuur immers heel wat uit te leggen. Toch groeit recent de onrust over de overdracht van groen naar grijs. Jongeren zijn op dit moment gedwongen bij te dragen voor ouderen, zonder zekerheid dat zij in de verre toekomst zelf nog op de solidariteit van jongere met oudere deelnemers mogen rekenen.

Die onzekerheid is er altijd geweest, maar onder invloed van de vergrijzing en de gevolgen van de economische crisis schuiven vertegenwoordigers uit het jongerenkamp nu toch alternatieven naar voren. De doorsneepremie verdraagt zich bovendien slecht met de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Een fonds dat veel jongere deelnemers ziet vertrekken (naar een ander pensioenfonds, of als zzp’er) of er veel oudere deelnemers bij krijgt (afkomstig van een ander pensioenfonds, of ex-zelfstandigen) komt in de problemen, doordat de solidariteitsbijdrage van jongere werknemers tekortschiet om de pensioenopbouw van oudere werknemers te subsidiëren.

52 Zie onderdeel 8.4.

Pensioenvoorstel politieke jongerenorganisaties

In mei 2013 lanceren de jongerenorganisaties van VVD, PvdA en D66 plannen voor een herzien stelsel. Hierbij spaart iedereen – werknemers en zelfstandigen – voortaan verplicht via een persoonlijke pensioenrekening. Stortingen worden collectief belegd. Overdrachten tussen deelnemers vinden niet langer plaats. Daarmee verdwijnt de *inkomens*solidariteit. De *risico*solidariteit blijft in stand, want het langlevenrisico en het arbeidsongeschiktheidsrisico worden tussen de deelnemers aan de regeling collectief afgedekt. Onder andere Shell heeft al voor een vergelijkbaar systeem gekozen.

Het beleggingsbeleid wordt in dit plan aangepast aan iemands levensfase. Voor jongeren kan risicovoller worden belegd. Ouderen krijgen meer zekerheid. Doordat minder risicovolle beleggingen in het algemeen een lager rendement geven, zien zij hun belegde tegoed minder snel aanwassen. De solidariteit tussen generaties hoeft niet verloren te gaan. Nu levende generaties kunnen de risico's nog altijd met elkaar delen, via duidelijke contracten. Deelnemers die risico's overnemen, ontvangen daarvoor een vergoeding.

Het is duidelijk, dat de invoering van dit systeem niet eenvoudig zal zijn. Wanneer deelnemers hun bestaande rechten mogen overhevelen naar het nieuwe systeem, zullen jongeren mogelijk massaal de benen nemen. In pensioenfondsen zouden dan alleen oudere werkenden en gepensioneerden achterblijven. De in het 'oude' fonds achterblijvende werkenden zien hun premies fors stijgen, terwijl gepensioneerden zware kortingen op hun pensioen tegemoet kunnen zien.[53]

Maar dit is precies het punt van de jongeren. Alleen door hun enorme solidariteit met ouderen treden deze effecten momenteel niet op.

Premiedifferentiatie

Zwelt de roep om een steviger band tussen de eigen pensioenaanspraken en de zelf betaalde premie aan, dan is het om te beginnen denkbaar afscheid te nemen van de doorsneepremie en over te gaan op een regeling met gedifferentieerde premies. Dat vergt wel wetswijziging. Daarbij zijn nog verschillende varianten mogelijk. Vrouwen gaan bijvoorbeeld meer premie betalen dan mannen, aangezien zij gemiddeld langer leven. Hogeropgeleiden zouden om dezelfde reden meer kunnen gaan afdragen. Bij premiedifferentiatie naar leeftijd zouden oudere deelnemers extra moeten inleggen. Hun premie kan immers een veel kortere periode worden belegd, voordat de uitkering gaat lopen. De band tussen de opbouw van aanspraken en de betaalde premie kan ook worden vergroot door oudere deelnemers voor dezelfde premie minder pensioen te laten opbouwen. Voor een leeftijdsafhankelijke premie kan pleiten dat jonge deelnemers vaak minder verdienen dan ouderen en als starter op de woningmarkt en met de forse kosten van een jong gezin een hoger nettosalaris goed kunnen gebruiken.

Keuzemenu's

Premiedifferentiatie kan worden gekoppeld aan de invoering van keuzemenu's. Hierbij kunnen deelnemers tijdens hun carrière binnen zekere grenzen zelf bepalen hoeveel pensioen

53 Dit bezwaar is onder andere naar voren gebracht door Roel Beetsma (2013), Pensioenplan jongeren onvoldoende doordacht, *Het Financieele Dagblad*, 31 mei, p. 10.

ze willen opbouwen en welke beleggingsmix hun voorkeur heeft. Een jongere alleenstaande werknemer zal bijvoorbeeld geen behoefte hebben aan het verzekeren van een nabestaandenpensioen, kiest wellicht voor een wat lager opbouwpercentage en pure belegging in aandelen. Een lager opbouwpercentage betekent te zijner tijd uiteraard wel een minder hoog pensioen. Het rendement van een belegging in aandelen zal sterker fluctueren, wat goed of slecht kan uitpakken. Wie na verloop van tijd een ander gerecht uit het pensioenmenu kiezen, gaan vanaf dat moment een aangepaste premie voldoen, die is afgestemd op de gewijzigde verzekerde aanspraken.

Cohortmodel

De waarde van beleggingen kan in de loop van de tijd fors fluctueren. Bij een pensioenregeling delen werknemers uit diverse geboortejaren de goede en de kwade kansen. Aan de vooravond van de crisis waren de meeste pensioenpotten goed gevuld. Mensen die in 2007 met pensioen gingen, hadden uit het aanwezige vermogensoverschot wellicht een extraatje kunnen krijgen. Twee jaar later was de vermogenspositie van veel fondsen deplorabel. Toch werden de mensen die in 2009 met pensioen gingen niet extra gekort. In plaats hiervan worden – bij een blijvend te lage dekkingsgraad – alle werkende en gepensioneerde deelnemers in dezelfde mate gekort. Zo delen opeenvolgende generaties mee- en tegenvallers bij de beleggingen.

Dat gaat goed, zolang de premie wordt vastgesteld op basis van een correcte veronderstelling over de looptijd van de uitkeringen. Maar wanneer jaargangen langer leven dan in het verleden werd verwacht, hebben de deelnemers uit die jaargangen in hun actieve periode in feite te weinig betaald, doordat hun pensioen jaren langer loopt dan waarvan bij de vaststelling van de premie is uitgegaan. Wat zij te weinig hebben ingelegd, wordt bijgepast door latere jaargangen. In dit geval worden niet alleen goede en kwade kansen bij het beleggen gedeeld, maar betalen jongere jaargangen structureel mee voor het te riante pensioen van oudere jaargangen deelnemers.

Door over te gaan op een vorm van cohortmodel, valt te voorkomen dat later geboren jaargangen eerder geboren jaargangen subsidiëren. Bij het cohortmodel worden de deelnemers in groepen onderverdeeld op basis van hun geboortejaar. De premies die elke jaargang afdraagt en de daarmee gekweekte beleggingsopbrengst worden afzonderlijk geadministreerd. Op het moment dat een jaargang met pensioen gaat, wordt – uitgaande van de gemiddelde levensverwachting van die jaargang op dat moment – op basis van de waarde van de beleggingen van dit cohort bepaald hoe hoog de uitkering kan zijn. Leven die mensen inmiddels langer, dan vertaalt zich dat in een lagere uitkering per gepensioneerde uit die jaargang.[54] Zodoende worden de kosten niet langer afgewenteld op deelnemers uit latere geboortejaren.

Aan zo'n cohortmodel kleeft als bezwaar dat de deelnemers uit opeenvolgende geboortejaren de goede en de kwade kansen bij de belegging van de premies niet langer delen. Aan de 'intergenerationele solidariteit' van na elkaar tot de arbeidsmarkt toegetreden jaargangen komt abrupt een einde. In 2009 waren de besparingen van de jaargang die toen afzwaaide door de kredietcrisis weinig waard geweest. Bij het cohortmodel had dit karige uitkeringen opgeleverd. De jaargang die twee jaar eerder met pensioen ging, zou in verhouding juist een riant pensioen hebben gekregen, want toen zwommen de fondsen nog in het geld. Om deze reden is een vari-

54 In onderdeel 10.7 is een vergelijkbare constructie besproken om de AOW financieel beter houdbaar te maken, het *notional defined contribution-scheme*. Wanneer de leden van een jaargang gemiddeld langer leven dan is verondersteld bij de ingang van het pensioen, ontstaat bij de pensioenuitvoerder een tekort. De pot is eerder leeg dan destijds werd verwacht. Dit langlevenrisico kan wellicht worden verzekerd.

ant denkbaar die werkt met cohorten die steeds bijvoorbeeld vijf jaargangen omvatten. De schommelingen in de waarde van het belegde vermogen van elke jaargang kunnen dan worden uitgesmeerd over de deelnemers uit de vijf jaargangen samen. Toch blijven aanzienlijke verschillen in pensioenuitkomsten mogelijk.

Voor aanhangers van het traditionele pensioenmodel vormt dit laatste een doorslaggevend argument om omvangrijke overdrachten tussen opeenvolgende generaties te accepteren.[55] Het valt inderdaad goed te verdedigen om de gevolgen van schommelingen in het beleggingsrendement zo veel mogelijk uit te vlakken. Pechvogels die in magere jaren met pensioen gaan worden geholpen door collega's die afscheid van de arbeidsmarkt nemen in jaren waarin zeepbellen nog niet zijn leeggelopen. Maar wanneer de gemiddelde levensverwachting voortdurend meer stijgt dan bij de bepaling van de premies in het verleden is verondersteld, krijgen overdrachten van jongere naar oudere jaargangen een structureel karakter. Dat kan een argument zijn om te kiezen voor een cohortmodel *light*, waarbij de rekening van een meer dan verwachte toename van de levensverwachting voor een geringer deel bij jongere jaargangen terechtkomt.

Pensioen op basis van toegezegde premie

Cohortmodellen zijn voor de deelnemers ondoorzichtig en compliceren de administratie van hun pensioenaanspraken. Het meest transparante model waarbij definitief afscheid wordt genomen van de doorsneepremie, is een systeem met een toegezegde premie.[56] Bij dit type pensioenregeling wordt de gestorte premie geboekt op naam van de deelnemer. De hele premie is en blijft beschikbaar voor *zijn* of *haar* pensioen. Niemand betaalt meer mee voor andere deelnemers. Daar staat voor elke deelnemer tegenover dat de andere deelnemers ook nooit voor hem of haar zullen betalen. Het is ieder voor zich. Pechvogels, die afzwaaien in een jaar waarin de koersen van aandelen laag zijn en/of de rente laag is, zullen dat bij het ingaan van een pensioen dat loopt tot aan het moment van overlijden de rest van hun leven in de portemonnee voelen. Zij zullen wellicht besluiten om wat langer door te werken, totdat de beurzen zijn opgekrabbeld en/of de rente is gestegen. Zo stimuleren pensioenen op basis van een toegezegde premie het arbeidsaanbod. Omgekeerd kunnen gouden jaren op de beurs en/of jaren met een hoge rente werknemers bewegen het arbeidsproces eerder te verlaten.

Pensioen op basis van beschikbare premie is in opkomst (tabel 8-1). Toch heeft op dit moment nog maar een op de twintig werknemers zo'n pensioen. Het lijkt evenwel een veilige voorspelling dat dit type pensioencontract in de periode tot en met 2025 verder zal oprukken, want het beschermt deelnemers beter tegen de demografische tijdbom. Zij betalen immers voortaan niet langer mee voor oude jaargangen, die door een meer dan de vroeger veronderstelde stijging van de levensverwachting in het verleden te weinig premie hebben afgedragen. Wel merkt iedere individuele werknemer het, wanneer zijn jaargang langer leeft dan verwacht. Want zijn persoonlijke pensioenkapitaal wordt op de dag van zijn afscheidsreceptie gekoppeld aan de gemiddelde levensverwachting van zijn eigen jaar. Het beheer van de eigen pensioenpot is bij bestaande beschikbare-premieregelingen toevertrouwd aan professionele beleggers. Zo wordt geprofiteerd van schaalvoordelen en door de collectieve opzet worden de risico's van arbeidsongeschiktheid, overlijden en lang leven solidair gedeeld. Bij de belegging van de pot kunnen beheerders rekening houden met de levensfase van de deelnemer. Voor jongeren zullen zij meer risico nemen, omdat dit op de lange termijn een beter rendement oplevert.

55 Bonenkamp (2013) laat zien dat het verloren gaan van de intergenerationele solidariteit in de regel ten koste van optimale pensioenuitkomsten gaat.

56 Zie onderdeel 8.1.

De omzetting van een pensioencontract met doorsneepremies in een regeling op basis van toegezegde premies stuit in de praktijk op grote, waarschijnlijk onoverkomelijke problemen. Het is voor pensioenfondsen namelijk niet mogelijk om alle verzekerden het bedrag mee te geven dat zij nodig hebben om uitzicht te houden op de oorspronkelijke pensioenambitie. De pensioenregelingen met een doorsneepremie en doorsnee-opbouw van pensioenaanspraken kennen op dit moment een ongedekte cheque van bijna honderd miljard euro.[57] In het verleden is te weinig premie betaald en na de overstap op een regeling met toegezegde premies kan deze openstaande rekening op niemand meer worden verhaald. Want voortaan gebruikt elke deelnemer de hem toegezegde premie volledig om zijn eigen pensioenaanspraak op te bouwen. Twintigers hebben nog nauwelijks pensioen opgebouwd. De toegezegde premie wordt voortaan voor hen belegd. Zij gaan er dus maar weinig of niet op achteruit. Totdat deelnemers de leeftijd van 44 jaar hebben bereikt neemt hun verlies aan rechten vervolgens toe, naarmate zij langer bij het pensioenfonds zijn aangesloten. Zij hebben via hun al betaalde doorsneepremies meebetaald voor de oudere jaargangen deelnemers, maar zijzelf mogen in de toekomst niet langer rekenen op overdrachten van jongere deelnemers. In feite vervalt bij de overstap op toegezegde premies de claim van de huidige jonge deelnemers op een deel van de premie-inleg van toekomstige jongere deelnemers. Vanaf de leeftijd van 44 jaar bouwen deelnemers bij doorsneepremies juist meer pensioen op dan bij een pensioenregeling met toegezegde premies. Het verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de ambitie is voor deelnemers vanaf 44 jaar daarom lager, naarmate die overstap op hogere leeftijd plaatsvindt. De pensioenambitie van mensen die bij de overgang op het nieuwe systeem al 65 jaar en ouder zijn blijft vanzelfsprekend geheel onverlet. Deelnemers tussen 35 en 55 jaar zouden daarom het meest benadeeld worden door de overstap.[58]

Afscheid van het pensioenfonds?

Sommige jongere deelnemers zouden liever vandaag dan morgen uit het pensioenfonds stappen. De premie die zij en hun werkgever nu maandelijks afdragen aan het pensioenfonds, zouden zij graag gebruiken om de hypotheeklening op hun huis af te lossen. Maar of dat ervan komt? Het is erg verleidelijk eerst nog een dure vakantie te vieren of een mooiere auto aan te schaffen. Het vlees is zwak. Uit paternalistische overwegingen – het wordt van groot belang geacht dat mensen sparen voor een aanvulling op de AOW – zou de overheid in dit geval kunnen eisen dat het premiegeld daadwerkelijk en aantoonbaar wordt gespaard. Ofwel bij de bank, zodat een tegoed ontstaat waaruit de hypotheeklening na een aantal jaren in een keer wordt afbetaald. Dan wel, doordat de hypotheeklening direct in maandelijkse stapjes wordt afgelost. Zo'n opzet leidt wel tot allerlei administratieve rompslomp. Bij het pensioenakkoord is afgesproken dat er een studie komt naar de mogelijkheid dat jongeren (een deel van) hun pensioenpremie inzetten om de kop van de hypotheekschuld vroegtijdig af te lossen. Vooral jonge huizenbezitters staan vaak 'onder water' en zij raken dankzij vervroegde schuldaflossing eerder uit de problemen. Dit maakt het gemakkelijker om te verhuizen na het vinden van een nieuwe baan, waardoor de arbeidsmarkt beter gaat functioneren. Mensen zonder restschuld zullen ook eerder doorstromen naar een duurder huis, waardoor de verkrampte woningmarkt sneller in beweging komt. Bij pensioenregelingen die zijn opgezet volgens het doorsneesysteem is versnelde aflossing van de hypotheekschuld voor jongere deelnemers extra aantrekkelijk, aange-

57 Zie het kader bij onderdeel 8.4.
58 Centraal Planbureau (2013d); Lever *et al.* (2014).

zien zij door de tijdelijk geringere premie-inleg minder kwijt zijn aan de pensioenopbouw van oudere deelnemers. Vooral jongeren zullen er daarom voor kiezen hun hypotheekschuld versneld af te lossen. Nu hun bijdrage aan de pensioenopbouw van oudere deelnemers (groten)deels wegvalt, zal de pensioenpremie omhoog moeten, mocht de pensioenregeling voor het overige onveranderd blijven.

Aan dit alternatief kleven echter ook bezwaren, waarvan jongeren zich meestal onvoldoende bewust zijn. Ten eerste kan een individu niet weten hoeveel hij moet sparen. Misschien leeft hij zo lang, dat zijn spaarpot voortijdig leeg is.[59] Dit langlevenrisico is afgedekt door deel te nemen aan een collectieve verzekering. Ten tweede is het nogal riskant om al je spaargeld te steken in slechts één vermogensbestanddeel, het eigen huis. Een collectiviteit, zoals een pensioenfonds, kan het spaargeld voor de oude dag daarentegen breed gespreid beleggen. Dit beperkt het risico op tegenvallers en vergroot de kans op een redelijk rendement.

Het superfonds

Vérgaande individualisering van de pensioenopbouw – wanneer dit al als ideaal wordt gezien – kan daarom het beste worden gecombineerd met sommige sterke punten van het beleggen via een collectiviteit. Het bewijs levert de 'super' in Australië.[60] *Down under* moeten werkgevers voor hun werknemers tussen 18 en 69 jaar oud ten minste negen procent van het reguliere salaris storten in een *super fund*. Deze betaling blijft bij werknemers onbelast als loon. Het fonds draagt over ontvangen stortingen vijftien procent belasting af. De met deze stortingen van werkgevers opgebouwde pensioenpot kan te zijner tijd onbelast worden opgesoupeerd. Deze fiscaal voordelige regeling geldt voor stortingen tot $ 25.000 per jaar. Mensen mogen bovendien tot $ 150.000 per jaar eigen geld inleggen. Hierdoor kunnen ook zelfstandigen meedoen. Voor zelfstandigen levert dit een aftrekpost op. Het fonds investeert het geld van de werknemers in bijvoorbeeld aandelen, onroerend goed en beleggingsfondsen. Het opgebouwde tegoed is uitdrukkelijk bedoeld voor de oude dag. Het kan in één keer worden opgenomen, nadat iemand zestig is geworden of worden omgezet in een periodieke uitkering van het fonds. Mensen die tijdelijk in Australië hebben gewerkt, mogen hun tegoed bij vertrek direct meenemen.

Er zijn vijf soorten fondsen, onder andere georganiseerd per onderneming of een hele bedrijfstak. De meeste Australiërs kiezen zelf een fonds. Je kunt ook een eigen *self-managed super fund* oprichten, dat je persoonlijk als *trustee* beheert. Dat geeft wel een hoop gedoe en het is riskant. Het alternatief is een fonds uit te zoeken waarbij deelnemers zelf kunnen beslissen hoe hun geld wordt belegd: met minder risico en een lager verwacht rendement, of met meer risico en een hoger verwacht rendement.

Niet alleen sommige deelnemers zouden hun pensioenfonds liever vandaag dan morgen de rug toekeren. Dat geldt ook voor werkgevers uit een bedrijfstak, die door de 'grote verplichtstelling' zijn aangesloten bij een pensioenfonds dat in hun ogen ondermaats presteert. Een werkgever

59 Zie onderdeel 2.3.
60 Details zijn te vinden in de *Guide to superannuation for individuals*; zie: ato.gov.au/individuals.

kan ongelukkig zijn met beslissingen van het fondsbestuur die nopen tot premieverhoging. De onvrede kan ook betrekking hebben op in verhouding tot andere fondsen achterblijvende beleggingsresultaten of hoge uitvoeringskosten, waardoor de af te dragen pensioenpremie hoger is dan anders het geval zou zijn.

Een alternatief met toekomst lijkt te zijn dat werkgevers periodiek naar een ander pensioenfonds kunnen overstappen. Bij grotere ondernemingen zal het weinig moeite kosten leden van de ondernemingsraad te overtuigen dat dit een goede stap is, wanneer zij zien dat gelijkblijvende pensioenaanspraken tegen een lagere premie kunnen worden verzekerd. Ook dit alternatief vergt dat de eigendom van pensioengelden beter wordt gedefinieerd. De werknemers van een bedrijf dat uit een pensioenfonds stapt moeten immers naar het nieuwe fonds meekrijgen wat ze toekomt. In de praktijk zal blijken dat dit keuzemodel niet werkt, zolang doorsneepremies regel blijven. Wanneer een onderneming met een vergrijsd deelnemersbestand – die is aangesloten bij een pensioenfonds met een vergrijsd bestand actieve verzekerden – zich naar believen zou mogen aansluiten bij een fonds met veel jonge actieve verzekerden, is de overstap immers snel gemaakt. De deelnemers van het 'jeugdige' fonds, waarbij die 'vergrijsde' onderneming zich aansluit, worden in dit geval duidelijk benadeeld.

Participerende deelnemers

De uitvoering van regelingen met een toegezegde premie ligt op dit moment doorgaans in handen van een levensverzekeraar. Zou dit type pensioenverzekering sterk oprukken, dan lijkt voor een groot deel van de bestaande pensioenfondsen geen blijvende rol te zijn weggelegd. De komende jaren zal het aantal pensioenfondsen hoe dan ook verder afnemen. Het is denkbaar dat de overblijvende fondsen zich ontwikkelen tot organisaties die een aantal trekken gemeen hebben met de *super funds* in Australië. Het voornaamste verschil is dat Nederlandse 'superfondsen' de risico's van arbeidsongeschiktheid en lang leven (van mensen die in hetzelfde jaar zijn geboren) collectief zouden dekken. Die onderlinge risicosolidariteit vereist een collectieve opzet.

Bij het bestuur van zulke superfondsen zouden beslissingen over het dagelijkse beleggingsbeleid in handen liggen van professionals, die periodiek verantwoording afleggen aan een rechtstreeks door werknemers en gepensioneerden gekozen bestuursraad.

Iedere actieve deelnemer ontvangt jaarlijks zijn pensioenoverzicht. Dit laat zien hoeveel het pensioentegoed is gegroeid, via gestorte premies en het behaalde rendement. Het bestuur van het superfonds toont afzonderlijk het brutorendement, de kosten van het fonds en het overblijvende nettorendement. Het laat zich voorspellen dat binnen de kortste keren internetsites iedere geïnteresseerde in staat stellen kosten en rendementen van de onderscheiden superfondsen te vergelijken.

Werknemers participeren bij deze constructie in het bestuur van hun superfonds door hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor leden van de bestuursraad. Ook kunnen zij zichzelf hierbij kandidaat stellen. Hun directe betrokkenheid zou verder toenemen, wanneer in de Pensioenwet een bepaling komt dat werknemers om de twee of drie jaar van superfonds mogen wisselen, waarbij zij hun persoonlijke pensioentegoed kunnen meenemen. Zo is het nu al geregeld bij de basisverzekering tegen ziektekosten. Daar kunnen verzekerden jaarlijks opnieuw bepalen met welke zorgverzekeraar zij in zee gaan. Keuzevrijheid van pensioendeelnemers zal fondsbestuurders prikkelen om de regeling zo doelmatig mogelijk uit te voeren en bevordert een zorgvuldige afweging van rendement en risico's.

Sociale partners exit

Anders dan bij de bestaande pensioenfondsen is er geen goede reden om superfondsen te organiseren per (grote) onderneming of bedrijfstak. Werknemers kiezen zelf een fonds. De rol van vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers is in deze opzet uitgespeeld.

De betrokkenheid van de werkgevers is historisch verklaarbaar. Bovendien zijn zij soms verplicht om bij te storten, wanneer de dekkingsgraad van een fonds te laag is. Bij toegezegde-premieregelingen zijn werkgevers echter niet langer verplicht in dit geval met extra geld over de brug te komen. Zij behoren zich daarom niet te bemoeien met het bestuur van een fonds dat het eigen pensioengeld van de werknemers belegt.

Vakorganisaties zijn bij het beheer van pensioengelden geen voor de hand liggende vertegenwoordiger van de werknemers, ook al vormt de pensioenregeling een van de onderwerpen bij onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten. De democratische legitimatie van de bonden is namelijk flinterdun. Ten eerste is minder dan een op de vijf werknemers lid van een vakbond. Die leden lopen niet erg warm voor hun bond. Zo bedroeg de opkomst bij de verkiezingen voor het nieuwe ledenparlement van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (1,1 miljoen leden) slechts 6,5 procent. Hierbij konden de leden van de drie grootste bonden (met 0,9 miljoen leden) in elk geval nog rechtstreeks digitaal hun stem uitbrengen. De leden van de andere vijftien FNV-bonden konden niet op kandidaten stemmen.[61]

Zelfstandigen zonder personeel

Een werknemer die zzp'er wordt, kan in theorie nog tien jaar bij zijn vroegere pensioenfonds blijven. Veel zelfstandige ondernemers zonder personeel hebben echter nooit in loondienst gewerkt. Een kwart van de zzp'ers komt uit op een pensioen dat minder dan de helft is van het huidige brutojaarinkomen. Voor deze groep komt er – als uitvloeisel van het pensioenakkoord uit oktober 2013 – op afzienbare termijn een collectieve pensioenregeling. Deelname aan dit collectief zal vrijwillig zijn. De premie zal zijn afgestemd op de pensioenopbouw. Bij een doorsneepremie zullen immers alleen de slechte risico's belangstelling tonen en komt de regeling niet van de grond.[62] De eigen verantwoordelijkheid voor het pensioen hoort bij het ondernemerschap. Een variant op de superfondsen is hier – net als in Australië – een voor de hand liggende manier om zzp'ers te laten sparen voor hun oude dag.

12.8 De toekomst van de tweede pijler

Naarmate de bevolking verder vergrijst, groeit het aantal gepensioneerden dat voor zijn inkomen afhankelijk is van een in verhouding en uiteindelijk ook in aantal krimpende beroepsbevolking. Dit zet de financiële houdbaarheid van de tweede pijler onder toenemende druk en noopt vroeger of later tot aanpassing van veel bestaande pensioenregelingen. Het gaat om middelloon- en eindloonregelingen met een doorsneepremie. Naarmate de actieve deelnemers gemiddeld ouder worden, loopt de totale de subsidie van jongere deelnemers (tot 44 jaar) aan oudere deelnemers (vanaf 44 jaar) terug. Fondsbesturen ontkomen er in dat geval niet aan om de regeling aan te passen. Een pensioenregeling, waarbij de werkgever een vaste premie toezegt, is immuun voor de gevolgen van een vergrijzend deelnemersbestand. In de periode tot en met 2025 wint het pensioencontract met toegezegde premies daarom hoogstwaarschijnlijk (mogelijk sterk) aan belang. Het beheer van de pensioengelden is toevertrouwd aan een krimpend aantal

61 Extreem lage opkomst FNV-verkiezing, bericht in *NRC Handelsblad*, 14 mei 2013.
62 Zie onderdeel 2.4 en onderdeel 8.4.

fondsen. Bij een modern bestuur van die fondsen past in wezen geen rol voor vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers.

De pensioenregelingen zelf zullen versoberen, mede doordat de fiscale faciliteiten voor het pensioensparen zijn beperkt. Zonder terug te vallen op gedetailleerde scenario's, laten zich twee reacties voorspellen. Ten eerste krijgen deelnemers aan pensioenregelingen een prikkel om zelf meer voorzieningen voor de oude dag op te bouwen via de derde pijler: sparen bij de bank, beleggen in aandelen en – bij het bezit van een eigen huis – aflossing van de hypotheekschuld. Ten tweede zullen vooral jongere deelnemers kritischer kijken naar vormen van verplichte solidariteit die bij de bestaande middelloon- en eindloonregelingen nu nog gemeengoed zijn. Naarmate zij minder hoeven bij te dragen aan het pensioen van ouderen, beschikken zij over meer mogelijkheden om uit te wijken naar de derde pijler.

13

Pensioen uit stenen?

13.1 Van collectieve naar private sociale zekerheid

Elk wetsvoorstel dat de regering bij de Tweede Kamer aanhangig maakt, gaat vergezeld van een advies van de Raad van State. De koning is voorzitter van de Raad, maar dat is vooral een ceremoniële functie. In de praktijk knapt vicevoorzitter Donner het werk voor hem op. Het jaarverslag van de Raad pleegt te beginnen met een algemene beschouwing over de staat van het land. In het vorig jaar gepubliceerde verslag signaleren Donner en de zijnen een structurele verschuiving in de verhouding tussen burgers en overheid.[1] Gegeven de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen, zullen gebruikers van collectief gefinancierde voorzieningen een groter deel van de kosten van die voorzieningen zelf moeten dragen. Dit betekent dat zij hun verwachtingen over aanspraken op zorg, voorzieningen en diensten naar beneden moeten bijstellen. De Raad noemt het essentieel, dat mensen tijdig weten waar zij in dit opzicht aan toe zijn. Dan kunnen zij zo nodig geld reserveren voor toekomstige hogere eigen bijdragen. Tegenover verminderde aanspraken op collectieve voorzieningen moeten de collectieve lasten uiteindelijk omlaag, oordeelt de Raad. Anders worden burgers opgezadeld met grotere eigen verantwoordelijkheid voor de kosten van allerlei voorzieningen, maar wordt de daarvoor noodzakelijke private bestedingsruimte nog steeds wegbelast.

Dat is gemakkelijker opgeschreven dan gedaan. Hoe kunnen staatsburgers zekerheid krijgen over de veranderingen die op til zijn? Zelfs mensen die dagelijks een of meer kwaliteitskranten lezen, raken massaal de draad kwijt door het hoge tempo waarin de regels veranderen. Bijna wekelijks laten politici proefballonnen op – die vaak knappen, of waarvan niemand ooit meer hoort. Maar al die voorstellen – rijp en groen – vergroten de onzekerheid bij ondernemers, huizenbezitters, uitkeringsontvangers en deelnemers aan pensioenregelingen. Anno 2014 geeft premier Rutte leiding aan al het zesde kabinet van na de eeuwwisseling. De korte politieke houdbaarheid van kabinetten en aanhoudende tegenvallers bij de openbare financiën maken het bijna onvermijdelijk dat nieuwe beleidsvoornemens over elkaar heen blijven buitelen. Want elk nieuw aantredend kabinet koestert een eigen programma. Zeker wanneer voormalige oppositiepartijen daarvan deel uitmaken. Zij willen aan hun achterban en de kiezers duidelijk maken dat na de wisseling van de regering in Nederland een andere wind waait. De economische ontwikkeling viel in de afgelopen zes jaar voortdurend (zwaar) tegen. Niemand kon de haperende economische groei vooraf aan zien komen. Dus is het eigenlijk alleen maar logisch, dat politici niet in staat zijn geweest burgers geruime tijd van tevoren te informeren over hierdoor onvermijdelijk geworden pijnlijke ingrepen.

Ook de aanbeveling in het jaarverslag van de Raad van State dat de collectieve lasten omlaag moeten, is wel erg gemakkelijk neergepend. De benarde positie van de schatkist biedt amper ruimte voor lastenverlichting, zolang Nederland zich moet inspannen om te voldoen aan de eisen die 'Brussel' aan het begrotingsbeleid stelt.[2]

---

1 Raad van State (2013), p. 14-16.

2 Zie de toelichting in onderdeel 1.5 en onderdeel 3.6.

Desalniettemin staat de analyse van de Raad als een huis. Naarmate de overheid op meer terreinen bezuinigt, zullen mensen vaker uit eigen zak moeten 'bijflappen'. Niet iedereen beschikt daarvoor over voldoende middelen. Daarom wordt de eigen betaling bij een toenemend aantal voorzieningen afhankelijk gesteld van de hoogte van het inkomen en de omvang van het vermogen. Maar die stapeling van 'middelentoetsen' roept nieuwe problemen op. Een verbetering van het inkomen lekt voor een steeds groter deel weg, naarmate eigen bijdragen voor overheidsvoorzieningen in toenemende mate inkomensafhankelijk worden gemaakt. Hierdoor dreigen groeiende groepen burgers klem te raken in de armoedeval. Oprukkende vermogenstoetsen roepen bij spaarzame burgers verzet en ontwijkingsgedrag op. Daar staat tegenover dat in een wereld met forse eigen betalingen en zonder middelentoetsen bepaalde overheidsvoorzieningen voor een grote groep burgers om financiële redenen onbereikbaar dreigen te worden.

13.2 Versteend vermogen

In landen waar de sociale uitkeringen kariger zijn en met een minder voldragen pensioenstelsel dan in Nederland, zien mensen een eigen huis vaak als voornaamste voorziening voor de oude dag.[3] '*Pension aus Stein*', zeggen ze bij de oosterburen. Inderdaad zijn de woonlasten van ouderen, nadat de hypotheeklening eenmaal is afgelost, niet hoog meer. Alleen de onderhoudskosten, de premie voor de opstalverzekering en sommige belastingen lopen onverminderd door. De gemeente heft van woningeigenaren onroerendezaakbelasting over de waarde van de woning. Het tarief verschilt per gemeente. Daar komt nog een aanslag voor de rioolbelasting bij.[4] Ook het waterschap slaat huizenbezitters aan op basis van de woningwaarde.[5] Die geldt als maatstaf voor het belang dat iemand met een eigen huis heeft bij de bescherming tegen het water.

Terwijl lagere overheden huizenbezitters weten te vinden, doet de minister van Financiën juist een stapje terug. Zolang de hypotheeklening niet is afgelost en de rente een aftrekpost oplevert, moeten mensen tegelijk ook inkomsten uit het eigen huis aangeven.[6] Het bij het belastbaar inkomen op te tellen bedrag is voor de overgrote meerderheid van de woningen gelijk aan 0,6 procent van de waarde. Het gaat hier, net als bij de gemeentelijke onroerendezaakbelasting en de heffing van het waterschap, om de waarde die de gemeente jaarlijks vaststelt volgens de Wet waardering onroerende zaken. Bij een WOZ-waarde van een kwart miljoen euro dient de eigenwoningbezitter dus € 1.500 bij zijn inkomen te tellen. Nadat de hypotheeklening is afgelost, vervalt deze bijtelling. Afhankelijk van de tariefschijf waarin iemand valt, bedraagt het jaarlijkse belastingvoordeel door het wegvallen van deze bijtelpost in dit voorbeeld € 286 tot € 780.[7]

In vergelijking met huurders, zitten senioren met een schuldenvrij huis financieel dus op rozen. In andere landen laten de aanvullende pensioenen veelal nogal wat te wensen over. Daar legt het bezit van een eigen onderkomen als oudedagsvoorziening groot gewicht in de schaal.

---

3 Doling en Ford (2007).

4 Huurders krijgen geen aanslag voor beide gemeentelijke belastingen. De aanslag wordt opgelegd aan eigenaren van onroerend goed – bij verhuurde woningen meestal een woningcorporatie –, maar de verhuurder probeert deze heffingen natuurlijk wel aan zijn huurders door te berekenen. Zolang de overheid de huurprijs van negentig procent van de huurwoningen reguleert, is doorberekening van de onroerendezaakbelasting en de rioolbelasting aan het overgrote deel van de huurders niet zomaar mogelijk.

5 Daarnaast zijn zowel mensen met een eigen huis als huurders aan het waterschap ingezetenenheffing verschuldigd.

6 Zie uitgebreider in onderdeel 13.3.

7 Het tarief voor 65-plussers in de eerste schijf is 19,1 procent; het toptarief bedraagt 52 procent.

Al kent Nederland een indrukwekkend stelsel van aanvullende pensioenverzekeringen, toch kan de eigen woning ook hier zo'n functie hebben. Denk aan gewezen werknemers, met hiaten in hun pensioenopbouw. Of aan zelfstandigen, die in het verleden onvoldoende voor hun oude dag opzij konden zetten. Door een schuldenvrij eigen huis kunnen zij de last van het pensioentekort gemakkelijker dragen.

Appels zijn ongelijk verdeeld

Al kent een land voorbeeldige sociale verzekeringen en goede pensioenvoorzieningen, toch sparen de meeste mensen zelf ook. Bijvoorbeeld om straks een grote aankoop te kunnen doen, voor de latere studiekosten van hun kinderen, of als voorlopig onbestemd appeltje voor de dorst. Sparen bij de bank blijkt onverminderd populair. Verder beleggen honderdduizenden een deel van hun vermogen op de beurs. Zij gaan in aandelen, of kopen obligaties. Maar de eigen woning vormt in Nederland toch veruit het belangrijkste vermogensbestanddeel. De waarde van het totale eigenwoningbezit aan het eind van 2011 wordt geraamd op iets meer dan 1.150 miljard euro (tabel 13-1). In de jaren daarna is de waarde van het eigenwoningbestand (verder) gedaald.

Veertig jaar geleden huurden twee op de drie gezinnen. Sindsdien is het eigenwoningbezit gestaag toegenomen. Inmiddels heeft bijna zestig procent van de gezinnen een eigen huis. Op het eerste oog kan dit veel mensen met een eventueel pensioentekort uit de brand helpen. Het eigenwoningbezit is echter scheef verdeeld. Mensen uit de middengroepen en vooral de hogere inkomens bezitten doorgaans een eigen huis. Die maken later – behalve op AOW – vaak al aanspraak op een goed aanvullend pensioen. Maar iemand die in zijn leven veelal tijdelijke banen had en perioden werkloos was, zal in de regel blijvend zijn aangewezen op een sociale huurwoning. Mensen uit deze groep hebben in feite de grootste behoefte aan een aanvulling op de AOW, maar juist zij kunnen dus niet terugvallen op een eigen huis als appel voor de dorst.[8]

Tabel 13-1 **Vermogen van gezinnen, 2011** (× miljard euro)

Eigenwoningbezit	1.158
Door particulieren verhuurde woningen, grond	164
Contant geld en beleggingen in kunst	32
Spaartegoeden en deposito's bij banken	282
Aandelen en obligaties	121
Ondernemingsvermogen van kleine zelfstandigen	33
Aandelen in bv's van directeuren-grootaandeelhouders	127
Totaal brutovermogen	1.917
-/- Hypotheekschulden eigen woning	653
-/- Overige schulden	95
Totaal nettovermogen	1.168

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (cbs.statline.nl)

8 Dit punt wordt bijvoorbeeld gemaakt door Dewilde en Delfani (2012), p. 199.

Woningbouw en hypotheken

Tussen 1995 en 2008 stijgen de huizenprijzen in Nederland gemiddeld met 150 procent. Nadat is gecorrigeerd voor de invloed van de inflatie, blijken de reële woningprijzen in deze periode te zijn verdubbeld (figuur 13-1). Normaal gesproken lokt zo'n sterke prijsstijging nieuw aanbod uit. Projectontwikkelaars en aannemers zullen immers brood zien in het neerzetten van nieuwe woningen. Geheel tegen de verwachting in zakt de woningproductie in deze periode juist. In 1995 bouwt Nederland bijna honderdduizend huizen. In 2013 minder dan zestigduizend (figuur 13-1). Dat vraagt om verklaringen. Het strikte ruimtelijkeordeningsbeleid is een belangrijke oorzaak dat het woningaanbod nauwelijks reageert op de uitbundige vraag naar onderdak. De overheid wijst te weinig gebieden aan, waar huizen mogen worden gebouwd. Een onderzoekcommissie uit de Tweede Kamer vindt bovendien sterke aanwijzingen dat overheden, projectontwikkelaars en bouwbedrijven jarenlang doelbewust hebben aangestuurd op een te lage productie van nieuwbouwwoningen.[9] Alle genoemde partijen zijn daarbij gebaat. Het schaarse aanbod drijft de huizenprijzen steeds hoger op. Dankzij de hoge prijzen behalen gemeenten veel winst bij de verkoop van bouwkavels. Projectontwikkelaars en aannemers pikken het nodige graan mee. De rijksoverheid is lachende derde. Over de bouwsom is btw verschuldigd. Door de stijgende bouwprijzen brengt de btw meer op. Bovendien profiteert het Rijk van de hoge prijzen van bestaande woningen, doordat tot midden 2012 bij elke verkoop zes procent van de prijs als overdrachtsbelasting in de schatkist vloeit. Sindsdien is het tarief van de overdrachtsbelasting verlaagd tot twee procent.

Figuur 13-1 **Woningbouw in Nederland** (indexcijfers, met 1995=100)

Bron: Tweede Kamer (2012-2013r), p. 41

9 Tweede Kamer (2012-2013r).

De opmars van de woningprijzen sinds het midden van de jaren negentig valt in belangrijke mate te verklaren uit de groei van de koopkrachtige vraag naar woningen. Wanneer op een bepaalde markt het aanbod niet of slechts in beperkte mate op de vraag reageert, leidt een toename van de koopkrachtige vraag op die markt namelijk tot een (forse) prijsstijging. De aanhoudende groei van het aantal tweeverdieners zorgde voor een extra stijging van de gezinsinkomens, waardoor banken bereid waren hogere leningen te verstrekken. Een belangrijke oorzaak van de prijsstijging van woningen is de rentedaling. Door de lage rente kunnen huizenkopers veel hogere bedragen lenen. Stel dat iemands inkomen het mogelijk maakt jaarlijks € 15.000 rente te betalen. Bij een hypotheekrente van zes procent kan hij dan een kwart miljoen euro lenen. Daalt de rente tot vier procent, dan kan hij zich tot € 375.000 in de schuld steken. Geholpen door de lage rente bieden huizenkopers tegen elkaar op en lopen de huizenprijzen tot 2008 steeds verder op.

Daar komt bij dat de banken zich tot aan het uitbreken van de economische crisis bij de verstrekking van hypotheekleningen steeds ruimhartiger tonen. Bankiers blijken bereid te zijn om leningen te geven tot soms 125 procent van de aankoopprijs. Inkomens van tweeverdieners worden samengeteld. Zijn de partners hoogopgeleid, dan gaat de medewerker van de bank vaak uit van rooskleurige vooruitzichten voor hun inkomensverbetering in latere jaren. Banken zetten ook nog eens nieuwe, fiscaal aantrekkelijke vormen van hypotheekleningen in de markt. Daarbij hoeft niets te worden afgelost, zodat dertig jaar lang maximaal kan worden geprofiteerd van de fiscale renteaftrek. Woningkopers worden aangemoedigd om te sparen voor de aflossing (na dertig jaar) door deel te nemen in beleggingsfondsen en vergelijkbare producten. Opnieuw helpt de fiscus. Dat voor de aflossing van de hypotheeklening bestemde kapitaal is vrijgesteld van de heffing van vermogensbelasting.[10] Dat woningkopers daarbij als belegger ook het risico lopen dat de beurskoersen ooit kelderen, blijft onderbelicht.

Mensen zijn naïeve wezens. Zij durven zich in deze periode tot over hun oren in de schuld te steken, omdat de huizenprijzen jaar in jaar uit stijgen. Het lijkt een spel zonder nieten. Pas de economische crisis helpt iedereen hardhandig uit de droom. Sinds 2008 zijn de huizenprijzen gemiddeld met ruim twintig procent gedaald.

Om tot de verstrekking van meer verantwoorde hypotheekleningen te komen, spreekt de overheid in 2012 met de banken een gedragscode af. Volgens de sindsdien geldende vuistregels mag de hypotheeklening in het algemeen niet hoger zijn dan viermaal het inkomen van de huizenkoper. Bovendien krijgen kopers in 2013 nog maar een hypotheeklening van ten hoogste 105 procent van de aankoopprijs. Het ligt in de bedoeling dit plafond in stapjes van 1 procentpunt per jaar terug te brengen, tot honderd procent in 2018. Tegen die tijd moeten huizenkopers dus voldoende eigen geld achter de hand hebben om zelf de overdrachtsbelasting[11] en de kosten van de notaris en de makelaar te betalen, want deze bijkomende kosten kunnen dan niet langer worden meegeleend.

Anderhalf miljoen huizen staan 'onder water'

Bijna 4,3 miljoen huishoudens bezitten nu een eigen woning. Van hen heeft 83 procent een hypotheekschuld. Halverwege 2013 bedraagt de totale hypotheekschuld van de Nederlandse gezinnen meer dan 650 miljard euro. Doordat de huizen samen veel meer waard zijn, beschikken huishoudens over een in stenen vastgezet nettovermogen van pakweg 350 miljoen euro. Die

10 De vermogensbelasting heet officieel de 'vermogensrendementsheffing'. Zie onderdeel 6.3 en onderdeel 13.3.

11 Sinds 1 juli 2012 bedraagt het tarief van de overdrachtsbelasting twee procent.

‘overwaarde’ – het verschil tussen de marktwaarde van de woning en de openstaande hypotheekschuld – is heel ongelijk verdeeld en hoofdzakelijk leeftijd-bepaald. De overwaarde is vooral in handen van vijftigplussers. Zij hebben nog volop geprofiteerd van de fenomenale stijging van de huizenprijzen tussen, zeg, het midden van de jaren tachtig en het midden van de jaren nul.[12] In die gouden jaren hebben zij de hypotheeklening vaak zelfs tussentijds verhoogd om grote eenmalige uitgaven, zoals de kosten van de aankoop van een boot, te financieren. Tegelijk staat de eigen woning van 1,4 miljoen huishoudens ‘onder water’. Door de aanhoudende prijsdaling is hun hypotheekschuld inmiddels *gemiddeld* € 61.000 hoger dan wat de woning bij verkoop zou opbrengen.[13] Bij ruim twee derde van de huishoudens met onderwaarde is de eigenaar jonger dan 45 jaar. Vaak is de woning vlak voor de crisis gekocht en is nog niet veel van de hypotheekschuld afgelost.

Daarbij vonden huizenbezitters tot voor kort de minister van Financiën aan hun zijde. Tot 2013 bevordert het belastingstelsel dat huizenkopers zich volzuigen met hypotheekschuld en niets op de lening aflossen, want de rente is dertig jaar lang over het volle bedrag van de hypotheekschuld aftrekbaar.

13.3 Belastingsteun voor eigen stenen

Vermogensbezitters moeten jaarlijks inkomstenbelasting betalen over de nettowaarde van hun vermogen. Die belasting heet de ‘vermogensrendementsheffing’. Bij de becijfering van hun belastbare vermogen mogen belastingbetalers eerst hun schulden in mindering brengen op de waarde van hun bezit. Stel, iemand heeft een banktegoed van € 50.000 en verhuurt een huis met een waarde van € 200.000. Anderzijds rust op het verhuurde pand een hypotheekschuld van € 100.000. De ‘heffingsgrondslag’ van de vermogensrendementsheffing bedraagt in dit geval € 150.000 (50.000 + 200.000 - 100.000). Het tarief van de heffing is 1,2 procent. De verschuldigde inkomstenbelasting is in dit geval dus 0,012 × 150.000 = € 1.800.[14] De werkelijk genoten inkomsten uit het vermogen, zoals van de bank ontvangen rente op de spaarrekening, het dividend (de winstuitkering) op aandelen en de opbrengst van een verhuurd pand, blijven geheel belastingvrij. En de over de schulden betaalde rente levert geen fiscale aftrekpost op.

Voor het belangrijkste bestanddeel van het vermogen maakt de wet een uitzondering. Belastingbetalers met een eigen huis mogen de hypotheekrente wél aftrekken, gedurende ten hoogste dertig jaar. Zonder deze uitzondering zou hypotheekrente geen aftrekpost opleveren, net als rente over andere schulden.[15] Bij de belastingherziening in 2001 durfden politici het niet aan om deze grootste en meest populaire aftrekpost te laten sneuvelen. Niet alleen uit angst voor stemmenverlies. In het verleden zijn huizenkopers verplichtingen aangegaan in de verwachting dat de hypotheekrenteaftrek tot in lengte van jaren in stand zou blijven. Zou dat vertrouwen worden beschaamd, dan raakten talrijke woningeigenaren in grote, soms onoverkomelijke financiële problemen. Bovendien zou de woningmarkt volledig instorten.

Met ingang van 2013 is de renteaftrek beperkt tot leningen waarop voldoende wordt afge-

12 Boelhouwer (2010).
13 Centraal Bureau voor de Statistiek (2014).
14 Voor de eenvoud zijn de belastingvrije bedragen van de vermogensrendementsheffing hier buiten beschouwing gelaten.
15 De hypotheekschuld zou dan een aftrekpost zijn bij de bepaling van het vermogen waarover vermogensrendementsheffing verschuldigd is.

lost. Het respect voor opgewekt vertrouwen verklaart waarom deze beperking alleen voor nieuwe gevallen geldt.[16]

Mensen met een eigen huis profiteren weliswaar van de renteaftrek, maar daar staat tegenover dat zij een bedrag voor het woongenot bij hun inkomen moeten optellen. Dit is als het ware de huur die zij uitsparen en aan zichzelf betalen. De wet stelt een jaar woongenot in veruit de meeste gevallen gelijk aan 0,6 procent van de WOZ-waarde van de eigen woning.[17] Vooral voor ouderen is van belang dat deze bijtelling vervalt, zodra geen rente meer wordt afgetrokken.

Aangezien bijna elke huizenbezitter een hypotheeklening heeft en de bijtelling van in het algemeen 0,6 procent van de WOZ-waarde voor het woongenot laag is, geven Nederlanders bij de belastinginspecteur samen jaarlijks een *negatief* inkomen uit de eigen woning aan van meer dan twintig miljard euro. Dit levert ze een belastingbesparing op van 9,4 miljard euro. Voor de toekomstige aflossing van de hypotheeklening mogen mensen belastingvrij sparen. Dat kan door een kapitaalverzekering te sluiten, of bij de bank een geblokkeerde spaarrekening te openen. Deze vermogensbestanddelen zijn vrijgesteld van de vermogensbelasting. Het belastingvrij sparen voor de aflossing op de hypotheekschuld levert de eigenwoningbezitters een bijkomend belastingvoordeel van 0,9 miljard euro op. Mensen die hun hypotheek hebben afgelost, hoeven – zoals gezegd – niet langer 0,6 procent van de WOZ-waarde bij hun inkomen te tellen. Deze tegemoetkoming kost de schatkist nog eens 0,4 miljard euro. Daarmee komt de totale subsidie uit de schatkist voor het eigenwoningbezit in 2013 uit op bijna 11 miljard euro (9,4 + 0,9 + 0,4).[18]

Nieuwe hypotheken: aflossen verplicht

Voor nieuwe hypotheekleningen geldt met ingang van 2013 een aangescherpte regeling. Voortaan is de hypotheekrente alleen nog aftrekbaar, wanneer de lening binnen dertig jaar wordt afgelost. Twee hypotheekvormen zijn daarvoor geschikt. Bij de ene vorm lost iemand met een hypotheeklening elke maand een vast bedrag af ('lineaire aflossing'). Daar komt de rente bij. In de loop van de tijd dalen de maandlasten, doordat een steeds groter deel van de schuld is afgelost en dus – naast de vaste aflossing – steeds minder rente aan de bank is verschuldigd. Bij de andere hypotheekvorm betaalt de huizenkoper gedurende de gehele looptijd van de lening een gelijkblijvend bedrag per maand, dat bestaat uit een rente- en een aflossingsdeel. Aanvankelijk bestaat het maandbedrag bij zo'n annuïteitenlening hoofdzakelijk uit rente, en slechts voor een klein stukje uit aflossing. Naarmate de schuld dankzij de aflossingen daalt, neemt het rentedeel van de vaste maandbetaling af en wordt het aflossingsdeel steeds groter. De laatste betalingen zijn bij een annuïteitenlening bijna helemaal bestemd om de dan nog resterende schuld weg te werken.

Volgens de nieuwe wettelijke regeling moet de hypotheekschuld van jaar tot jaar ten minste dalen met het tempo dat hoort bij een annuïteitenlening. Anders levert de betaalde rente

16 De belastingbesparing door de renteaftrek van vóór 2013 gesloten hypotheken wordt weliswaar ook beperkt, maar slechts heel geleidelijk. Mensen die nu nog rente aftrekken tegen 52 procent, zien – te beginnen in 2014 – het 'aftrektarief' elk jaar met een half procentpunt dalen tot uiteindelijk 38 procent.

17 Maatgevend is de elk jaar door een taxateur namens de gemeente vastgestelde waarde. Voor goedkope huizen (WOZ-waarde beneden € 75.000) geldt een lager percentage, voor huizen met een waarde boven € 1.040.000 is een hoger percentage dan 0,6 van kracht, over het bedrag waarmee de WOZ-waarde uitgaat boven deze grens (de 'villabelasting').

18 Voor 2014 vermeldt de *Miljoenennota 2014* een bedrag van 11,7 miljard euro; zie Tweede Kamer (2013-2014e), p. 27.

niet langer een fiscale aftrekpost op. Een sterkere prikkel om de hypotheekschuld gestaag terug te brengen is bijna niet denkbaar. Oude hypotheekleningen blijven echter buiten schot.

13.4 Versteend vermogen verzilveren

Met het vorderen van de jaren, wordt het eigen huis veel ouderen langzamerhand te groot. De trap kan een probleem worden. Zij zullen daarom overwegen kleiner te gaan wonen, al dan niet in een huurwoning. Een koop- of huurappartement heeft meestal een lift. Bemiddelde ouderen kunnen kiezen uit een groeiend aanbod van statige huizen, voor een verzorging 'op stand'. Bij de verkoop van het oude huis – de laatste tijd tegen een lager bedrag dan waarop verkopers in het verleden hebben gerekend – komt versteend vermogen vrij. Doordat de uitgaven op hoge leeftijd teruglopen,[19] zal een groot deel van het geld straks naar de kinderen gaan.

Andere ouderen blijven zo lang mogelijk in het vertrouwde grote huis wonen. Ook zij kunnen overwegen om in te teren op het kapitaal dat vastligt in de eigen woning. Twee in dit verband veelgenoemde mogelijkheden zijn de 'opeethypotheek' en 'verkoop-en-huurconstructies'.

Bij de *opeethypotheek* wordt de hypotheekschuld op de eigen woning zo hoog mogelijk opgevoerd. Het geld dat hiermee beschikbaar komt kan bijvoorbeeld worden gebruikt om de woning leeftijdbestendiger te maken. In dit geval is de rente op de extra hypotheeklening fiscaal aftrekbaar. Dat is niet het geval, wanneer de opbrengst van de verhoging van de hypotheeklening wordt gebruikt voor consumptieve doeleinden (nog eenmaal een wereldcruise maken) of voorlopig op een spaarrekening wordt gezet. Dan betaalt de fiscus niet mee, net zoals wanneer de hypotheeklening maandelijks wordt uitgekeerd in partjes, als aanvulling op het overige inkomen.

Het is ook mogelijk om de woning te verkopen aan de bank, of bijvoorbeeld een woningcorporatie, met het recht als huurder in het eigen huis te blijven wonen. De verkoper kan de bij zo'n *verkoop-en-huur-constructie* gerealiseerde opbrengst eenmalig of in maandelijkse bedragen ontvangen.

Beide rechtsfiguren om de overwaarde van het eigen huis om te zetten in klinkende munt zijn tot nu toe in Nederland nog nauwelijks van de grond gekomen. Van verschillende kanten is ervoor gepleit om hierin verandering te brengen.[20] Dat zal niet eenvoudig zijn. Bij de opeethypotheek loopt de bank het risico dat oudere bewoners het onderhoud gaan verwaarlozen, wat de waarde van het onderpand aantast. Bovendien is de prijsontwikkeling op de onroerendgoedmarkt onzeker. Bij de verkoop-en-huur-constructie gaat de verkoper de rest van zijn leven profiteren van de huurbescherming. Dit drukt de waarde van het pand, mocht de bank dit in de toekomst willen doorverkopen aan een derde. Want die derde kan de bejaarde huurder niet zomaar uit het huis zetten om er zelf in te gaan wonen. De verkoop-en-huur-constructie is vaak juridisch nogal complex, terwijl de kosten die de bank rekent soms ondoorzichtig zijn.

13.5 Stenen voor zorg

Naar schatting beschikken 65-plussers over ongeveer tweehonderd miljard euro aan in hun eigen huizen opgesloten overwaarde. Het is denkbaar dit nationale versteende vermogen grotendeels vrij te maken voor de financiering van de ouderenzorg. Desgevraagd geven mensen

19 Scholz *et al.* (2006), p. 637; Soede (2012), p. 148.
20 Zie bijvoorbeeld: Bovenberg (2012), p. 38 en p. 49-50.

aan dat ze het vermogen in de eigen woning eerder zouden willen gebruiken om er zorg mee te betalen, dan om hun pensioeninkomen aan te vullen.[21] Zeggen en doen zijn natuurlijk wel twee.

Verplicht betalen

Zou de overheid ouderen met overwaarde in hun woning verplichten om nu al extra bij te dragen aan de bekostiging van een eventueel toekomstig verblijf in een verzorgingshuis of verpleeghuis, dan is voor deze groep senioren in wezen sprake van een opslag op de premie voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Deze AWBZ-premie zou als heffingsgrondslag niet het inkomen hebben, maar het nettovermogen dat ligt besloten in het eigen huis.

Zo'n AWBZ-pluspremie zou kunnen ingaan, zodra iemand de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Tegenstanders zullen stellen dat hier sprake is van ongeoorloofde fiscale discriminatie. De belastingwetgeving bevat echter tal van bepalingen, die onderscheid naar leeftijd maken. Een AWBZ-pluspremie is verdedigbaar met een beroep op het 'profijtbeginsel'. Senioren als groep zijn immers bijna exclusief gebruikers van verzorgings- en verpleeghuizen.[22] Een logische vraag is waarom alleen over vermogen in de vorm van een eigen huis aanvullend AWBZ-premie zou worden geheven. Andere bestanddelen van het vermogen van ouderen geven de groep net zo goed extra draagkracht om de nationale zorgrekening te betalen.

Een heffing op uitsluitend de waarde van het huis valt bovendien betrekkelijk eenvoudig te ontgaan door de vermogensmix te veranderen. Na de verkoop van het huis wordt de verkoopopbrengst belegd of bij de bank op een depositorekening gezet. Mochten deze vermogensbestanddelen zijn vrijgesteld bij de heffing van AWBZ-pluspremie, dan valt deze heffing dus wel heel simpel te ontgaan.

Wie vermogensbezit van ouderen zien als voldoende rechtvaardiging voor een extra bijdrage aan de financiering van de AWBZ, zullen logischerwijs dus bepleiten *al* het vermogen van ouderen in de premieheffing te betrekken. Bij een stevig tarief zullen zij wellicht hun spaartegoed moeten aanspreken of hun aandelen verkopen om de aanslag te kunnen voldoen. Senioren met een bescheiden inkomen kunnen in problemen komen, wanneer vrijwel al hun vermogen vastzit in het eigen huis. Is de hypotheeklening afgelost, dan zullen deze ouderen moeten overwegen opnieuw een hypotheeklening te nemen om de fiscus tevreden te stellen. Het is echter zeer de vraag of de banken staan te trappelen om (hoog)bejaarde cliënten in deze gevallen nog een lening te verstrekken. Daar komt bij dat de betaalde rente nu geen aftrekpost meer oplevert, aangezien de schuld niet is aangegaan voor de aankoop, het onderhoud of de verbetering van het huis.

Afgezien hiervan, zal een AWBZ-pluspremie ouderen prikkelen om al voor hun overlijden een groot deel van het vermogen aan de kinderen of aan goede doelen te schenken. Dit gebeurde voor 1996 regelmatig. Destijds werd na opname in een bejaardenoord – zo heetten verzorgingshuizen toen – een 'vermogenstoets' toegepast. Zolang de bejaarde nog over vermogen beschikte, diende hij een groot deel van de pensionprijs uit eigen zak te voldoen. Iemand aan de overkant van de gang, met dezelfde kamer, die altijd al zijn geld had verbrast, betaalde slechts een heel gering deel van de pensionprijs. Veel bejaarden met enig vermogen vonden die vermogenstoets buitengewoon onrechtvaardig. Brassen werd beloond, een spaarzaam leven achteraf zwaar gestraft! Heel wat vermogende ouders, die de dag dichterbij zagen komen dat ze

21 Toussaint (2011).

22 Verpleeghuizen hebben ook jongere bewoners, maar dit is wat omvang betreft een te verwaarlozen groep.

naar het bejaardenoord zouden gaan, hevelden bij de notaris vast een groot deel van hun vermogen over naar de kinderen.

Om dit bij de eventuele heffing van een AWBZ-pluspremie tegen te gaan, kan worden bepaald dat kinderen die ouderlijke schenkingen hebben ontvangen eveneens voor de premie worden aangeslagen. De Belastingdienst krijgt er zo weer een ingewikkelde klus bij. Los daarvan valt veel maatschappelijke commotie te verwachten. Dat geldt zeker bij een variant die de fiscus veel gemakkelijker kan uitvoeren. Bij deze variant betalen kinderen mee aan de kosten van de verzorging en verpleging van hun ouders, of zij in het verleden nu wel of geen geld van hun ouders hebben ontvangen. Dat systeem bestaat in Duitsland.

Vrijwillig betalen

Zorg kopen ten laste van het eigen vermogen kan natuurlijk ook een vrijwillige beslissing zijn. De overheid kan dit op twee manieren stimuleren. De eerste route is collectief gefinancierde voorzieningen te versoberen en zo ver uit te kleden dat zij op termijn slechts aan minimale kwaliteitseisen voldoen. Het zichtbare kwaliteitsverlies zal mensen die het zich kunnen permitteren stimuleren om zelf hun zorg te regelen. Wie meer en kwalitatief betere zorg wensen dan via het collectieve circuit beschikbaar is, zullen daarvoor dieper in de eigen buidel moeten tasten.

Sommigen achten zo'n opzet acceptabel. In de supermarkt zijn A-merken ook duurder dan huismerken. Wie de trein pakt kan kiezen uit de eerste en de tweede klas. Ook het ziekenhuis kende vroeger klassenverpleging. De premie voor de ziektekostenverzekering was ernaar. Vooral in linkse kring stuit zo'n 'tweedeling' in de ouderenzorg toch op bezwaren. Sommige voorzieningen dienen in deze maatschappijvisie in gelijke mate beschikbaar te zijn voor rijk en arm. Dan wordt gemakshalve vergeten dat ook in de zorg allang van tweedeling sprake is. In de ziekenhuizen geldt als stilzwijgende regel: eigen personeel eerst. Bekende Nederlanders en topsporters hoeven niet te wachten voor een afspraak bij de dokter.

Bij de ouderenzorg is het niet anders. Bemiddelde senioren hebben nu al veel meer keus dan AOW'ers met slechts een klein aanvullend pensioen. '*Residences*' en luxe wooncomplexen voor ouderen, met zorg in het appartement op afroep beschikbaar, zijn in opkomst. Bij ouderen die over de vereiste indicatie beschikken betaalt de AWBZ weliswaar een deel van de kosten, maar het verblijf in deze oorden blijft toch alleen weggelegd voor kapitaalkrachtige ouderen. Zij zitten 'eerste klas', en betalen daarvoor via de uit eigen zak voldane (meer)kosten voor hun luxueuze onderkomen. Welvarende ouderen beschikken over extra financiële armslag, nadat zij vrijwillig hun vroegere eigen huis hebben verkocht.

Versobering van via de AWBZ gefinancierde ouderenhuisvesting is niet de enige manier om welvarende ouderen met een indicatie voor het verzorgingshuis te bewegen uit te wijken naar het private circuit. Eigen betalingen vormen de andere route naar dat doel. De overheid kan regelen dat de hoogte van de eigen bijdrage – behalve van het inkomen – ook afhangt van het vermogen van de zorggebruiker. Het totaal van de verschuldigde eigen bijdragen kan zo hoog oplopen, dat ouderen eieren voor hun geld kiezen en liever hun eigen zorg regelen en betalen. Dit werkt nu al zo (zie de cijfervoorbeelden in de twee kaders).

Door de inkomensafhankelijke bijdrage doen vrijwel uitsluitend mensen met lagere inkomens een beroep op collectief gefinancierde huishoudelijke hulp. Het is voor een oudere met een inkomen van € 30.000 nauwelijks duurder om zelf huishoudelijke hulp te regelen, dan een

beroep te doen op via de AWBZ bekostigde hulp in de huishouding.[23] Groot voordeel is dat die particuliere hulp komt op tijden die beide partijen het beste schikken. De huishoudelijke assistentie wordt bovendien steeds verleend door een en dezelfde persoon. Dat zijn precies twee pijnpunten voor mensen die zijn aangewezen op collectief gefinancierde huishoudelijke hulp. Daar komen voortdurend andere gezichten langs, soms op ongelegen momenten.

Betalen voor huishoudelijke hulp

Sinds 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk voor mensen die hulp in de huishouding nodig hebben. Deze voorziening is destijds uit de AWBZ gelicht en gebracht onder de werking van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De eigen bijdrage voor deze vorm van thuiszorg hangt af van de leeftijd, de samenstelling van het huishouden, de woonplaats, het inkomen, het vermogen, en het aantal uren zorg waarvoor iemand is geïndiceerd. Deze verfijnde tariefstelling is kenmerkend voor het detaillisme van de verzorgingsstaat naar Nederlandse snit. Voor een alleenstaande 65-plusser uit de stad Groningen – waar het tarief gelijk is aan het landelijk gemiddelde –, met een inkomen van € 30.000 en een vermogen van € 50.000, die vier uur zorg per week ontvangt, komt de eigen bijdrage op € 8,55 per uur. Voor hooguit een paar euro per uur meer kan hij – waarschijnlijk 'zwart' – afspraken met een eigen werkster maken.

Bron: eigen bijdrage becijferd met rekenprogramma op www.hetcak.nl

13.6 Je huis of geen zorg?

Bij de collectief gefinancierde ouderenzorg moeten mensen met vermogen in toenemende mate een hogere eigen bijdrage betalen. Onredelijk is dat niet. Een belangrijk motief om te sparen is juist dat mensen een financiële buffer willen vormen voor als het later nodig is. Dat de overheid verlangt dat zij bij verzorging op kosten van de belastingbetalers ook hun eigen spaarpot openbreken en naar vermogen meebetalen, is niet meer dan logisch. Het is te gemakkelijk om zulke eigen bijdragen een 'straf op sparen' te noemen. Je spaart juist voor als het nodig is. Toch zullen de meeste ouderen hun vermogen veel liever aan de kinderen nalaten. Bij daarop gerichte constructies valt de erfenis hoger uit, terwijl de belasting- en premiebetalers voor de rekening van het verzorgingshuis of het verpleeghuis opdraaien. Je kunt dat asociaal noemen. De premiebetalers zijn al solidair met mensen die zorg nodig hebben. Mensen die zorg ontvangen dienen naar vermogen ook solidair te zijn met de belastingbetalers van Nederland.

Mogelijk ontwijkingsgedrag – vermogen tijdig aan de kinderen wegschenken – kan geen doorslaggevend argument zijn tegen eigen bijdragen naar draagkracht (inkomen en vermogen). Om dit tegen te gaan, is het denkbaar kinderen die schenkingen hebben ontvangen te laten meebetalen voor hun ouders die verblijven in een verzorgingshuis of verpleeghuis. Inkomens- en vermogensafhankelijke eigen betalingen zullen bemiddelde senioren prikkelen om minder snel een beroep op de collectief gefinancierde ouderenzorg te doen. Dit maakt de sociale zekerheid tot 2025 financieel beter houdbaar.

23 Het persoonsgebonden budget geeft ook aan gebruikers van via de AWBZ gefinancierde zorg veel keuzevrijheid, maar of dit budget wordt toegekend is afhankelijk van een beschikking van het Centrum Indicatiestelling Zorg. Komende bezuinigingen bij de AWBZ beperken de reikwijdte van het pgb.

Betalen voor het verzorgingshuis of verpleeghuis

Vanaf het moment dat hij langer dan zes maanden in een verzorgings- of verpleeghuis verblijft, is een alleenstaande 65-plusser de 'hoge eigen bijdrage' verschuldigd. Die bedraagt maximaal € 2.190 per maand. De meeste cliënten komen daar lang niet aan toe. De berekening van de eigen betaling is opnieuw buitengewoon gecompliceerd. Rekening wordt gehouden met de over het inkomen betaalde belasting, terwijl een bescheiden bedrag aan zak- en kleedgeld is vrijgelaten. Sinds 2013 telt ook het vermogen mee. Acht procent daarvan wordt meegeteld in de grondslag voor de eigen bijdrage. Onderstaande vereenvoudigde berekening is voor een senior met een inkomen van € 30.000 en een vermogen van € 50.000.

Belastbaar inkomen	30.000
af: betaalde belasting	3.750
af: normbedrag zak- en kleedgeld	3.519
af: ouderenkorting	627
bij: 8 procent van het vermogen	4.000
Beschikbaar inkomen	26.104
af: extra vrijlating	4.860
Bijdrageplichtig inkomen	21.244

Bijdrage per maand = 0,92 × [1,02 × 1/12 × € 21.244] = € 1.660.

14
Sociale zekerheid in 2025

14.1 De uitdaging

De naoorlogse geschiedenis van de sociale zekerheid is het verhaal van opgaan, blinken en in een aantal opzichten weer verzinken. Eerst, vanaf het midden van de jaren vijftig, krijgt deze spil van de verzorgingsstaat in hoog tempo vorm. Te beginnen in de eerste helft van de jaren tachtig, zien kabinetten van verschillende politieke snit zich genoodzaakt maatregelen te treffen om de ogenschijnlijk tomeloze groei van de collectieve uitgaven te beteugelen. Bij die beleidsinspanningen komen de uitgaven voor inkomensbescherming in de vuurlinie te liggen. Uitgedrukt in procenten van de economie zijn de overheidsuitgaven voor sociale uitkeringen aanvankelijk inderdaad tamelijk scherp gedaald. Recent stijgen de met inkomensoverdrachten in geld gemoeide uitgaven weer harder dan de economie, onder invloed van de vergrijzing van de bevolking en de door de crisis oplopende werkloosheid.[1] In de jaren tachtig en negentig boekt de overheid eveneens succes bij de beheersing van de uitgaven voor collectief gefinancierde zorg, door deze strak te budgetteren. Hierdoor ontstaan wachtlijsten. Die roepen zoveel maatschappelijke commotie op, dat de budgettaire teugels vervolgens worden gevierd. In de jaren nul exploderen de zorguitgaven, zowel in miljarden euro als in procenten van de economie.[2] Wellicht markeert 2013 hier een keerpunt, zeker is dat allesbehalve.

Ondanks de vele in de periode na 1980 getroffen bezuinigingsmaatregelen, slokken sociale uitkeringen en inkomenstoeslagen samen met de collectief gefinancierde zorg op dit moment bijna de helft van het overheidsbudget op. Dat is gelijk aan een kwart van de economie, nog iets meer dan aan het begin van de jaren tachtig. Blijven de op dit moment bestaande regelingen ongewijzigd van kracht, dan loopt het aandeel van de uitgaven voor de verzorgingsstaat in de economie verder op en krimpt – bij een gelijkblijvende collectievelastendruk – in procenten van de economie de budgettaire ruimte voor de bekostiging van andere overheidstaken, zoals openbaar bestuur, politie, de bescherming tegen het water en het onderwijs.

Zonder nader beleid toont de overheidsbegroting in 2014 waarschijnlijk een *feitelijk* tekort van circa 18 miljard euro, dat is bijna drie procent van het bruto binnenlands product (bbp), het maximum dat volgens de Europese begrotingsregels is toegestaan. Deze raming is kwetsbaar, doordat bij de uitgaven nieuwe overschrijdingen van de begroting dreigen, terwijl de belastingontvangsten waarschijnlijk zijn overschat.[3] Met 'Brussel' is afgesproken dat het voor de stand van de conjunctuur gecorrigeerde *structurele* begrotingstekort – voor 2014 geschat op ruim zeven

1 Zie figuur 6-1 voor het beloop van de overheidsuitgaven voor inkomensbescherming.
2 Zie figuur 7-2 voor het beloop van de collectief gefinancierde zorguitgaven.
3 Het gaat met name om de geraamde eenmalige extra opbrengst van de inkomstenbelasting door een tijdelijke verlaging van het tarief waartegen directeuren-grootaandeelhouders (dga's) opgepotte winst uit hun besloten vennootschap mogen halen. Daarbij moeten dga's in 2014 met de fiscus afrekenen tegen 22 procent (normale tarief: 25 procent).

miljard euro (1,2 procent bbp)[4] – binnen een beperkt aantal jaren zal zijn weggewerkt. Het structurele saldo verbetert in de jaren daarna door de tekortverkleinende maatregelen die het kabinet heeft getroffen en aangekondigd – lastenverzwaringen en bezuinigingen. Een eventuele verslechtering van het feitelijke begrotingssaldo maakt het lastiger om de toezegging aan Brussel inzake het structurele begrotingssaldo na te komen.

Om zich aftekenende gaten in de begroting te dichten en de eventuele verdere stijging van de overheidsuitgaven op te vangen, kan het parlement besluiten de druk van belastingen en sociale premies opnieuw te verhogen.Nieuwe lastenverzwaringen zetten hoogstwaarschijnlijk enige rem op de structureel haalbare economische groei. Minder groei maakt het nog lastiger om de overheidsbegroting op orde te krijgen. Het lijkt daarom waarschijnlijk, dat in de komende jaren niet alleen de collectieve lasten verder omhoog moeten, maar bovenal dat – in aanvulling op bezuinigingsmaatregelen die al 'in de pijplijn van het regeerakkoord zitten' – verdere ingrepen bij de overheidsuitgaven zullen plaatsvinden. Nieuwe ombuigingen op bestaande uitgavenposten kunnen bijdragen aan de verbetering van het structurele begrotingssaldo, die Nederland als uitvloeisel van in Brussel gemaakte afspraken wil realiseren. Gegeven hun grote aandeel in het totale budget van de collectieve sector, kunnen uitgaven voor inkomensbescherming en de collectief gefinancierde gezondheidszorg bij nieuwe maatregelen niet buiten schot blijven.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II geeft een voorproefje van wat burgers aan ingrijpende maatregelen mogelijk te wachten staat. De AOW-gerechtigde leeftijd gaat in versneld tempo omhoog. In 2021 ligt die bij uitvoering van het regeerakkoord op 67 jaar. Blijft de gemiddelde levensverwachting toenemen, dan stijgt de AOW-leeftijd in de periode daarna verder. Mensen die nog (lang) niet aan pensioen toe zijn, krijgen onder andere van doen met een versobering van de werkloosheidsverzekering. Ouderen en jongeren met beperkingen komen binnenkort (veel) minder snel in aanmerking voor verzorging binnen de muren van een instelling. Wat meer bemiddelde ouderen gaan huishoudelijke verzorging met ingang van 2015 volledig uit eigen zak betalen. Het is slechts een betrekkelijk willekeurige greep uit een waslijst met al ingevoerde en nog op handen zijnde ingrepen, die in de hoofdstukken 10 tot en met 12 zijn toegelicht.

De huishoudportemonnee wordt niet alleen geraakt door bezuinigingen, maar tevens door wijzigingen van de belastingwetten. Zo zijn bij de fiscale faciliteiten voor de opbouw van aanvullend pensioen forse beperkingen aangebracht. Wie minder pensioenpremie kunnen aftrekken, brengen uiteraard meer geld naar de fiscus.

In de loop van 2013 sluit het kabinet een reeks deelakkoorden met achtereenvolgens de oppositie ('woonakkoord'[5] en *Begrotingsafspraken 2014*[6]), de sociale partners ('sociaal akkoord')[7] en partijen uit de zorgsector (twee 'zorgakkoorden').[8] Bij elke gelegenheid doen ministers die namens het kabinet de onderhandelingen voeren een scheut water bij de bezuinigingswijn. Desondanks zullen grote groepen werkenden en uitkeringsontvangers de gevolgen van het in gang gezette beleid aan den lijve voelen. Zo niet onmiddellijk, dan toch in de wat verder weg gelegen toekomst, wanneer zij met pensioen gaan of een beroep op zorgvoorzieningen doen.

4 Centraal Planbureau (2014), p. 61. Een recente schatting van de omvang van het structurele tekort na 2015 is bij het afsluiten van de tekst nog niet beschikbaar.
5 Tweede Kamer (2012-2013s).
6 Tweede Kamer (2013-2014f).
7 Tweede Kamer (2012-2013c).
8 Tweede Kamer (2012-2013k); Tweede Kamer (2012-2013l).

De concessies die het kabinet deed en mogelijk nog doet maken het vanzelfsprekend extra lastig om eerder geformuleerde budgettaire doelstellingen te halen.

Alle kabinetten die in de periode tot en met 2025 aantreden staan daarmee voor dezelfde uitdaging. Hoe kan het stelsel van sociale zekerheid zo worden hervormd dat het beter opgewassen is tegen de gevolgen van de ontgroening en de dubbele vergrijzing[9] van de bevolking, bij een mogelijk blijvend lager groeitempo van de economie?

14.2 Drie voorwaarden voor een florerende verzorgingsstaat

Hoe het stelsel van sociale bescherming in een land ook precies in elkaar steekt, steeds moet aan drie dwingende voorwaarden zijn voldaan, wil de verzorgingsstaat gedijen.

De belangrijkste voorwaarde betreft de verhouding tussen de groep die financiële ondersteuning ontvangt en het aantal werkenden. Hoe meer mensen in de economie aan de slag zijn, en hoe meer uren zij gemiddeld per persoon maken, hoe groter de – in beginsel voor herverdeling via inkomensoverdrachten beschikbare – nationale koek is. De 'werkgelegenheidsgraad' laat zien welk deel van de potentiële beroepsbevolking daadwerkelijk is ingeschakeld bij de productie.[10] Het gemiddelde aantal uren dat werkenden draaien hangt van allerlei factoren af, waaronder de voorkeur voor werken in deeltijd. De omvang van de potentiële beroepsbevolking – en daarmee de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal economisch actieven – is gevoelig voor veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Kinderen en senioren zijn voor hun bestaan afhankelijk van de productie van de werkenden. Een land waar relatief veel kinderen en ouderen wonen, kent een hoge 'afhankelijkheidsgraad'. De overheidsuitgaven voor onderwijs, kinderbijslag en ouderdomspensioen zijn er – het overige gelijk zijnde – hoog in vergelijking met een land waar in verhouding weinig kinderen en ouderen wonen. Meer mensen, die meer uren werken, versterken het economische draagvlak van een verzorgingsstaat waarvan de afhankelijkheidsgraad oploopt.

Een tweede voorwaarde voor het behoud van de verzorgingsstaat is een voldoende tempo van de economische groei. Dat doel wordt bereikt, wanneer niet alleen het aantal gewerkte uren stijgt, maar tevens de gemiddelde productie per gewerkt uur toeneemt. Bij opkomend tij gaan alle boten drijven. Naarmate het inkomen per werkende toeneemt, komen meer middelen beschikbaar om niet-werkenden te ondersteunen.

De laatste voorwaarde is vanzelfsprekend dat de economisch actieven daadwerkelijk bereid moeten zijn en blijven om een flink deel van hun – soms zuur verdiende – inkomen af te staan ten behoeve van hen voor het overgrote deel volslagen onbekende uitkeringsontvangers en zorggebruikers.

Aan alle drie bestaansvoorwaarden voor een genereuze verzorgingsstaat lijkt op dit moment minder te zijn voldaan dan het geval was in de eerste dertig jaren uit de naoorlogse periode. Het uitbreken van de 'crisis' van de verzorgingsstaat wordt algemeen gesitueerd aan het begin van de jaren tachtig. Daarop volgde in de afgelopen dertig jaar een reeks, soms ingrijpende, aanpassingen van het sociale stelsel. De verschraling van eerder toegekende aanspraken werd vooral afgedwongen door de verslechterde verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal economisch actieven en door een trager groeitempo van de arbeidsproductiviteit. Een wat steviger aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik droeg in de afgelopen decennia een

9 De komende vijftien jaar neemt niet alleen het aandeel van 65-plussers in de bevolking toe, maar stijgt tevens het aandeel van 80-plussers in de groep 65-plussers. Dit staat bekend als dubbele vergrijzing.

10 De werkgelegenheidsgraad is gelijk aan de nettoparticipatiegraad.

steentje bij aan bereikte besparingen op de sociale uitgaven. De toegenomen publieke aandacht voor de bestrijding van sociale fraude kan duiden op een minder vanzelfsprekend maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat.

Demografische veranderingen

De komende dertig jaar staat het sociale stelsel onder invloed van de ontgroening en de vergrijzing van de bevolking. De ontgroening is het gevolg van het gedaalde aantal kinderen per vrouw. In de jaren vijftig telden gezinnen gemiddeld meer dan drie kinderen, sinds de jaren zeventig minder dan twee. De sterke daling van het geboortecijfer hangt samen met de emancipatie van vrouwen en de ontdekking en het massale gebruik van de anticonceptiepil.[11] Door het lagere geboortecijfer vergrijst de bevolking; grootouders hebben gemiddeld immers minder kinderen en kleinkinderen. Het tempo van de vergrijzing versnelt, doordat mensen gemiddeld steeds langer leven. Ontgroening en vergrijzing hebben ingrijpende gevolgen voor de overheidsfinanciën. Door de demografische veranderingen krimpt het aandeel van de werkende bevolking in de totale bevolking. Dat zijn precies de mensen die netto aan de schatkist bijdragen. Tegelijkertijd stijgt het bevolkingsaandeel van de gepensioneerden – die netto uit de schatkist ontvangen.[12] Dit effect is de komende tien jaar extra sterk, wanneer de massa van de in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog geboren *babyboomers* met pensioen gaat.[13]

Een verkenning van de perspectieven voor de sociale zekerheid tot en met 2025 moet dus beginnen bij nu voorziene veranderingen in omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking. Projecties van demografen houden geen rekening met uitzonderlijke omstandigheden, zoals een epidemie die een deel van de bevolking wegvaagt, grootschalige natuurrampen en een oorlog die veel slachtoffers maakt. Nu zulke eventualiteiten buiten beschouwing blijven, is de bevolkingsprognose voor 2025 tamelijk robuust. Veruit de meeste mensen die dan leven, lopen nu al rond. Hoeveel baby's elk jaar worden geboren, laat zich redelijk voorspellen.[14] Wellicht dat mensen gemiddeld nog (iets) langer zullen leven dan waarvan de demografen nu uitgaan. Dat brengt pensioenfondsen al snel in problemen. De invloed van een nog sterkere dan nu verwachte toename van de gemiddelde levensverwachting op de omvang van de totale bevolking blijft, over de komende twaalf jaar gezien, toch vrij gering.

Meer onzekerheid bestaat over de omvang van het uitgaande en het inkomende personenverkeer. Hoeveel emigranten ons land de komende jaren blijvend de rug toekeren, hangt van diverse factoren af. De grootste onzekerheid kleeft aan het immigratiecijfer. De instroom van politieke en economische vluchtelingen hangt samen met onlusten, vervolging en armoede in landen buiten het grondgebied van de Europese Unie. Ook het strenger geworden Nederlandse asielbeleid heeft invloed. Ten slotte is het een gegeven dat een bloeiende economie als een magneet economische vluchtelingen aantrekt.[15]

---

11 Op zichzelf beschouwd is de ontgroening gunstig voor de overheidsfinanciën: er is minder geld nodig voor onderwijs en kinderbijslag. De daling van het geboortecijfer draagt echter bij aan de vergrijzing.

12 Zie figuur 4-3 in onderdeel 4.4.

13 De verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal personen van 20 tot 65 jaar bereikt omstreeks 2040 een piekwaarde van circa veertig procent; daarna neemt dit kengetal enigszins af door de daling van het aantal *babyboomers*. Zie Van Duin en Stoeldraijer (2012).

14 Het CBS verwacht dat het aantal kinderen per vrouw de komende decennia stabiel blijft op circa 1¾, zodat jaarlijks ongeveer 180 duizend kinderen worden geboren.

15 In de bevolkingsraming van het CBS is aangenomen dat het saldo van emigratie (ruim 110 duizend per jaar) en immigratie (bijna 130 duizend per jaar) van ongeveer 15 duizend per jaar in de loop van de jaren constant blijft.

Om te beginnen geeft tabel 14-1 enkele cijfers over de verwachte omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking. Deze prognose vormt de basis voor berekeningen van het Centraal Planbureau over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.[16] In de periode tot en met 2025 zet de ontgroening door. Ten opzichte van de stand in 2011 daalt het aantal jongeren met tweehonderdduizend. Het aandeel van de leeftijdsgroep 0-19 jaar in de totale bevolking loopt terug van 23 procent tot 21 procent. Het arbeidsaanbod komt traditioneel hoofdzakelijk uit de leeftijdsgroep 20-64 jaar. Het aandeel van deze 'werkpaarden' daalt van 61 procent tot 56 procent van de totale bevolking. In 2025 is het aantal mogelijke rekruten voor de arbeidsmarkt driehonderdduizend lager dan aan het begin van de jaren tien. De vergrijzing zet in hoog tempo door. Het aandeel van de ouderen in de bevolking neemt toe van 16 procent in 2011 tot 23 procent in 2025. Tegen die tijd is bijna een kwart van de bevolking 65 jaar of ouder!

Inmiddels is een meer recente bevolkingsprognose beschikbaar. Die wijkt in één belangrijk opzicht af van de hier gebruikte prognose. Door de hogere levensverwachting zet de vergrijzing volgens de laatste inzichten nog wat sterker door. Omdat het Centraal Planbureau nog geen recentere vergrijzingsstudie heeft gepubliceerd,[17] worden de gevolgen van ontgroening en vergrijzing voor de nationale economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën hierna gebaseerd op de studie uit 2010 – en de daaraan ten grondslag liggende bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel 14-1 **Bevolking, leeftijdsgroepen en werkgelegenheid**
(aantallen × 1.000 en in procenten van de totale bevolking)

	2011		2020		2025	
Bevolking	16.690	100	17.175	100	17.405	100
waarvan						
• 0-19 jaar	3.903	23	3.765	22	3.703	21
• 20-64 jaar	10.114	61	9.925	58	9.831	56
• 65-66 jaar	341	2	410	2	442	3
• 67+	2.332	14	3.074	18	3.429	20
Arbeidsaanbod[a]	8.067		8.159		8.059	
Werkgelegenheid[b]	6.598		6.690		6.609	

a Arbeidsaanbod in personen.
b Werkgelegenheid in arbeidsjaren (volle banen).

Bronnen: Van der Horst *et al.* (2010), p. 35; mededeling Centraal Planbureau

16 Meer over deze vergrijzingsstudie van het Centraal Planbureau in onderdeel 1.5.
17 Het ligt in de bedoeling dat de vierde vergrijzingsstudie van het CPB in de loop van 2014 verschijnt.

Vooruitzichten voor de economie

In vergelijking met demografen hebben economen het lastig. In feite blijft elke stellige uitspraak over de ontwikkeling van de economie in de periode tot en met 2025 een slag in de lucht. Het risico is reëel, dat onze economie in de nabije toekomst aan grote schokken blootstaat. De kans dat die schokken zich daadwerkelijk voordoen, laat zich niet op voorhand bepalen. Twee mogelijke gebeurtenissen met dramatische gevolgen voor de Nederlandse economie zijn het ontstaan van een bankencrisis en het uiteenvallen van de eurozone.

Bankencrisis

Banken lenen het aan hen toevertrouwde spaargeld uit aan overheden met een tekort op hun begroting, aan ondernemingen met investeringsplannen, en aan mensen die een huis willen kopen of een andere kostbare aanschaf willen doen. De rente die banken op spaarrekeningen en deposito's vergoeden is een stuk lager dan de rente die zij op verstrekte leningen eisen. Een bank leeft voor een groot deel van deze positieve rentemarge. De ervaring leert dat banken meer kunnen uitlenen dan ze aan spaargeld in huis hebben, want in normale omstandigheden zullen spaarders nooit allemaal tegelijk hun geld van de bank halen. Zo'n *run on the bank* ontstaat pas, wanneer mensen bang zijn dat de bewaarder van hun spaargeld op omvallen staat.

De afgelopen kwarteeuw zijn bankiers bij de kredietverlening bijna zonder uitzondering uit de bocht gevlogen. Zij hebben in verhouding tot het eigen vermogen – het aandelenkapitaal plus de in het verleden ingehouden winsten – onverantwoord veel geld geleend aan overheden, krediet verschaft voor de financiering van bedrijfsovernames en de ontwikkeling van onroerendgoedprojecten, en zij toonden zich bovendien scheutig met leningen aan huizenkopers. Elke euro die schuldenaren van de verstrekte leningen niet aflossen drukt de winst. De winst kan omslaan in verlies. Door verliezen smelt het eigen vermogen weg. Door de hoogopgevoerde kredietverlening is de doorsneebank failliet, wanneer drie tot vier procent van de verstrekte kredieten niet netjes wordt terugbetaald. De bank heeft dan een acuut 'solvabiliteitsprobleem'. Al voordat het zover is, wanneer geruchten beginnen te circuleren dat een bank in de problemen is geraakt, ontstaat een *run on the bank*. Die heeft dan geen middelen meer in huis om de rekeninghouders hun geld uit te betalen. De bank heeft nu ook een levensgroot 'liquiditeitsprobleem'. De explosie van de kredietverlening die banken in de problemen kon brengen was mogelijk, door de vérgaande deregulering van het bankwezen en de financiële markten in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw.[18] Overheden schaften toen tal van beperkende regels af, hoewel het verleden leert dat die regels hard nodig zijn om bankiers in het gareel te houden.

Naarmate banken minder kritisch keken aan wie zij geld uitleenden, nam de kans toe dat een deel van de leningen nooit zou worden terugbetaald. Dat blijkt, wanneer in de tweede helft van de jaren nul de zeepbellen op markten voor onroerend goed knappen. Zulke tegenvallers drukken de winst van de bank. Bij een reeks grote tegenvallers draait de bank verlies. Dat moet worden aangezuiverd door in te teren op het eigen vermogen. De meeste banken in de eurozone zijn op dit moment ondergekapitaliseerd. In verhouding tot de risico's op de verstrekte leningen beschikken zij over te weinig bufferkapitaal om tegenvallers op te vangen. Dat bufferkapitaal bestaat uit het eigen vermogen – verschaft door de aandeelhouders, en gevormd uit in het verleden niet aan de aandeelhouders uitgekeerde winsten.

De centrale banken van 59 landen en de Europese Centrale Bank verenigen hun krachten via de in Bazel gevestigde Bank for International Settlements (BIS). De afgelopen jaren heeft het

18 Het is te gemakkelijk om uitsluitend de bankiers als schuldigen aan te wijzen. Blinder (2013, p. 27-91) geeft een fascinerende analyse van de uiteenlopende oorzaken van de financiële crisis.

Basel Committee on Banking Supervision van de BIS richtlijnen vastgesteld om banken te dwingen hun eigen vermogen te versterken.[19] Het zal evenwel nog vele jaren duren, voordat de sector voldoende buffers heeft gevormd om zonder hulp van overheden en centrale banken grote tegenslagen op te vangen. Zo hebben veel Europese grootbanken enorme bedragen geleend aan overheden in de 'olijflanden'. Ondanks steun aan die landen uit noodfondsen van de Europese Unie is het de vraag of de bedoelde banken alle uitstaande leningen zullen terugzien. Verder moeten tal van banken nog verliezen afboeken op hun kredieten aan de vastgoedsector. Daar komt bij dat zij momenteel ook geld verliezen op leningen aan bedrijven, die door de crisis in financiële problemen zijn geraakt.

Een ondeugdelijk gekapitaliseerde bank, die door haar bufferkapitaal heen is, behoort failliet te gaan. Systeemrelevante banken zijn evenwel zo belangrijk voor het functioneren van de economie, dat overheden het niet aandurven ze te laten omvallen ('*too big to fail*'). Bij het faillissement van een grootbank loopt het betalingsverkeer vast, raken miljoenen spaarders en rekeninghouders hun geld kwijt en hapert de kredietverlening aan het bedrijfsleven. De kans op domino-effecten is daarbij levensgroot. Omdat banken bij elkaar in het krijt staan, kan het faillissement van een grootbank als een uitslaande brand om zich heen grijpen en het hele bankenlandschap in de as leggen. Dat is de voornaamste reden dat nationale overheden in 2008 en 2009, na het uitbreken van de crisis, hun banken op kosten van de belastingbetalers te hulp schieten. Aandeelhouders, bezitters van door banken uitgegeven schuldpapier en grote spaarders[20] ontspringen hierdoor de dans.[21] De Europese Centrale Bank helpt een handje, door banken heel goedkoop geld te verschaffen.

Ondanks al deze initiatieven blijft de bankensector in Europa bijzonder kwetsbaar, zolang de eigen vermogens niet op het vereiste niveau zijn gebracht.

Buffers voor de banken

De momenteel meest gebruikte maatstaf om de soliditeit van een bank te bepalen is de '*core-tier-1-ratio*'. Dit verhoudingsgetal geeft aan hoeveel eigen vermogen van de bank staat tegenover het totaal van de naar risico gewogen uitstaande kredieten. De Nederlandse grootbanken zitten met deze ratio allemaal boven de minimaal vereiste tien procent. Volgens de BIS-regels mogen banken grotendeels hun eigen rekenmodellen gebruiken om het risico van verstrekte leningen te waarderen. Dit lokt manipulatie van de *core-tier-1-ratio* uit. Die gaat immers omhoog, wanneer een bank het risico op verstrekte leningen lager inschat. Nu elke bank het risico op leningen zelf vaststelt, komen ze al snel uit op verschillende kapitaalbuffers voor dezelfde portefeuille met uitstaande leningen. Dat is raar.

De '*leverage ratio*' – het eigen vermogen in procenten van het balanstotaal – is niet vatbaar voor manipulatie. Onze grootbanken zitten met deze ratio tussen drie en vier procent.

19 Zie: Bank for International Settlements (2013), p. 93-99.

20 Kleine spaarders en mensen met een normaal tegoed op hun betaalrekening ontspringen de dans, doordat hun geld tot € 100.000 is beschermd door het 'depositogarantiestelsel'.

21 Dit gaat veranderen. Bij de reddingsactie voor Cyprus in het voorjaar van 2013 en bij de nationalisatie van SNS Reaal bloeden behalve de aandeelhouders van de banken ook obligatiehouders en grote spaarders. Dit wordt in de Europese Unie, zo ligt in de bedoeling, straks de regel.

Vanaf 2018 is een *leverage ratio* van minimaal drie procent internationaal verplicht. Nederland werkt aan wetgeving om daar vier procent van te maken. Dat klinkt als een klein verschil, maar om te voldoen aan deze strengere eis zouden banken enkele tientallen miljarden euro extra moeten vinden – door nieuwe aandelen uit te geven en de ingehouden winst op te voeren, bijvoorbeeld door de salarissen en bonussen te matigen. Banken zijn niet enthousiast over zo'n verdere ophoging van hun kapitaalbuffers. Dat is puur eigenbelang. Hoe kleiner het eigen kapitaal is, hoe hoger het rendement – de winst in procenten van het eigen vermogen. Dat is goed voor de beurskoers van de bankaandelen. Bankpersoneel dat zijn bonus in aandelen krijgt, wordt zo slapend rijk. Ook de zittende aandeelhouders zijn vanzelfsprekend niet blij. Door de uitgifte van extra aandelen verwatert hun belang en zij zien de koers van hun bankaandelen kelderen.

De bank loopt bij kleine buffers weliswaar een veel grotere kans om na tegenslag om te vallen, maar dat risico wordt afgewenteld op de belastingbetalers. De overheid kan namelijk niet toelaten dat systeembanken omvallen. Admati en Hellwig bepleiten daarom dat banken een eigen vermogen moeten aanhouden van tussen twintig en dertig procent van hun balanstotaal.[22] Die eis stellen banken ook minimaal aan bedrijven, wanneer die een lening bij ze aanvragen. Vroeger waren buffers van vijftien procent of meer bij banken normaal. Om de risico's voor belastingbetalers in te perken, pleiten enkele Nederlandse academici voor een *leverage ratio* van tien procent.[23] Daarvan zou de helft moeten bestaan uit gewoon eigen vermogen (verkregen door uitgifte van aandelen en winstinhouding) en kan de andere helft bestaan uit 'coco's'. Zulke *contingent convertibles* zijn obligaties die het karakter van een aandeel krijgen, wanneer de kapitaalratio onder een bepaald niveau zakt.

Valt de eurozone uit elkaar?

Om probleembanken via kapitaalinjecties en nationalisaties overeind te kunnen houden, zien heel wat overheden zich de laatste jaren gedwongen enorme bedragen te lenen. Mede door deze hulpacties is de overheidsschuld in een aantal gevallen hoog opgelopen.[24] De meeste lidstaten van de Europese Unie torsen een omvangrijke schuld en ze hebben een zwaar ondergekapitaliseerd bankwezen; desondanks hebben zij toegang tot de kapitaalmarkt. Blijkbaar koesteren partijen op financiële markten de verwachting dat de toekomstige economische groei in Duitsland, en ook Frankrijk, voldoende is om de rente en de aflossing van de schuld op te brengen en dat de banken van deze landen zonder omvangrijke overheidssteun zullen overleven. Anders valt moeilijk te verklaren dat beide Europese grootmachten nog altijd tegen een relatief lage rente op de kapitaalmarkt terechtkunnen. Landen die in dit opzicht minder vertrouwen genieten betalen een hogere rente (Italië, Spanje) of ze konden jarenlang zelfs helemaal niet meer op de kapitaalmarkt terecht (Griekenland, Portugal).

Om het vertrouwen van de financiële markten terug te winnen en in ruil voor financiële steun eist de Europese Commissie, daarbij aangespoord door noordelijke lidstaten van de munt-

22 Admati en Hellwig (2013), p. 179.

23 Harald Benink, Clemens Kool, en Mark Sanders (2013), Kabinet moet meer doen om belastingbetaler te behoeden voor het redden van banken, *Het Financieele Dagblad*, 16 november.

24 Overigens is de scherpe stijging van de overheidsschuld in de Verenigde Staten en ook in Nederland vooral te wijten aan de omvangrijke begrotingstekorten van de laatste jaren.

unie, dat probleemlanden hun overheidsfinanciën saneren. Met name in Portugal en Griekenland bestaat verzet tegen de volgens de bevolking van buitenaf opgelegde saneringsmaatregelen. Het is niet uitgesloten dat een moment aanbreekt waarop in deze landen een parlementaire meerderheid ontbreekt om het saneringsbeleid voort te zetten. Voldoen zij niet langer aan de harde voorwaarden die Brussel en het Internationaal Monetair Fonds stellen, dan lijkt het vertrek van zo'n probleemland uit de eurozone uiteindelijk onafwendbaar. Tenzij alsnog een fors deel van zijn overheidsschuld wordt kwijtgescholden. Kwijtschelding zal echter op groot onbegrip stuiten bij de meeste kiezers in sterke landen uit de muntunie.

Mocht een eerste land de eurozone verlaten, dan kan gemakkelijk een sneeuwbaleffect optreden, doordat het vertrouwen in het ene na het andere land vervliegt. In sommige zwartgallige scenario's valt de muntunie volledig uit elkaar. Of er blijft een romp-unie over, met als leden een paar landen met een ijzersterke reputatie, zoals Duitsland, Finland en – hoogstwaarschijnlijk – ook Nederland.

De invoering van een gemeenschappelijke munt aan het eind van de vorige eeuw is primair een politiek project geweest.[25] Sommige economen waarschuwen al direct dat de landen die zich op dat moment aanmelden voor de muntunie in economisch opzicht te veel van elkaar verschillen. Tot dan weten landen met een in verhouding hoge groei van de (arbeids)kosten per eenheid product, hun internationale concurrentiepositie te handhaven door periodiek de eigen munt in waarde te verlagen. Zo'n devaluatie maakt producten voor afnemers in andere landen goedkoper. Zij hoeven minder van hun eigen, in verhouding harder geworden munt te betalen bij invoer van goederen uit het land dat zojuist de waarde van zijn nationale munt heeft verwaterd. Op deze manier hebben de olijflanden en ook Frankrijk het hoofd decennialang boven water weten te houden. Een devaluatie verbetert de concurrentiepositie van een land overigens alleen tijdelijk, doordat ingevoerde goederen duurder worden; een devaluatie veroorzaakt daarmee – via een haasje-overspel van lonen en prijzen – na verloop van tijd een binnenlandse prijsstijging die gelijk is aan de devaluatie. Om deze reden moesten de olijflanden voortdurend blijven devalueren, om hun internationale concurrentiepositie enigszins op peil te houden.

Nadat landen een gezamenlijke munt hebben ingevoerd, valt dit aanpassingsmechanisme weg. Landen waar de stijging van de arbeidskosten (veel) meer uitgaat boven de verbetering van de arbeidsproductiviteit dan bij hun handelspartners, zullen op enig moment de arbeidskosten moeten matigen. Die kosten zijn gelijk aan de brutolonen plus de door werkgevers betaalde sociale premies. Vooral de zuidelijke landen in de eurozone – die vroeger aan de lopende band hun munt devalueerden – moeten dit recept slikken. Praktisch gesproken kunnen, binnen een muntunie met vrij kapitaalverkeer, landen met een relatief hoge groei van de arbeidskosten per eenheid product hun concurrentiekracht uitsluitend herstellen door de lonen fors te matigen. Sommigen suggereren als alternatief dat landen uit het noorden van de eurozone accepteren dat hun sterke concurrentiepositie verzwakt, door de lonen extra te laten stijgen. Een hogere loonstijging komt echter niet zomaar tot stand. Daarvoor is vereist dat het effectieve arbeidsaanbod in de noordelijke zone vermindert, bijvoorbeeld door verhoging van de uitkeringen in verhouding tot de lonen, verlaging van de pensioenleeftijd of een militantere opstelling van de vakbonden, die ertoe leidt dat zij hogere lonen weten af te dwingen. Het ligt niet voor de hand dat de zuidelijke lidstaten langdurig plezier zouden hebben van een langs deze weg bereikte verbetering van hun concurrentiepositie, want de verzwakking van de noordelijke economieën zal de vraag naar hun exporten verminderen. Als de arbeidskosten in de zuidelijke landen (in

25 Zie bijvoorbeeld Marsh (2009) en Szász (2001).

verhouding tot de arbeidsproductiviteit) te hoog blijven, dan hebben werklozen uit deze landen slechts één uitweg. Zij kunnen werk zoeken in andere lidstaten van de Europese Unie, waar de economie bloeit. Die trend begint in Europa op gang te komen.

14.3 Een basispad voor de economie

Zoals demografen de gevolgen van epidemieën, natuurrampen en oorlogen negeren, veronderstellen economen bij hun vooruitberekeningen dat het financiële systeem niet zal ontsporen en dat de eurozone overleeft. Ook dan blijven natuurlijk tal van onzekerheden over. Cruciaal is hoe hard de economie naar verwachting zal groeien. Bij de formatie van het kabinet-Rutte II gingen politici op gezag van het Centraal Planbureau voor de periode 2013-2017 uit van gemiddeld 1¼ procent economische groei per jaar. Daarop baseerden zij hun afspraken. In het eerste jaar van de lopende kabinetsperiode krimpt de economie met bijna 1 procent. Voor het tweede jaar wordt een bescheiden groei van een ¾ procent voorzien.[26] Bij dit vooruitzicht is rekening gehouden met de nadelige invloed op de economische groei van het pakket van netto zes miljard euro aan extra tekortverbeterende maatregelen, dat in de rijksbegroting voor 2014 is vervat. In de periode 2015-2017 moet onze economie dan met gemiddeld twee procent per jaar toenemen, om de opgelopen groeiachterstand goed te maken. Zo'n groeipercentage is haalbaar, wanneer de komende jaren de uitvoer aantrekt en consumenten in eigen land de euro's weer durven laten rollen. Maar of dat gaat gebeuren, is de vraag.

Inmiddels noopt de tegenvallende groei het kabinet al binnen acht maanden na zijn aantreden tot het ontwerpen van een aanvullend pakket bezuinigingen en lastenverzwaringen ter grootte van de genoemde zes miljard euro. Een overtuigender bewijs van de betrekkelijkheid van vooruitberekeningen, hoe de overheidsfinanciën zich zullen ontwikkelen, valt bijna niet te leveren. Bij onderhandelingen over een nieuw regeerakkoord hebben politici echter behoefte aan cijfermatige vastigheid. Het planbureau levert de gevraagde cijfers op bestelling. Het CPB benadrukt als eerste de onzekerheden die aan de geleverde cijfers kleven. Als het goed is, beseffen de spelers rondom het Binnenhof de betrekkelijke waarde van wat zij krijgen voorgeschoteld.

Voor een langere termijn dan de reguliere kabinetsperiode van vier jaar zijn zulke exercities niet geschikt. In dat geval kunnen toekomstscenario's instructief zijn. Voorspellende waarde hebben die niet. Scenario's laten op basis van een set meer of minder aannemelijke veronderstellingen zien wat de toekomst in petto zou kunnen hebben.[27]

Het basispad

De twee in het volgende onderdeel naar voren geschoven scenario's voor de ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën in de periode tot en met 2025 zijn afgezet tegen het 'basispad' uit de meest recente vergrijzingsstudie van het Centraal Planbureau.[28] Startpunt voor deze studie *Vergrijzing Verdeeld* was de begroting voor 2015, zoals die in 2010 zonder nader beleid werd verwacht. Het basisscenario houdt dus geen rekening met na 2010 genomen maatregelen, voor zover die doorwerken in de begrotingscijfers. De vergrijzingsstudie rapporteerde destijds voor 2015 een houdbaarheids*tekort* van 29 miljard euro.[29] Bij integrale uitvoering van het regeer-

26 Centraal Planbureau (2014), p. 14.
27 Zie onderdeel 9.1.
28 Van der Horst *et al.* (2010).
29 Dit tekort is gelijk aan de verbetering van het structurele begrotingssaldo die nodig is om in 2015 houdbare overheidsfinanciën te bereiken.

akkoord van het kabinet-Rutte II slaat dit tekort naar de inzichten uit oktober 2012 om in een houdbaarheids*overschot* van zeven miljard euro in 2017.[30] Dit verschil in uitkomsten van 36 miljard euro vormt geen bezwaar tegen de hier gekozen aanpak. De bedoeling is vooral om (1) te laten zien hoe gevoelig de sociale uitgaven op een termijn van tien tot vijftien jaar zijn voor een andere ontwikkeling van de economie en (2) de impact van een andere economische ontwikkeling te tonen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De exacte startpositie doet daarbij niet ter zake.

Het hier bewandelde basispad strookt volledig met dat in de CPB-studie *Vergrijzing Verdeeld*. Nieuw is alleen, dat de uitkomsten worden gegeven voor het jaar 2025.[31] Van groot belang voor het economische draagvlak van de verzorgingsstaat is hoe het arbeidsaanbod zich ontwikkelt. De participatie van vrouwen neemt naar verwachting verder toe. Tabel 14-1 laat zien dat de groei van de werkgelegenheid – uitgedrukt in arbeidsjaren[32] – desondanks achterblijft bij die van de bevolking. Dat komt onder andere, doordat vooral de participatie van vrouwen en oudere werknemers toeneemt. Veel mensen uit deze groepen werken in deeltijd.

De groei van de economie hangt niet alleen af van de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Ook de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit is van groot belang. In 2010 rekent het Centraal Planbureau met een verbetering van de arbeidsproductiviteit per uur van gemiddeld 1,7 procent per jaar. Met dat percentage zou de productie per gewerkt uur dus jaarlijks toenemen. Dat is stevig, gezien de langjarige dalende trend.[33] In 2012 prikt het planbureau, in navolging van de vergrijzingsstudie van de Europese Commissie, de haalbare productiviteitsverbetering op gemiddeld anderhalf procent per jaar.

Economisch model GAMMA

Het Centraal Planbureau heeft de projecties voor economie en overheidsfinanciën gemaakt met een 'algemeenevenwichtsmodel', GAMMA genoemd. In dit model zijn prijzen van arbeid, kapitaal en goederen volkomen flexibel, zodat de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt en de goederenmarkt voortdurend in evenwicht verkeren. Het model houdt dus geen rekening met conjuncturele onevenwichtigheden. Verder bevat het model een gedetailleerde boekhouding van de overheid. Leden van huishoudens beschikken over bovenmenselijke eigenschappen. Bij elke beslissing hoeveel zij zullen werken en sparen nemen zij steeds de rest van hun leven in aanmerking, zodat zij over hun hele 'levenscyclus' de grootste behoeftebevrediging bereiken. Daarbij streven zij er niet naar geld aan hun kinderen na te laten. Het model is gevuld met cijfers voor 2008 uit de nationale boekhouding van het CBS. Over het realiteitsgehalte van algemeenevenwichtsmodellen en de daarmee gevonden resultaten zijn economen het onderling niet eens.

30 Dit overschot is de verslechtering van het structurele begrotingssaldo, die mogelijk is terwijl de overheidsfinanciën dan toch nog juist houdbaar blijven.

31 *Vergrijzing Verdeeld* geeft specifieke uitkomsten voor de jaren 2020, 2040 en 2060.

32 Een arbeidsjaar is gelijk aan een volle baan. Twee mensen die halftime werken tellen dus mee voor één arbeidsjaar.

33 Zie figuur 9-2 in onderdeel 9.6.

Vergrijzing, ontwikkeling van de werkgelegenheid en productiviteitsgroei hebben aanzienlijke gevolgen voor de overheidsfinanciën. Bij zijn projectie maakt het planbureau onderscheid tussen overheidsuitgaven die wel en die niet aan individuen zijn toe te rekenen. De toerekenbare overheidsuitgaven houden doorgaans verband met de leeftijd van burgers. Leeftijdsafhankelijk zijn met name de uitgaven aan onderwijs, zorg en sociale zekerheid. Deze uitgaven worden omgerekend tot een gemiddeld bedrag per persoon uit elke leeftijdsgroep. Verandert de omvang van die leeftijdsgroep, dan ademen de overheidsuitgaven voor deze leeftijdsspecifieke voorzieningen mee.

Naar de toekomst toe gaat het planbureau uit van 'constante arrangementen'.[34] Alle bestaande regelingen van de overheid blijven ongewijzigd van kracht. Verondersteld is dat voor elke regeling en voorziening geldt dat de reële uitgaven per persoon uit elke leeftijdsgroep meegroeien met de arbeidsproductiviteit en de reële loonstijging die door de verbetering van de arbeidsproductiviteit mogelijk is. De sociale uitkeringen (AOW, bijstand en zo verder) blijven dus in een vaste verhouding staan tot de lonen. Anders gezegd, de uitkeringen zijn welvaartsvast. Hetzelfde geldt voor het onderwijs en de zorg. Ook hier zijn de uitgaven per gebruiker (kind, oudere) gekoppeld aan de loonontwikkeling, zodat ook in de toekomst in beginsel dezelfde kwaliteit van onderwijs en zorg kan worden geboden. Tegenover iedere leerling staan in de toekomst evenveel leraren als nu, en tegenover iedere oudere evenveel verzorgers als nu. De salarissen van leraren en verzorgers stijgen mee met de algemene loonontwikkeling.

Overheidsuitgaven voor collectieve goederen – zoals openbaar bestuur, politie en defensie – zijn moeilijk aan individuele ontvangers en leeftijdsgroepen toe te rekenen. Het planbureau neemt aan dat de overheid voor deze bestemmingen tot in lengte van jaren een constant percentage van de economie uittrekt.

Voor de inkomsten van de overheid volgt het planbureau een vergelijkbare benadering. Het uitgangspunt van constante arrangementen betekent hier dat mensen tot in de verre toekomst een gelijkblijvend percentage van hun inkomen (inkomstenbelasting en sociale premies) en van hun consumptie (btw, accijnzen, milieubelastingen) bijdragen aan de schatkist. De aardgasopbrengsten dalen geleidelijk en vallen tegen het midden van deze eeuw volledig weg.

Door de veronderstelling van constante arrangementen te combineren met de door demografen verwachte veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking ontstaat een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van de overheid op lange(re) termijn.

Tabel 14-2 toont de bij deze uitgangspunten en veronderstellingen gevonden niveaus van de overheidsuitgaven voor twee peiljaren: 2020 en 2025. Het uitgavenpeil loopt tussen 2011 en 2025 op met 1,4 procent van de economie. De in verhouding forse stijging van de uitgaven voor de AOW en de collectief gefinancierde gezondheidszorg wordt voor bijna de helft gecompenseerd door een daling van de onderwijsuitgaven en de 'overige uitgaven'. Deze daling treedt al op in de periode tot en met 2015.[35] Het gaat hierbij vooral om bezuinigingen op de uitgaven voor het openbaar bestuur en diverse subsidies.

Tabel 14-3 toont voor de periode tot en met 2025 het beloop van de inkomsten van de overheid. Uitgangspunt is dat mensen tot in de verre toekomst gelijkblijvende percentages van hun inkomen en van hun consumptie bijdragen aan de schatkist. Toch stijgt de opbrengst van zowel de heffingen op het inkomen als de belastingen op de consumptie sterker dan de economie groeit.

34 Van der Horst *et al.* (2010), p. 16.
35 Zie tabel 2-4 in: Van der Horst *et al.* (2010), p. 46.

Tabel 14-2 **Overheidsuitgaven zonder budgettaire maatregelen**[a]
(procenten van de economie)

	2011	2020	2025	mutatie[b]
Sociale zekerheid	12,6	12,8	13,6	1,0
• Algemene Ouderdomswet	4,9	6,0	6,7	1,8
• arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	1,8	1,5	1,5	-0,3
• werkloosheidsuitkeringen	1,4	1,0	1,0	-0,4
• overige uitkeringen	4,4	4,3	4,4	0,0
Zorg	9,8	10,8	11,7	1,9
Onderwijs	5,5	5,2	5,2	-0,3
Overige uitgaven	22,4	21,2	21,2	-1,3
Totale uitgaven	50,3	50,1	51,7	1,4

a Volgens het basispad uit *Vergrijzing Verdeeld*.
b Verandering tussen 2011 en 2025.

Bron: Centraal Planbureau (2013g)

Dat is te danken aan de uitdijende groep van de gepensioneerden. Voor tabel 14-3 zijn de inkomsten van de overheid gedeeld door de waarde van de binnenlandse productie. De AOW-uitkeringen en de uitkeringen uit aanvullend pensioen tellen niet mee bij de binnenlandse productie.[36]

Tabel 14-3 **Overheidsinkomsten zonder budgettaire maatregelen**[a]
(procenten van de economie)

	2011	2020	2025	mutatie[b]
Inkomstenbelasting en sociale premies	22,3	23,3	23,8	1,5
Belastingen op consumptie	13,2	13,8	14,4	1,2
Overige inkomsten (inclusief aardgasbaten)	9,9	10,3	9,7	-0,2
Totale inkomsten	45,3	47,4	47,8	2,5

a Volgens het basispad uit *Vergrijzing Verdeeld*.
b Verandering tussen 2011 en 2025.

Bron: Centraal Planbureau (2013g)

Het bedrag beneden de breukstreep wordt dus niet beïnvloed door het relatief snel stijgende pensioeninkomen. Het bedrag boven de breukstreep neemt door de stijgende pensioenen echter met vele miljarden euro toe. De groeiende groep ouderen betaalt over het per gepensioneerde gemiddeld steeds hogere pensioeninkomen inkomstenbelasting en premie voor de so-

36 Zie onderdeel 3.1.

ciale ziektekostenverzekeringen AWBZ en Zvw. Ouderen krijgen dankzij de stijgende pensioeninkomens ook steeds meer te besteden. Hierdoor neemt ook de opbrengst van de btw en de accijnzen extra toe. Doordat de opbrengst van het aardgas voor de schatkist terugloopt, dalen de overige inkomsten.

Tabel 14-4 geeft de omvang van het begrotingstekort. Dit verbetert met ruim 1 procent van de economie, doordat de inkomsten van de overheid in de beschouwde periode sterker toenemen dan de uitgaven. Op langere termijn kantelt dit beeld, en neemt het tekort juist onhoudbaar toe.[37]

Het gepresenteerde beeld van de overheidsfinanciën is aan de ene kant te somber. De veronderstelling over constante arrangementen betekent dat de ontwikkeling van de uitgaven voor de sociale zekerheid wordt *over*schat. Aan de cao-lonen gekoppelde uitkeringen stijgen namelijk minder snel dan uitkeringen die meegroeien met de verdiende lonen. En dat laatste is het geval bij de veronderstelde constante arrangementen (zie het kader). Daar staat tegenover dat bij de methode van het planbureau de groei van de zorguitgaven mogelijk schromelijk wordt onderschat. De zorgkosten per persoon uit elke leeftijdsgroep stijgen – zo wordt verondersteld – reëel met 1,7 procent per jaar, terwijl de werkelijke kostenstijging, ongerekend de invloed van de demografische veranderingen en veranderingen in het overheidsbeleid, de afgelopen tien jaar bijna dubbel zo hoog was. Anderzijds wordt de toekomstige opbrengst van de inkomensheffing vermoedelijk *onder*schat (zie kader). In de eerste helft van de jaren twintig zet een verslechtering van het begrotingssaldo in. Het tekort loopt in de daaropvolgende decennia sterk op en wordt onhoudbaar, doordat overheidsschuld en rentelasten exploderen.

Tabel 14-4 **Begrotingstekort** (procenten van de economie)

	2011	2020	2025	mutatie[a]
Totale overheidsuitgaven (zie tabel 14-2)	50,3	50,1	51,7	1,4
Totale overheidsinkomsten (zie tabel 14-3)	45,3	47,4	47,8	2,5
Begrotingstekort	5,0	2,7	3,9	-1,1

a Verandering tussen 2011 en 2025.

Constante arrangementen

Bij 'constante arrangementen' volgen de uitkeringen de stijging van de lonen. De (reële) loonstijging van gemiddeld 1,7 procent per jaar kent twee componenten: de verhoging van de cao-lonen met 1,2 procent, plus een 'incidentele' component van een half procent.[38] Volgens de wet zijn de uitkeringen alleen gekoppeld aan de cao-lonen. Wordt tot 2025 alleen de wettelijke koppeling toegepast, dan stijgen de uitga-

37 Van der Horst *et al.* (2010), p. 50.

38 Het begrip 'incidenteel' wordt toegelicht in onderdeel 3.2. Overigens maakt het CPB-model GAMMA geen onderscheid tussen de stijging van de cao-lonen en de incidentele component van de loonstijging. De hier genoemde incidentele component van een half procent per jaar past bij de inschatting van Lever (2005), p. 8 en volgende.

ven voor de sociale zekerheid dus minder snel dan bij constante arrangementen. De keuze van het planbureau valt te verdedigen. Anders groeien lonen en uitkeringen op de lange duur wel heel ver uit elkaar. De kans dat de uitkeringen in de periode tot en met 2025 – in aanvulling op de koppeling aan de cao-lonen – tevens worden verhoogd met het 'incidenteel' is echter klein. Overigens is de incidentele loonstijging in de afgelopen dertig jaar geen enkele keer doorgegeven aan de uitkeringsontvangers.

De lengten van de tariefschijven en de heffingskortingen van de inkomensheffing worden in beginsel volautomatisch gecorrigeerd voor de inflatie. Anders zouden belastingbetalers van wie het inkomen slechts gelijke pas houdt met de geldontwaarding doorschuiven naar schijven met een hoger tariefpercentage, zonder dat hun koopkracht is toegenomen, en zou de waarde van de heffingskortingen worden uitgehold. Doorgaans stijgt het inkomen sneller dan de prijzen. Voor inkomensstijgingen die leiden tot meer koopkracht worden de lengten van de tariefschijven van de inkomensheffing niet automatisch gecorrigeerd. Doordat de koopkracht jaarlijks stijgt in lijn met de productiviteit (met 1,7 procent), komen grote groepen belastingbetalers volgens de wet in zwaarder belaste schijven terecht. Hun belastingdruk loopt dus op. Het planbureau gaat echter uit van een gelijkblijvende belastingdruk. Wordt tot en met 2025 uitsluitend de wettelijk geregelde automatische inflatiecorrectie toegepast, dan stijgt de belastingdruk wel en brengt de inkomensheffing (veel) meer op dan bij constante arrangementen. Sinds de belastingherziening in 2001 is het inkomen van waaraf mensen het toptarief van 52 procent betalen stapsgewijs met twintig procent opgetrokken. De totale inflatie was in deze periode nog iets hoger. Conclusie: zelfs de automatische inflatiecorrectie is in de beschouwde periode niet volledig toegepast.

Dat weten ze op het planbureau ook. De veronderstelde constante arrangementen zijn dan ook niet bedoeld als beste benadering van de toekomstige begrotingscijfers. De exercitie probeert vooral te verkennen of de overheidsfinanciën houdbaar zijn.

14.4 Twee toekomstscenario's voor de economie

Desgevraagd heeft het Centraal Planbureau – ten opzichte van het basispad – twee scenario's geanalyseerd op de gevolgen voor de economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.[39] Het belangrijkste verschil tussen beide varianten zit in de veronderstelde verbetering van de arbeidsproductiviteit. In het basispad neemt die jaarlijks met 1,7 procent toe. In het scenario Laag verbetert de productiviteit jaarlijks met slechts een half procent. In het scenario Hoog neemt de productiviteit vier keer zo snel toe, met gemiddeld twee procent per jaar.[40] Ook het deel van de potentiële beroepsbevolking dat is ingeschakeld bij de productie varieert. In vergelijking met het basispad ligt de werkgelegenheidsgraad van zowel mannen als vrouwen in 2025 1 procentpunt lager (Laag) respectievelijk 1 procentpunt hoger (Hoog). Bij beide varianten is in beginsel vastgehouden aan het concept van constante arrangementen, zoals gedefinieerd door het Centraal Planbureau. Op dit uitgangspunt zijn op verzoek evenwel twee inbreuken gemaakt. Ten eerste is aangenomen dat de zorguitgaven sneller toenemen dan in het basispad. In het lage

39 Centraal Planbureau (2013g).
40 Deze afwijkende groei geldt voor de gehele analyseperiode, dat is tot en met het jaar 2200.

scenario stijgen de zorguitgaven tot en met 2025 jaarlijks een half procentpunt sneller. In het hoge scenario ligt de groei van de zorguitgaven in deze periode jaarlijks 1 procentpunt hoger dan in het basispad.[41]

Ten tweede is aangenomen dat de uitkeringen in beide scenario's tot en met 2017 minder snel toenemen dan de verdiende lonen.[42] In het basispad groeien de uitkeringen mee met de inflatie plus de productiviteitsverbetering. In Laag blijven de uitkeringen cumulatief drie procent achter bij de verdiende lonen, in Hoog cumulatief met meer dan twaalf procent. De lagere uitkeringen zouden het gevolg kunnen zijn van 'ontkoppeling' van de cao-lonen.[43] De totale besparing voor de overheidsfinanciën vanwege de lagere uitkeringen is 0,2 procent van de economie in het lage scenario en 0,8 procent van de economie in het hoge scenario.

Na 2017 groeien alle uitkeringen weer mee met de verdiende lonen. Nu de lonen een tijdlang sneller zijn gestegen dan de uitkeringen, is het voor uitkeringsontvangers financieel aantrekkelijker geworden om een baan te aanvaarden. Volgens een ander model van het Centraal Planbureau (MIMIC) komt de werkgelegenheid door de lagere uitkeringen in het hoge scenario in 2025 circa veertigduizend arbeidsjaren hoger uit. Dit is bij de vooruitberekeningen meegenomen. In het lage scenario is het effect uiteraard kleiner, doordat de korting op de uitkeringen daar geringer is.

Gevolgen voor de overheidsfinanciën

Het bij de analyse van de scenario's gebruikte model GAMMA bevat een uitgebreide boekhouding van de overheid. Als uitkomst van het lage scenario liggen de overheidsuitgaven in 2025 bijna anderhalf procent van de economie hoger dan in het basispad (tabel 14-5). Dat komt allereerst door de groei van de zorguitgaven. Ook het aandeel van de overige uitgaven in de economie neemt toe. Het gaat met name om de rente-uitgaven. Het hoge scenario kent een flinke verbetering van de lonen. Aangezien de uitkeringen ten opzichte van de lonen een achterstand oplopen van meer dan tien procent, ontstaat bij de sociale zekerheid een besparing van ruim 1 procent van de economie. Die wordt echter meer dan volledig opgeslokt door het hogere budget voor de zorg. In dit scenario blijft het aandeel van de overige uitgaven in de economie ongewijzigd. Sommige van de desbetreffende uitgavenposten vallen iets hoger uit, maar daar staat tegenover dat in Hoog de schuldquote van de overheid lager is en de rente-uitgaven dus een minder groot beslag op de economie leggen.

Volgens het lage scenario liggen de totale inkomsten van de overheid – uitgedrukt in procenten van de economie – op een hoger peil dan in het basispad (tabel 14-6). Dat komt vooral, doordat de inkomstenbelasting en de sociale premies bijna 1 procent van de economie meer opleveren. Door de geringe economische groei zijn de pensioeninkomens ten opzichte van de economie hoger en dat geldt dus ook voor de over die pensioeninkomens betaalde belastingen. Verder

41 Aangenomen is dat de zorgpremies niet meestijgen met de hogere uitgaven. De hogere zorgkosten komen ten laste van de overheidsbegroting. Na 2025 groeien de zorguitgaven weer in het tempo van het basispad.

42 Het CPB kiest voor deze periode, omdat het net als bij de analyse van de verkiezingsprogramma's (Centraal Planbureau, 2012b) alleen besparingen inboekt, die in de reguliere kabinetsperiode kunnen worden gerealiseerd.

43 Die ontkoppeling versterkt de invloed van het achterwege blijven van de doorberekening van het 'incidenteel' in de hoogte van de uitkeringen, een maatregel die logischerwijs in dit scenario past.

Tabel 14-5 **Overheidsuitgaven in 2025 in twee scenario's**[a] (procenten van de economie)

	Basispad	Laag	Hoog
Sociale zekerheid	13,6	13,5	12,4
waarvan			
• Algemene Ouderdomswet	6,7	6,6	5,8
• arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	1,5	1,5	1,3
• werkloosheidsuitkeringen	1,0	1,0	1,0
• overige uitkeringen	4,4	4,4	4,2
Zorg	11,7	12,6	13,1
Onderwijs	5,2	5,2	5,1
Overige uitgaven	21,2	21,8	21,2
Totale uitgaven	51,7	53,1	51,8

a Ten opzichte van het basispad uit *Vergrijzing Verdeeld*.

Bron: Centraal Planbureau (2013g)

realiseren mensen zich in dit scenario dat zij tijdens de rest van hun leven minder zullen verdienen (dan in het basispad). Zij voeren hun besparingen daarom op, zodat zij later beter in hun behoeften kunnen voorzien. Over de extra besparingen gaan zij vermogensbelasting betalen.[44] Wie meer sparen, kunnen minder besteden. De belastingen op de consumptie – de btw en de accijnzen – brengen hierdoor juist minder op. De aardgasbaten blijven hetzelfde, maar zij maken een groter deel van de traag groeiende economie uit (noemereffect). Het aandeel van de overige inkomsten in de economie valt hierdoor wat hoger uit.

In het hoge scenario liggen de inkomsten uit alle drie onderscheiden bronnen, als percentage van de economie, juist (wat) lager dan in het basispad. Ook nu is het tanende aandeel van de inkomsten vooral toe te schrijven aan de ontwikkeling van de ontvangsten uit hoofde van de inkomstenbelasting en sociale premies, die relatief achterblijven.

Tabel 14-6 **Overheidsinkomsten in 2025 in twee scenario's**[a] (procenten van de economie)

	Basispad	Laag	Hoog
Inkomstenbelasting en sociale premies	23,8	24,6	23,3
Belastingen op consumptie	14,4	14,0	14,1
Overige inkomsten (inclusief aardgasbaten)	9,7	10,0	9,6
Totale inkomsten	47,8	48,6	47,1

a Ten opzichte van het basispad uit *Vergrijzing Verdeeld*.

Bron: Centraal Planbureau (2013g)

44 Voluit: de vermogensrendementsheffing; zie voetnoot 13 bij onderdeel 6.3.

Bij beide scenario's rolt een (wat) hoger begrotingstekort uit de bus. In Laag nemen de overheidsinkomsten weliswaar toe met 0,8 procent van de economie – ten opzichte van het basispad –, maar dat is onvoldoende om de extra groei van de overheidsuitgaven met 1,4 procent van het bbp op te vangen. In Hoog liggen de totale overheidsuitgaven – in procenten van de economie – op een nagenoeg onveranderd peil, maar hier blijven de inkomsten ten opzichte van het basispad 0,7 procent bbp achter.

Tabel 14-7 **Begrotingstekort in 2025 in twee scenario's** (procenten van de economie)

	Basispad	Laag	Hoog
Totale overheidsuitgaven (zie tabel 14-5)	51,7	53,1	51,8
Totale overheidsinkomsten (zie tabel 14-6)	47,8	48,6	47,1
Begrotingstekort	3,9	4,5	4,7

Gevolgen voor de economie

Tabel 14-8 toont de uitkomsten van de twee scenario's voor de economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het gaat steeds om veranderingen ten opzichte van het basispad uit *Vergrijzing Verdeeld*.

Het wekt geen verwondering dat de economische groei in het lage scenario tamelijk sterk achterblijft. In Laag groeit de arbeidsproductiviteit immers jaarlijks 1,2 procentpunt minder dan in het basispad. Dit effect wordt nog versterkt, doordat de werkgelegenheid circa vijftigduizend arbeidsjaren lager uitkomt. Anderzijds mondt het hoge scenario uit in extra economische groei, doordat de arbeidsproductiviteit jaarlijks 0,3 procentpunt sterker toeneemt dan in het basispad, terwijl de werkgelegenheid circa honderdduizend arbeidsjaren hoger uitkomt.

In het lage scenario maakt de trage groei van de arbeidsproductiviteit de overheidsfinanciën beter houdbaar.[45] Dat zit zo. De reële lonen stijgen maar met een half procent per jaar, in lijn met de productiviteit. De pensioenuitkeringen zijn gekoppeld aan de lonen. De pensioenfondsen hoeven dus minder kapitaal op te hopen om in de toekomst de toegezegde pensioenen te kunnen uitkeren. Zij kunnen dus de (fiscaal aftrekbare) pensioenpremie verlagen. Doordat deze aftrekpost slinkt, neemt de belastingopbrengst extra toe. Verder sparen mensen in de periode tot en met 2025 meer. Zij willen hun consumptie gelijkmatig uitsmeren over hun hele levensloop, terwijl zij zich realiseren dat zij als gevolg van de tegenvallende reële loonstijging later relatief armer zijn. Dankzij de gevormde extra besparingen van huishoudens brengt de vermogensrendementsheffing meer op. De aardgasopbrengsten vallen als percentage van de kleinere economie bovendien hoger uit. Ook de lagere uitkeringen verbeteren de houdbaarheid. De zorguitgaven groeien tot en met 2025 jaarlijks een half procentpunt meer dan in het basispad, en de werkgelegenheid is lager. Door deze twee aannames verslechtert de houdbaarheid. Per saldo verbetert de houdbaarheid in het lage scenario met een half procent van de economie, voornamelijk als gevolg van de geringere verbetering van de arbeidsproductiviteit.

In het hoge scenario verbetert de houdbaarheid door de hogere werkgelegenheid. Die leidt tot extra economische groei, terwijl de collectieve uitgaven voor uitkeringen, zorg en onderwijs per persoon uit elke leeftijdsgroep zijn gekoppeld aan de groei van de arbeidsproductiviteit.

45 Van der Horst *et al.* (2010), p. 76-77.

Hierdoor daalt het aandeel van de overheidsuitgaven in de economie.[46] De forse korting op de uitkeringen draagt eveneens bij aan een betere houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Die verslechtert anderzijds enigszins door de hogere groei van de arbeidsproductiviteit (in vergelijking met het basispad). De hogere verplichtingen van de pensioenfondsen nopen tot het opvoeren van de (fiscaal aftrekbare) premies, waardoor de belastingopbrengst achterblijft. De aardgasopbrengsten vallen als percentage van de grotere economie iets lager uit. Veruit de belangrijkste negatieve factor voor de houdbaarheid is de sterkere groei van de zorguitgaven. In totaal verslechtert de houdbaarheid met bijna 1 procent van de economie.

Tabel 14-8 **Economie en houdbaarheid van de overheidsfinanciën, 2025**
(veranderingen in procenten, ten opzichte van het basispad)

	Laag	Hoog
Economische bedrijvigheid (bruto binnenlands product)	-14,3	5,3
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	-0,7	1,6
Particuliere consumptie	-13,6	1,7
Houdbaarheidstekort (in 2015, procenten van de economie)	-0,5	0,9

Bron: Centraal Planbureau (2013g)

14.5 De toekomst van de solidariteit

Ongeacht de vooruitzichten voor de toename van de productie, blijft de vraag wie de vruchten van de economische groei – nu en in de toekomst – zullen plukken. Het antwoord hangt voor een groot deel af van de omvang en de vorm van door de overheid geregelde inkomensoverdrachten – zowel in geld als in natura (zorg). Deze inkomensoverdrachten geven uitdrukking aan collectief georganiseerde solidariteit. Ook binnen gezinnen en families vinden op ruime schaal overdrachten van inkomen en vermogen plaats. Voorbeelden zijn ouders die de studie of de starterswoning van hun kinderen helpen financieren en vermogen dat via vererving overgaat van de vorige op de volgende generatie. Buiten de familiesfeer vinden op wat kleinere schaal eveneens tal van overdrachten plaats, zoals bij giften en legaten ten gunste van goede doelen. Die vrijgevigheid getuigt van *directe* solidariteit van de gulle gevers. Zij staan vrijwillig iets voor anderen of het goede doel af, zonder in ruil voor hun gift een materieel voordeel te verlangen en te ontvangen.

De verzorgingsstaat is gebaseerd op *indirecte* solidariteit. Burgers zijn gedwongen voor elkaar te betalen, of zij willen of niet. Opinieonderzoek wijst uit dat een grote meerderheid van de Nederlanders vindt dat de solidariteit in ons land afneemt.[47] De ondervraagden denken dan vooral aan de manier waarop mensen in familiekring, als buren, op het werk en in de openbare ruimte met elkaar omgaan. Opvallend genoeg noemen zij zelden de solidariteit die is georganiseerd via de verzorgingsstaat. Waarschijnlijk is dat onderwerp te abstract. Bovendien heeft geen enkele burger zelfs bij benadering weet van zijn bijdrage aan de financiering van de verzorgingsstaat. Consumenten beseffen onvoldoende hoeveel btw en accijnzen zijn begrepen in

46 Van der Horst *et al.* (2010), p. 75.
47 Dekker *et al.* (2013), p. 4-5. Het onderzoek is gehouden in april 2013. Er deden bijna elfhonderd mensen aan mee.

de winkelprijzen. Werknemers hebben verder geen benul van het stuk van hun arbeidsinkomen dat in de vorm van werkgeverspremies toekomt aan sociale fondsen en hun pensioenfonds. Die werkgeverspremies tellen niet als brutosalaris en ontbreken dus op het salarisoverzicht. Maar die premies maken wel degelijk deel uit van het inkomen waarvoor de salaristrekker zich heeft ingespannen.

Ondanks hun onwetendheid hoeveel zij bijdragen (en ontvangen!), beseffen burgers heel goed dat de overheid bij de organisatie van de solidariteit niet kan worden gemist. Twee derde van hierover geënquêteerden verklaart dat bij de instandhouding van de solidariteit een belangrijke rol voor de overheid is weggelegd. De onderzoekers hebben via open vragen gepeild welke motieven mensen hiervoor hebben.

Voorstanders voeren aan dat zonder overheidsbemoeienis te weinig onderlinge solidariteit wordt opgebracht. Mensen zouden onvoldoende voor elkaar klaarstaan, soms door omstandigheden buiten hun eigen schuld. Voor sommigen is een bijkomend argument dat het prettiger is wanneer de overheid helpt, dan wanneer iemand afhankelijk is van zijn familie, vrienden of buren. Anderen tonen reserves. De voorstanders van door mensen zelf georganiseerde solidariteit wijzen op tekortkomingen die kleven aan door de overheid geregisseerde saamhorigheid. Zij noemen als bezwaren de hoge kosten van overheidsmaatregelen en het feit dat overheidszorg mensen al snel afhankelijk maakt – de sociale zekerheid als 'hangmat'. Bij een beroep op overheidsvoorzieningen zou verder betutteling dreigen, die ten koste gaat van de eigen verantwoordelijkheid en persoonlijke vrijheid. Rode draad in de reacties van de ondervraagden is dat het beter is wanneer mensen uit zichzelf solidair zijn. Wanneer dat onvoldoende gebeurt en het weefsel van de samenleving scheurt, moet de overheid evenwel handelen, om te zorgen dat niemand uit de boot valt.

Directe en indirecte solidariteit

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) signaleert dat Nederland van een klassieke verzorgingsstaat toegroeit naar een 'sociale investeringsmaatschappij'. Die moet het hebben van een kleiner beroep op overheidsvoorzieningen en doet een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid en onderlinge zelfredzaamheid van mensen. De RMO maakt onderscheid tussen directe solidariteit (via de samenleving) en indirecte solidariteit (via de overheid). Bij directe solidariteit staat het iedereen vrij om zelf te bepalen met wie hij solidair wil zijn, en met wie niet. Het is logisch dat degenen die initiatieven ontplooien – een voetbalclub oprichten, een buurtfeest organiseren, een school voor bijzonder onderwijs stichten, en zo verder – zelf de organisatie en de financiering van hun activiteiten willen bepalen. Vaak zullen clubs bepaalde mensen weren. Anders dan bij kernvoorzieningen van de verzorgingsstaat is gelijke toegang dus niet voor iedereen gegarandeerd. De RMO heeft oog voor dit bezwaar, maar hij koestert desondanks hoge verwachtingen van maatschappelijke initiatieven.[48] De overheid zou daarvoor veel meer ruimte moeten scheppen door zelf terug te treden. Om misstanden te voorkomen, zal de overheid wel regels moeten

48 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013a), p. 32-34

stellen. Verder zouden private vangnetten kunnen voorkomen dat mensen tussen wal en schip vallen.[49]

Het valt op dat de RMO deze abstracte aanbevelingen niet concreet uitwerkt. Zo'n concretisering zou snel duidelijk maken dat het niet voor niets is, dat de samenleving tot nu toe kiest voor veel indirecte solidariteit.

Over de rol die de overheid behoort te vervullen, denken verschillende bevolkingsgroepen duidelijk anders. De verticale as in figuur 14-1 toont de opvattingen over de rol van de overheid. Beneden het nulpunt op deze as zijn mensen per saldo negatief. Boven het nulpunt hebben zij positieve verwachtingen van de overheid. Langs de horizontale as is uitgezet hoe mensen denken over de ontwikkeling van de solidariteit. Hoe optimistischer zij zijn, hoe meer zij opschuiven naar de rechterkant van de figuur. Waar de twee nullijnen elkaar in het midden van figuur 14-1 snijden, bevindt zich de gemiddelde Nederlander. Zijn opvattingen vallen vrijwel samen met die van de gemiddelde uitkeringsontvanger (de groep mensen met een uitkering bestaat vooral uit AOW'ers).

Hogeropgeleiden zijn positief over de rol van de overheid (+18) en de ontwikkeling van de solidariteit (+16). Daarentegen tonen lageropgeleiden zich per saldo negatief over de overheid (-23) en de solidariteit (-19). Volgens de onderzoekers luidt een mogelijke verklaring dat hogeropgeleiden in het algemeen meer vertrouwen in de overheid hebben. Daarom zullen zij van haar meer verwachten bij het organiseren van de sociale bescherming. Misschien hebben hogeropgeleiden persoonlijk ook minder negatieve ervaringen met overheidsinstanties, doordat ze beter de weg kennen in de bureaucratische krochten van de verzorgingsstaat. Een andere aangedragen verklaring is dat mensen met een hogere opleiding minder vaak de hulp van de overheid inroepen en om die reden minder slechte ervaringen met overheidsinstanties zullen hebben.[50]

In figuur 14-1 is ook de positie gemarkeerd van mensen die bij financiële nood het liefst hulp uit de buurt zouden krijgen, van mensen die dan bij voorkeur door de gemeente worden geholpen, en van mensen die daarin neutraal staan. De pessimistische visie op de ontwikkeling van de solidariteit van de SP-aanhang en de zeer positieve houding tegenover de overheid van de PvdA-aanhang springen in het oog.

In dit onderzoek is verder niet uitgediept hoever de solidariteit volgens de ondervraagden moet gaan. Het ligt in de rede om te veronderstellen dat vooral steun bestaat voor regelingen waarvan mensen denken dat zij er zelf ook (ooit) profijt van (zullen) hebben. Zo hoopt iedereen ooit een AOW-uitkering te ontvangen. Het is, niet verbazingwekkend, onze meest populaire sociale verzekering. Veel werknemers koesteren de verzekering tegen loonverlies door werkloosheid, vooral wanneer zij onzeker zijn over hun baan. Zulke regelingen belichamen *tweezijdige* solidariteit.[51] Mensen betalen premie in ruil voor inkomenszekerheid. Steun voor deze sociale wetten is een kwestie van welbegrepen eigenbelang. In het algemeen bestaat minder steun voor regelingen die zijn gebaseerd op *eenzijdige* solidariteit. Veel mensen die bijdragen aan de financiering van zulke regelingen zullen er zelf nooit een beroep op (kunnen) doen. Zo betalen mensen zonder kinderen via de belastingen mee aan de kinderbijslag. En alleenstaanden voldoen Anw-premie voor de uitkering aan overlevende partners. Juist in deze gevallen is tussenkomst

49 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013b), p. 65-66.
50 Dekker *et al.* (2013), p. 24.
51 De Beer (2004) bespreekt eenzijdige en tweezijdige solidariteit.

van de overheid vereist. Uit zichzelf zijn mensen onvoldoende bereid tot eenzijdige solidariteit met landgenoten.

Dat is net zo bij de eenzijdige solidariteit met mensen in verre landen. Voor dit doel bestemt de overheid jaarlijks 0,7 procent van de economie, circa vier miljard euro.[52] De bedragen die particuliere huishoudens uit eigen initiatief vrijmaken voor hulp aan mensen in ontwikkelingslanden, vallen hierbij in het niet. De volksvertegenwoordiging bepaalt uiteindelijk hoeveel een- en tweezijdige solidariteit inwoners van Nederland voor elkaar en voor inwoners van de derde wereld opbrengen.

Figuur 14-1 **Bevolkingsgroepen over solidariteit en de rol van de overheid**

Bron: Dekker *et al.* (2013), p. 25

52 Het budget voor ontwikkelingssamenwerking is 'vervuild'. Daarin zijn ook posten opgenomen die niet rechtstreeks ten goede komen aan de armsten in de derde wereld. Bij een deel van de projecten is het vaderlandse bedrijfsleven ingeschakeld. Deze constructie doet eerder denken aan tweezijdige solidariteit.

Hoe het saamhorigheidsbesef in Nederland zich de komende tien jaar zal ontwikkelen, staat te bezien. In een land met een homogene bevolking, gedeelde waarden en normen en een stabiel politiek systeem is het draagvlak voor door de overheid bewerkstelligde herverdeling het grootst. Tijdens de opbouwfase van de verzorgingsstaat was in ons land in hoge mate aan deze voorwaarden voldaan. Voor de afzienbare toekomst is dat anders. De bevolking is nu veel heterogener samengesteld. In een multiculturele samenleving conflicteren normen gemakkelijk. Individualisering is een gedocumenteerd feit. De inkomensongelijkheid neemt toe. Het politieke bestel trilt op zijn grondvesten. Het ongenoegen bij een deel van de burgerij is groot. Meer kiezers dan ooit 'zweven'. In Den Haag heersen volgens sommige waarnemers 'Italiaanse toestanden': sinds de eeuwwisseling heeft Nederland al vijf kabinetten versleten.

14.6 Besluit

Gedurende de eerste zes decennia na de Tweede Wereldoorlog neemt de welvaart in alle westerse industrielanden vrijwel onafgebroken toe. In Nederland is het reële inkomen per hoofd van de bevolking – dus nadat de invloed van de inflatie is uitgeschakeld – sinds 1950 meer dan verviervoudigd. De crisis heeft een abrupt einde aan de welvaartsgroei gemaakt. Na jaren van krimp en recessie zijn nu weliswaar tekenen van een pril herstel te ontwaren, maar het zal waarschijnlijk tot 2016 duren, voordat de Nederlandse economie weer even groot is als in 2008 het geval was. In zeven magere jaren zijn we dan niets opgeschoten, terwijl de bevolking is gegroeid. Het ziet er daarom naar uit dat het inkomen per hoofd bijna tien jaar zal stagneren.

Economische groei spreekt na de oorlog decennialang vanzelf. In die tijd komen tal van voor de verzorgingsstaat kenmerkende regelingen tot stand. Die voorzieningen zijn alleen houdbaar bij een voortgaande, tamelijk sterke expansie van de economie. Die spreekt allesbehalve vanzelf. De econoom King voorspelt zelfs *The end of Western affluence*.[53] Uitspraken over de economische ontwikkeling in de periode na 2015 zijn en blijven overigens een slag in de lucht.

De groei van de economie hangt af van de ontwikkeling van het aantal werkuren en van de hoeveelheid productie per gewerkt uur. Tegen het midden van de jaren twintig van deze eeuw is de omvang van de beroepsbevolking in het beste geval ongeveer even groot als nu. Daarvoor is wel vereist dat de 65- en 66-jarigen, die door de verhoging van de pensioenleeftijd de beroepsbevolking gaan versterken, tegen die tijd inderdaad voor een groot deel aan de slag zijn, en niet massaal een beroep doen op andere uitkeringen dan de AOW. Doordat de voorkeur voor werken in deeltijd nog toeneemt, ligt het totale aantal in de Nederlandse economie gewerkte uren rond 2025 waarschijnlijk iets lager dan anno 2014. Wanneer de dalende trend bij de verbetering van de arbeidsproductiviteit per uur uit de afgelopen decennia doorzet, zal de productie per uur tegen die tijd niet zoveel groter zijn dan nu.[54] Er bestaat dus een gerede kans dat de economische groei in de periode tot en met 2025 uiterst gering zal zijn of zelfs stilvalt,[55] terwijl de uitkeringsafhankelijkheid door de vergrijzing blijft toenemen.

Voortgaande hervormingen van het stelsel van sociale zekerheid zijn daarom te verwachten, gegeven het feit dat de collectieve uitgaven voor inkomensbescherming en gezondheidszorg op dit moment al beslag leggen op een kwart van de economie.

53 King (2013).

54 Bij een geringe stijging van de arbeidsproductiviteit in de toekomst verbetert wel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Zie tabel 14-8 in onderdeel 14.4.

55 Zie onderdeel 9.6.

In hoofdstuk 10 (inkomensbescherming), hoofdstuk 11 (zorg) en hoofdstuk 12 (aanvullende pensioenen) zijn paden uitgestippeld die beslissers in Den Haag en de sociale partners kunnen bewandelen om deze uitdaging het hoofd te bieden. De meeste van deze aanpassingen hebben vijf kenmerken gemeen:

- het bereik van de door de overheid georganiseerde sociale zekerheid krimpt;
- individuen moeten desgewenst dus vaker zelf aanvullende voorzieningen treffen, door vermogen te vormen (de derde pijler), of door zich particulier te verzekeren;
- individuen zijn vaker aangewezen op hulp van mantelzorgers en vrijwilligers;
- als gevolg van de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid, zal de kwaliteit van voorzieningen om arbeidsgehandicapten en slecht gekwalificeerde mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden hoogstwaarschijnlijk per gemeente sterk gaan verschillen;
- als gevolg van de decentralisatie van veel zorg die wordt verleend buiten de muren van instellingen, zullen de kwaliteit van voorzieningen en de hoogte van eigen betalingen hoogstwaarschijnlijk per gemeente sterk gaan verschillen.

De voorspelbare consequentie van deze ontwikkelingen is dat mensen met een laag inkomen en zonder sociaal netwerk als eersten in de verdrukking zullen komen. De landelijke overheid zal stellig proberen deze groep via speciale voorzieningen tegemoet te komen. Daarvoor is het nodig de groep rechthebbenden af te bakenen via een toets op inkomen en vermogen, en door na te gaan welke steun van iemands sociale netwerk mag worden verlangd. Zo'n veel selectievere collectieve sociale bescherming kent aanzienlijke bezwaren. Inkomenstoetsen kunnen het arbeidsaanbod ontmoedigen van mensen die nog niet aan pensioen toe zijn.[56] Vermogenstoetsen stimuleren ouderen om hun vermogen eerder aan de kinderen te schenken.[57] 'Netwerktoetsen' bij de toekenning van voorzieningen geven beoordelende ambtenaren veel macht. Zij leiden hoogstwaarschijnlijk vaker tot een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen, waarbij assertieve en hogeropgeleide personen meer en sneller hulp ontvangen.[58]

Het lijkt desondanks het voorland van ons collectieve stelsel van sociale zekerheid te zijn: minder en selectiever. Daarmee biedt het stelsel, evenals in de afgelopen vier decennia, slechts 'onzekere zekerheden'. Ondanks te verwachten versoberingen zullen de inwoners van Nederland de komende tien tot vijftien jaar een kwart van de economie of nog meer blijven afdragen *voor* elkaars inkomensbescherming en gezondheidszorg. Of we er – afgezien van deze omvangrijke indirecte solidariteit – ook in zullen slagen *met* elkaar voldoende directe solidariteit op te brengen, om de gaten die gaan vallen op te vullen, staat te bezien.

56 Zie onderdeel 5.5.
57 Zie onderdeel 13.5.
58 Zie onderdeel 11.2 over de bezwaren van een systeem dat sterker leunt op mantelzorg.

Literatuur

Aarts, Leo, Philip de Jong, en Romke van der Veen (2002), *Met de beste bedoelingen. WAO 1975-1999: trends, onderzoek en beleid*, Den Haag: APE bv

Admati, Anat, en Martin Hellwig (2013), *The bankers' new clothes. What's wrong with banking and what to do about it*, Princeton: Princeton University Press

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (2013), *Jaarverslag 2012*, Heerlen: ABP

Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben, en J.B. Geertsema (2013), *Gemeenten in perspectief*, COELO-rapport 13-4, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen

Autoriteit Financiële Markten (2013), *Consumentenmonitor Pensioen*, Den Haag: AFM (op www.afm.nl)

Bank for International Settlements (2013), *83rd Annual Report. 1 April 2012 – 31 March 2013*, Basel: BIS

Baumol, William J. (2012), *The cost disease. Why computers get cheaper and health care doesn't*, New Haven: Yale University Press

Beer, P. de (2004), Insluiting en uitsluiting: de keerzijden van de verzorgingsstaat, in H. Entzinger en J. van der Meer (red.), *Grenzeloze solidariteit*, Amsterdam: De Balie

Bierings, Harry, en Bart Loog (2013), Verwachte baanvindduren werkloze 45-plussers, *Sociaaleconomische trends 2013*, nummer 2, 2-11

Bikker, J.A., en J. de Dreu (2006), Uitvoeringskosten van pensioenverstrekkers, in S.G. van der Lecq en O.W. Steenbeek (red.), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*, Deventer: Kluwer, 69-96

Blinder, Alan S. (2013), *After the music stopped. The financial crisis, the response and the work ahead*, New York: The Penguin Press

Boelhouwer, P. (2010), Capital accumulation via homeownership. The case of the Netherlands, *European Journal of Housing Policy*, 10(2), 167-181

Bonenkamp, Jan (2013), *Risk, redistribution and retirement. The role of pension schemes*, Center Dissertation Series 353, Tilburg: Tilburg School of Economics and Management

Bos, Frits, Rudy Douven, en Esther Mot (2004), *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB document 72, Den Haag: Centraal Planbureau

Bosch, Nicole, Gijs Roelofs, Daniël van Vuuren, en Mathijn Wilkens (2012), *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*, CPB Achtergronddocument, 19 december, Den Haag: Centraal Planbureau

Bovenberg, A.L. (2012), Naar een drie-eenheid van pensioen, wonen en zorg, in W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 35-56

Broadberry, Stephen, Bruce Campbell, Alexander Klein, Mark Overton, en Bas van Leeuwen (2011), *British economic growth, 1270-1870. An output based approach*, Kent: University of Kent

Canoy, M.F.M., A.G.M. ten Have, W.J. Oortwijn, en M.C.J. Romme (2011), Zorgkosten onder controle?, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 85-102

Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), *Nationale rekeningen 2009*, Den Haag/Heerlen: CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012a), *Nationale rekeningen 2011*, Den Haag/Heerlen: CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012b), *De Nederlandse economie 2011*, Den Haag/Heerlen: CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012c), *Potentiële beroepsbevolking blijft straks op peil dankzij 65-plussers*, Persbericht 13 december, PB12-073

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), Ruim 40 procent van de werknemers bij pensionering 65 jaar of ouder, *Webmagazine*, 16 januari

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), Financieel risico hypotheekschuld: eigenwoningbezitters, *Webmagazine*, 21 maart

Centraal Planbureau (1975), *Centraal Economisch Plan 1975*, Den Haag: Staatsuitgeverij

Centraal Planbureau (1992a), *Scanning the future. A long-term scenario study of the world economy 1990-2015*, Den Haag: Sdu Publishers

Centraal Planbureau (1992b), *Nederland in drievoud. Een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*, Den Haag: Sdu Uitgeverij

Centraal Planbureau (1993), *Overheid en verzorgingsstaat in drie scenario's tot 2015*, Werkdocument 46, Den Haag: CPB

Centraal Planbureau (1996), *Omgevingsscenario's lange termijn verkenning 1995-2020*, CPB Werkdocument 89, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2010), *Actualisering economische verkenning 2011-2015 (Verwerking regeerakkoord)*, CPB Document No 213, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2012a), *Actualisatie Nederlandse economie tot en met 2017 (verwerking Regeerakkoord)*, CPB Notitie, 29 november, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2012b), *Keuzes in kaart 2013-2017. Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2012c), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. Uitgevoerd op verzoek van de Minister-president*, CPB Notitie, 12 november, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2012d), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief | 2012/01, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2012e), *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, CPB Notitie, 23 december, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2012f), *Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's*, CPB Notitie, 31 mei, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2012g), *Een nadere toelichting op de koopkrachteffecten van het Regeerakkoord*, CPB Notitie, 8 november, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2013a), *Centraal Economisch Plan 2013*, Den Haag: Sdu Uitgevers
Centraal Planbureau (2013b), *Decentralisaties in het sociaal domein. Uitgevoerd op verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, CPB Notitie, 4 september, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2013c), *Juniraming 2013. Economische vooruitzichten 2013 en 2014*, CPB Policy Brief | 2013/06, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2013d), *Eindrapportage Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek*, CPB Notitie, 28 oktober, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2013e), *Generatie-effecten versobering pensioenopbouw*, CPB Notitie, 1 februari, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2013f), *Effecten macrostabiele discontovoet. Uitgevoerd op verzoek van de SER-werkgroep Macrostabiele discontovoet*, CPB Notitie, 12 september, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2013g), *Houdbaarheidsberekeningen*, CPB Memo 13 augustus, Den Haag: CPB
Centraal Planbureau (2014), *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987), *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
Cnossen, S. (2009), *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*, CPB Bijzondere Publicatie 83, Den Haag: Centraal Planbureau
Credit Suisse (2013), *Global investment returns yearbook 2013*, Zürich: Credit Suisse AG
Dam, Marcel van (2009), *Niemandsland*, Amsterdam: De Bezige Bij
Davis, K., C. Schoen, en K. Stremikis (2010), *Mirror, mirror on the wall. How the performance of the U.S. health care system compares internationally. 2010 update*, New York: The Common Wealth Fund
De Nederlandsche Bank (2013), *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten*, juni/nummer 5, Amsterdam: DNB
Dekker, Paul, Pepijn van Houwelingen, Josje den Ridder, en Lotte van Vliet (2013), *Samen! – en met de overheid: de publieke opinie over solidariteit*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Democraten 66 (2012), *En nu vooruit. Op weg naar een welvarende, duurzame toekomst*, Verkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2012/2017
Dewilde, C.L., en N. Delfani (2013), Je huis als pensioen? Mogelijkheden en beperkingen voor verschillende inkomensgroepen in Nederland, in W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, 185-204
Diamond, Peter (1998), Optimal income taxation. An example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates, *The American Economic Review*, 88(1), 83-95
Doel, Hans van den (1979), *Het biefstuk-socialisme en de economie*, Utrecht: Het Spectrum B.V. (tweede herziene druk)
Doling. J., en J. Ford (2007), A union of homeowners?, *European Journal of Housing Policy*, 7(2), 113-127
Donders, Jan, en Raymond Gradus (2012), *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers
Doorn, J.A.A. van, en C.J.M. Schuyt (red.) (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom Meppel
Douven, R.M.H., R.J.M. Mocking, en A. Wong (2012), Reactie op zorgsparen reduceert zorgkosten, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4646), 646
Duin, Coen van, en Leny Stoeldraijer (2012), *Bevolkingsprognose 2012-2060. Langer leven, langer werken*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

Easterlin, Richard A. (1974), Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, in Paul A. David en Melvin W. Reder (red.), *Nations and Households in Economic Growth. Essays in Honour of Moses Abramowitz*, New York en Londen: Academic Press, 89-125

Engelen, Ewald, Rodrigo Fernandez, en Monique Kremer (2013), Wordt het europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven?, *Beleid en Maatschappij*, 40(3), 276-295

Esping Andersen, G (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press

European Commission (2012), *The quality of public expenditures in the EU*, European Economy, Occasional Papers 125, Brussel: Europese Commissie

Euwals, Rob, en Bas ter Weel (2013), *Ouderen aan het werk*, CPB Policy Brief | 2013/02, Den Haag: Centraal Planbureau

Ewijk, Casper van, Albert van der Horst, en Paul Besseling (2013), *Toekomst voor de zorg*, Den Haag: Centraal Planbureau

Fernandez, Rodrigo (2013), *Denken aan de verzorgingsstaat van morgen. Hoe globalisering en de financiële crisis Nederland vorm geven*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Fokkema, Tineke, en Pearl Dykstra (2013), *Arbeidsparticipatie van vrouwen in Europa. De rol van institutionele en financiële regelingen in multi-generationeel perspectief*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (ongepubliceerd paper)

Fortuyn, Pim (2002), *De puinhopen van acht jaar Paars. Een genadeloze analyse van de collectieve sector en aanbevelingen voor een krachtig herstelprogramma*, Uithoorn/Rotterdam: Karakter Uitgevers B.V./Speakers Academy Uitgevers B.V.

Frissen, P.H.A. (2013), *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*, Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep

Gaalen, Ruben van, Anneke Goudswaard, Jos Sanders, en Endy Smits (red.) (2013), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

Gestel, Nicolette van, Paul de Beer, en Marc van der Meer (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Gestel, Nicolette van, Emmie Vossen, Shirley Oomens, en David Hollanders (2013), *Toekomst van de sociale zekerheid: over provisie, preventie en participatie*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Gordon, Robert J. (2012), *Is U.S. economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds*, NBER Working paper 18315, Cambridge, MA: the National Bureau of Economic Research

Groot, Wim, en Flip van Sloten (2012), Grenzen aan leefstijlsolidariteit, in E. Schut en M. Varkevisser (red.) *Een economisch gezonde gezondheidszorg. Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 89-107

Hart, Joep de (2005), *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, SCP-publicatie 2005/1, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Haveman, Robert, Karen Holden, Barbara Wolfe, en Andrei Romanov (2007), Assessing the maintenance of savings sufficiency over the first decade of retirement, *International Tax and Public Finance*, 14(4), 481-502

Heemskerk, Marc (2010), Toekomst van solidariteit, in Flip Klopper, Carel Petersen, en Benne van Popta (red.), *De toekomst van ons pensioenstelsel*, PBM Dossierreeks nr. 5, Epse: Petersen Consult BV

Hibbeln, J.G., en Willem Velema (1993), *Het WAO-debâcle. De fatale missers van wettenmakers en uitvoerders*, Utrecht: Van Arkel

Horst, Albert van der, Leon Bettendorf, Nick Draper, Casper van Ewijk, Ruud de Mooij, en Harry ter Rele (2010), *Vergrijzing Verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, Den Haag: Centraal Planbureau

Horst, Albert van der, Frank van Erp, en Jasper de Jong (2011), *Trends in gezondheid en zorg*, CPB Policy Brief | 2011/11, Den Haag: Centraal Planbureau

Horst, Albert van der, en Harry ter Rele (2013), *De prijs van gelijke zorg*, CPB Policy Brief | 2013/01, Den Haag: Centraal Planbureau

Huizinga, Free, en Bert Smid (2004), *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag: Centraal Planbureau

Hussem, A., N. Kortleve, en W. Brouwer (2011), Verplicht zorgsparen als beleidsoptie, *Economisch Statistische Berichten*, 96(4613), 409-410

Idenburg, Ph. A. (red.) (1983), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*, Amsterdam: Meulenhoff Informatief

Idenburg, Philip J., en Michel van Schaik (2010), *Diagnose 2025. Over de toekomst van de Nederlandse gezondheidszorg*, Schiedam: Scriptum

Ingen, Erik van, en Paul Dekker (2011), Dissolution of Associational Life? Testing the Individualization and Informalization Hypotheses on Leisure Activities in The Netherlands Between 1975 and 2005, *Social Indicators Research*, 100(2), 209-224

Jansen, L.H.J.M., V.R. Okker, en J. Schuur (2006), *Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, en Ruimtelijk Planbureau

Kam, Flip de (2007), *Sociale zekerheid. Twee toekomstbeelden*, Amsterdam: Mets & Schilt / Stichting instituut GAK

Kam, C.A. de (2012), De achilleshiel van de overheidsfinanciën, in *De toekomst van de financiële functie van het Rijk: een beeld voor 2020*, Den Haag: Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering/Ministerie van Financiën, 11-22

Kam, C.A. de (2013), Overheidsfinanciën en sociale zekerheid, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*, Den Haag: Wim Drees stichting voor Openbare Financiën, 51-72

Kam, Flip de, en Jan Donders (2012), Zonder zorg vaart niemand wel, in E. Schut en M. Varkevisser (red.), *Een economisch gezonde gezondheidszorg. Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 15-44

Kam, Flip de, en Frans Nypels (1984), *Afscheid van het paradijs. De herziening van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Uitgeverij Contact

Kam, C.A. de, en P.J.M. Wilms (2014), Overheid: personeel en organisatie, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 101-115

Kam, C.A. de, L. Koopmans, en A.H.E.M. Wellink (2011), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Noordhoff Uitgevers (13de druk)

King, Stephen D. (2013), *When the money runs out. The end of Western affluence*, New Haven: Yale University Press

Knoef, Marike, Kees Goudswaard, Koen Caminada, en Jim Been (2013a), Pensioeninkomens in de toekomst, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4674 & 4675), 734-737

Knoef, Marike, Jim Been, Rob Alessie, Koen Caminada, Kees Goudswaard, en Adriaan Kalwij (2013b), *Measuring retirement adequacy. Developing a multi-pillar approach in the Netherlands*, Netspar Design paper 25, Tilburg: Tilburg University

Koning, Bart de (2010), *Operatie blauw. Weg met de bureaucratie bij de Nederlandse politie*, Amsterdam: Uitgeverij Balans

Koning, Bart de (2012), *De veiligheidsmythe. Over politie, justitie en misdaad in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Balans

Kremer, Monique (2013), *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Krugman, Paul (2009), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York en Londen: W.W. Norton & Company

Krugman, Paul (2012), *End this Depression Now!*, New York en Londen: W.W. Norton & Company

Kuné, J.B. (2006), Solidariteit in collectieve pensioenregelingen, in: S.G. van der Lecq en O.W. Steenbeek (red.), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*, Deventer: Kluwer, 23-46

Lakeman, Pieter (1999), *Binnen zonder kloppen*, Amsterdam: Uitgeverij Meulenhoff

Lane Clark & Peacock (2013), *Inzicht in de uitvoeringskosten en vermogensbeheerkosten van Nederlandse pensioenfondsen*, Utrecht: Lane Clark & Peacock Netherlands B.V.

Lansley, Stewart (2011), *The cost of inequality. Three decades of the super-rich and the economy*, Londen: Gibson Square

Layard, Richard (2005), *Happiness. Lessons from a new science*, Londen: Allen Lane

Leijnse, F., K.P. Goudswaard, J. Plantenga, en J.P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid, levensloop, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Lever, Marcel (2005), *Reële contractloonstijging op lange termijn*, CPB Memorandum 137, Den Haag: Centraal Planbureau

Lever, Marcel, Jan Bonenkamp, en Ryanne Cox (2014), *Doorsneesystematiek in pensioenen onder druk?*, CPB Policy Brief | 2014/01, Den Haag: Centraal Planbureau

Lindert, Peter H. (2004), *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press

Lukkezen, Jasper, en Wim Suyker (2013), *Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*, CPB Policy Brief | 2013/05, Den Haag: Centraal Planbureau

Madrick, Jeff (2009), *The case for big government*, Princeton: Princeton University Press

Marsh, David (2009), *The EURO. The politics of the new global currency*, New Haven: Yale University Press

Mastrogiacomo, Mauro, Nicole M. Bosch, Miriam D.A.C. Gielen, en Egbert L.W. Jongen (2011), *Estimating labour supply responses in the Netherlands using structural models*, CPB-achtergrond-document horend bij Policy Brief 2011/14, Den Haag: Centraal Planbureau

Merens, Ans, Marijke Hartgers, en Marion van den Brakel (red.) (2012), *Emancipatiemonitor 2012*, SCP-publicatie 2012-35, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Gemeentefonds. Decembercirculaire 2013*, Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van Financiën (2012), *Beheerverslag Belastingdienst 2011*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën (2013), *Inkomen en vermogen van ouderen: analyses en beleidsopties*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013), *Beleidsdoorlichting Pensioenbeleid. Artikel 8 begroting Ministerie van SZW*, Den Haag: Ministerie van SZW

Mooij, M. de, A. Dill, M. Geerdinck, en E. Vie (2012), *Witte vlek op pensioengebied 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

Mooij, Ruud de (2006), *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere Publicatie 60, Den Haag: Centraal Planbureau

Mooij, Ruud de, en Paul Tang (2003), *Four Futures of Europe*, CPB Bijzondere Publicatie 49, Den Haag: Centraal Planbureau

Münderlein, Maria, Ferry Koster, Pearl Dykstra, en Joop Schippers (2013a), *Hello pension, goodbye tension? The impact of work and institutions for older workers' labor participation in Europe*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (ongepubliceerd paper)

Münderlein, Maria, Ferry Koster, en Joop Schippers (2013b), *Nothing ventured, nothing gained! How and under which conditions employers invest in the employability of their older workers*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (ongepubliceerd paper)

Nahuis, Richard, en Henri L.F. de Groot (2003), *Rising Skill Premia. You ain't seen nothing yet?*, CPB Discussion Paper No 20, Den Haag: Centraal Planbureau

Nederlandse Zorgautoriteit (2013), *Marktscan en beleidsbrief zorgverzekeringsmarkt. Weergave van de markt 2009-2013*, Utrecht: NZa

Nijendaal, G.A. van (2014), Drie decentralisaties in het sociale domein, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 85-100

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2011), *Divided we stand. Why inequality keeps rising*, Parijs: OESO

Palan, Ronen, Richard Murphy, en Christian Chavagneux (2011), *Tax havens. How globalisation really works*, Ithaca: Cornell University Press

Pielke Jr, Roger (2012), *Is economic growth coming to an end? How Robert Gordon misreads the data and what it tells us about the dismal science*, www.thebreakthrough.org

Pommer, Evert, Ab van der Torre, en Evelien Eggink (2009), *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Portegijs, Wil, en Saskia Keuzenkamp (red.) (2008), *Nederland deeltijdland*, SCP-publicatie 2008/4, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster

Raad voor de financiële verhoudingen (2013), *Reactie decentralisatiebrief*, Den Haag: Rfv

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013a), *Terugtreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Advies 54, Den Haag: RMO

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013b), *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*, Advies 53, Den Haag: RMO

Raad van State (2013), *Jaarverslag 2012*, Den Haag: Raad van State

Reeskens, T., en W. van Oorschot (2012), Disentangling the 'New Liberal Dilemma'. On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism, *International Journal of Comparative Sociology*, 53(2), 120-139

Rele, Harry ter, en Albert van der Horst (2013), *De prijs van gelijke zorg*, Achtergronddocument bij CPB Policy Brief 2013/01, Den Haag: Centraal Planbureau

Roodenburg, Hans, Rob Euwals, en Harry ter Rele (2003), *Immigration and the Dutch Economy*, Den Haag: Centraal Planbureau

Rutten, F.W. (1993), *Zeven kabinetten wijzer. De nieuwe zakelijkheid bij het economische beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff

Saez, E. (2001), Using elasticities to derive optimal income tax rates, *Review of Economic Studies*, 68(1), 205-230

Schenk, Niels (2013), *Spousal caregiving: a dyadic perspective*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (ongepubliceerd paper)

Schenk, Niels, en Pearl Dykstra (2013), *Veranderingen in arbeidsparticipatie en zorggebruik. Een beschrijving van ontwikkelingen van 1997 tot 2008*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (ongepubliceerd paper)

Schenk, Niels, Pearl Dykstra, Ineke Maas, en Ruben van Gaalen (2013), *Older adults' networks and public care receipt. Do partners and adult children substitute for unskilled public care?*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (ongepubliceerd paper)

Schippers, Joop (2013), *Sociale zekerheid nu en in de toekomst: rechten, plichten, soliditeit en solidariteit*, Utrecht: Universiteit van Utrecht (ongepubliceerd paper)

Schippers, Joop J., Pearl A. Dykstra, Tineke Fokkema, en Maria Münderlein (2013), Participatiebevordering: werken aan draagvlak voor de sociale zekerheid, *Beleid en Maatschappij*, 40(3), 296-323

Scholz, J., A. Seshadri, en S. Khitatrakun (2006), Are Americans saving 'optimally' for retirement?, *Journal of Political Economy*, 114(4), 607-643

Schuyt, C.J.M. (1991), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers

Shaxson, Nicholas (2011), *Treasure Islands. Tax Havens and the Men Who Stole the World*, Londen: The Bodley Head

Sociaal en Cultureel Planbureau (1984), *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*, S.C.P.-cahier 38, Rijswijk: SCP

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: SCP

Sociaal en Cultureel Planbureau (2011a), *De sociale staat van Nederland 2011*, SCP-publicatie 2011-39, Den Haag: SCP

Sociaal en Cultureel Planbureau (2011b), *Minder voor het midden. Profijt van de overheid*, SCP-publicatie 2011-11, Den Haag: SCP
Sociaal en Cultureel Planbureau (2012a), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*, SCP-publicatie 2012-31, Den Haag: SCP
Sociaal en Cultureel Planbureau (2012b), *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries*, The Hague: The Netherlands Institute for Social Research
Sociaal en Cultureel Planbureau (2013a), *De sociale staat van Nederland 2013*, SCP-publicatie 2013-30, Den Haag: SCP
Sociaal en Cultureel Planbureau (2013b), *Burgerperspectieven* 2013 | 4, Den Haag: SCP
Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), *Armoedemonitor 2007*, Den Haag: SCP/CBS
Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), *Armoedesignalement 2013*, Den Haag: SCP/CBS
Sociale Verzekeringsbank (2006), *De AOW*, Den Haag: Sdu Uitgevers
Sociale Verzekeringsbank (2013), *Juninota 2013. AOW/ANW/AKW/AIO/MKOB/OBR. Fondsontwikkeling 2012 en 2013*, Amstelveen: SVB
Sociale Verzekeringsbank (2014), *Januarinota 2014. AOW/ANW/AKW/AIO/MKOB/OBR. Fondsontwikkeling 2013 en 2014*, Amstelveen: SVB
Soede, Arjan (2012), *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen*, SCP-publicatie 2012-19, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
Stevens, L.G.M. (2006), *Fiscale Fascinatie. Fiscaal Beleid 2006*, Deventer: Kluwer
Stevens, L.G.M. (2008), Fiscale beleidsnotities 2009, *Weekblad fiscaal recht*, 137(6781),1021-1042
Stevens, L.G.M (2013), Naar een hervormend en vereenvoudigend belastingbeleid, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 153-166
Stevenson, Betsey, en Justin Wolfers (2008), Economic Growth and Subjective Well-being: Reassessing the Easterlin Paradox, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2008, 1-102
Stevenson, Betsey, en Justin Wolfers (2013), Subjective Well-Being and Income. Is There Any Evidence of Satiation?, *The American Economic Review*, 103(3), 598-604
Stevers, Th.A. (1979), *Na prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V.
Stichting van de Arbeid (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag: Stichting van de Arbeid
Stichting van de Arbeid (2013), *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag: Stichting van de Arbeid
Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, New York: W.W. Norton & Company
Studiegroep begrotingsruimte (1974), *begrotingsruimte en begrotingstekort*, Assen: van gorcum & comp B.V.
Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010. Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
Suyker, Wim (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV2014-versie*, CPB Achtergronddocument, 17 september, Den Haag: Centraal Planbureau
Swaan, A. de (1989), *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker
Szász, André (2001), *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt*, Amsterdam: Mets & Schilt
Taleb, Nassim Nicholas (2007), *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, New York: Random House Publishing Group
The Boston Consulting Group (2012), *NL 2030. Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*, Amsterdam: BCG
The Legatum Institute (2012), *The 2012 Legatum Prosperity Index*, www.li.com
Theeuwes, J. (2011), Gaten vullen met immigranten?, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 151-169
Thoenes, P. (1971), *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese N.V. (2de druk)
Toussaint, J. (2011), *Housing wealth in retirement strategies. Towards understanding and new hypotheses*, Amsterdam: IOS Press
Trimp, L., en C.A de Kam (2011), De drukverdeling van collectieve lasten, *Economisch Statistische Berichten*, 96(4623), 698-701
Turner, Adair (2012), *Economics After the Crisis. Objectives and Means*, Cambridge, Mass.: The MIT Press
Tweede Kamer (2006-2007), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur*, 30 981, nr. 4
Tweede Kamer (2009-2010a), *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 24 515, nr. 183
Tweede Kamer (2009-2010b), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2009*, 32 360, nr. 1
Tweede Kamer (2010-2011), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010*, 32 710, nr. 1
Tweede Kamer (2011-2012a), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011*, 33 240, nr. 1

Tweede Kamer (2011-2012b), *Prestaties in de strafrechtketen. Rapport Algemene Rekenkamer*, 33 173, nr. 2
Tweede Kamer (2011-2012c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2012*, 33 000 XV, nr. 1-2
Tweede Kamer (2011-2012d), *Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met versterking van het bestuur bij pensioenfondsen en enige andere wijzigingen (Wet versterking bestuur pensioenfondsen)*, 33 182, nr. 1-3
Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
Tweede Kamer (2012-2013b), *Financieel en sociaaleconomisch beleid. Brief van de minister van Financiën*, 33 566, nr. 1
Tweede Kamer (2012-2013c), *Financieel en sociaaleconomisch beleid. Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid*, 33 566, nr. 15
Tweede Kamer (2012-2013d), *Belastingdienst. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 31 490, nr. 119
Tweede Kamer (2012-2013e), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2013*, 33 400, nr. 1
Tweede Kamer (2012-2013f), *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet teneinde het recht op partnertoeslag van de gehuwde pensioengerechtigde van wie de echtgenoot jonger is dan de pensioengerechtigde leeftijd afhankelijk te maken van het gezamenlijk inkomen van die pensioengerechtigde en diens echtgenoot*, 33 687, nr. 3
Tweede Kamer (2012-2013g), *Financieel en sociaaleconomisch beleid. Sociale werkvoorziening. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 33 566 en 29 817, nr. 55
Tweede Kamer (2012-2013h), *Uitvoering Wet Werk en Bijstand. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 30 545, nr. 128
Tweede Kamer (2012-2013i), *Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 30 982, nr. 9
Tweede Kamer (2012-2013j), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012*, 33 605, nr. 1
Tweede Kamer (2012-2013k), *Financieel en sociaaleconomisch beleid. Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 33 566, nr. 29
Tweede Kamer (2012-2013l), *Toekomst AWBZ. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 30 397, nr. 296
Tweede Kamer (2012-2013m), *Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBCs). Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 29 248, nr. 257
Tweede Kamer (2012-2013n), *Mantelzorg. Toekomst AWBZ. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 30 169/30 597, nr. 28
Tweede Kamer (2012-20130), *Toekomst pensioenstelsel. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 32 043, nr. 169
Tweede Kamer (2012-2013p), *Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen)*, 33 610, nr. 1-3
Tweede Kamer (2012-2013q), *Invoering van pensioen- en lijfrente-excedentregelingen (Wet pensioenaanvullingsregelingen)*, 33 672, nr. 1-3
Tweede Kamer (2012-2013r), *Parlementair onderzoek 'Huizenprijzen'. Eindrapport van de Tijdelijke commissie huizenprijzen. Kosten Koper*, 33 194, nr. 3
Tweede Kamer (2012-2013s), *Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*, 32 847, nr. 42
Tweede Kamer (2013-2014a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Lijst van vragen en antwoorden*, 33 750, nr. 5
Tweede Kamer (2013-2014b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014*, 33 750 XV, nr. 1-2
Tweede Kamer (2013-2014c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014*, 33 750 XVIII, nr. 1-2
Tweede Kamer (2013-2014d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2014*, 33 750 XVI, nr. 1-2
Tweede Kamer (2013-2014e), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen*, 33 750, nr. 2
Tweede Kamer (2013-2014f), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Brief van de minister van Financiën*, 33 750, nr. 19
Tweede Kamer (2013-2014g), *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*, 33 841, nr. 2-3
Tweede Kamer (2013-2014h), *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen)*, 33 161, nr. 107
Tweede Kamer (2013-2014i), *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 29 538, nr. 151
Tweede Kamer (2013-2014j), *Toekomst pensioenstelsel. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 32 043, nr. 172
Tweede Kamer (2013-2014k), *Toekomst pensioenstelsel. Brief van de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 32 043, nr. 188
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014), *Januarinota 2014. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2013-2014*, Amsterdam: UWV

Vliet, R.C.J.A. van (2004), Deductibles and health care expenditures: empirical estimates on price sensitivity on administrative data, *International Journal of Health Care Finance and Economics*, 4(4), 81-94

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2012), *Niet doorschuiven maar aanpakken*. Concept-verkiezingsprograma VVD 2012-2017. Tweede Kamerverkiezingen 12 september 2012, Den Haag: VVD Algemeen Secretariaat

Vrooman, J.C (2009), *Rules of Relief. Institutions of social security, and their impact*, SCP-publication 2009-11, The Hague: The Netherlands Institute for Social Research | SCP

Vuuren, Daniël van (2012), *De fiscale behandeling van zelfstandigen. Een kritische blik*, CPB Policy Brief | 2012/02, Den Haag: Centraal Planbureau

Wang, Chen, Koen Caminada, en Kees Goudswaard (2012), The redistributive effect of social transfer programmes and taxes. A decomposition across countries, *International Social Security Review*, 65(3), 27-48

Weel, Bas ter (2012), *Loonongelijkheid in Nederland stijgt*, CPB Policy Brief | 2012/06, Den Haag: Centraal Planbureau

Weel, Bas ter, Albert van der Horst, en George Gelauff (2010), *The Netherlands of 2040*, CPB Bijzondere Publicatie 88, Den Haag: Centraal Planbureau

Werkgroep Kindregelingen (2010), *Kindregelingen. Rapport brede heroverwegingen 5*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Werkgroep Wonen (2010), *Wonen. Rapport brede heroverwegingen 4*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, WRR rapport 76, Amsterdam: Amsterdam University Press

Wildeboer-Schut, J.M., J.C. Vrooman, en P.T. de Beer (2000), *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, Reeksnummer 2000/1, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Wilkinson, Richard, en Kate Pickett (2009), *The spirit level. Why more equal societies almost always do better*, Londen: Allen Lane

Winssen, K.P.M. van, R.C. van Kleef, en W.P.M.M. van de Ven (2012), Zorgsparen reduceert zorgkosten, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4643), 548-551

Zaakregister

Aanrechtsubsidie 210
aanvullend pensioen 165, 275
- afstempelen van pensioenaanspraken 169, 278
- cohortmodel bij - 296
- indexatie van de pensioenuitkering 168, 182, 278
- individualisering van pensioenopbouw 299
- keuzemenu bij pensioenopbouw 295
- pensioenaanspraak 166, 283
- premiedifferentiatie bij pensioenopbouw 295
- waardevaste pensioenaanspraak 168
- welvaartsvaste pensioenaanspraak 168

aanvullende particuliere ziektekostenverzekering 151
aardgaswinst (voor de staat) 64, 96, 333
acceptatieplicht (van zorgverzekeraars) 151
afhankelijkheidsgraad 317
afwenteling (van collectieve lasten) 61, 108
Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten 158
Algemeen Werkloosheidsfonds 130, 236
Algemene Bijstandswet 23
Algemene nabestaandenwet 20, 129, 228-230
Algemene Ouderdomswet 23, 127
- aantal ontvangers van AOW-uitkering 213
- AOW-gerechtigde leeftijd 28, 94, 202, 215, 226
- AOW-premie 127
- AOW-uitkering 127, 242
- herverdeling tussen generaties via de - 90-92
- middelentoets bij de AOW 235

Algemene Weduwen- en Wezenwet 20
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten 146, 254-257
- AWBZ-premie 150, 270
- eigen bijdragen 310
- pluspremie voor ouderen 309
- verstrekkingenpakket van de AWBZ 150

alleenstaande ouders (in de bijstand) 215, 229
annuïteitenlening 309
arbeidsaanbod 109, 141, 319, 325
- invloed belastingdruk op - 107

arbeidsdeelname (van vrouwen) 79, 101, 206, 325
arbeidsjaar 27
arbeidskorting 118, 208
arbeidskosten 62, 173
arbeidsmigratie 200, 244
arbeidsongeschikten (aantal) 240-241
arbeidsongeschiktheidsverzekering 129-131, 226, 238
arbeidsproductiviteit 62, 79, 160, 203-206, 223, 325, 332
arbeidsrisico (verzekerd in WAO/WIA) 227
armoede 89-90, 113
armoedeval 108, 118, 136
automatische inflatiecorrectie 93, 329
automatische prijscompensatie 61

Balkenendenorm 84
bankencrisis
- liquiditeitsproblemen 320
- solvabiliteitsproblemen 320
- systeemrelevante banken 321

basisverzekering tegen ziektekosten *zie*: Zorgverzekeringswet
Baumol-effect 160
begrotingsdiscipline 250
begrotingssaldo
- Europese afspraken over - 31, 73, 213
- het feitelijke - 66, 73, 315
- het structurele - 73, 315, 330
- norm voor feitelijke begrotingstekort 31-32
- norm voor structurele begrotingstekort 31

begrotingstekort *zie*: begrotingssaldo
belastingpeil 103, 106
belastinguitgaven 54, 309
beroepsbevolking
- actieve - 202-203
- potentiële - 202-203, 317, 330

bevolkingsprognose 194, 201-203, 318
bruto binnenlands product ('de economie') 58, 99, 213
budgetmechanisme 46
budgetpolis (bij ziektekostenverzekering) 148
Budgettair Kader Zorg 249, 259
buitensporigtekortprocedure 31

Carenzdagen 228
Centrum Indicatiestelling Zorg 254
collectieve arbeidsovereenkomst 165
collectieve goederen 45, 326
collectieve lasten 71, 106, 303
collectieve sector 45, 101, 195
collectieve uitgaven *zie*: overheidsuitgaven
conjunctuurbeleid 223-224
constante arrangementen (bij houdbaarheidsberekeningen CPB) 96, 326, 328
contante-waardeberekening 184
contractstaat 246

contributiestaat 246
core-tier-1-ratio (van banken) 321

Decentralisatie-operaties 36, 218
decentralisatieparadox 220
deeltijdfactor 211
deeltijdwerk 101, 210, 325
defensie-uitgaven 70
dekkingsgraad (van pensioenfondsen) 183, 275
denivellering (van inkomens) 84
derde pijler (van de verzorgingsstaat) 305
doorsneepremie (bij aanvullend pensioen) 178, 294
driepijlermodel 21, 174

Eenprocentnorm 64
economische groei (toekomstige -) 99, 205-207, 215, 324
eigen bijdragen en eigen betalingen (van zorggebruikers) 154, 266, 312
eigen risico (bij ziektekostenverzekering) 148, 154, 264, 266
eigen woning (als oudedagsvoorziening) 304-305
eindloonregeling (bij aanvullend pensioen) 167
eurozone (vooruitzichten voor de -) 322-324
evenwichtswerkloosheid 223

Fiscale faciliteiten
- voor de eigen woning 311
- voor pensioensparen 172, 284
- voor zelfstandigen 187

fiscalisering 92, 241, 272
flexwerk(ers) 185, 247
franchise (bij berekening pensioenpremie) 167

GAMMA (model van het CPB) 325
generatietoets (door De Nederlandsche Bank) 288
gereguleerde concurrentie (in de sector gezondheidszorg) 266-268
green card 242
grote recessie (gevolgen van de -) 67

Herintredersval 118
herverdeling
zie: inkomensherverdeling
houdbaarheid van de overheidsfinanciën 29, 333
houdbaarheidsbijdrage 93
houdbaarheidsoverschot 30, 75, 199, 325
houdbaarheidstekort 30, 198, 324
huishoudelijke hulp 153, 256, 313
huishoudentoeslag 132, 138, 231
huishoudinkomenstoets 208
huishouduitkeringstoets 208
huizenprijzen 113, 306
huurtoeslag 133
hypotheeklening 307
hypotheekrenteaftrek 309

I(nactieven)/a(ctieven)-ratio 27, 194
immigratie(beleid) 200, 318
incidenteel (onderdeel mutatie loonkosten) 63, 329
indexatie (van pensioenuitkering) 168, 182, 280
individualisering 19
inkomensbeleid van de overheid
- instrumenten 85
- resultaten 86

inkomenseffect (van belastingheffing) 107
inkomensheffing 93
inkomensherverdeling door de overheid 81, 87, 196
inkomensherverdeling tussen generaties 90, 181
inkomensongelijkheid 103, 114
inkomensoverdrachten 121
inkomenssolidariteit 109, 147, 271
inkomenstoeslagen 123, 133, 230, 236
inkomenstoets 129, 132, 228
inkomensverdeling (personele -) 83
investeringsstaat 245

Jeugdzorg (decentralisatie van de -) 219

Kapitaaldekking (van pensioenen) 165, 173, 240
kapitaalrendementen 175
kinderbijslag 132, 210, 215, 218, 229
kinderopvang(toeslag) 21, 135, 210
kindgebonden budget 135
koopkracht
- van de AOW-uitkering (vanaf 1980) 25
- van de bijstandsuitkering (vanaf 1980) 25

koopkrachtplaatje 81
koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen 127, 131, 236
koppeling (van uitkeringen aan cao-lonen) 25
kostwinnersmodel 79

Lastendruk
- gemiddelde - 108
- marginale - 107

leefstijl(solidariteit) 147, 271
levensverwachting (stijgende -) 169, 183, 277, 293, 319
leverage ratio (van banken) 321
loonexplosie 61
loonsverhoging
- incidentele - 62, 329
- initiële - 62, 331

loonwaarde 217

Mantelzorg 259
mantelzorgboete 210
marktsector (van de economie) 43
marktwerking (in de gezondheidszorg) 151
middelentoets 234, 302
middelloonregeling (aanvullend pensioen) 167, 278
MIMIC (model van het CPB) 197, 330
minimumloon 55, 232

Nabestaandenpensioen 20, 129, 165, 208, 292
naturapolis (ziektekostenverzekering) 148
netto-nettokoppeling *zie*: koppeling
niet-uitkeringsgerechtigde (nugger) 207, 210
nivellering (van inkomens) 84
noemereffect 24, 331
notional defined contribution-model 241
nullijn (voor ambtenarensalarissen) 68

Omslagstelsel 90, 240
onbetaalde arbeid 53
ontgroening (van de bevolking) 222, 318
ontkoppeling 25, 92, 232, 330
onverzekerbare risico's 51, 123, 146
opeethypotheek 310
openbaar bestuur (bezuinigingen op -) 68
ouderdomspensioen 165
- toereikendheid van - 188-190
ouderencomponent huishoudentoeslag 132, 232
output gap 223
overheidsbalans 74
overheidsfalen 119
overheidsfinanciën
- Europese begrotingsafspraken 31
- houdbaarheid van de - 29, 96, 198, 335
- normen voor tekort en schuld 31
- tekortreducerende maatregelen (t/m 2017) 38
- twee scenario's t/m 2025 331-335
overheidsschuld 31, 66
overheidsuitgaven
- alternatieve mix van - 68
- beloop - in twee scenario's t/m 2025 331
- beloop in basispad *Vergrijzing Verdeeld* 327
- beloop in CPB-scenario 1990-2015 194
- peil en mix van de - 59, 65
- uitgaven voor defensie 69
- uitgaven voor onderwijs 60, 70, 327
- uitgaven voor sociale zekerheid 59, 214, 327
- uitgaven voor collectief gefinancierde gezondheidszorg 60, 251-255, 261-263, 327
overheidsvermogen 74

Parade van Pen 86
participatiebeslissing 108
participatiesamenleving 220
Participatiewet 209, 216
paternalisme (van de overheid) 52, 124, 300
pensioenakkoord 287
pensioencontract
- nominaal - 280
- reëel - 280
pensioencrisis 182, 275
pensioenfondsen 165
- beleggingsmix 174, 177, 290
- beleggingsrendementen 177
- bestuur van - 165, 290
- dekkingsgraad 183, 275, 291
- kosten van - 166
- premies 170, 282, 292
- prestatiemeting 176
pensioenleeftijd 207, 282, 293
pensioenstelsel 165, 282
persoonlijke spaarrekening (voor dekking van werkloosheidsrisico) 237, 246
persoonlijke verzorging (van AWBZ naar Zorgverzekeringswet) 256
persoonsgebonden budget 54
pijlers (van de verzorgingsstaat) 21
preferentiebeleid (van zorgverzekeraars) 153
prijsbeleid (in de sociale zekerheid) 23, 232
prijsmechanisme 45, 111
privatisering (van het ziekengeld) 131
profijt van de overheid 88
- naar leeftijd 95
profijtinkomen 87

Quotumregeling (arbeidsgehandicapten) 114, 209, 217, 227

Regiomaatschap (van medisch specialisten) 152
regulering 55
rekenrente (bij pensioenverplichtingen) 184, 275
rentelasten (op de overheidsschuld) 71
restitutiepolis (ziektekostenverzekering) 148
rijksbijdragen (aan sociale fondsen) 123, 139, 151
risicoselectie 51, 124
risicosolidariteit 109, 147

Schijventarief inkomensheffing 93
schuldquote 65, 76
sociaal akkoord 37, 207, 216, 286
sociaal risico (verzekerd in WAO/WIA) 227
sociale fondsen 139
sociale inkomensverzekeringen 122, 126
sociale minima 25
Sociale Verzekeringsbank 128
sociale voorzieningen 123, 131, 229
sociale werkvoorziening 133, 182, 216-217
sociale zekerheid
- als eigenbelang 47
- crisis en hervorming van de - 23
- houdbaarheid van de - 28
- in procenten van de economie 24
- maatschappelijke kosten & baten 140-141
- opbouw en uitbreiding van de - 23
- terreinafbakening van de -, voor dit boek 53
- uitgaven voor de -, behandeld in dit boek 56
- uitvoeringskosten 140, 222
sociale-zekerheidsquote 24, 141
solidariteit 48, 333
- bij de collectieve zorgverzekering 154
- bij doorsneepremie aanvullend pensioen 178
- directe - 334
- indirecte - 334

solidariteitsbeginsel 126
stabilisatiefunctie (van overheidsfinanciën) 142
Stabiliteits- en Groeipact 31
Studiegroep Begrotingsruimte 161
substitutie-effect (bij belastingheffing) 107

Toegezegde-premieregeling (bij aanvullend pensioen) 169, 297
toekomstscenario's 192
twee scenario's t/m 2025 329-333
tweedeling (in de ouderenzorg) 312

Uitkeringsjaar 27
uitkeringstoerisme 243
uitkeringsvolume 27
uitverdieneffecten 33
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen 130
upcoding 254
urenbeslissing 107

Verborgen werkloosheid (in de WAO) 64
verdelingsfunctie (van overheidsfinanciën) 143
vergrijzing (van de bevolking) 28, 159, 251, 318
verkoop-en-huur-constructie 310
vermogensbezit van gezinnen 305
vermogenspositie van banken 34
vermogensrendementsheffing 127, 308
vermogenstoets 129, 132, 228
verplichtstelling (van deelname aan regeling voor aanvullend pensioen) 171
vertrouwenseffecten 34
vervangingsratio 207
vervroegd uittreden (regeling voor -) 209
verzekeren 49
verzekeringsbeginsel 126
verzekeringsmarkt (tekortkomingen van -) 50-52
verzekeringsplicht (bij basisverzekering tegen ziektekosten) 146, 151
verzorgingsstaat
- definitie 40
- driepijlermodel 21
- prestaties 103
- typen 43, 196

vettaks 271
vlaktaks 193, 196
volksverzekeringen
- alternatieven voor de financiering 241 e.v.
- premies 127, 150-151
- prijsbeleid in de toekomst 234
- uitkeringen 127-129
- volumebeleid in de toekomst 228 e.v.

volumebeleid (in de sociale zekerheid) 24, 193, 225

Wachtlijsten in de zorg 161, 267
Wajong 133, 216, 218, 231, 239
werkbedrijf 217
werkgelegenheid 319, 335
werkgelegenheidsgraad 317
werkloosheid (aantal werklozen) 100, 213, 237
werkloosheidsval 118
Werkloosheidswet 129, 208
- referte-eis 225
- uitkeringsduur 215-216

werknemersverzekeringen
- alternatieven voor de financiering 236
- premies 130
- prijsbeleid in de toekomst 234
- uitkeringen 130
- volumebeleid in de toekomst 227

Wet langdurige zorg 218, 254
Wet maatschappelijke ondersteuning 219, 255
Wet werk en bijstand 23, 132
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 129

Zelfselectie 52, 125
zelfstandigen zonder personeel 186, 288, 301
ziekengeld 131, 227
Ziektewet 129, 131
zorgakkoorden 257-258
zorgquote 24, 158, 262
zorgsector 145
zorgsparen 272-274
zorgstelsel 150
zorgtoeslag 134, 269
zorguitgaven
- als koekoeksjong in het begrotingsnest 163
- besparingsmogelijkheden 264-269
- budgettering van de - 265
- financieringsalternatieven 269-271
- gemiddelde groei, 2001-2017 251
- scenario's t/m 2040 261

zorgverzekeraars 147, 157
Zorgverzekeringsfonds 149
Zorgverzekeringswet 146, 150
- inkomensafhankelijke bijdrage 153, 270
- vaste premie 147, 153
- verzekerd pakket zorgvoorzieningen 146, 263, 266

Dreesforum

In de reeks *Dreesforum* van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën verschenen tot nu toe de volgende titels.

D.J. Kraan en A.P. Ros (red.) (2005), *The Visible Hand. Ondernemingsbestuur in Nederland*, Dreesforum 1, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

C.A. de Kam en A.P. Ros (red.) (2006), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

D.J. Kraan en C. Lever (red.) (2006), *In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt*, Dreesforum 3, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.) (2010), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*, Dreesforum 4, Den Haag: Sdu Uitgevers

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.) (2012), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Dreesforum 5, Den Haag: Sdu Uitgevers

C.A. de Kam en J.H.M. Donders (2014), *Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Dreesforum 6, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën