

Vergaderjaar 2013–2014

**33 736**

## **Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2013

Vrijdag 13 september jl. heb ik u het commissierapport toegestuurd van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties, onder leiding van de heer Don (Kamerstuk 33 736, nr. 1). Doel van dit IBO was om de historische, huidige en toekomstige inkomens- en vermogenspositie van ouderen in beeld te brengen en te analyseren. In de jaren negentig en het afgelopen decennium verbeterde deze sterk. Tot nog toe werd in verschillende studies de verwachting uitgesproken dat ook de komende jaren het inkomen en vermogen van ouderen zich relatief gunstig zou ontwikkelen. Recente ontwikkelingen op het gebied van pensioenen (niet indexeren en in sommige gevallen afstempelen) en huizenmarkt (prijzdalingen) enerzijds en de forse toename van de arbeidsparticipatie van ouderen anderzijds, hebben aanleiding gevormd om opnieuw naar deze ontwikkeling te kijken.

Binnen het huidige beleidsinstrumentarium bestaat een groot aantal instrumenten gericht op inkomensondersteuning van ouderen (zie tabel 1). De werkgroep heeft zich ook gericht op de vraag of het huidige instrumentarium voor inkomensondersteuning van ouderen nog in overeenstemming is met de inkomens- en vermogensontwikkeling van ouderen en een aantal beleidsvarianten uitgewerkt dat tot verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het instrumentarium zou kunnen leiden. Het IBO streeft ernaar met de analyses een onderbouwing te leveren voor publieke discussie. In deze kabinetsreactie geef ik graag een nadere toelichting op het rapport en het voorgenomen kabinetsbeleid zoals dat op Prinsjesdag is aangekondigd.

**Tabel 1: Overzicht meegenomen inkomensregelingen en budgettair beslag (2013)**

	Budget (miljard)
AOW	32,4
Ouderenkorting	2,4
Alleenstaande ouderenkorting	0,5
MKOB	0,9
Bijstand ouderen	0,2

Het IBO heeft ook de pseudo-verplichtstelling van pensioensparen, de fiscale faciëring van de pensioenopbouw en een aantal inkomensregelingen met specifieke afwijkingen voor ouderen meegenomen in de analyse (tarief loon- en inkomstenbelasting; ouderentoeslag box 3; eigen bijdrage AWBZ en WMO; huurtoeslag; overdraagbaarheid dubbele heffingskorting; inkomensafhankelijke bijdrage Zvw). Bron: Begroting SZW 2013 en Ministerie van Financiën.

## Inkomensontwikkelingen afgelopen decennia

Het kabinet herkent het beeld dat het gevoerde beleid, gericht op het verbeteren van de inkomenspositie van ouderen, de afgelopen decennia zijn vruchten heeft afgeworpen. De afgelopen twee decennia verbeterde de inkomenspositie van ouderen sterk, ook in verhouding tot huishoudens met een kostwinner tussen de 35 en 65 jaar. Het voor inflatie gecorrigeerde mediane inkomen van de totale groep ouderen nam tussen 1990 en 2010<sup>1</sup> toe met 26%. Enerzijds was dit het gevolg van cohorteffecten en anderzijds van de stijging van de netto AOW. Het mediane inkomen van de leeftijdsgroep 35 tot 65 jaar ging er in dezelfde periode met 18% op vooruit.

Een belangrijke reden voor de stijging van het mediane besteedbaar inkomen is het zogenaamde cohorteffect. De huishoudens die toetreden tot de groep ouderen, hebben gemiddeld een hoger inkomen dan de ouderen die overlijden, waardoor het mediane inkomen van de groep stijgt. Dat komt omdat steeds meer ouderen een aanvullend pensioen hebben opgebouwd en dit pensioen ook gemiddeld steeds hoger is<sup>2</sup>.

Dit cohorteffect verklaart ook waarom veel *individuele* gepensioneerden zich niet direct herkennen in het beeld van «rijker wordende ouderen». Terwijl het mediane inkomen van de *groep ouderen* steeg, bleef bijvoorbeeld de koopkracht van het individuele aanvullend pensioen ongeveer op hetzelfde niveau, omdat de indexatie in de periode 1990–2010 gelijke tred hield met de inflatie.

Toch nam ook los van de hierboven beschreven cohorteffecten, het inkomen van individuele ouderen toe. Tussen 1990 en 2008 steeg het reële inkomen van ouderen gemiddeld met 0,7% per jaar, met name als gevolg van een hogere netto AOW (daarmee kan ruwweg de helft van de gerealiseerde inkomensstijging van 26% worden toegeschreven aan beleidseffecten). Sinds 2009 zien we het mediane inkomen voor alle leeftijdsgroepen – dus ook de 65-plussers – dalen. Als gevolg van het niet-indexeren of korten van de pensioenen is de statische koopkrachtdaling sinds 2011, voor ouderen sterker dan voor andere inkomensgroepen. Daar staat nog steeds een positief cohorteffect tegenover. Gepensioneerden hebben geen last van de stijgende werkloosheid, terwijl

<sup>1</sup> Voor de periode 1990–2010 zijn definitieve cijfers beschikbaar over de gerealiseerde inkomens- en vermogensontwikkeling. Voor de jaren 2011 tot en met 2013 zijn alleen koopkracht cijfers beschikbaar die een statisch beeld geven van de inkomensontwikkeling.

<sup>2</sup> In 2010 ontving 73% van de ouderen aanvullend pensioen ten opzichte van 58% in 1990. De gemiddelde hoogte van het aanvullend pensioen steeg met één derde tot € 12.700 per pensioenontvanger (inflatie gecorrigeerd).

de ontwikkeling van het mediane inkomen van 65-minners waarschijnlijk juist lager zal liggen als gevolg van de stijgende werkloosheid.

Over het algemeen heeft, als gevolg van het gevoerde inkomensbeleid, de koopkracht van ouderen gemeten over de periode 2002–2012, zich gunstiger ontwikkeld dan die van de overige huishoudens. Dat werd ook geconcludeerd in de Beleidsdoorlichting artikel 41: Inkomensbeleid (Kamerstuk 30 982, nr. 7). Dit komt doordat ouderen relatief veel geprofiteerd hebben van het gevoerde inkomensbeleid, voornamelijk het verhogen van de ouderenkortingen en de introductie van de AOW tegemoetkoming/MKOB (Mogelijkheid tot Koopkrachttegemeetkoming Oudere Belastingplichtigen).

### **Vermogensontwikkeling afgelopen decennia**

Het ligt voor de hand dat veel ouderen over meer vermogen kunnen beschikken dan jongere generaties omdat zij ook langer hebben kunnen sparen. Wel zijn de vermogensposities van verschillende leeftijdsgroepen de afgelopen decennia verder uit elkaar gaan lopen. Ten opzichte van 1993 is het netto vermogen van ouderen gegroeid, terwijl het netto vermogen van jongere huishoudens met een kostwinner tot 45 jaar is afgenomen. De prijsontwikkeling op de woningmarkt is een belangrijke oorzaak van de toename in de vermogensverschillen tussen generaties. Oudere generaties hebben relatief veel geprofiteerd van de onafgebroken huizenprijsstijging die zich tussen 1984 en 2008 voordeed. Ongeveer 40% van de ouderen beschikt over een vermogen van meer dan € 200.000.

De vermogensstijging in de groep ouderen wordt, net als de inkomensstijging, voor een groot deel veroorzaakt door het cohorteffect; huishoudens die instromen in de leeftijdscategorieën 65–74 en 75+ hebben vaker een eigen huis en de overwaarde van het eigen huis is gemiddeld hoger dan bij de mensen die uitstromen. Ondanks de huizenprijsdaling vanaf 2008 bleef het mediane vermogen van ouderen zelfs tussen 2008 en 2010 stijgen.

### **Armoede onder ouderen**

Het IBO constateert dat veel van de doelstellingen ten aanzien van het inkomensbeleid van ouderen grotendeels verwezenlijkt zijn. Dat geldt zeker voor het armoedebeleid; de kans op armoede onder ouderen is in Nederland zeer laag, zowel internationaal gezien als in historisch perspectief. Ook de kans op langdurige armoede is voor deze groep klein. De afgelopen decennia daalde de kans op armoede sterk voor ouderen. Had in 2000 nog bijna 12% van de ouderen een inkomen onder de lage inkomensgrens, in 2011 was dat 3,3% (tegenover 8,7% van alle huishoudens). Deze daling is het gevolg van het feit dat steeds meer ouderen naast de AOW ook aanvullend pensioen ontvangen en de koopkracht van ouderen met alleen AOW sinds 2000 is gestegen, mede als gevolg van gericht beleid. Overigens beschikt een relatief groot deel van de ouderen die onder de lage inkomensgrens vallen, over substantieel vermogen. Bijna 40% van deze ouderen heeft een vermogen van meer dan € 100.000. Dat vermogen zit voor een groot deel in het eigen huis en kan dus niet zomaar worden aangewend voor consumptiedoel-einden.

### **Vooruitzichten komende periode**

Het CPB heeft de inkomens- en vermogensontwikkeling tot 2025 gesimuleerd. De simulatie van inkomens en vermogensontwikkeling is met veel onzekerheden omgeven. Dat geldt vooral voor de vermogensontwik-

keling, omdat deze sterk afhankelijk is van de aannames over spaar- gedrag, hypotheekaflossing en aan- en verkoop van huizen. De uitkomsten van de simulatie moeten dan ook met enige terughoudendheid geïnterpreteerd worden.

Hoewel de modelsimulatie van het CPB een gematigder beeld geeft van de toekomstige inkomens- en vermogensontwikkeling van ouderen dan eerdere studies op dit terrein, verandert het beeld van een verbeterde inkomenspositie van ouderen tot 2025 niet wezenlijk. Dat komt voornamelijk omdat nieuwe generaties ouderen over hogere aanvullende pensioenen beschikken – ze bouwen ook steeds vaker dubbel aanvullend pensioen op omdat beide partners gewerkt hebben – dan de generaties die overlijden.

Het CPB verwacht dat het vermogen van ouderen tot 2025 niet meer sterk zal toenemen, omdat het aandeel ouderen met een aflossingsvrije hypotheek onder het komende cohort ouderen hoger is dan onder de oudere generaties die overlijden. Daardoor daalt de gemiddelde overwaarde op het huis. Maar ook wanneer de komende jaren sprake is van zeer beperkte indexatie van pensioenen en dalende huizenprijzen, zal de inkomensontwikkeling van ouderen als groep niet achterblijven bij huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd.

### **Voorgenomen kabinetsbeleid**

Het kabinet streeft naar een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling. Bij het inkomensbeleid speelt constant een afweging tussen het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling van en tussen groepen, het streven naar evenwichtige overheidsfinanciën, en – maar dat speelt bij 65-plussers een minder prominente rol – het bestrijden van de armoedeval (werk moet lonen).

Hoewel ouderen, evenals vrijwel alle andere burgers, de laatste jaren fors zijn geraakt door de noodzakelijke beperkingen van de overheidsuitgaven, laat het IBO onmiskenbaar zien dat ouderen de afgelopen decennia een gunstigere inkomens- en vermogensontwikkeling hebben doorgemaakt dan andere groepen in de samenleving. Uiteraard betreft dat een generalisering; er zullen altijd individuele gevallen zijn voor wie de ontwikkeling anders heeft uitgepakt. Maar in zijn algemeenheid is de inkomens- en vermogensontwikkeling van ouderen duidelijk beter dan de negatieve beelden die soms in de media worden geschetst.

Het inkomensbeleid dat door opeenvolgende kabinetten is gevoerd heeft geleid tot een relatieve verbetering van de koopkracht van ouderen, zowel met als zonder aanvullend pensioen. Daarmee is het inkomensbeleid gericht op ouderen de afgelopen decennia effectief geweest, maar tegelijkertijd kan de noodzaak en legitimiteit van generieke inkomensondersteuning voor alle ouderen (die een fors beslag legt op de schaarse financiële middelen) steeds minder worden aangetoond. Gezien de verbeterde inkomens- en vermogenspositie van ouderen liggen er mogelijkheden om de efficiëntie van het beleidsinstrumentarium te verbeteren.

Een belangrijk nadeel van bestaande generieke inkomensondersteuning voor ouderen is dat de regelingen, zoals het IBO ook constateert in beleidsoptie 4, ongericht zijn. Daarmee zijn de regelingen relatief duur. Het kabinet ziet mogelijkheden om deze regelingen te versoberen en te vereenvoudigen en daarmee het inkomensbeleid beter te richten op de ouderen die het echt nodig hebben. Binnen de groep ouderen is sprake van een forse spreiding in de inkomens- en vermogensontwikkeling, dat

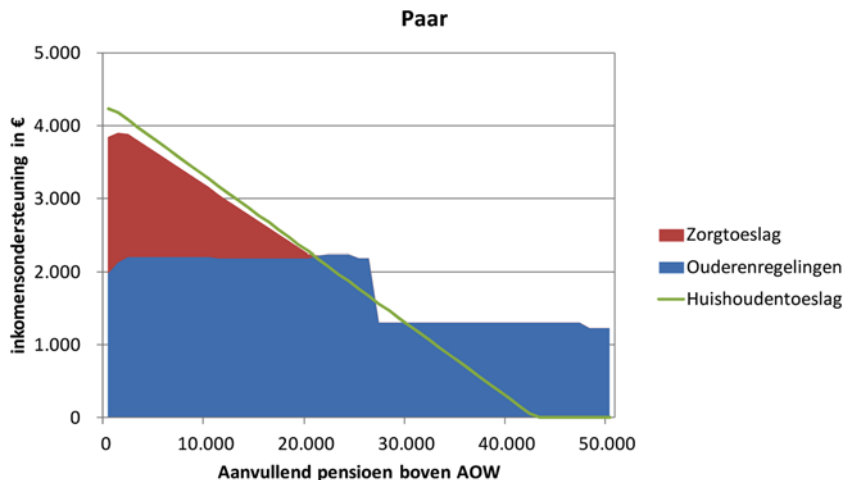
heeft het kabinet scherp op het netvlies. Er zullen altijd schrijnende gevallen zijn – bijvoorbeeld wanneer mensen geraakt worden door een stapeling van maatregelen – die onze bijzondere aandacht verdienen. Gericht inkomensbeleid voor ouderen zal daarom noodzakelijk blijven.

Het kabinet kiest ervoor het totale systeem van toeslagen te versoberen en vereenvoudigen door de invoering van de huishoudentoeslag. In de huishoudentoeslag zullen de huidige zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en een ouderencomponent worden geïntegreerd tot één toeslag per huishouden. Dit maakt de inkomensondersteuning eenvoudiger, transparanter en ook doelmatiger, omdat beter aangesloten kan worden bij de draagkracht van huishoudens.

De huishoudentoeslag wordt gefaseerd ingevoerd. In 2015 wordt een ouderencomponent voor huishoudentoeslag geïntroduceerd waarin het budget van de fiscale ouderenkortingen en de MKOB wordt opgenomen. De MKOB wordt afgeschaft. De ouderencomponent wordt afhankelijk van de AOW-opbouw. Het kabinet gaat de huidige vermogenstoets vervangen door een gestaffelde vermogenstoets, waardoor sprake zal zijn van een geleidelijke afbouw van de inkomensondersteuning bij toenemend vermogen. In 2017 wordt het kindgebonden budget toegevoegd aan de huishoudentoeslag. Daarna zal ook de huurtoeslag in vereenvoudigde vorm deel gaan uitmaken van de huishoudentoeslag.

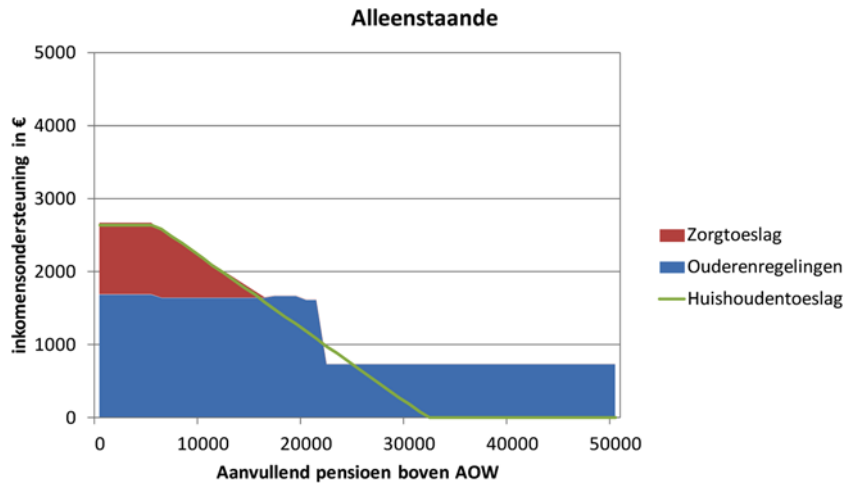
In onderstaande figuur is de vormgeving van de huishoudentoeslag per 2015 weergegeven in vergelijking met de huidige inkomensondersteuning. De totale ingeboekte besparing bij de huishoudentoeslag (zorgtoeslag en ouderentoeslagen samen) is € 1 mld.

*Figuur 1 en 2: Huishoudentoeslag voor paren en alleenstaanden per 2015.*



De AOW is en blijft wat het kabinet betreft een oudedagsvoorziening waar alle ouderen op kunnen rekenen. Ouderen met een onvolledige AOW-opbouw kunnen aanspraak maken op een aanvulling uit de bijstand. Met de AOW als basis, is ook een solide bodem gelegd in ons pensioenstelsel. De afgelopen tijd zijn diverse hervormingen ingezet om het pensioenstelsel weer toekomstbestendig te maken, zoals de koppeling van de AOW aan de levensverwachting en de aanpassingen in het Witteveenkader. Deels liggen deze hervormingen nog ter beoordeling voor in de Eerste Kamer. Ook zal het kabinet in het voorjaar van 2014 een wetsvoorstel indienen om de AOW leeftijd, conform afspraak in het regeerakkoord, versneld te verhogen na 2015: 66 jaar in 2018 en 67 jaar in

2021. Het kabinet neemt hiermee noodzakelijke maatregelen die het pensioenstelsel versterken, en ziet op dit moment geen aanleiding om een verdere inperking van de pensioenopbouw voor te staan.



Dit IBO verschaft ons waardevolle informatie en inzichten over de feitelijk gerealiseerde en te verwachten inkomens- en vermogensontwikkeling van ouderen, welke de komende jaren bij de totstandkoming van beleid behulpzaam kunnen zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher