

Ouderen voor ouderen

43

Demografische ontwikkelingen
en beleid

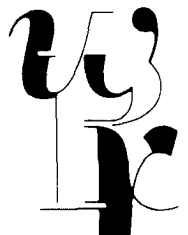
1993

Sdu uitgeverij, Plantijnstraat, 's-Gravenhage 1992

ex. 3

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Ouderen

Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid /
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag : Sdu uitgeverij,
Plantijnstraat – (Rapporten aan de regering ; ISSN 0169-6734 ; 43)
Met. reg.
ISBN 90-399-0441-3
Trefw.: vergrijzing / ouderenbeleid.

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Uw brief

Ons kenmerk

Datum

Onderwerp

930118/HE/sw

31 maart 1993

rapport nr. 43

Doorkiesnummer

Ouderen voor ouderen

070-3564465/67

Hierbij zenden wij u het rapport "Ouderen voor ouderen; demografische ontwikkelingen en beleid". Dit rapport, waartoe de raad zelf het initiatief heeft genomen, is inhoudelijk nog in de vierde raadsperiode tot stand gekomen.

In "Ouderen voor ouderen" analyseert de raad een aantal gevolgen op lange termijn van de veroudering van de bevolking in Nederland. Achtereenvolgens worden de veroudering van de beroepsbevolking, de financiële oudedagsvoorziening en de zorgsector behandeld. De raad geeft per deelterrein de scenario's aan die een rol kunnen spelen bij het maken van keuzen voor het toekomstig regeringsbeleid. In het algemeen geldt dat de keuzen minder pijnlijk zullen zijn naarmate zij vroeger worden gemaakt. De raad meent dat de ouderen van de toekomst zichzelf in ruimere mate zullen moeten onderhouden dan de huidige ouderen, doch dat zij hiertoe in het algemeen ook in staat zullen zijn. Toekomstige ouderen kunnen niet meer zo gemakkelijk terugvallen op de - intussen gekrompen - jongere generaties.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de raad van ministers tegemoet.

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. J.P.H. Donner

Dr. A.P.N. Nauta

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
Ten geleide	13
1. Nederland vergrijs	15
1.1 Waaron een WRR-rapport over demografie?	15
1.2 Demografische ontwikkelingen in Nederland en de rest van de wereld	15
1.2.1 Een beknopte terugblik	15
1.2.2 Ontgroening en vergrijzing in de toekomst	17
1.2.3 De centrale vraagstelling	18
1.3 Veranderende visies op levensloop en ouderdom	20
1.4 Een actief bevolkingsbeleid	22
1.5 Accommoderend beleid	24
1.5.1 Draaglast en draagvlak	24
1.5.2 Veroudering van de beroepsbevolking	27
1.5.3 De financiële oudedagsvoorziening	28
1.5.4 Zorgvoorzieningen	30
1.6 Conclusie	32
2. Demografische ontwikkelingen	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Demografische ontwikkelingen in Nederland, 1900-1991	35
2.2.1 Algemeen	35
2.2.2 De demografische factoren	37
2.2.3 Gevolgen voor de omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking	48
2.3 De internationale situatie	49
2.3.1 Algemeen	49
2.3.2 Nederland en de OECD-landen	50
2.3.3 De wereldbevolking	53
2.3.4 Effecten voor Nederland	58
2.4 Conclusie	58
3. Toekomstscenario's voor Nederland	61
3.1 Inleiding	61
3.2 Prognoses en (on)zekerheid van toekomstige ontwikkelingen	61
3.2.1 Oorzaken van verschillen tussen prognose en werkelijkheid	61
3.2.2 Methoden om onzekerheid van prognoses aan te geven	64
3.3 Ontwikkelingen in de samenstelling en de omvang van de bevolking	65
3.3.1 De samenstellende variabelen	65
3.3.2 De CBS-varianten	67
3.3.3 De WRR-varianten	68
3.3.4 De varianten vergeleken	71
3.4 De ontwikkeling van de verhouding tussen draaglast en draagvlak	74
3.5 Conclusie	81

4.	Bevolkingsbeleid	83
4.1	Inleiding	83
4.2	Een actief bevolkingsbeleid	83
4.2.1	Wat is bevolkingsbeleid?	83
4.2.2	Het Nederlandse bevolkingsbeleid na de Tweede Wereldoorlog	85
4.3	Effectiviteit van een actief bevolkingsbeleid	90
4.3.1	Determinanten van bevolkingsbeleid	90
4.3.2	Geboortenbevordering	90
4.3.3	Immigratiebevordering	92
4.4	Het relatieve belang van demografische ontwikkelingen	96
4.4.1	De onontkoombaarheid van een aanpassingsbeleid	96
4.4.2	Een voorbeeld van het belang van de demografische factor: mobiliteit	97
4.5	Conclusie	101
5.	Veroudering van de beroepsbevolking	103
5.1	Inleiding	103
5.2	Ontwikkelingen in de leeftijdsstructuur	103
5.2.1	De beroepsbevolking in de 20ste eeuw	103
5.2.2	Beroepsbevolking bij constante arbeidsparticipatie (niveau 1990)	104
5.2.3	Beroepsbevolking bij variabele arbeidsparticipatie	106
5.3	Mogelijke gevolgen van veroudering van de beroepsbevolking	108
5.3.1	Inleiding	108
5.3.2	Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt	108
5.3.3	Arbeidsproductiviteit	112
5.3.4	Het gebruik van non-activiteitsregelingen	114
5.3.5	Dilemma's van een verouderende beroepsbevolking	115
5.4	Oplossingsrichtingen	118
5.4.1	Inleiding	118
5.4.2	Een leeftijdsbewust personeelsbeleid	120
5.4.3	Scholing van de beroepsbevolking	124
5.4.4	Verhoogde arbeidsmobiliteit van oudere werknemers	127
5.5	Conclusie	131
6.	De oudedagsvoorziening	135
6.1	Inleiding	135
6.2	Toekomstige ontwikkelingen in de oudedagsvoorziening	137
6.2.1	Inleiding	137
6.2.2	Onderlinge afhankelijkheid van regelingen	139
6.2.3	De kosten van de AOW	140
6.2.4	De kosten van aanvullende pensioenen	145
6.2.5	Samenhang tussen AOW, aanvullende pensioenen en overige uitredingsregelingen	148
6.2.6	Conclusie	151
6.3	Keuzevraagstukken	152
6.3.1	Inleiding	152
6.3.2	Verhouding tussen AOW, aanvullende pensioenen en private besparingen	154
6.3.3	Intergenerationele of intragenerationele solidariteit	160
6.3.4	Investeren in binnen- of buitenland	166
6.4	Conclusie	172

7.	De veroudering en de zorgsector	179
7.1	Inleiding	179
7.2	Veroudering en de vraag naar zorg	181
7.2.1	Hulpbehoeften	181
7.2.2	Toekomstige ontwikkelingen	183
7.2.3	Vooruitberekeningen van het gebruik van zorg	186
7.3	Personeelsvoorziening in de zorgsector	188
7.3.1	De huidige situatie	188
7.3.2	Toekomstige ontwikkelingen	190
7.3.3	Oplossingsrichtingen	192
7.4	Het effect van vergrijzing op de kosten	195
7.5	Conclusie	199
8.	Conclusies en aanbevelingen	203
8.1	Inleiding	203
8.2	Geen actief bevolkingsbeleid	204
8.3	Een vergrijzende beroepsbevolking	206
8.4	Een betaalbare oudedagsvoorziening	208
8.5	Vergrijzing en de zorgsector	210
8.6	Tot besluit: ouderen voor ouderen	212
Bijlage:	Begrippenlijst	215
Zakenregister		217

Samenvatting

Overall in de westerse wereld veroudert de bevolking sterk; dit geldt ook voor Nederland. Dit proces is reeds meer dan een eeuw aan de gang en het zal zeker nog een halve eeuw voortgaan. Het verouderingsproces heeft twee componenten. Enerzijds is er de vergrijzing: mensen zijn langer gaan leven en hierdoor zijn er meer ouderen gekomen. Anderzijds is er de ontgroening: het geboortencijfer is teruggelopen en hierdoor zijn er minder jongeren. Bovenop de geleidelijke verandering van de bevolkingsstructuur die hiervan het gevolg is, komt ook nog een meer incidenteel verschijnsel. In de vijftien jaren na de Tweede Wereldoorlog was in Nederland het geboortencijfer relatief hoog. Zij die deel uitmaken van deze geboortengolf hebben zelf echter veel minder kinderen gekregen, met als gevolg dat de naoorlogse baby-boom nu wordt gevolgd door een generatie die aanzienlijk minder omvangrijk is dan zij zelf.

Deze samenloop van structurele en conjuncturele veroudering zal binnen een in demografische termen betrekkelijk korte termijn tot drastische veranderingen leiden in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Zo loopt bijvoorbeeld het aantal 17-jarigen tussen 1980 en 2000 terug met 30 procent. Nu nog is de helft van de Nederlandse bevolking jonger dan 34 jaar en de andere helft 34 jaar of ouder. In 2010 zal deze scheidslijn ergens op 39 à 41 jaar liggen, een stijging van de mediane leeftijd met 5 tot 7 jaar in een periode van slechts 17 jaar. Op wat langere termijn, in 2035, zal het aantal 65-plussers ruwweg twee maal zo groot zijn als nu.

In dit rapport is de WRR nagegaan wat de gevolgen van zulke veranderingen kunnen zijn voor een aantal maatschappelijke sectoren die hiervoor bij uitstek gevoelig zijn, hoe deze gevolgen kunnen worden opgevangen en welke rol de overheid hierbij kan spelen. Bepaalde sectoren werden al eerder geconfronteerd met dit verschijnsel: de almaar slinkende klassen in het basisonderwijs behoren al weer tot het verleden. Naarmate de baby-boom ouder wordt, krijgen ook andere sectoren van de samenleving met soortgelijke fenomenen te maken. De gevoeligheid is het grootst in die sectoren waarin traditoneel een beroep wordt gedaan op solidariteit tussen generaties, zoals bij de sociale zekerheid en in de zorgsector.

Uiteraard wordt men bij het vooruitblikken op een zo lange termijn geconfronteerd met veel onzekerheden omtrent de demografische ontwikkelingen. Ter verkenning van de marges hiervan heeft de raad een zevental bevolkings-scenario's gehanteerd, gebaseerd op uiteenlopende aannamen inzake geboorte, sterfte en internationale migratie. Bij alle scenario's is sprake van een forse veroudering, en bij alle op één na zullen er in Nederland over veertig jaar meer mensen zijn dan nu. De demografische scenario's zijn vervolgens gecombineerd met de drie onlangs door het Centraal Planbureau ontwikkelde scenario's voor de economische ontwikkeling tot 2015. Dit maakt het mogelijk een goed beeld te krijgen van de effecten van de veroudering van de bevolking op de toekomstige verhouding tussen het sociaal-economisch draagvlak en de maatschappelijke draaglast. Bij ongewijzigd beleid zullen immers steeds minder mensen de kosten moeten opbrengen om steeds meer mensen (jeugdigen, maar vooral ouderen) te onderhouden.

Geen actief bevolkingsbeleid

Als men wil pogen de veroudering te keren zou men kunnen denken aan een actief beleid ter bevordering van geboorten en/of immigratie. Beide mogelijkheden is de raad nagegaan, om ze vervolgens te verwerpen als ineffectief en niet realistisch. Het demografisch effect van zulke beleidsopties is beperkt:

de leeftijdsstructuur zou hierdoor op langere termijn slechts weinig veranderen, maar de bevolking zou wel fors in omvang toenemen. Hierbij komt dat zowel geboorten- als immigratiebevordering zouden vragen om kostbare aanvullende maatregelen. Van de immigratie zoals deze thans plaats vindt, gaat weliswaar een zeer licht verjongend effect uit, maar hiertegenover staat dat zij, vooral vanwege de slechte arbeidsmarktkansen voor immigranten, niet leidt tot een verbetering van de verhouding tussen draagvlak en draaglast.

De veroudering van de bevolking is dus onontkoombaar. Daarom heeft de raad zich gericht op de mogelijkheden van een beleid dat uitgaat van aanpassing aan de toekomstige demografische situatie. Drie onderwerpen zijn hierbij in het bijzonder belicht: de vergrijzing van de beroepsbevolking, de financiële oudedagsvoorzieningen en de zorgsector. De veroudering zal voor elk van deze drie terreinen belangrijke effecten hebben, maar deze effecten zullen zich niet tegelijkertijd manifesteren. De vergrijzing van de beroepsbevolking zal zich reeds in de eerstkomende jaren aandienen, terwijl de grootste problemen in de zorgsector pas ver in de volgende eeuw zijn te verwachten. De voorhoede van de naoorlogse geboortegolf zal immers pas omstreeks 2030 hoogbejaard worden en het zijn de 85-plussers voor wie de kosten per persoon veruit de hoogste zijn.

Een vergrijzende beroepsbevolking

Bij zijn analyses van de vergrijzing van de beroepsbevolking is de WRR, net als in eerdere rapporten, gestuit op het grote belang van bevordering van de arbeidsparticipatie. De huidige trend tot vervroegd uittreden moet niet alleen worden gestopt, maar ook worden omgebogen. Gebeurt dit niet, dan zal het toekomstig draagvlak voor allerhande voorzieningen veel te smal zijn. Echter, bevordering van de arbeidsparticipatie zal ertoe leiden dat de gemiddelde leeftijd van de werkende bevolking nog verder zal stijgen dan zij vanwege de vergrijzing toch al zou doen. Veroudering van kennis en vaardigheden kan dan een ernstig probleem worden.

Ter oplossing beveelt de raad aan, veel betere voorzieningen voor beroepsgerichte wederkerende scholing in het leven te roepen, zodat oudere werknemers hun kennis regelmatig kunnen opfrissen en nieuwe kennis kunnen opdoen. Zo vermindert de kans op voortijdige afvloeiing. De eerste verantwoordelijkheid hiervoor zou bij de sociale partners moeten berusten, maar de overheid dient bepaalde juridische en andere belemmeringen weg te nemen. Het nieuwe stelsel kan in belangrijke mate worden gefinancierd uit de besparingen die het gevolg zijn van het afschaffen, dan wel drastisch terugdringen van de VUT-regelingen. De raad acht dit laatste op korte termijn noodzakelijk.

Om voortijdige afvloeiing van oudere werknemers te voorkomen, zijn voorts ook belangrijke aanpassingen in het personeelsbeleid van arbeidsorganisaties nodig. Het moet voor werkgevers minder aantrekkelijk worden gemaakt de lasten van oudere werknemers af te wentelen op de collectiviteit. Dit probleem zal zich overigens ten dele ook via het marktmechanisme oplossen: als werkgevers door de ontgroening van de bevolking niemand meer kunnen vinden om hun oudere werknemers te vervangen, zullen zij vanzelf meer in de laatste gaan investeren. Voor de individuele werknemer kan dit echter wel betekenen dat hij of zij tegen het eind van de loopbaan een stapje terug zal moeten doen ten opzichte van het inkomen dat in de meest produktieve jaren werd verdiend. Dit vraagt om een aanpassing van pensioenregelingen. Voorts dient discriminatie naar leeftijd bij de werving van personeel te worden tegengegaan en dienen de mogelijkheden voor flexibele pensionering te worden verruimd.

De geboortengolf bereikt na 2010 het 65ste levensjaar. Vanaf dan zal het beroep op de AOW flink toenemen, terwijl het aantal premiebetalers relatief zal zijn afgenomen. Enkele jaren geleden stelde de Commissie-Drees reeds vast dat de AOW niettemin betaalbaar zal blijven, mits het huidige koppelingsbeleid wordt voortgezet. De WRR onderschrijft deze conclusie in grote lijnen. Uit voor dit rapport gemaakte berekeningen blijkt dat, ondanks de vergrijzing, bij handhaving van het huidige koppelingsbeleid de kans gering is dat de AOW-premie vóór 2030 zou hoeven stijgen. Handhaving van het koppelingsbeleid betekent overigens wel dat de AOW-uitkering geleidelijk meer zal achterblijven bij de gemiddelde lonen. Te verwachten valt dan ook dat de individuele besparingen ten behoeve van aanvullende pensioenen en andere vormen van zekerstelling voor de oude dag zullen toenemen.

Het gevolg hiervan kan zijn dat de inkomensongelijkheid tussen de ouderen van de toekomst groter is dan tussen de ouderen van thans. Vooral zij die niet voor hun oude dag hebben gespaard, en slechts op hun AOW-uitkering zijn aangewezen, zullen relatief minder goed af zijn. Een structurele verkleining van het verschil tussen de AOW-uitkering en het gemiddelde loon zou echter leiden tot een sterkere collectieve-lastendruk. Dit is onwenselijk en zo ontstaat een dilemma, dat volgens de raad op twee manieren kan worden opgelost. De ene manier is een verbreding van de heffingsgrondslag voor de AOW-premie, waardoor met name 65-plussers in de toekomst AOW-premie zouden moeten gaan betalen over het bovenminimale gedeelte van hun inkomen. De andere manier is verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd, waardoor de premie-opbrengst stijgt en de uitkeringslast daalt. Dit is echter alleen effectief als het gebruik van alternatieve routes voor het vervroegd verlaten van het arbeidsproces drastisch wordt teruggedrongen.

De afweging tussen handhaven of loslaten van het koppelingsbeleid voor de AOW, verbreding van de heffingsgrondslag, of verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd is vooral een politieke. Een bijkomend probleem is dat de merites van alle opties thans nog niet exact in kaart zijn te brengen vanwege onzekerheden omtrent de economische en de demografische ontwikkeling. Wel zullen op vrij korte termijn bepaalde beslissingen moeten worden genomen. De middelbare-leeftijdsgroepen van nu kunnen immers niet plotseling worden geconfronteerd met een ingrijpende verandering in hun inkomenssituatie wanneer zij zich te zijner tijd zullen terugtrekken uit het arbeidsproces.

Vergrijzing en de zorgsector

In dit rapport is afzonderlijk aandacht geschonken aan de effecten van de veroudering voor de zorgsector. Deze wordt zowel in de personele als in de financiële sfeer geconfronteerd met de gevolgen van de veroudering. De ontgroening doet zich nu al voelen bij de werving van personeel. Reeds in de zeer nabije toekomst kan nog slechts in de personeelsbehoeften van de zorgsector worden voorzien als nieuwe categorieën op de arbeidsmarkt worden aangeboord, zoals herintredende vrouwen en allochtonen. Ook dient het sterke verloop in deze sector te worden teruggedrongen. Een verbetering van de arbeidsvoorwaarden zal de kans op verwezenlijking van deze doelstellingen vergroten.

De vraag naar zorgvoorzieningen zal vanwege de vergrijzing hoogst waarschijnlijk toenemen, maar de sterkste toename is pas op langere termijn te verwachten. Onduidelijk is in hoeverre de ontwikkeling van de medische wetenschap en de technologie kan leiden tot een relatieve beperking van deze vraag. Hiertegenover staat dat door de gezinsverdunding de mogelijkheden voor informele hulp aan ouderen wellicht geringer zullen worden. Toekomstige ouderen hebben veel minder familieleden dan de huidige ouderen, op wie zij kunnen terugvallen voor assistentie bij alledaagse activiteiten.

De veroudering van de bevolking zal er hoogst waarschijnlijk toe leiden dat in de toekomst een groter deel van het nationaal inkomen naar de zorgsector zal vloeien. Op zichzelf acht de raad dit niet zo bezwaarlijk, maar omdat het aantal werkenden verhoudingsgewijs zal afnemen en omdat zij het zijn die thans het leeuwedeel van de lasten en premies opbrengen, kunnen deze lasten per afzonderlijke werkende fors gaan stijgen. Er lijkt dan ook nauwelijks aan te ontkomen dat de ouderen van de toekomst zelf een groter deel van de uitgaven voor zorg moeten gaan betalen.

Dit kan in beginsel op drie manieren, die elkaar niet uitsluiten. Ten eerste zouden ouderen een groter deel van de gemaakte kosten zelf kunnen gaan betalen via hogere premies voor standaardpakketpolissen. Ten tweede kan een element van kapitaaldekking worden ingebouwd in de zorgverzekeringen. De middelbare-leeftijdsgroepen van nu kunnen dan investeren in de reserves van de ziekenfondsen, die zij later weer kunnen aanspreken. Ten derde kan het voorzieningenpakket in de basisverzekering voor zorg worden beperkt. De consument die het zich financieel kan veroorloven, krijgt dan meer ruimte voor het afsluiten van aanvullende verzekeringen, dan wel voor het dragen van een groter eigen risico. Alle opties hebben voor- en nadelen. Ook hier geldt dat de afweging hiervan dient te worden overgelaten aan de politiek.

Ouderen voor ouderen

In alle drie in dit rapport behandelde sectoren blijkt dat bij ongewijzigd beleid de veroudering van de bevolking zorgt voor een geleidelijke toename van de collectieve-lastendruk. Dit druist in tegen het streven de collectieve lasten juist te verminderen, vooral om de concurrentiekracht en de slagvaardigheid van de Nederlandse economie in Europees en mondiaal verband te kunnen handhaven. Hierom concludeert de raad dat de extra last van de vergrijzing vooral zal moeten worden gedragen door de individuele burgers.

Velen zullen hiertoe goed in staat zijn. De geboortengolfgeneratie, op wier schouders de last in belangrijke mate zal rusten, is beter opgeleid dan de generatie die haar vooraf gaat, en veel van haar leden zijn in staat om gedurende hun werkzaam leven betere aanvullende oudedagsvoorzieningen op te bouwen dan hun ouders. Bovendien is de geboortengolfgeneratie omvangrijk. Hierdoor zijn de lasten die elk afzonderlijk lid van deze generatie moet dragen voor de generatie die haar voorafgaat en die haar opvolgt, relatief beperkt. Dit stelt velen van hen in staat tot investeren in de toekomst. Dit laatste geldt echter niet voor iedereen. Zij die, om welke reden dan ook, nu niet sparen, zullen later uitsluitend zijn aangewezen op standaardregelingen die beperkter zullen zijn dan de huidige. De mate waarin dit een probleem zal worden, is sterk afhankelijk van de economische groei en in mindere mate van de feitelijke demografische ontwikkeling. Bij een flinke economische groei zal de bereidheid tot inkomensoverdracht van jongeren aan ouderen, hetzij via de staat, hetzij via verzekeringen voor ziektekosten of anderszins, groter zijn dan bij een beperkte groei.

Toch zullen de jongere en middelbare generaties van nu ermee rekening moeten houden dat de levensstandaard die de overheid hun kan garanderen wanneer zij zelf tot de ouderen zullen behoren, verhoudingsgewijs minder hoog zal zijn dan bij de huidige ouderen het geval is. De demografische ontwikkelingen kunnen de solidariteit *tussen* de generaties onder druk zetten. Ter compensatie zou een sterker beroep moeten worden gedaan op de solidariteit *binnen* de generaties, met name binnen de geboortengolfgeneratie. Het aloude adagium 'jongeren voor ouderen' zal zo allengs worden vervangen door 'ouderen voor ouderen'. Of dit vooral zal neerkomen op 'ouderen voor zichzelf', dan wel op 'ouderen voor elkaar', is een vraag waarop vooral de politiek een antwoord zal moeten vinden.

Ten geleide

Dit rapport van de WRR gaat over de veroudering van de bevolking van Nederland in de komende decennia. In het rapport worden de mogelijke demografische ontwikkelingen en hun gevolgen bezien over een zeer lange termijn, langer dan gebruikelijk bij het werk van de raad. Het rapport kan dan ook worden gezien als een uitvloeisel van de toekomstverkennde taak die de WRR bij de wet is toegekend. De raad beoogt in dit rapport op grond van een aantal waarschijnlijk te achten demografische scenario's een indicatie te geven van alternatieve opties voor een overheidsbeleid dat tijdig en alert op de veroudering van de bevolking inspeelt. Scherpe keuzes worden in dit rapport niet gemaakt. De raad beoogt met dit rapport, waartoe hij zelf het initiatief heeft genomen, vooral een discussie op gang te brengen in samenleving en politiek, die ertoe kan leiden dat de beleidskeuzes die onafwendbaar op ons afkomen van een steviger fundament worden voorzien.

De centrale boodschap van dit rapport kan niet in alle opzichten worden beschouwd als een hart onder de riem voor de ouderen van de toekomst, ook al zou men zich misschien anders wensen aan het begin van het jaar 1993, dat immers is uitgeroepen tot het Europees Jaar van de Ouderen. De veroudering van de bevolking zal een wissel trekken op de solidariteit tussen de generaties, maar ook op de solidariteit tussen de toekomstige ouderen onderling. Naarmate het regeringsbeleid meer anticiperend zal zijn, zullen de gevolgen hiervan minder problematisch blijken.

Dit rapport is het laatste dat in de vierde zittingsperiode van de WRR (1988-1992) tot stand is gekomen. Hoewel het rapport aan het begin van de vijfde zittingsperiode is aangeboden aan de regering, berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan bij de raad in de samenstelling zoals deze gold bij het einde van de vierde periode.

Het rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR, waarvan de volgende personen deel hebben uitgemaakt: drs. J.M. Bekkering, mr. J.C.F. Bletz, drs. M.G. Blomsma, prof.dr. H.B. Entzinger (projectsecretaris), drs. I. Esveldt, prof.dr. H.R. van Gunsteren, drs. R.M.A. Jansweijer, prof.dr. B.M.S. van Praag (projectvoorzitter) en drs. M.G. Spiering-Wolter.

Bij de voorbereiding van het rapport is op onderdelen samengewerkt met het Centraal Bureau voor de Statistiek (Hoofdafdeling Bevolkingsvraagstukken), het Centraal Planbureau, het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, het Onderzoeksbureau ORTEC te Gouda, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Rijksplanologische Dienst. De raad is deze instellingen en de betrokken medewerkers dankbaar voor hun deskundige en collegiale ondersteuning van zijn werk.

In het kader van het raadsproject dat tot dit rapport heeft geleid, zijn voornemen nog geen andere publikaties van de raad verschenen. Het voornemen bestaat om in de loop van 1993 een nadere uitwerking van de in hoofdstuk 6 behandelde thematiek, de intergenerationele inkomensoverdrachten in relatie tot de veroudering van de bevolking, het licht te doen zien.

I.1 Waarom een WRR-rapport over demografie?

Demografische ontwikkelingen spelen bij de totstandkoming van overheidsbeleid doorgaans een betrekkelijk ondergeschikte rol. Tot op zekere hoogte is dit begrijpelijk: omvang en samenstelling van de bevolking veranderen slechts in een traag tempo. De impact op de samenleving van ontwikkelingen op bijvoorbeeld economisch, technologisch of internationaal-politiek gebied lijkt vele malen groter dan het effect van variaties in geboorten, sterfte en migratie, de belangrijkste demografische variabelen.

Desondanks acht de raad het de moeite waard in dit rapport expliciet aandacht te schenken aan de demografische factor. Het behoort immers tot de hoofdtaken van de raad zich bezig te houden met processen in de samenleving die op de langere termijn spelen, en juist op die langere termijn kunnen demografische ontwikkelingen wel degelijk van gewicht zijn. Weliswaar voltrekken ze zich stapje voor stapje, maar de trend is doorgaans een zeer gestage, zodat ze in hoge mate cumuleren. Daarom zijn zij veelal goed voorspelbaar, al neemt dit niet weg dat, net als in de economie, ook in de demografie de analyse van toekomstige ontwikkelingen slechts kan zijn gebaseerd op aannamen. De bandbreedte van die aannamen is echter in de demografie over het algemeen geringer dan in de economie. Daarom zijn de lange-termijneffecten van demografische ontwikkelingen voor de samenleving betrekkelijk nauwkeurig aan te geven, althans in objectieve termen.

Over de maatschappelijke waardering die over enkele decennia aan bepaalde demografische fenomenen, zoals bijvoorbeeld vergrijzing of immigratie zal worden gegeven, vallen veel minder stellige uitspraken te doen. Er bestaat een 'natuurlijke' neiging om toekomstige situaties te beoordelen aan de hand van hedendaagse maatstaven. Wie zich hiervan niet voldoende bewust is, kan gemakkelijk worden verleid tot uitspraken met een licht dramatisch karakter. Dit is geenszins wat de raad beoogt. Het gaat ons er niet om, aan te geven waar zaken 'uit de hand kunnen lopen', maar het gaat er wel om de situatie te analyseren op een aantal terreinen van overheidsbeleid die extra gevoelig zijn voor de te verwachten demografische ontwikkelingen. De gedachte hierbij is dat het vroegtijdig nemen van niet-ingrijpende maatregelen voordelen kan hebben boven het op een laat tijdstip besluiten tot een meer ingrijpende koerswending. De tamelijk heftige maatschappelijke discussies van de laatste jaren over de dreigende onbetaalbaarheid van de WAO – overigens mede een gevolg van demografische ontwikkelingen – hadden door eerdere bijstellingen van geringere omvang kunnen worden vermeden.

I.2 Demografische ontwikkelingen in Nederland en de rest van de wereld

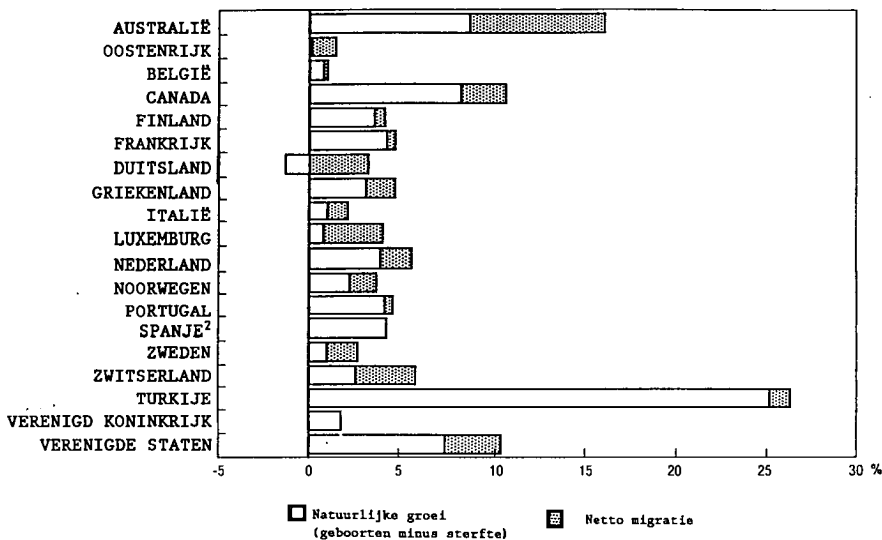
I.2.1 Een beknopte terugblik

Sinds het einde van de 19de eeuw veroudert de bevolking van Nederland. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt dit proces nader geanalyseerd. Aanvankelijk was de veroudering vooral ingegeven door een vermindering van de sterfte, met name de kindersterfte, later vooral door een daling van de geboorten. Het verouderingsproces is een structureel verschijnsel, dat zich op min of meer dezelfde wijze manifesteert in alle westerse samenlevingen. Demografen spreken in dit verband van een demografische transitie. De daling van de sterfte was vooral het gevolg van spectaculair verbeterde hygiënische omstandigheden en van vorderingen in de medische wetenschap. Tussen 1900 en 1930, bijvoorbeeld, daalde in Nederland het sterftecijfer van 17,9 naar 9,1 per

duizend inwoners; in deze zelfde periode steeg de gemiddelde levensverwachting bij de geboorte van 52,2 naar 64,5 jaar. De afname van het aantal geboorten was ten dele het gevolg van verbeterde anti-conceptiemogelijkheden. Maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, secularisering en emancipatie hebben hierbij ook een belangrijke rol gespeeld¹. De geboortendaling is gedurende de gehele twintigste eeuw opgetreden, maar was vooral spectaculair in de jaren '60 en '70. In de tien jaren tussen 1965 en 1975 daalde in Nederland het totale vruchtbaarheidscijfer van 3,04 tot 1,66 kinderen per vrouw. Sindsdien is het rond dit laatste niveau blijven steken.

In omvang is de Nederlandse bevolking de gehele afgelopen eeuw fors blijven groeien. In 1900 waren er ruim vijf miljoen inwoners, in 1949 werd de tien miljoen gepasseerd en in 1991 de vijftien miljoen. De laatste tijd speelt immigratie in dit verband een steeds belangrijker rol. In 1970 bedroeg het migratiesaldo 20 procent van de netto bevolkingsgroei, in 1991 was dit percentage gestegen tot 35. Ondanks de sterke afname in de geboorten, groeit de bevolking van Nederland in verhouding tot die van de meeste Europese landen nog altijd vrij fors. In de jaren '80 was de relatieve bevolkingsgroei in Nederland de sterkste van alle lid-staten van de Europese Gemeenschap. De Nederlandse bevolking is nog altijd relatief jong en omvat daarmee verhoudingsgewijs veel personen in de vruchtbare leeftijd. In enkele andere Europese landen daarentegen, overtreft de sterfte thans het aantal geboorten. Slechts door een positief migratiesaldo blijft de bevolkingsomvang in deze landen (met name Duitsland, Oostenrijk en Denemarken) nog enigszins op peil (zie ook figuur 1.1).

Figuur 1.1 De bijdrage van de natuurlijke bevolkingsaanwas en het migratiesaldo aan de totale bevolkingstoename in enkele landen van de OECD, 1980-1990



1. De bevolkingstoename tussen 1980 en 1990 is uitgedrukt als percentage van de bevolking aan het begin van deze periode.
2. 1980-1989.

Bron: OECD (1991) Labour Force Statistics, 1969-1989.

Mondiaal gezien vormen Europa en de westerse landen buiten Europa voornamelijk een demografische uitzondering. Bijna overal elders in de wereld is thans wel sprake van een forse daling van de sterfte, maar de vruchtbaarheidscijfers dalen veel minder snel of zelfs, zoals in delen van Afrika, in het geheel niet.

¹] Zie o.a. G.J. Kronjee, *Veranderingen in de levenscyclus, demografische veroudering en collectieve sociale uitgaven*; ISOR, Utrecht, 1991.

De meeste demografen veronderstellen hier een faseverschil: zij verwachten dat de geschetste demografische transitie zich uiteindelijk over de gehele wereld zal voltrekken. Inderdaad wijzen de ontwikkelingen in de meeste landen wel in deze richting: vaak is sprake van een samenhang tussen welvaarts-groei en afname van het geboortecijfer. De jaarlijkse bevolkings-groei in de wereld is tussen 1960-'65 en 1980-'85 gedaald van 1,99 naar 1,67 procent, waarbij deze daling in de minder arme landen sterker was dan in de allerarmste. Echter, omdat er in vrijwel alle ontwikkelingslanden thans zeer veel jongeren zijn, die, zelfs bij een sterk teruglopend geboortenniveau, in absolute zin toch voor veel kinderen zullen zorgen, zal het nog enkele generaties kunnen duren voordat de bevolkingsomvang daar daadwerkelijk gaat stagneren of zelfs teruglopen. In de tussentijd zal het aandeel van de Europese bevolking op de wereldbevolking verder blijven teruglopen. Tussen 1950 en 1990 is dit aandeel reeds gedaald van 15,6 naar 9,5 procent; voor 2025 is voorspeld dat het op 6,4 procent zal liggen ². Bovendien is de Europese bevolking gemiddeld veel ouder dan die van andere continenten. De mediane leeftijd is er hoger, evenals het percentage bejaarden. Zo was in 1990 13,4 procent van de Europeanen 65 jaar of ouder, tegenover 5 procent van de Aziaten, 4,7 procent van de Latijns-Amerikanen en slechts 3 procent van de Afrikanen. Alleen de niet-Europese lid-staten van de OECD zijn qua bevolkingssamenstelling en -ontwikkeling vergelijkbaar met Europa. Vooral Japan valt hierbij op door het hoge tempo waarin de bevolking veroudert; een gevolg van enerzijds een dramatische terugval in het aantal geboorten en anderzijds een forse stijging van de gemiddelde levensduur in de afgelopen decennia.

1.2.2 Ontgroening en vergrijzing in de toekomst

Hoewel zojuist is gesteld dat demografische ontwikkelingen relatief stabiel en daarom redelijk voorspelbaar zijn, is natuurlijk nooit precies aan te geven hoe omvang en samenstelling van de bevolking van Nederland, laat staan van de wereldbevolking, er over enkele jaren of zelfs decennia uit zullen zien. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kent sinds jaren een bevolkingsprognose met drie varianten, die thans jaarlijks wordt bijgesteld. De meest waarschijnlijke van de drie varianten is de zogeheten middenvariant; daarnaast zijn er een hoge en een lage variant. Opmerkelijk is dat deze drie varianten vooral van elkaar verschillen in hun prognose omtrent de toekomstige *omvang* van de Nederlandse bevolking.

Als gevolg van de gehanteerde werkwijze zijn in de *samenstelling naar leeftijd* tussen de drie varianten vrijwel geen verschillen.

Toch zijn er op dit laatste punt wel degelijk meer onzekerheden dan de prognoses van het CBS suggereren. De hoge en lage CBS-prognose geven een beeld van de onzekerheidsmarges wat betreft de omvang van de bevolking, maar niet wat betreft de leeftijdssamenstelling. De lage prognose komt tot stand door aan te nemen dat een laag geboortecijfer samengaat met hoge sterfte en een laag migratiesaldo, terwijl in de hoge prognose een hoog geboortecijfer zou moeten samengaan met lage sterfte en hoge immigratie. De belangrijkste demografische variabelen zijn ook op andere wijzen te combineren. Bij zulke combinaties zal de bevolking qua omvang binnen de door het CBS gehanteerde uitersten blijven, maar qua leeftijdsopbouw kan zij aanzienlijk variëren. Dit laatste is juist in een rapport over demografie van groot belang omdat zo een inzicht ontstaat in de getalsverhoudingen tussen generaties, en daarmee in de toekomstige afhankelijkheidsratio's.

²] Institut Français des Relations Internationales, *Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies*; Paris (Atlas-Economica), 1988, p.136. Het aandeel van Europa is voor alle peiljaren exclusief de bevolking van de Sovjetunie, resp. de staten waarin deze in 1991 uiteenviel.

Daarom heeft de WRR in samenwerking met het CBS ten behoeve van dit rapport voor de eerste helft van de komende eeuw een aantal aanvullende scenario's doorgerekend, waarin de verwachtingen omtrent geboorten, sterfte en migratie op uiteenlopende wijzen met elkaar zijn gecombineerd. Aldus zijn in totaal zeven scenario's ontstaan, die in hoofdstuk 3 van dit rapport nader worden gepresenteerd. De veroudering van de bevolking blijkt zich in alle gevallen voort te zetten, dus ongeacht de assumpties omtrent de drie demografische kernvariabelen. De vroeger wel voorspelde daling van de bevolkingsomvang laat voor wat Nederland betreft voorlopig op zich wachten. In het jaar 2035 zal de bevolking van Nederland, blijkens de zeven in dit rapport uitgewerkte scenario's, tussen de 14,99 en 19,56 miljoen personen omvatten, tegenover 15,2 miljoen thans. De mediane leeftijd van de Nederlandse bevolking, die momenteel 34,6 jaar bedraagt, zal in 2035 tussen de 38,8 en 45,5 jaar liggen. Het percentage 65-plussers, thans 12,9, zal in 2035 zijn gestegen tot minimaal 19,9 en maximaal 25,6.

Pas omstreeks 2040 zal weer een verjonging van de bevolking optreden. In die periode zal sprake zijn van een hoge sterfte onder de geboortengolf uit de vijftien jaren na de Tweede Wereldoorlog. In feite is het vooral deze baby-boom die in de komende decennia gaat zorgen voor een tijdelijke verheving van het verouderingsproces. Hierbij dient men echter vooral niet uit het oog te verliezen dat dit verouderingsproces op zichzelf al veel langer gaande is, en een duidelijk structureel karakter heeft. Wellicht zal pas na het verdwijnen van de geboortengolf de leeftijdsstructuur van de Nederlandse bevolking zich meer stabiliseren en het verouderingsproces stagneren. Omdat echter de meeste mensen die dan zullen leven, thans nog niet zijn geboren, en omdat de ontwikkelingen in de medische wetenschap op zo lange termijn slecht zijn te voorzien, moeten we hier vele slagen om de arm houden.

In de komende decennia zullen we dus vooral worden geconfronteerd met vergrijzing, dat wil zeggen met een toename van het aandeel van de ouderen in de bevolking. Dit gaat met name ten koste van het aandeel van de middelbare-leeftijdsgroepen. Het aandeel van de jongeren, dat in de laatste decennia reeds spectaculair is gedaald, zal vermoedelijk niet veel verder meer dalen. Het aandeel van de 0- tot 15-jarigen in de Nederlandse bevolking bedraagt thans 18,2 procent; het zal in 2035 ergens tussen 14,6 en 19,8 procent liggen. In 1960 bedroeg het overeenkomstige percentage nog 30,0, en zelfs in 1975 nog 25,6. Ergo: de ontgroening van de bevolking is inmiddels goeddeels achter de rug, maar de vergrijzing slaat in de komende decennia juist toe.

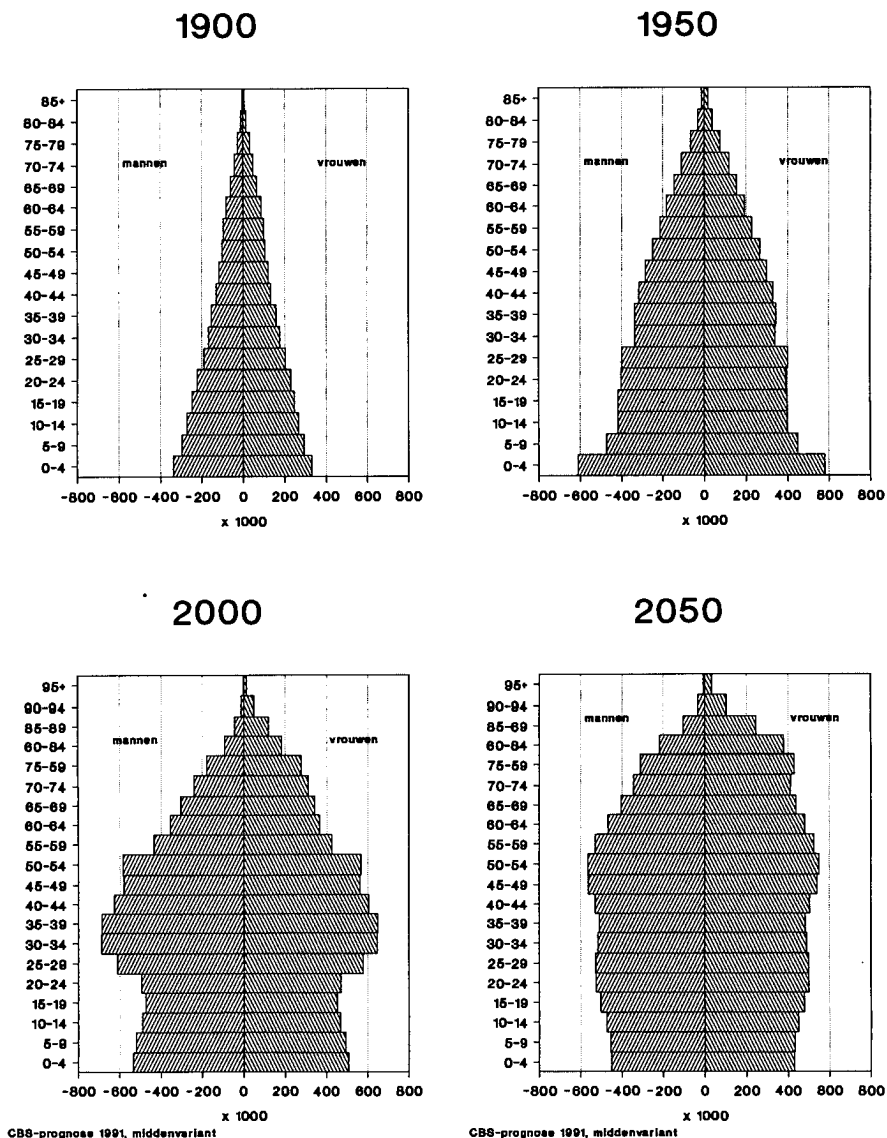
1.2.3 De centrale vraagstelling

Wanneer men het voorgaande in beeldende taal samenvat, ziet men de klassieke leeftijds piramide zich geleidelijk omvormen tot een (bijna-)rechthoek, waardoorheen zich een 'verdikking' voortbeweegt die de naoorlogse geboortengolf uitbeeldt (zie figuur 1.2). Het verouderingsproces van de Nederlandse bevolking is onontkoombaar en onomkeerbaar, ongeacht de toekomstige ontwikkeling der demografische kernvariabelen. Een oudere bevolking legt over het algemeen een zwaardere claim op de collectieve lasten dan een jonge bevolking. Naar huidige maatstaven kosten ouderen immers meer (pensioenen, gezondheidszorg, enz.) dan jongeren (kinderbijslag, onderwijs). Vóór de naoorlogse geboortengolf was het in Nederland nog nooit voorgekomen dat een generatie wordt opgevolgd door een volgende die minder omvangrijk is. Het zal duidelijk zijn dat ceteris paribus in de komende decennia de draaglast groter wordt en het draagvlak kleiner. Dit kan tot een aantal maatschappelijke problemen leiden, waarvoor soms spontaan een oplossing zal worden gevonden, maar waarbij soms ook de overheid zal moeten interveniëren. Ook is denkbaar dat het huidige overheidsbeleid en/of bestaande wet- en

regelgeving juist bepaalde vragen en problemen oproepen of aanpassingen in de weg staan die in het licht van de demografische ontwikkeling noodzakelijk zouden zijn. Hoofdmotief van de raad om het thema demografie in dit rapport aan te snijden, is de verwachting dat een inzicht in de mogelijke gevolgen van het verouderingsproces het vroegtijdig treffen van maatregelen stimuleert en de noodzaak tot meer abrupte en dieper ingrijpende maatregelen in een later stadium doet verminderen. De centrale vraagstelling van dit rapport luidt hiermee:

Tot welke maatschappelijke problemen kan de komende vergrijzing van de Nederlandse bevolking leiden, welke oplossingsrichtingen zijn voor deze problemen aan te geven en wat kan de overheid doen om de gevolgen van de vergrijzing te verzachten?

Figuur 1.2 Bevolkingspiramides van 1900, 1950, 2000 en 2050



Bron: CBS

1.3 Veranderende visies op levensloop en ouderdom

Wanneer men spreekt over demografische processen, heeft men het per definitie over de lange termijn. Daarom is het hanteren van de term *ceteris paribus* in de voorgaande paragraaf meer dan obligaat. In de periode van enkele decennia, waarover in dit rapport vooruit wordt geblikt, kunnen zich vele veranderingen voltrekken die thans niet of nauwelijks zijn te voorzien: in de medische wetenschap, in de technologie, in de wereldeconomie, in migratiebewegingen, in samenlevingsvormen en daarmee in de samenstelling van huishoudens. Soms worden veranderingen wél voorzien, maar neemt men ze niet serieus, getuige de in figuur 1.3 afgebeelde visie op de vrouwenemancipatie in de toekomst, die dateert uit 1884. Veranderingen als hier bedoeld, kunnen een enorme invloed hebben op het welvaartsniveau, maar ook op de omvang en de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Zij kunnen daarnaast ook ingrijpende wijzigingen in gedragsnormen en gedragspatronen van individuen en groepen veroorzaken, die zelfs directe demografische consequenties kunnen hebben. Men denke slechts aan de invoering van de anti-conceptiepil in de jaren zestig en de spectaculaire daling van het geboortecijfer die hierop volgde.

Voorts kan de maatschappelijke waardering voor bepaalde levensfasen veranderen en, deels in samenhang hiermee, ook het verwachtingspatroon of het feitelijk gedrag van personen die in die levensfase verkeren. Vanuit het heden terugblikkend kan men vaststellen dat de ouderen van thans zich veelal minder 'oud' gedragen dan hun eigen ouders en grootouders op dezelfde leeftijd, zo zij die al bereikten³. Deels zal deze toegenomen vitaliteit een gevolg zijn van verbeterde medische zorg en betere technische voorzieningen (centrale verwarming!), deels ook van een conformeren aan de maatschappelijke opwaardering van alles wat 'jeugd' uitstraalt. Er is overigens ook geen reden om uit te sluiten dat het respect voor de ouderdom, dat vroeger groter heette te zijn dan thans, in de toekomst weer toeneemt.

Het lange-termijnkarakter van demografische processen en hun relatieve voorspelbaarheid roepen de vraag op naar de noodzaak en de aard van een betrokkenheid van de overheid hierbij. Deze vraag werd eerder in dit inleidende hoofdstuk reeds aangestipt. De komende vergrijzing zal zonder meer repercussies hebben voor het functioneren van de samenleving, al zullen deze repercussies zich slechts geleidelijk manifesteren. De vraag naar goederen en diensten zal langzamerhand van karakter kunnen veranderen. Het ligt voor de hand dat er relatief minder vraag naar speelgoed en relatief meer vraag naar gemakkelijke fauteuils zal komen. Kraamverzorg(st)ers zullen relatief minder in trek raken en bejaardenhulpen meer. Men mag ervan uitgaan dat het marktmechanisme op zulke ontwikkelingen zal reageren. Voor de overheid blijft hooguit een taak op de achterhand, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat bepaalde groepen in de hiervoor vereiste omschakelingsprocessen niet uit de boot vallen. Zo zou de overheid erop kunnen toezien dat er voldoende voorzieningen zijn voor om- en bijscholing van personen met een verouderde opleiding of een opleiding waarnaar de vraag sterk is afgenomen.

De door de demografie veroorzaakte maatschappelijke veranderingen voltrekken zich weliswaar langzaam, maar zij kunnen wel degelijk de levensloop van individuele burgers beïnvloeden. Op individueel niveau moeten immers vaak beslissingen worden genomen waaraan men in beginsel voor de rest van het leven vast zit. Enerzijds is er het feit dat de toename van de gemiddelde levensduur betekent dat bij dergelijke besluiten een veel langere

^{3]} H.A. Becker, *Generaties en hun kansen*; Amsterdam, Meulenhoff, 1992.

Figuur 1.3 Een voorbeeld van een destijds niet als serieus bedoelde, maar achteraf correcte voorspelling van veranderingen in normen en gedragingen



VROUWEN-EMANCIPATIE IN DE TOEKOMST.

- | | | |
|--------------------------|---------------------------------------|-------------------|
| 1. Vrouwelijke advocaat. | 3. Burgemeesteresse (in ambtsgewaad). | 5. Politie-agent. |
| 2. " " brievenbesteller. | 4. Schutter. | 6. Mistroos. |

Bron: *Humoristisch Album*; weekblad aan scherts en luim gewijd, Nijgh & van Ditmar, Rotterdam, 31e jaargang, nr. 1, blz. 8, 1884.

toekomst voor ogen moet worden gehouden dan vroeger het geval was. De kans dat een individu een hoge leeftijd zal bereiken, is aanzienlijk groter dan bij vorige generaties. Investerings in de toekomst (opleiding, huwelijk, werkring, woning, bedrijf, enz.) bestrijken hierdoor gemiddeld een veel langere periode dan vroeger. Anderzijds heerst bij velen het gevoel dat de samenleving juist steeds sneller verandert. Ondanks meer en betere methoden van analyse lijkt de hedendaagse samenleving soms minder kenbaar en stuurbaar dan die van veertig jaar geleden. Ver vooruitzien is niet meer een vanzelfsprekend verstandige activiteit. Hoe ouderen nu leven, geeft geen indicatie over hoe en waarvan de jongeren van nu zullen leven wanneer zij zelf oud zijn.

Tussen deze twee aspecten ligt overduidelijk een spanning, die ertoe kan leiden dat individuele burgers zich vaker dan vroeger zien geconfronteerd met de gevolgen van achteraf onjuist gebleken keuzes in het (verre) verleden. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan een echtscheiding, een faillissement, een verouderd gebleken opleiding of werkloosheid wegens bedrijfssluitingen die voortvloeien uit een structuurverandering van de economie. Het stelsel van sociale zekerheid vervult in deze een zekere bufferfunctie, zodat keuzes die achteraf anders uitpakken dan bedoeld, niet altijd fatale gevolgen hoeven hebben. Desondanks moet men er rekening mee houden dat veel mensen in de loop van hun leven ingrijpende, vaak onvoorziene veranderingen in hun leefsituatie kunnen doormaken, bijvoorbeeld een wisseling van partner, van beroep of van woonland. In zulke situaties zal dikwijls een beroep worden gedaan op overheidsvoorzieningen. Ook hierom kunnen de gevolgen van demografische veranderingen niet worden afgedaan als uitsluitend een zaak van de individuele verantwoordelijkheid of het marktmechanisme.

Terwijl vanuit individueel perspectief de toegenomen levensverwachting vraagt om een andere oriëntatie op de eigen levensloop, is het vanuit sociologisch perspectief de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking die belangrijke maatschappelijke gevolgen kan hebben. Zo kan men verwachten dat, als gevolg van hun getalsmatige groei, de politieke invloed van ouderen zal toenemen. De getalsmatige groei, gekoppeld aan het feit dat de ouderen van de nabije toekomst beter zullen zijn opgeleid en mondiger zullen zijn dan de huidige generatie, zou van de ouderen een zwaarwegende maatschappelijke lobby kunnen maken. Zal dit hen ertoe verleiden betere voorzieningen voor zichzelf te claimen, ervan uitgaande dat zij hiervoor de vereiste onderlinge solidariteit kunnen en willen opbrengen? Als dit zo mocht zijn, zal dan het krimpend aantal jongeren in staat en bereid zijn de hiervoor benodigde middelen op te brengen?

Wij stuiten hier op het moeilijke punt van de solidariteit tussen de generaties. Traditioneel is het zo dat ouders hun kinderen verzorgen in de – meestal gerechtvaardigde – verwachting dat zij zelf op hun beurt te zijner tijd door hun kinderen worden verzorgd. Dit patroon herhaalt zich van generatie op generatie. Op het microniveau van de afzonderlijke familie lijkt dit principe van intergenerationele solidariteit vooralsnog niet onder druk te staan, al kan men zich afvragen of het bij afnemende kindertallen en toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen nog wel zo gemakkelijk in de praktijk valt te brengen. Uit onderzoek van het NIDI is gebleken dat als gevolg van de gezinsverdunding familienetwerken van bejaarden thans veel kleiner zijn dan een generatie geleden ⁴.

Op macro-niveau dringt de vraag naar de intergenerationele solidariteit zich nadrukkelijker op dan binnen de kring van de afzonderlijke meergeneratiefamilie. Als het draagvlak kleiner wordt en de draaglast zwaarder, kan bijvoorbeeld een tendens ontstaan om de overgang van de actieve naar de post-actieve levensfase uit te stellen. Zal de welhaast magische grens van 65 jaar die al tientallen jaren lang deze overgang formeel markeert, moeten worden verhoogd? Hoe zou een dergelijke ontwikkeling overigens zijn te rijmen met de duidelijke trend tot vervroegd uittreden uit het arbeidsproces, die de laatste tien tot vijftien jaar juist veel terrein heeft gewonnen en die velen als een soort verworvenheid zijn gaan zien? Of zou in flexibilisering van de pensioenleeftijd een oplossing kunnen worden gevonden, maar hoe dient in dat geval de collectieve oudedagsvoorziening te worden geregeld? Tenslotte kan men ook niet voorbij gaan aan de mogelijkheid het draagvlak te vergroten door een actief bevolkingsbeleid, gericht op bevordering van geboorten en/of immigratie van arbeidskrachten. Kortom, de te verwachten demografische ontwikkelingen, en met name de vergrijzing, roepen tal van vragen op waarmee ook de overheid in de komende decennia zal worden geconfronteerd.

1.4 Een actief bevolkingsbeleid

Hoewel de raad zich terdege ervan bewust is dat aan veroudering van de bevolking niet valt te ontkomen, lijkt het toch zinvol, na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de voornaamste demografische variabelen (geboorte, migratie en sterfte) zodanig te beïnvloeden dat het verouderingsproces enigszins kan worden afgeremd. Een voordeel hiervan zou zijn dat bepaalde, door de vergrijzing noodzakelijke aanpassingen in het maatschappelijk leven over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd.

De mogelijkheden en onmogelijkheden van een actief bevolkingsbeleid, dat met het oog hierop zou moeten worden ontwikkeld, worden in hoofdstuk 4

⁴] J. Bartlema, 'Kleinere families, verdwijnende verwanten en de zorg voor bejaarden'; *Demos*, jaargang 2, nr 5, mei 1986, blz. 33-36.

nader verkend. De raad heeft zich in dit verband allereerst verdiept in de mogelijkheden van een geboortenbevorderend beleid. Het staat buiten kijf dat de beslissing tot het krijgen van kinderen dient te blijven voorbehouden aan de (toekomstige) ouders. Dit is ook al jarenlang het standpunt van de regering, en dat maakt het voeren van een effectief bevolkingsbeleid niet gemakkelijk. Een tamelijk constante factor in stellingnamen van de regering over deze thematiek is dat de bevolking te snel toeneemt. Telkens duikt weer het argument op dat Nederland 'vol' is en geen bevolkingsgroei meer zou kunnen verdragen. Vanzelfsprekend laat deze benaderingswijze zich slecht rijmen met een geboortenbevorderend beleid. Opmerkelijk is inderdaad dat de bevolking van Nederland ondanks het huidige lage geboortencijfer al jarenlang sneller groeit dan die van de omringende landen. Zoals reeds vermeld, is dit vooral een na-ijleffect van het vroeger zeer hoge geboortencijfer, waardoor er thans nog veel personen in de vruchtbare levensfase zijn. Het immigratiesaldo in Nederland ligt daarentegen rond het Westeuropese gemiddelde ⁵ (zie ook figuur 1.1).

Een tweede, soms gepropageerde remedie tegen de veroudering van de bevolking is het bevorderen van de immigratie. Immigranten zijn immers over het algemeen jong en hebben, zeker aanvankelijk, vaak grote gezinnen. Ook nu reeds is de migratie naar Nederland aanzienlijk: door de immigratie is de jaarlijkse bevolkingstoename thans ruim anderhalf maal zo groot als wanneer geen migratie zou plaatsvinden. Men kan echter niet stellen dat de immigratie in zijn huidige vorm leidt tot een wezenlijke verbreding van het draagvlak. Integendeel, opleidingsniveau en beroepskwalificaties van een aanzienlijk deel der immigranten schieten hiervoor tekort, en de mogelijkheden voor verbetering hiervan zijn nog altijd veel te beperkt ⁶. Het huidige toelatingsbeleid voor migranten is vooral ingegeven door humanitaire overwegingen, in veel mindere mate door arbeidsmarktoverwegingen en zeker niet door demografische. In zijn huidige vorm leidt de immigratie dan ook veeleer tot verhoging van de draaglast – die zich ook kan manifesteren in sociaal-culturele spanningen – dan tot verbreding van het draagvlak. Hierin zou verandering zijn te brengen door bij de toelating van migranten minder gewicht te geven aan verwantschap met reeds aanwezige migranten en meer gewicht aan beroepskwalificaties, zoals overigens in traditionele immigratielanden gebruikelijk is. Verdragsverplichtingen die Nederland op dit punt is aangegaan, lijken zich evenwel tegen zo'n koerswijziging te verzetten.

Zo men door immigratie het draagvlak zou willen verbreden, dan zou men eerder moeten denken aan hernieuwde werving van, vooral goed opgeleide arbeidskrachten in het buitenland. Bij de huidige lage participatiecijfers van de – autochtone en allochtone – Nederlandse bevolking zou dit evenwel een moeilijk te verdedigen stap zijn. Bovendien kan werving van goed opgeleide arbeidskrachten, zeker als andere westerse landen hetzelfde zouden doen, een afromend effect hebben op de economieën van de landen van herkomst, of het nu gaat om Oost-Europa – dat overigens ook vergrijst – dan wel om ontwikkelingslanden buiten Europa. Het per saldo aantrekken van migranten uit de meer ontwikkelde westerse landen lijkt niet erg kansrijk, omdat deze, als betoogd, nagenoeg alle hetzelfde vergrijzingsproces doormaken als Nederland en dus ook met een krimpend draagvlak worden geconfronteerd. Het belangrijkste argument tegen immigratie als panacee tegen vergrijzing is evenwel dat het op termijn nauwelijks helpt: ook immigranten worden immers ouder, en om de last hiervan te dragen zou men steeds meer immigranten nodig hebben.

⁵] SOPEMI, *Trends in International Migration; Continuous Reporting System on Migration*; Paris, OECD, 1992; blz. 132-133.

⁶] Zie hierover: WRR, *Alloctonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 36, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1989.

De demografische betekenis van veranderingen in het sterftepatroon is tegenwoordig nog maar beperkt. In de laatste decennia is de gemiddelde levensduur niet meer zo sterk gestegen als aan het begin van deze eeuw, met name niet voor de mannen. Toch is voor de toekomst een zekere toename van de levensduur niet uit te sluiten als gevolg van ontwikkelingen in de medische wetenschap. Dit zou tot een verdere veroudering van de bevolking leiden.

Noch geboortenbevordering noch immigratie lijken dus veel soelaas te kunnen bieden om het proces van structurele veroudering van de bevolking op te vangen, terwijl een toename van de gemiddelde levensduur de vergrijzing alleen maar zal bevorderen. In alle gevallen ontstaat tevens een omvangrijker bevolking, en daarmee meer druk op de leefomgeving. Het lijkt dan ook verstandiger de demografische ontwikkelingen grosso modo te accepteren zoals ze zich voordoen, en te bezien om welke aanpassingen in de samenleving deze ontwikkelingen vragen. Centraal hierbij dient de vraag te staan hoe de kosten van een verouderende bevolking kunnen worden opgevangen.

1.5 Accommoderend beleid

1.5.1 Draaglast en draagvlak

Met alle nadelen die aan de vergrijzing zijn verbonden, is er het voordeel dat zij zich langzaam voltrekt, zich lang tevoren aankondigt en zonder grote schokken verloopt. Tot op zekere hoogte zal de samenleving de gevolgen hiervan wel spontaan kunnen opvangen, zeker zolang de economie groeit en het marktmechanisme zijn werk doet. Echter, juist vanwege de kleine stapjes waarmee het verouderingsproces voortschrijdt, zal de noodzaak van anticipatie op lange-termijnontwikkelingen niet altijd worden gevoeld. Hierdoor kan een neiging ontstaan tot uitstel van beslissingen, met name als deze impopulair zijn, tot een moment waarop zo'n beslissing zich als het ware opdringt en bijna noodzakelijkerwijs ingrijpend moet zijn. Het zal duidelijk zijn dat fundamentele beslissingen over eventuele structuurveranderingen in de pensioen- en andere oudedagsvoorzieningen niet kunnen worden uitgesteld tot de vergrijzing op haar hoogtepunt is. Zulke voorzieningen worden immers over vele jaren geleidelijk opgebouwd. Het behoort tot de taken van de overheid, hierop zoveel mogelijk te anticiperen, eventueel door 'spontane' aanpassingen te stimuleren of deze in een bepaalde richting te sturen. Accommoderend beleid behoeft dus niet louter afwachtend te zijn.

Omgekeerd kan bestaand overheidsbeleid of kunnen bestaande belangen ook juist aanpassingen in de weg staan die logisch zouden moeten voortvloeien uit demografische ontwikkelingen. Als gevolg van de ontgroening zou men mogen verwachten dat sommige beleidsterreinen geleidelijk relatief minder geldmiddelen vragen (zuigelingenverzorging, kinderbijslag, dagonderwijs, studiefinanciering, e.d.). In de praktijk is dit echter lang niet altijd het geval: eenmaal verrichte investeringen in krimpende sectoren blijken niet eenvoudig ongedaan te maken. Een duidelijk voorbeeld hiervan biedt het basisonderwijs. Ondanks een demografisch bepaalde forse vermindering van het leerlingenaantal in de afgelopen twee decennia, zijn de uitgaven voor dit beleidsterrein niet teruggelopen. Kennelijk zijn hier mechanismen werkzaam die een spontane aanpassing in neerwaartse richting verhinderen. Ook in het arbeidsmarktbeleid bestaan dergelijke mechanismen, zoals in het ontslagrecht of bij de wachtgeldregelingen. Voor de individuele werknemer bieden zij bepaalde zekerheden, maar in macro-perspectief kunnen zij de inkrimping van niet meer rendabele sectoren belemmeren. Indien zulke vormen van verstarring zich op te veel terreinen van overheidsbeleid voordoen, ontstaat het risico dat er te weinig geldmiddelen beschikbaar zijn voor een uitbreiding van die sectoren waarvan het relatief gewicht door de bevolkingsontwikkeling juist zal toenemen. Dit klemt temeer omdat de zorg voor ouderen per persoon

momenteel aanzienlijk duurder is dan die voor jongeren; de vergrijzing kost de samenleving toch al meer dan de ontgroening haar oplevert ⁷.

Het demografisch kernvraagstuk van de komende decennia is, als gezegd, de veranderende afhankelijkheidsratio die het gevolg is van de vergrijzing. In 1991 waren er in Nederland per honderd personen tussen 15 en 64 jaar 18,7 personen van 65 jaar en ouder. In 2035 zal, afhankelijk van het gevolgde scenario, het laatste cijfer liggen tussen 32,6 en 42,9 ⁸. Vergelikt men het aantal actieven met het aantal inactieven, ongeacht de leeftijd, dan komt dit cijfer nog aanzienlijk hoger te liggen. Ceteris paribus wordt dus het draagvlak kleiner en de draaglast groter. Als er verder niets verandert, zullen steeds minder jongeren de financiële zorg – althans voor zover het de collectieve sector betreft – alsmede de materiële zorg voor steeds meer ouderen op zich moeten nemen.

Draagvlak en draaglast vormen per definitie elkaars complement. Iemand die het arbeidsproces verlaat en niet meer tot het draagvlak kan worden gerekend, behoort vrijwel automatisch tot de draaglast. Dit is een belangrijk argument om het draagvlak breed en de draaglast licht te houden, en dus voor een hogere arbeidsparticipatie, al dan niet in samenhang met een verlaging van de collectieve-lastendruk. In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt voor enkele van de daar te presenteren bevolkingsscenario's berekend hoe, onder verschillende andere aannamen, de verhouding tussen draagvlak en draaglast zich in de komende decennia zou kunnen ontwikkelen.

Wat het draagvlak betreft, zullen we reeds vrij binnenkort worden geconfronteerd met een forse veroudering van de beroepsbevolking. Vooral als de huidige tendens tot steeds vroeger uitreden uit het arbeidsproces zich hierbij ook nog zou voortzetten, kan een niet meer te verantwoorden afkalving van het draagvlak optreden. De raad heeft berekend dat, wil de verhouding tussen draagvlak en draaglast ondanks de vergrijzing gelijk blijven, de arbeidsparticipatie tussen nu en 2030, afhankelijk van het gevolgde bevolkingsscenario, met 6 tot 11 procentpunten zou moeten stijgen. Pas daarboven zal men kunnen spreken van een netto verbetering van de verhouding tussen draagvlak en draaglast. Daarom vormt de te verwachten demografische ontwikkeling een krachtig argument, naast vele andere, voor een hogere arbeidsparticipatie, waarvoor de raad ook reeds pleitte in 'Een werkend perspectief' ⁹. Met name zou hierbij moeten worden gedacht aan mogelijkheden om oudere werknemers langer in het arbeidsproces te houden. In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt vooral dit laatste aspect verder uitgewerkt.

De repercussies van de vergrijzing en de hierdoor veranderende verhouding tussen draagvlak en draaglast doen zich niet in alle beleidssectoren in gelijke mate voelen. Bij veel vormen van maatschappelijk gedrag en voorzieningen-gebruik is leeftijd een variabele van betrekkelijk ondergeschikt belang. Zo kan bijvoorbeeld worden aangetoond dat de veranderende leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking slechts een zeer gering effect heeft op de totale mobiliteit (zie par. 4.4). Het effect van verkeerstechnische en economische ontwikkelingen op dit gedrag is vele malen groter. Op huisvestingsgebied, om een ander voorbeeld te noemen, zijn evenmin grote veranderingen te verwachten als gevolg van de vergrijzing: de verandering van woonnormen en de groei van de

⁷] *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*, R. Goudriaan, H. de Groot, E. Hooijmans e.a.; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1984, blz. 173. Zie ook: J. Blank, B. Kuhry, R. van Puijenbroek e.a., *Tendrapport kwartaire sector 1970-1993*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier nr. 67, Rijswijk, 1989.

⁸] Cijfers gebaseerd op berekeningen CBS en WRR (zie hoofdstuk 3 van dit rapport). Zie ook: OECD, *Ageing Populations*, Paris, 1988, blz. 32.

⁹] WRR, *Een werkend perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 38, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990.

bevolking hebben veel verstrekkender gevolgen voor het woningbestand, zeker bij voortgaande stijging van de welvaart¹⁰.

Op enkele andere terreinen zijn daarentegen wel belangrijke repercussies van de vergrijzing te verwachten. Dit zal met name het geval zijn waar de ouderen afhankelijk zijn van de jongeren voor hun financieel of hun materieel welzijn. Hier cumuleren op de eerder geschetste wijze de effecten van een kleiner draagvlak plus een grotere draaglast. Uiteraard spelen in dit verband de overdrachtsinkomens een cruciale rol. De Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (Commissie-Drees) heeft in 1987 vastgesteld dat de AOW ook in de toekomst betaalbaar zal blijven, maar het is de vraag of de inkomenspositie van toekomstige bejaarden hiermee afdoende is veilig gesteld. Hoofdstuk 6 in het rapport is gewijd aan het thema van de financiële oudedagsvoorzieningen.

De vergrijzing heeft ook gevolgen voor de medische en de welzijnszorg. Het zijn immers vooral de ouderen, en onder hen met name de hoogbejaarden (85-plussers), die een sterk beroep doen op voorzieningen in deze sector. Hoe zal het hiermee in de toekomst gaan? Niet alleen het kostenaspect speelt in dit verband een rol, maar ook het feit dat door de veranderende leeftijdsopbouw het arbeidsaanbod van jongeren terugloopt. Het zijn thans vaak juist de jongeren die in de zorgsector als arbeidskracht een belangrijke rol vervullen. Ook voor informele hulp aan bejaarden lijken de toekomstige mogelijkheden te verslechteren, gezien de kleinere gezinnen en de hogere formele arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 7 van het rapport wordt op deze thematiek nader ingegaan.

Uit het voorgaande blijkt dat in ieder geval drie ontwikkelingen bijzondere aandacht verdienen omdat zij extra gevoelig zijn voor de veranderende afhankelijkheidsratio: de veroudering van de beroepsbevolking, de toekomst van de intergenerationale inkomensoverdrachten en de zorgarrangementen voor ouderen. Een enigszins troostrijke gedachte hierbij is dat deze drie ontwikkelingen niet gelijktijdig hun hoogtepunt zullen bereiken. Nu de ontgroening, zoals reeds opgemerkt, grotendeels achter de rug is, staat ons allereerst een veroudering van de beroepsbevolking te wachten. In de periode tot 2005 stijgt de gemiddelde leeftijd van de Nederlandse beroepsbevolking met niet minder dan drieëneenhalf jaar (van 34,9 naar 38,4 jaar). Als de huidige trend tot afnemende arbeidsparticipatie van ouderen tijdig wordt omgebogen, zal deze stijging nog groter zijn.

Pas vanaf het tweede decennium van de volgende eeuw zal het aantal oudere werkenden langzaam gaan teruglopen. In 2011 bereikt immers de voorhoede van de naoorlogse baby-boom de leeftijd van 65 jaar. Vanaf dan zal het aantal bejaarden fors gaan stijgen en kunnen de pensioenvoorzieningen onder druk komen te staan. Nog weer twintig jaar later, in de jaren dertig en veertig van de volgende eeuw, zal het aantal hoogbejaarden in vrij korte tijd sterk gaan stijgen. Opnieuw blijkt hier overigens hoezeer de demografische problematiek wordt bepaald door de naoorlogse geboortengolf die onmiddellijk wordt gevolgd door een vrij kleine generatie. De chronologie van de hierna te behandelen deelreinen loopt dan ook parallel met de levenscyclus van de baby-boom.

¹⁰] Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1992*; 's-Gravenhage, ministerie VROM, 1992.

1.5.2 Veroudering van de beroepsbevolking

De centrale vraag in het aan deze thematiek gewijde hoofdstuk 5 luidt, hoe bij een beroepsbevolking die in de komende vijftien jaar snel verouderd, het aantal voortijdige uitredingen zo veel mogelijk kan worden beperkt. Thans bereiken slechts weinigen als werkende de pensioengerechtigde leeftijd. De meesten verdwijnen voortijdig in WAO/AWW, WW, ABW of in de VUT. Veel werkgevers vinden oudere werknemers te weinig productief. Zij zouden te langzaam zijn, te duur en hun vakkennis is te zeer verouderd. Daarom zijn zij vaak de eerste slachtoffers bij reorganisaties. Bovendien wordt op veel oudere werknemers sociale en morele druk uitgeoefend om in het arbeidsproces plaats te maken voor jongeren. In Nederland is hierdoor een cultuur ontstaan waarbij het normaal is dat men ergens tussen het 55ste en het 60ste levensjaar vervroegd het beroepsleven beëindigt, eerder dan in vrijwel alle andere Europese landen.

De vraag is aan de orde, hoe in het licht van de komende vergrijzing dit proces kan worden gestopt en gekeerd. De hiervoor benodigde cultuuromslag is niet gemakkelijk te verwezenlijken, en vergt de nodige tijd. Er zijn echter wel diverse aangrijpingspunten, ook voor overheidsbeleid. Allereerst zou moeten worden nagegaan in hoeverre de produktiviteit van een werkende, los van individuele verschillen, ook inderdaad terugloopt bij stijgende leeftijd. Het ligt voor de hand dat fysieke kracht en (reactie)snelheid afnemen, maar voor een groot aantal beroepsactiviteiten is dit niet zo bezwaarlijk. Veroudering van de vakkennis is wellicht een zwaarder wegend probleem. Weliswaar zal met het klimmen der jaren de op ervaring gebaseerde kennis toenemen, maar dit zal niet altijd een voldoende compensatie vormen voor de verouderende vakkennis.

Een voor de hand liggende oplossing zou zijn, oudere werkenden te stimuleren hun kennis meer dan thans up-to-date te houden door regelmatig om-, her- en bijscholingscursussen te volgen. Dit is geen nieuw idee, maar het is nooit op grote schaal ingevoerd. Dergelijke investeringen in oudere werknemers worden niet rendabel geacht en in de praktijk is niet altijd duidelijk wie voor zulke vormen van scholing verantwoordelijkheid zou moeten dragen. Als extra argument wordt hierbij veelal aangevoerd dat het leervermogen van ouderen afneemt. Deskundigen betwijfelen dit laatste: de nieuwste inzichten gaan ervan uit dat het leervermogen van ouderen verandert, maar niet noodzakelijk-kerwijs vermindert.

Het thans vaak gehanteerde argument dat aanvullende scholing op oudere leeftijd onvoldoende zou renderen, kan in de huidige situatie misschien opgaan wanneer men het vanuit de individuele werkgever beziet. De werkgever is immers vrijwel altijd in staat de kosten van vervroegd uitreden van oudere werknemers af te wentelen. Op macro-niveau geldt het argument echter niet. Op het niveau van de samenleving is een investering in het draagvlak vrijwel altijd rendabeler dan een overdrachtsuitgave. Daarom ligt het voor de hand, na te denken over verbetering van de scholingsmogelijkheden van oudere werknemers, zowel binnen de bedrijven als daarbuiten. Haast lijkt hiermee geboden omdat ook hiervoor een cultuuromslag is vereist. Zo'n cultuuromslag vergt tijd, en daarom heeft het meer zin te gaan – en te blijven! – investeren in de dertigers van nu dan in de vijftigers van nu. De kennisachterstand van de laatsten is wellicht al niet meer op zinvolle wijze te overbruggen, terwijl de jongere werknemers van thans van meet af aan vertrouwd zouden moeten raken met het fenomeen van de beroepsgerichte wederkerende scholing.

Behalve voor veroudering van vakkennis kan de komende vergrijzing ook gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de lonen. Er zullen minder

jongeren en meer ouderen op de arbeidsmarkt komen. Ongetwijfeld zullen de gevolgen hiervan deels door het marktmechanisme worden opgevangen: jeugdlonen zullen wellicht relatief stijgen en lonen van ouderen dalen. Werk dat thans als typisch jongerenwerk wordt ervaren, zal vaker door ouderen of bijvoorbeeld door herintredende vrouwen worden verricht. Het zal normaler worden dat oudere leden van de beroepsbevolking in sommige sectoren en bedrijfstakken het type werk verrichten dat nu eerder bij starters- en mid-life-functies hoort. Overigens kan dit ook betekenen dat het hanteren van leeftijds grenzen bij sollicitaties in de toekomst zal verdwijnen. Thans is dit gebruik in Nederland nog tamelijk wijd verspreid, al wordt de vraag steeds nadrukkelijker gesteld of het hier in wezen niet gaat om een vorm van discriminatie.

De hier geschetste ontwikkelingen kunnen een weerslag hebben op de loon- en inkomensstructuur. Jongeren zullen meer gaan verdienen, ouderen minder. Dit zou betekenen dat de geleidelijke reële stijging van het arbeidsinkomen gedurende het beroepsleven, die nu voor vrijwel iedereen is weggelegd, in de toekomst minder vanzelfsprekend kan worden. Het zou ook betekenen dat werknemers hun inkomen vaker zullen zien dalen in de latere fasen van hun werkzaam leven. In Japan en de Verenigde Staten is dit al vrij gebruikelijk; hier zal ook dit een cultuuromslag vergen. Bovendien kunnen aanpassingen in het pensioensysteem noodzakelijk zijn. Pensioenen in Nederland zijn nu doorgaans gebaseerd op het laatst verdiende loon. Het ligt voor de hand dat dit het toepassen van demotie tegen het einde van de beroepsloopbaan ontmoedigt.

Tenslotte is er de vraag of de officiële pensioengerechtigde leeftijd op het huidige niveau kan worden gehandhaafd. Zoals bekend, heeft men vanaf 65 jaar recht op AOW. Ondernemingen en de overheid hanteren voor hun werknemers een pensioenleeftijd die meestal tussen 60 en 65 jaar ligt. Als middel om de arbeidsparticipatie verder te vergroten, lijkt verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd een optie, mits tegelijkertijd de mogelijkheden voor vervroegd uittreden uit het arbeidsproces drastisch zouden worden beperkt. Overigens zou men zich kunnen voorstellen dat een beperking van het vervroegd uittreden onder handhaving van de huidige pensioenleeftijd ook al tot een bevredigende verbreding van het draagvlak kan leiden. Men dient zich trouwens te bedenken dat elke geslaagde poging tot het terugdringen van vervroegd uittreden zal leiden tot een verdere veroudering van de beroepsbevolking; daarmee wordt de noodzaak van een goed beleid voor oudere werknemers extra onderstreept.

1.5.3 De financiële oudedagsvoorziening

De eerste vraag die velen, geconfronteerd met het fenomeen vergrijzing, zich stellen, is die naar de betaalbaarheid van de oudedagsvoorziening in de toekomst. De Commissie-Drees heeft destijds vastgesteld dat, wanneer de economische groei redelijk blijft, de AOW wel betaalbaar blijft omdat de meerkosten vanwege de vergrijzing slechts een gering deel van die groei opslokken. De Commissie-Drees heeft zich in haar berekeningen gebaseerd op de gebruikelijke hoge en lage varianten van de CBS-bevolkingsprognose. Zoals reeds opgemerkt, leiden deze varianten vrijwel tot dezelfde leeftijdsopbouw van de bevolking, terwijl juist de leeftijdsopbouw ten eerste bepalend is voor de verhouding tussen draagvlak en draaglast. Daarom heeft de WRR zich in hoofdstuk 6 opnieuw verdiept in enkele vragen die ook de commissie-Drees bezig hielden, maar nu op basis van andere demografische vooronderstellingen.

De vraag naar de betaalbaarheid van de AOW in de toekomst vormt slechts een onderdeel van de totale discussie over de toekomst van de oudedagsvoorzieningen in het licht van de demografische ontwikkeling. Naast de AOW zijn

er de diverse vormen van inkomensoverdrachten van werkenden aan niet-werkenden die reeds voor het 65ste levensjaar van de laatstgenoemden plaatsvinden en die in feite kunnen worden aangemerkt als ‘verkapte’ pensioenvoorzieningen. Dit geldt voor de VUT-regelingen en gedeeltelijk voor de WAO/AWW, de WW en – in mindere mate – de ABW. In de vorige paragraaf kwam reeds aan de orde dat het gebruik hiervan zou moeten worden teruggedrongen met het oog op een betere verhouding tussen draagvlak en draaglast.

Voor de officieel pensioengerechtigden geldt dat velen slechts een deel van hun inkomen via overdrachtsuitgaven ontvangen. De rest komt uit door henzelf opgebouwde pensioenen en/of uit eigen vermogen. Naar men mag aannemen, zullen dit ook in de komende decennia de belangrijkste drie inkomensbronnen van ouderen blijven. Van groot belang is in dit verband de vraag naar het aandeel van elk van deze bronnen afzonderlijk.

Ook al is het precieze verloop van het vergrijzingsproces thans uiteraard nog onbekend, het ligt voor de hand dat de kosten van de AOW zullen stijgen. De arbeidskosten nemen hierdoor ook toe en het vrij besteedbaar inkomen van de actieve beroepsbevolking komt onder druk te staan. Uiteraard zal deze druk geringer zijn naarmate de arbeidsparticipatie hoger is. Aangezien de collectieve lasten in Nederland reeds hoger zijn dan in de meeste andere Westeuropese landen, ligt een structurele verhoging van de AOW op termijn niet in de rede. Eerder kan gedacht worden aan een relatieve verlaging, althans ten opzichte van de inkomsten uit arbeid. Hiervan is ook de Commissie-Drees uitgegaan. Voor velen zal dit een reden zijn, zelf een aanvullende inkomensvoorziening voor hun oude dag op te bouwen, vermoedelijk zelfs in nog ruimere mate dan thans reeds gebeurt. Dit impliceert dat zich bij de ouderdagsvoorziening een geleidelijke en beperkte verschuiving kan gaan voltrekken van overdrachtsuitgaven naar kapitaaldekking.

Deze verschuiving kan in de richting gaan van de collectieve pensioenfondsen, maar kan ook plaatsvinden door een toename van de individuele besparingen (bijv. levensverzekeringen, onroerend goed, aandelen). In beide gevallen worden besparingen gegenereerd die nog omvangrijker zijn dan de huidige. Dit brengt een aantal risico's met zich mee. In de eerste plaats zouden de werkgevers en/of de overheid in de verleiding kunnen komen de hoge besparingen in de pensioenfondsen aan te spreken voor het verwezenlijken van korte-termijn-doelstellingen. Op lange termijn kan een dergelijke handelwijze tot problemen leiden, als de fondsen niet bij machte blijken hun verplichtingen na te komen.

In de tweede plaats kan bij omvangrijke besparingen het rendement van de besparingen verminderen. Pensioenfondsen zouden dan meer naar het buitenland kunnen uitwijken voor hun investeringen. Echter, investeren in Europa en Noord-Amerika heeft uit demografisch oogpunt weinig zin omdat zich daar als gevolg van de vergrijzing dezelfde problemen voordoen als in Nederland. Beleggen in ontwikkelingslanden zou vanwege hun veel jongere bevolking en hun gunstiger verhouding tussen draaglast en draagvlak de voorkeur verdienen, ware het niet dat de politieke en economische instabiliteit van veel ontwikkelingslanden ook weer financiële risico's met zich meebrengt.

Een vraag die men in dit verband kan stellen, is hoeveel soelaas een eventuele verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd zou kunnen bieden bij het streven naar een gunstiger verhouding tussen draagvlak en draaglast. Zij die goede individuele pensioenvoorzieningen hebben opgebouwd, zijn betrekkelijk vrij zelf uit te maken wanneer zij deze willen gaan aanspreken. Degenen die zulke voorzieningen niet hebben, zullen echter bij een verhoogde AOW-gerechtigde leeftijd een sterker beroep gaan doen op andere collectieve voorzieningen tenzij de mogelijkheden hiertoe effectief zouden worden beperkt. Een aantrek-

kelijk alternatief lijkt flexibilisering van de pensioengerechtigde leeftijd. Hoe later men dan met pensioen gaat, hoe hoger de uitkering, en, uiteraard, hoe eerder, des te lager de uitkering. Voor de collectieve pensioenfondsen lijkt dit wel te verwezenlijken, maar voor de AOW ligt het veel moeilijker. Degenen die zouden kiezen voor een vroeg ingaande, lage AOW-uitkering zouden zonder aanvullende inkomsten al gauw beneden het sociaal minimum belanden en dan toch weer aanvullende uitkeringen nodig hebben.

Gezocht zal moeten worden naar creatieve oplossingen waarbij met name de zestigers hun resterende werkkracht zullen kunnen blijven inzetten en tevens verzekerd zijn van een redelijk inkomen op of niet te ver onder het niveau dat zij tot dan toe gewend waren. In dit verband zouden bijvoorbeeld de mogelijkheden van deeltijd-VUT of -pensionering nader kunnen worden verkend. Hiermee zal automatisch meer flexibilisering in de pensioenleeftijd kunnen ontstaan, zowel naar boven als naar beneden. Tegelijkertijd zal zo de 'magische' leeftijdsgrens van 65 jaar aan belang inboeten.

Een relatieve verlaging van de collectieve oudedagsvoorziening ten gunste van de private zal leiden tot grotere inkomensverschillen omdat sommigen alleen een AOW-uitkering hebben en anderen een volwaardig aanvullend pensioen. Dit kan belangrijke gevolgen hebben voor het gebruik van voorzieningen in de sfeer van dienstverlening en in de zorgsector. Zoals nog ter sprake zal komen, zullen in deze sector de spanningen tussen vraag en aanbod grosso modo toenemen. De kans is niet denkbeeldig dat hiermee de kwaliteit van de zorg die men zich kan veroorloven in hogere mate dan thans zal worden bepaald door het inkomen.

Het laatste voorbeeld illustreert de complexiteit van de gevolgen die de vergrijzing kan hebben voor de oudedagsvoorzieningen. Zij leidt tot vragen welke die van de betaalbaarheid van de AOW overstijgen en waarop vooralsnog slechts speculatief kan worden geantwoord. Veel van deze vragen raken het hart van de toekomst van de verzorgingsstaat. De raad ziet het in dit rapport vooral als zijn taak, deze vragen scherper naar voren te brengen en de mogelijke repercussies van diverse opties aan te geven. Daarbij bedenke men zich voortdurend dat eventueel noodzakelijk geachte veranderingen niet anders dan geleidelijk kunnen worden ingevoerd. Pensioenrechten bouwt men immers gedurende het gehele werkzame leven op. Velen die met pensioen gaan omstreeks 2030, wanneer de vergrijzing haar hoogtepunt nadert, zijn met dit opbouwen nu al begonnen!

1.5.4 Zorgvoorzieningen

Ook bij een verdere vooruitgang in de medische wetenschap zal de ouderdom met gebreken blijven komen. De vergrijzing zal ertoe leiden dat het beroep op de zorgsector zal toenemen. In de periode tot 2035 zal ceteris paribus de louter demografisch geïnduceerde kostenstijging per hoofd van de bevolking, afhankelijk van de feitelijke bevolkingsontwikkeling, tussen 16 en 34 procent bedragen. Een dergelijke toename over een zo lange periode moet, op zichzelf genomen, door de economische groei wel kunnen worden opgevangen. Toch moeten de ontwikkelingen in deze sector niet al te luchthartig worden gezien. Net als in de beide hiervoor behandelde sectoren, speelt ook hier de verhouding tussen draaglast en draagvlak een belangrijke rol. Immers, traditioneel betalen jongeren meestal meer premie dan zij aan zorg kosten, terwijl bij de ouderen deze verhouding andersom is. Ook levert de jongere generatie in de zorgsector de arbeid aan de oudere, zowel formeel als informeel. Als er één sector is waar de vergrijzing de intergenerationele solidariteit op een voor iedereen duidelijke wijze op de proef zal stellen, dan is het deze. Daarom is hoofdstuk 7 van dit rapport gewijd aan de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de zorgsector.

De toekomstige behoefte aan zorgvoorzieningen is uiteraard sterk afhankelijk van de ontwikkelingen die zich op medisch en technologisch gebied zullen voordoen. De onzekerheid hieromtrent is vele malen groter dan de onduidelijkheid over het precieze aantal ouderen. Indien de trend van de afgelopen decennia zich zou voortzetten, en de leefsituatie van ouderen zich verder zal verbeteren, is hiermee nog niet gezegd dat ook de totale zorgbehoefte zal teruglopen en evenmin de maatschappelijke kosten van de zorg. Een verschuiving in de richting van preventie doet weliswaar de kans op onbehandelbare aandoeningen dalen, maar verhoogt ook het aantal ontdekte ziektegevallen, en daarmee de behandelingskosten. Overigens kost ook preventie geld, dat moet worden opgebracht. Bovendien zal een verdere verbetering van de medische zorg wel tot uitstel, maar niet tot afstel van sterfte leiden. De hoogste medische kosten worden doorgaans gemaakt in de laatste maanden voor het overlijden. Verbetering van de medische kennis kan er in bepaalde gevallen tevens toe leiden dat patiënten langer in leven blijven. Voor het individu kan dit een zegen zijn, maar op macro-niveau leidt dit gemakkelijk tot een verdere stijging van de medische kosten. Zal de samenleving met haar afnemend draagvlak bereid zijn deze op te brengen?

Ook de ontwikkeling van het aanbod aan zorgvoorzieningen is niet gemakkelijk te voorzien. Traditioneel zijn de voorzieningen in deze sector zeer heterogeen van aard: men kent formele en informele (familieleden, burens, kennissen) zorg, intra- en extramurale zorg, medische en maatschappelijke zorg in allerlei gedaanten en gradaties. Tot op zekere hoogte zijn deze voorzieningen onderling substitueerbaar. Uit kosten oogpunt is dit relevant, daar de kosten per voorziening zeer sterk uiteen lopen. Echter, ook in de toekomst zal de substitueerbaarheid, net als nu, belangrijke beperkingen kennen. Een van deze beperkingen is van infrastructurele aard: ziekenhuizen, verzorgingshuizen en andere voorzieningen worden nu eenmaal voor langere tijd gebouwd, en als zij er staan, moeten ze ook hun geld opbrengen. Investerings- en opleidingskosten van medisch en verzorgend personeel renderen ook pas op de lange termijn.

Om al deze redenen is het van belang, rekening houdend met de eerder genoemde relatieve zekerheden op demografisch gebied en de relatieve onzekerheden op andere gebieden, te pogen een zo realistisch mogelijk beeld te schetsen van de ontwikkeling van de zorgsector in de komende decennia. Dit is een van de doelstellingen van dit rapport. Reeds eerder werd opgemerkt dat de effecten van de vergrijzing zich in de zorgsector pas over enkele decennia in volle hevigheid zullen doen voelen. Pas over een kleine twintig jaar wordt de voorhoede van de naoorlogse geboortegolf 65 jaar, en pas over veertig tot vijftig jaar vormen zij de 85-plussers, thans veruit de duurste categorie in de zorgsector.

Het effect van de ontgroening is daarentegen al op zeer korte termijn merkbaar. De jongste leeftijdscohorten die thans de arbeidsmarkt betreden, zijn al kleiner dan de voorafgaande. Ook in de zorgsector zal het aanbod aan schoolverlaters teruglopen. Voorts is in Nederland het verloop onder het personeel in deze sector verhoudingsgewijs zeer sterk. De hoge werkdruk en de niet altijd even gunstige arbeidsomstandigheden zullen hieraan niet vreemd zijn. Zo is een vicieuze cirkel ontstaan die doorbroken zou moeten worden, bijvoorbeeld door het werken in de zorgsector aantrekkelijker te maken, door het aanboren van nieuwe categorieën op de arbeidsmarkt (herintredende vrouwen, allochtonen) en/of eventueel door immigratie van nieuwe arbeidskrachten. Echter, als meer mensen zich op de formele arbeidsmarkt aandienen, kan dit repercussies hebben voor de informele zorg, die juist in deze sector altijd buitengewoon belangrijk is geweest. De mogelijkheden voor informele ouderenzorg zullen trouwens in de toekomst toch al onder druk komen als gevolg van de gezinsverdunning.

Hoewel de precieze ontwikkelingen van vraag en aanbod in de zorgsector in de komende decennia bepaald onduidelijk zijn, is wel zeker dat de veranderende getalsverhoudingen tussen de generaties voor knelpunten zullen zorgen. Sommige hiervan liggen vooral aan de aanbodkant: beheersing van het volume en de kosten van de verschillende zorgvoorzieningen, problemen bij de toekomstige personeelsvoorziening. Andere liggen aan de vraagkant, en hebben onder meer te maken met de onzekerheid of de in omvang afnemende jongere generaties bereid zullen blijven de zorg voor het groeiend aantal ouderen te financieren. Mocht dit laatste problemen opleveren, dan zullen de ouderen dus een groter deel van de voor hen bedoelde zorgvoorzieningen voor eigen rekening moeten gaan nemen. Dit zal tot gevolg kunnen hebben dat de kwaliteit van de zorg die ouderen zich kunnen permitteren, meer dan thans zal worden bepaald door hun inkomenspositie, met name door hun pensioenvoorzieningen en hun vermogen. Als deze redenering opgaat, wordt dus in feite het karakter van de ouderenzorg van over veertig jaar nu reeds ten dele vastgelegd.

1.6 Conclusie

Het is een gemeenplaats dat de verre toekomst met veel onzekerheid is omgeven, maar daarom is het niet minder waar. Bij alle onzekerheid zijn er echter ook relatieve zekerheden. De demografische ontwikkeling behoort tot deze laatste categorie. In de komende veertig tot vijftig jaar zal het aantal jongeren afnemen en het aantal ouderen groeien, ongeacht het voor de ontwikkeling van geboorten, sterfte en migratie gekozen scenario. Een geboortenbevorderend beleid en een actief immigratiebeleid zullen dit proces niet kunnen keren, maar hooguit licht vertragen. Aan beide beleidsmogelijkheden zijn echter ook belangrijke nadelen verbonden.

De vergrijzing leidt ceteris paribus tot een versmalling van het draagvlak en een verzwaring van de draaglast. De afhankelijkheidsratio zal zich geleidelijk wijzigen: relatief minder jongeren dan nu zullen voor relatief meer ouderen het geld moeten verdienen dat nodig is om hun non-activiteitsregelingen, hun pensioenen en hun medische en andere voorzieningen te betalen. Het valt te verwachten dat de intergenerationele inkomensoverdrachten van jongeren aan ouderen zullen toenemen. Overigens is niet uit te sluiten dat dergelijke overdrachten ook in de andere richting flink zullen toenemen. Thans is het belang hiervan nog gering, maar steeds meer ouderen bouwen een vermogen op. Een deel hiervan zal, vaak nog bij leven, maar anders in de vorm van erfnissen, worden overgedragen aan de eigen kinderen of aan andere jongeren. Dergelijke inkomensoverdrachten voltrekken zich echter buiten de collectieve sector, en worden vermoedelijk door de betrokkenen aan beide zijden heel anders ervaren dan de anonieme overdrachten die via sociale-zekerheidspremies en belastingen van jong naar oud plaatsvinden.

Een centrale vraag in dit rapport is of en, zo ja, in welke mate de veranderende verhouding tussen draaglast en draagvlak, die het gevolg is van de vergrijzing, zal leiden tot veranderingen in de financiële en materiële situatie van de respectieve generaties. Momenteel is de inkomenssituatie van de oudere generatie gemiddeld slechter dan die van de jongere generaties. Veel ouderen zijn uitsluitend op hun AOW aangewezen, terwijl veel werkenden van nu bezig zijn met het opbouwen van aanvullende pensioenen en vermogens. Een niet onbelangrijk deel van de ouderen van de toekomst is nu al bezig voor zichzelf een redelijk goede oude dag zeker te stellen. Zij zullen te zijner tijd rijker zijn dan de ouderen van thans. Dit geldt echter niet voor alle toekomstige ouderen, met name niet voor hen die thans gedurende langere tijd van een laag inkomen of een uitkering moeten rondkomen.

Waarschijnlijk is dan ook dat de verschillen in besteedbaar inkomen tussen ouderen in de toekomst groter zullen zijn dan thans het geval is. Hierdoor zal zich ongetwijfeld de vraag opdringen naar de verhouding tussen publieke en private financiering van pensioenen en zorgvoorzieningen. Zal de AOW in de toekomst worden teruggedrongen tot een minimum dat ver achter raakt op de gemiddelde arbeidsinkomens en dat niet door alle ouderen kan worden aangevuld met een privé-pensioen of met inkomen uit vermogen? Zal de generatie die nu premie betaalt voor de AOW van de huidige 65-plussers zelf te zijner tijd bereid zijn genoegen te nemen met een relatief lagere uitkering? Zullen de zorgvoorzieningen een differentiatie te zien gaan geven tussen kwalitatief matige, publiek gefinancierde voor de minder draagkrachtigen, en kwalitatief goede, door henzelf betaalde voor de rijkere? Of zullen de werkenden van de toekomst bereid zijn een veel groter aantal bejaarden dan thans te verzekeren van goede voorzieningen, vooropgesteld dat het hiervoor benodigde personeel te vinden is?

Zoals reeds aan het begin van dit inleidende hoofdstuk werd opgemerkt, roepen de veranderende demografische verhoudingen vaak – en terecht – de vraag op naar de solidariteit tussen de generaties. Waar men van oudsher gewend is dat ouders eerst voor hun kinderen zorgen, en kinderen vervolgens voor hun ouders, rijst nu de vraag of de zeer grote geboortengolfgeneratie nog wel zal kunnen worden verzorgd door hun kinderen (voor zover ze die al hebben). Aan de conclusie dat de ouderen van de toekomst, en zeker voor zover zij deel uitmaken van de geboortengolfgeneratie, op allerlei gebied meer voor zichzelf moeten zorgen dan de ouderen van thans, lijkt bijna niet te ontkomen. Hiervoor moeten zij nu al de financiële basis leggen. Sommigen zijn hiertoe goed in staat, anderen niet.

De verwachting dat ouderen van de toekomst meer voor zichzelf moeten opkomen, sluit niet uit dat de aanstaande vergrijzing eveneens zal vragen om een sterkere solidariteit *tussen* de generaties, maar wellicht ook *binnen* de generaties. De verschillen in inkomenspositie onder de bejaarden van de toekomst zullen waarschijnlijk groter zijn dan nu. Het maatschappelijk vraagstuk van de vergrijzing dient zeker niet te worden gereduceerd tot een vraagstuk van inkomensverdeling, maar wellicht kan men nu al voorspellen dat, zo er in de toekomst een bejaardenprobleem zal ontstaan, het vooral een vraagstuk zal zijn van relatieve verarming. Gezien, onder meer, het lange-termijnkarakter van investeringen in oudedagsvoorzieningen en de starheid van veel financiële structuren, is het zaak hierover nu reeds serieus te gaan nadenken.

2.1 Inleiding

Demografische ontwikkelingen in het verleden zijn door hun gevolgen voor de bevolkingsomvang en -samenstelling van groot belang voor de maatschappelijke en economische situatie. Het verdient daarom aanbeveling om de ontwikkelingen die in het verleden hebben plaatsgehad aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Hierbij is niet alleen de situatie in Nederland van belang. Hoewel de ontwikkeling van geboorte en sterfte uiteraard primair gevolgen heeft voor omvang en samenstelling van de Nederlandse bevolking, kan men die ontwikkeling als zodanig niet los zien van hun Europese of zelfs mondiale context. Dit geldt a fortiori voor immigratie en emigratie, twee demografische variabelen die de laatste decennia voor Nederland steeds belangrijker zijn geworden.

Dit hoofdstuk richt zich vooral op demografische ontwikkelingen in het verleden. Daartoe wordt in paragraaf 2.2 de historische ontwikkeling van de relevante demografische factoren in Nederland bekeken. In paragraaf 2.3 gaat de aandacht vervolgens uit naar de internationale situatie. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de OECD-landen, de wereldbevolking en de consequenties van internationale trends voor Nederland. Toekomstige ontwikkelingen in Nederland komen in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde.

2.2 Demografische ontwikkelingen in Nederland, 1900-1991

2.2.1 Algemeen

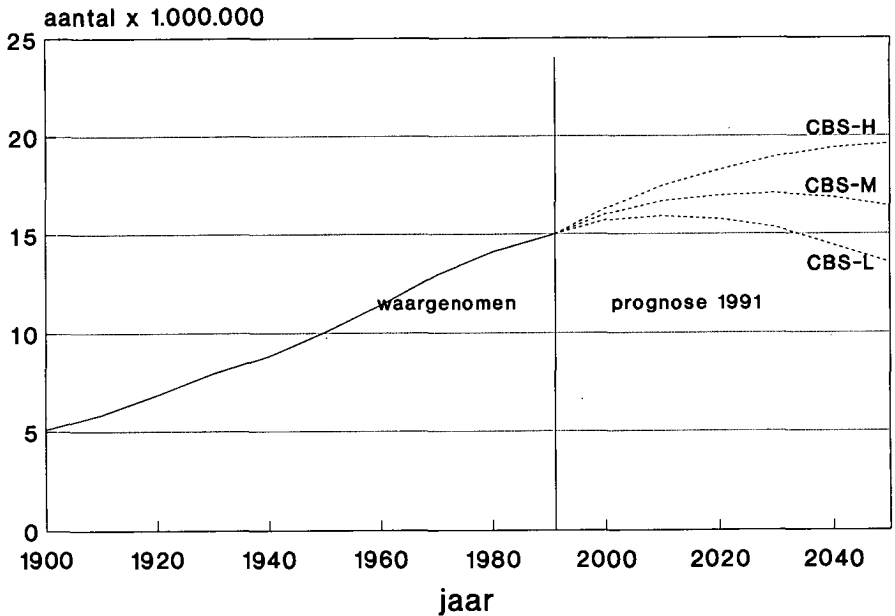
Figuur 2.1 laat zien dat de omvang van de bevolking in Nederland sinds het begin van deze eeuw is verdriedubbeld, van 5 miljoen inwoners in 1900 tot ruim 15 miljoen inwoners in 1992. Vanaf 1900 tot halverwege de jaren '60 was de groeisnelheid redelijk stabiel. Tussen 1900 en 1965 nam de bevolking gemiddeld met ongeveer 1,5 à 2 procent per jaar toe, vooral als gevolg van de dalende sterfte. Overigens zou de groei in die tijd nog hoger zijn uitgevallen als niet in dezelfde periode de geboorten sterk waren gedaald. Gedurende drie episoden werd van de trendmatige groei afgeweken. In de jaren '30 was de groei tijdelijk lager, omdat de daling van de sterfte vertraagde, maar vanaf 1938 kwam door een stijging van de geboorten het groeipercentage weer op het oorspronkelijke peil. De jaren direct na de beide wereldoorlogen vormden ook een uitzondering. Een tijdelijke forse stijging van de geboorten deed de groei sterk toenemen. Na de Tweede Wereldoorlog veroorzaakte dit zelfs een ongekende groei van de bevolking die, indien constant gebleven, zou hebben geleid tot een bevolkingsomvang van ongeveer 20,3 miljoen in 1992 en circa 23,3 miljoen in 2000.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voorspelde in 1965 dat de omvang van de bevolking in 2000 ongeveer 21 miljoen zou zijn ². Men sprak destijds van een dreigende overbevolking. Een onverwacht spectaculaire daling van de geboorten leidde echter tot een abrupte afname van de

¹] Omschrijvingen van de vooral in hoofdstuk 2 en 3 frequent gebruikte demografische vaktermen zijn te vinden in de bijlage bij dit rapport.

²] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Berekeningen over de groei van de Nederlandse bevolking in de periode 1965-2000'; *Maandstatistiek van de bevolking en de volksgezondheid*, april 1965, 13e jaargang nr. 4, blz. 109-111.

Figuur 2.1 Omvang van de bevolking in Nederland, 1900-2050



Bron: CBS

bevolkingsgroei vanaf 1965 naar gemiddeld circa 0,9 procent per jaar (1,4% in 1965, 0,4% in 1983 en 0,8% in 1990). Het effect werd overigens verzwakt door de immigratie, die – over de gehele periode sinds 1965 genomen – het dalend aantal emigranten ver overtrof. Zonder buitenlandse migratie zou de gemiddelde bevolkingsgroei tot 1991 ongeveer 0,7 procent per jaar zijn geweest.

Doordat de teruglopende sterfte gecombineerd werd met een dalend geboortencijfer manifesteerde zich een tot dan toe ongekende ontwikkeling: de jonge bevolking (0 t/m 14 jaar) begon, vooral na 1975, af te nemen, niet alleen als percentage van de totale bevolking maar ook in absolute omvang. Tabel 2.1 laat dit zien. De dreigende overbevolking was niet langer onderwerp van gesprek. De discussies richtten zich op het dalende aandeel van de jongeren en het stijgende percentage ouderen in de bevolking. Ook werd gerept van een dreigende daling van de bevolkingsomvang.

Oorzaken van deze veranderingen in groei en samenstelling van de bevolking liggen in het verloop van vier demografische factoren: geboorte, sterfte, emigratie en immigratie. De ontwikkelingen van deze factoren in de loop van deze eeuw en hun rol bij veranderingen in de omvang en de leeftijdsstructuur van de bevolking zullen hierna uitgebreid worden behandeld (paragraaf 2.2.2 en 2.2.3). Ook huwelijkspatronen (nuptialiteit) worden bekeken. Huwelijks-sluiting en -ontbinding zijn geen primaire demografische variabelen, zoals de vier die hierboven werden genoemd. De reden dat zij toch worden beschreven in dit hoofdstuk is dat er een duidelijk verband bestaat tussen de huwelijksfrequentie en de huwelijksleeftijd enerzijds en de ontwikkeling in geboorten (en in veel mindere mate sterfte) anderzijds, zij het dat dit verband de laatste decennia minder sterk is geworden. Aan andere afgeleide variabelen, zoals de huishoudenssamenstelling, wordt in dit hoofdstuk geen aandacht besteed. Dit rapport houdt zich primair bezig met oorzaken en gevolgen van de veroudering van de bevolking. De huishoudenssamenstelling is in dit verband meestal een factor van hooguit indirect belang. Daar waar deze factor wel een

Tabel 2.1 Ontwikkelingen in leeftijdsopbouw, 1900-1990

	ABSOLUUT			PERCENTAGES		
	0-14	15-64	65+	0-14	15-64	65+
1900	1793177	3060333	309083	34,73	59,28	5,99
1905	1892403	3233987	334081	34,66	59,23	6,12
1910	2022704	3476938	358533	34,53	59,35	6,12
1915	2145504	3816224	378055	33,84	60,19	5,96
1920	2205678	4148498	399803	32,66	61,42	5,92
1925	2338636	4539936	429872	32,00	62,12	5,88
1930	2410096	4937664	476936	30,80	63,10	6,10
1935	2497927	5351508	542591	29,77	63,77	6,47
1940	2476057	5744861	613059	28,03	65,03	6,94
1945	2567950	5977614	674230	27,85	64,83	7,31
1950	2927970	6328209	770594	29,30	63,11	7,69
1955	3190714	6599338	889971	29,88	61,79	8,33
1960	3423845	6974587	1018822	30,00	61,09	8,92
1965	3463763	7585972	1162534	28,36	62,12	9,52
1970	3548951	8097695	1339749	27,40	62,49	10,12
1975	3483686	8655985	1490156	25,60	63,65	10,73
1980	3184120	9291570	1642007	22,60	65,94	11,46
1985	2850207	9873880	1769188	19,70	68,31	11,97
1990	2712476	10272603	1906801	18,21	68,98	12,80

Bron: CBS.

rol speelt, zoals bijvoorbeeld bij de zorgvoorzieningen voor ouderen, zal hieraan aandacht worden besteed (zie hoofdstuk 7).

2.2.2 De demografische factoren

Geboorte

Het bruto geboortecijfer, dat het aantal geboorten per 1000 inwoners weer-geeft, daalt al sinds ongeveer 1875, met uitzondering van korte oplevingen in de perioden na de Eerste en rond de Tweede Wereldoorlog (zie tabel 2.2)³. Deze geboortendaling trad op ondanks het feit dat het percentage gehuwde vrouwen in dezelfde tijd steeg. Volgens Wilkens waren hierbij een aantal factoren van belang⁴. Hij noemt onder meer een mentaliteitsverandering, waardoor sprake was van bewuste en gewilde beperking van het aantal kinderen in het huwelijk. Volgens hem waren hiervan de achterliggende redenen dat men zijn levensomstandigheden wilde verbeteren, terwijl tegelijkertijd de waarde van kinderen (als arbeidskracht) verminderde door het verbod op kinder-

³] Ontwikkelingen in demografische factoren kunnen worden beschreven met absolute en met relatieve geboorten- en sterftecijfers, en met indicatoren betreffende vruchtbaarheid en levensverwachting. Hier is voornamelijk gebruik gemaakt van de relatieve cijfers. Absolute aantallen in opeenvolgende jaren geven slechts een globaal beeld van stijgingen en dalingen. Om een beter idee te krijgen van de betekenis hiervan voor de bevolking worden deze aantallen gerelateerd aan de omvang van de totale bevolking. Beide soorten cijfers kunnen zich op uiteenlopende wijze ontwikkelen. Absolute aantallen kunnen van belang zijn voor het beleid.

Ook over vruchtbaarheid en levensverwachting wordt slechts incidenteel gesproken. Reden hiervoor is dat niet de ontwikkelingen in demografische factoren op zichzelf centraal staan in dit rapport, maar juist de gevolgen die deze voor de samenstelling van de bevolking hebben.

⁴] H.J. Wilkens, *De daling van het geboortecijfer in Nederland (1918)*; zoals aangehaald in: W.B.M. Faessen, 'Bevolking, gezin en huishouden in Nederland sinds 1829'; *Maandstatistiek van de bevolking*, januari 1987, 35e jaargang nr. 1, blz. 17-30.

arbeid⁵. Daarnaast zou de emancipatie van de vrouw een rol spelen. Deze ontwikkelingen droegen volgens Wilkens bij tot een bewuste wens minder kinderen te krijgen. Wat een minstens even belangrijke en waarschijnlijk belangrijker rol heeft gespeeld, is dat de sterfte van zuigelingen en kinderen in die zelfde tijd sterk daalde. Hierdoor bleven meer kinderen leven, die moesten worden onderhouden. Dit betekende enerzijds een verzwaring van de last van het gezin, wat er zeker ook toe zal hebben bijgedragen dat men het aantal kinderen ging beperken⁶. Anderzijds was het gevolg van de verminderde kindersterfte dat er minder kinderen geboord behoeften te worden om uiteindelijk hetzelfde aantal kinderen te hebben.

Tabel 2.2 Geboorten- en sterfte-ontwikkelingen, 1900-1990

	TFR	CBR ¹	CDR ¹	Levensverwachting	
				Mannen	Vrouwen
1900	4,45	31,6	17,9	51,00	53,40
1905	4,29	30,8	15,3		
1910	3,94	28,6	13,6	55,10	57,10
1915	3,59	26,2	12,5		
1920	3,89	28,2	12,3	61,90	63,50
1925	3,26	24,2	9,8		
1930	3,03	23,1	9,1	63,80	65,25
1935	2,59	20,2	8,7	65,65	67,18
1940	2,67	20,8	9,9	63,45	67,21
1945	2,96	22,6	15,3	50,13	60,63
1950	3,10	22,7	7,5	70,50	72,80
1955	3,03	21,3	7,6	71,00	74,16
1960	3,12	20,8	7,6	71,50	75,30
1965	3,04	19,9	8,0	71,15	76,20
1970	2,57	18,3	8,4	70,70	76,50
1975	1,66	13,0	8,3	71,45	77,83
1980	1,60	12,8	8,1	72,50	79,50
1985	1,51	12,3	8,5	73,10	79,70
1990	1,62	13,2	8,6	74,00	80,30

¹ aantal per 1000 van de gemiddelde bevolking

TFR = totaal vruchtbaarheidscijfer

CBR = bruto geboortencijfer

CDR = bruto sterftencijfer

De begrippen worden verklaard in de begrippenlijst, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd.

Bron: CBS.

Figuur 2.2 vergelijkt de ontwikkeling van geboorten en sterfte. De daling van het geboortencijfer verliep aanvankelijk langzamer dan de sterftedaling, zodat het groeitempo van de bevolking hoog bleef. Pas in het begin van de jaren '30 nam de snelheid waarmee de bevolking groeide tijdelijk af. Na deze periode van geboortendaling begon al tijdens de Tweede Wereldoorlog het bruto geboortencijfer te stijgen (zie tabel 2.2). Hierbij heeft een viertal ontwikkelingen een rol gespeeld. Ten eerste werden tijdens de economische opleving in de tweede helft van de jaren '30 verhoudingsgewijs meer huwelijken gesloten dan tijdens

⁵] Wet op de kinderarbeid ('Kinderwet Van Houten') 1874.

⁶] W.B.M. Faessen, op. cit., blz. 23.

de crisisjaren. Ten tweede is vastgesteld dat mensen in perioden dat men meer vertrouwen heeft in de economie op een vroeger tijdstip kinderen krijgen ⁷. Ten derde begon de kleine geboortengolfgeneratie van direct na de Eerste Wereldoorlog de huwbare leeftijd te bereiken. Ten vierde waren de mobilisatie in 1939 en de door de Duitsers aangekondigde arbeidsmobilisatie van ongehuwde mannen in 1942 aanleiding voor twee 'huwelijksgolven'. Van een remmend effect van de oorlog zelf op de uitvoering van de voornemens om te gaan trouwen was daardoor minder te merken dan men zou verwachten. Aanzienlijk lager dan in andere jaren was het aantal huwelijken per 1.000 inwoners alleen in 1944. In de jaren 1940 en 1943 waren de cijfers iets lager dan in de jaren kort voor de oorlog.

Het geboortencijfer bereikte zijn maximum in 1946. In een periode van nog geen tien jaar groeide het bruto geboortencijfer ⁸ met meer dan 50 procent; het kwam daarmee voor een korte tijd op het peil van het begin van deze eeuw. De kindersterfte nam in dezelfde periode wel iets toe, maar bleef ver beneden het niveau van 1900. Daardoor groeide rond de Tweede Wereldoorlog de bevolking enorm. Aanleiding voor het extreem hoge geboortenaantal in 1946 was natuurlijk in eerste instantie het einde van de oorlog in mei 1945, waardoor gezinnen werden herenigd en door de oorlog uitgestelde huwelijken alsnog werden gesloten. Het geboortenpatroon per maand illustreert dit duidelijk: de piek trad met name op in de maanden maart, april en mei 1946. Er was echter in die tijd geen sprake van een feitelijke verhoging van de vruchtbaarheid ⁹; het aantal geboorten nam wel toe, maar binnen het gezin daalde het gemiddelde aantal kinderen. Het tijdelijk hoge geboortencijfer werd veroorzaakt door een concentratie van uitgestelde, vervroegde, normale en tweede huwelijken, en uitgestelde, vervroegde en normale geboorten in de jaren direct na de oorlog. Verhoef stelt vast dat de stijging van het aantal huwelijken daarom de voornaamste directe oorzaak was van de hoge geboortenaantallen in 1946 ¹⁰.

Direct na de geboortenpiek volgde een snelle daling. Daarna vertraagde het tempo en vanaf 1955 stabiliseerde het geboortencijfer. Doordat er ieder jaar nog steeds meer mensen werden geboren dan stierven, bleef de totale bevolking wel groeien. Na deze periode geraakten, met de economische vooruitgang, processen als individualisering, emancipatie en ontkerkelijking van de samenleving in een stroomversnelling. Het CBS hield daarom in 1965 een lichte daling van geboorten voor mogelijk ¹¹. De dramatische daling van de vruchtbaarheid die, na een aarzelende start in 1965, in de eerste helft van de jaren '70 in gang werd gezet, kwam echter voor iedereen onverwacht. In zeer korte tijd liep het gemiddeld aantal kinderen per vrouw terug van 3,04 (1965) naar 1,66

⁷] J. de Beer, 'Geboorteontwikkeling wordt beïnvloed door vertrouwen in de economie'; *Maandstatistiek van de bevolking*, september 1991, 39e jaargang nr. 9, blz. 25-30.

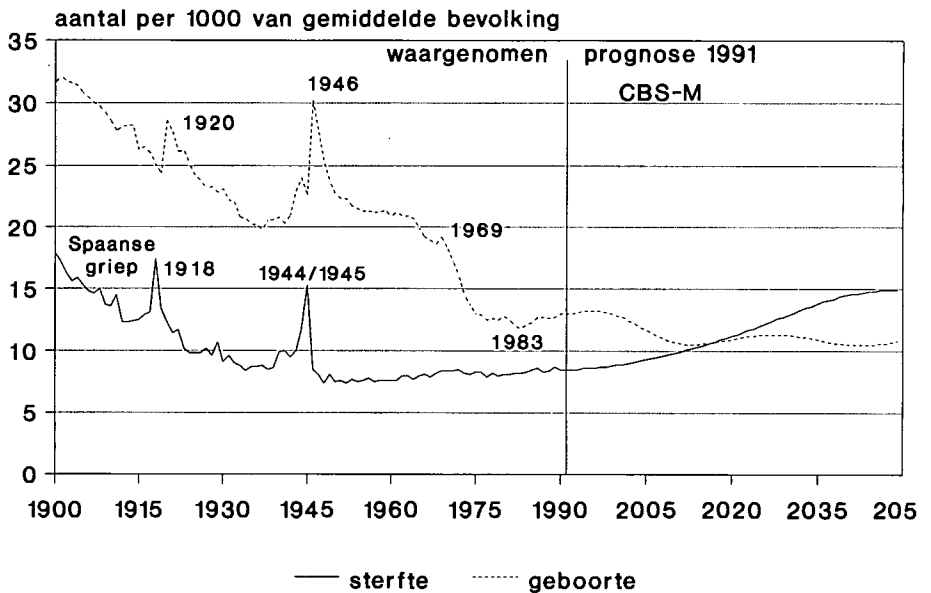
⁸] Het aantal levendgeborenen in een bepaalde periode per 1000 van de gemiddelde bevolking in diezelfde periode.

⁹] Hier wordt bedoeld: het aantal gerealiseerde kinderen per vrouw.

¹⁰] R. Verhoef, 'Geboorte'; *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1989, 37e jaargang nr. 10, blz. 14-15. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van de loop der bevolking van Nederland 1946-1967*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1970a. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolking van Nederland naar geslacht, leeftijd en burgerlijke staat 1830-1969*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1970b.

¹¹] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Berekeningen over de groei van de Nederlandse bevolking in de periode 1965-1980'; *Maandstatistiek van de bevolking en de volksgezondheid*, februari 1965, 13e jaargang nr. 2, blz. 41-45.

Figuur 2.2 Ontwikkelingen geboortecijfer en sterftecijfer, 1900-2050



Bron: CBS.

(1975; zie tabel 2.2) ¹². Omdat vanaf de tweede helft van de jaren '60 het aantal jonge vrouwen in de vruchtbare leeftijd (per 1000 van de gemiddelde bevolking) sterk steeg (geboortengolfgeneraties), daalde het absolute aantal kinderen dat in dezelfde periode werd geboren langzamer dan de vruchtbaarheid ¹³.

Voor de daling van de vruchtbaarheid is een aantal redenen aan te geven. Het grootste belang wordt meestal toegekend aan de ontwikkeling van de anti-conceptiepil; men benoemt het effect dan ook vaak met 'pillendip'. Toch is deze farmaceutische vondst op zich zelf niet de hoofdoorzaak van de vruchtbaarheidsdaling ¹⁴. Immers, ook in landen waar de pil niet werd geïntroduceerd, daalde de vruchtbaarheid. Veeleer is het zo dat de pil op de markt kwam op een tijdstip waarop juist behoefte bestond aan het regelen c.q. beperken van het kindertal. De pil bood deze mogelijkheid en concretiseerde daarmee de preferenties die onder invloed van secularisatie, individualisering en emancipatie

¹²] Het betreft hier het totaal vruchtbaarheidscijfer (TVC) of de Total Fertility Rate (TFR): het gemiddeld aantal kinderen dat een vrouw krijgt indien de in een bepaald jaar waargenomen leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers gedurende haar leven zouden gelden en zij ook tot het eind van haar vruchtbare periode blijft leven. Over het algemeen zal het TVC afwijken van het werkelijke aantal kinderen dat vrouwen krijgen: in tijden dat veel vrouwen het krijgen van kinderen uitstellen zal het TVC lager uitvallen, gedurende 'inhaalperiodes' hoger.

¹³] J. de Beer, 'Geboorte in 1986: meer vrouwen krijgen meer kinderen'; *Maandstatistiek van de bevolking*, september 1987, 35e jaargang nr. 9, blz. 6-7.

¹⁴] G.J. Kronjee, 'De dubbele werkelijkheid van het gezin'; *Gezin*; Tijdschrift voor primaire leefvormen, 4e jaargang nr. 3/4, 1992, blz. 157-169.

tot stand waren gekomen. Het effect van de pil was hierdoor hooguit dat de vruchtbaarheidsdaling versneld verliep in de landen waar zij werd ingevoerd.

De algemeen optredende vruchtbaarheidsdaling omvat in feite twee ontwikkelingen die men van elkaar kan onderscheiden, maar moeilijk kan scheiden. Ten eerste kregen vrouwen minder kinderen; ten tweede kregen zij later kinderen. Beide ontwikkelingen werden sterk beïnvloed door de ontkerkelijking, individualisering en emancipatie. Tot de jaren '50 werd de hoge vruchtbaarheid in Nederland vooral veroorzaakt door de relatief hoge vruchtbaarheid van de rooms-katholieken. Rooms-katholieken vormden destijds een hechte, tamelijk geïsoleerde groep, gebonden aan de kerk en andere sociale organisaties. Daarbinnen heerste een sterke sociale controle. Voortplanting was bij de rooms-katholieken de functie van het huwelijk. Deze cultuur heeft bijgedragen tot een langdurig relatief hoog gemiddeld aantal kinderen bij rooms-katholieken. Vanaf de jaren '50 begon echter de invloed van de kerk te verminderen en viel de sociale controle voor een deel weg¹⁵. Bovendien nam de belangstelling voor andere levensopties (onderwijs, betaalde baan) dan alleen de verzorging en opvoeding van kinderen met name bij vrouwen geleidelijk toe¹⁶. Het vruchtbaarheidsniveau van de rooms-katholieke vrouwen daalde in die jaren zo sterk dat zij uiteindelijk naar aantal kinderen niet meer te onderscheiden waren van andere religieuze groepen.

Scholing en werk zorgden ervoor dat vrouwen het krijgen van kinderen tot op latere leeftijd uitstelden. Ook de verandering in de betekenis van het huwelijk speelde een belangrijke rol, zoals later in deze paragraaf nog aan de orde zal komen¹⁷. Tussen 1965 en 1983 steeg de leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind met twee jaar. Behalve dit veranderde er weinig in het geboortenpatroon. Na 1983 volgde een lichte stijging van het aantal geboorten, voor een deel tweegebracht door een toename van het aantal vrouwen in de leeftijdsgroep van 25 tot en met 29 jaar. Voornaamste oorzaak was echter de verhoging van de vruchtbaarheidscijfers van vrouwen van 30 tot en met 34 jaar¹⁸. De leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind steeg tussen 1983 en 1990 met nog eens 1,5 jaar tot 27,6 jaar.

Sinds 1988 stijgen ook de vruchtbaarheidscijfers van jonge vrouwen (15 t/m 19 jaar). Oorzaak hiervan is dat de vruchtbaarheid van met name Turkse vrouwen in die leeftijdsklasse is toegenomen. Dit komt doordat het aantal jonge gehuwde vrouwen dat uit Turkije immigrereert, sinds 1985 groeit. Deze jonge vrouwen vertonen vaak nog het procreatiepatroon van het land van herkomst. Een tweede oorzaak is dat het aandeel van Turkse en Marokkaanse vrouwen in de leeftijdsgroep van 15- tot en met 19-jarigen stijgt¹⁹.

Sterfte

Aan het einde van de vorige eeuw was de sterfte hoog; in 1880 bedroeg deze 25 per 1000 inwoners, in 1990 nog slechts 8,6. De hoge sterfte werd voornamelijk veroorzaakt door epidemieën en hongersnoden als gevolg van misoogsten. Vanaf het eind van de vorige eeuw begon de sterfte sterk te dalen (tabel 2.2). Deze daling duurde voort tot in de jaren '20 van deze eeuw. De aanleg van

^{15]} F. van Heek, *Het geboorte-niveau der Nederlandse Rooms-Katholieken: Een demografisch-sociologische studie van een geëmancipeerde minderheidsgroep*; Leiden, Stenfert Kroese, 1954.

^{16]} P.A.M. van den Akker, *Huwelijk in de verzorgingsstaat*; IVA, Tilburg, 1982.

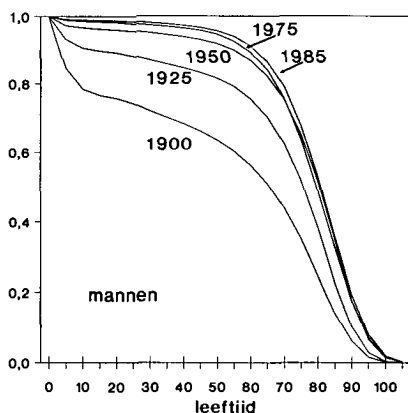
^{17]} Recent zijn gegevens beschikbaar gekomen die erop wijzen dat wellicht ook biologische factoren een rol spelen. De fertiliteit in biologische zin is bij de mens in de afgelopen decennia namelijk afgenomen.

^{18]} J. de Beer, 1987, op. cit.

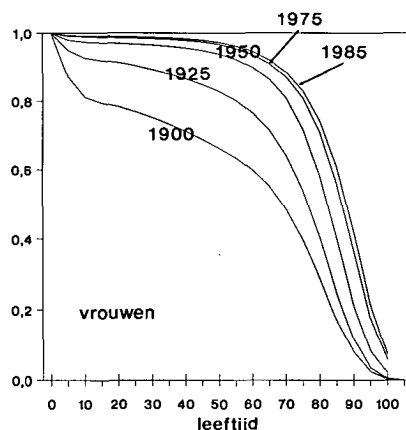
^{19]} J.K. Vermunt, 'Het aantal jonge moeders neemt weer toe', *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1990, 38e jaargang nr. 10, blz. 8-9.

voorzieningen zoals riolering, waterleiding, verbeterde huisvesting en reinigingsdiensten had een belangrijke invloed. Dit effect werd nog versterkt door de ontwikkelingen binnen de medische wetenschap. Deze maakten het bijvoorbeeld mogelijk dat, naast uitbreiding van de kennis van goede voeding (vooral voor baby's) en hygiëne, infectieziekten door middel van vaccinaties konden worden teruggedrongen. Andere belangrijke factoren waren volgens Verduin onder meer verkorting van de arbeidstijd, het geleidelijk ontstaan van (destijds nog zeer minimale) sociale voorzieningen en uitbreiding van het onderwijs²⁰. In de stijging van de levensverwachting (gemeten bij de geboorte) die hiervan het resultaat was, speelde de daling van de sterfte in het eerste levensjaar een belangrijke rol. Overigens, ook gedurende de tweede helft van deze eeuw was de toename van de kansen om te overleven veel groter voor jonge kinderen dan voor volwassenen. De figuren 2.3 en 2.4, die de daling van de sterfte naar leeftijd en geslacht laten zien, brengen dit in beeld.

Figuur 2.3 Overlevingsquotiënten van mannen



Figuur 2.4 Overlevingsquotiënten van vrouwen



Bron: WRR, op basis van gegevens NIDI.

Het dalende patroon, dat vanaf de tweede helft van de jaren '20 vertraagde, werd nog een enkele maal onderbroken, zoals in 1918 toen de Spaanse griep zijn slachtoffers eiste en in de jaren 1940/45 door extreem hoge sterfte als gevolg van kou, honger, ziekte en oorlogsgeweld (zie figuur 2.2).

Fluctuaties in de sterfte rond de jaren '50 en '60 werden veroorzaakt door de politieke acties in Indonesië, griep epidemieën en de watersnoodramp in 1953. Het bruto sterftcijfer bleef dalen tot aan het eind van de jaren '70. Vanaf 1980 neemt het bruto sterftcijfer constant en geleidelijk toe, welke stijging geheel voor rekening van de veroudering van de bevolking komt. Aangezien de sterftersico's toenemen bij een stijgende leeftijd zal, wanneer de kans om te overlijden voor elke leeftijdsgroep gelijk blijft, een bevolking met een hoog percentage ouderen een hoger bruto sterftcijfer hebben dan een bevolking die een lager percentage ouderen heeft.

Als gevolg van de algemene sterftedaling nam de gemiddelde levensverwachting bij de geboorte voor mannen toe van 51 jaar aan het begin van deze eeuw

²⁰] J.A. Verduin, '150 Jaar samenspel van sociaal-economische en demografische ontwikkelingen', *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1989, 37e jaargang nr. 10, blz. 5-9. Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolkingsprognose 1984: hypothesen betreffende de sterfte'; *Maandstatistiek van de bevolking*, juli 1985b, 33e jaargang nr. 7, blz. 48-60.

tot ongeveer 74 jaar in 1991, voor vrouwen van ruim 53 naar circa 80 jaar. Sinds 1950 is de stijging van de levensverwachting voor vrouwen vooral te danken aan een daling van de sterftetekansen voor 60-plussers, voor mannen groten-deels aan de verbeterde levenskansen van de 0- tot en met 19-jarigen²¹. Opmerkelijk is dat in deze periode op elke leeftijd het sterfterisico voor mannen hoger was dan voor vrouwen. Een toename van de levensverwachting blijkt bovendien vooral aan vrouwen ten goede te komen: de levensverwachting bij de geboorte was rond 1900 voor mannen ruim 2 jaar lager dan voor vrouwen en aan het begin van de jaren '80 niet minder dan 6,7 jaar lager. Sindsdien is het verschil enigszins verminderd.

Bij het verschil in levensverwachting spelen biologische factoren zeker een rol, maar ook externe factoren zoals risicodragend gedrag en de groei van het verkeer zijn van betekenis. De tijdelijke daling van de levensverwachting van mannen tussen 1961 en 1971 was bijvoorbeeld een gevolg van het aantal verkeersongevallen onder mannen van 15 tot en met 24 jaar en de toename van het aantal ziekten ten gevolge van ongezond gedrag onder mannen van 45 tot en met 74 jaar²². Bij vrouwen was dit niet het geval. De laatste jaren is de levensverwachting voor mannen sneller gestegen dan voor vrouwen, wellicht doordat vrouwen vanwege hun emancipatie ook in toenemende mate gezondheidsrisico's lopen.

In 1985 en 1986 stagneerde de groei van de levensverwachting bij de geboorte voor zowel mannen als vrouwen. De extreem koude winters in die jaren zorgden ervoor dat relatief veel 80-plussers stierven. In 1987 herstelde de levensverwachting zich, maar een griep epidemie in de winter van 1989 zorgde opnieuw voor een tijdelijke daling van de levensverwachting als gevolg van hoge sterfte onder bejaarden. Dergelijke incidenten geven de kwetsbaarheid van de hoogbejaarden aan. Tevens wordt daarmee aangetoond dat de cijfers omtrent levensverwachting zorgvuldig moeten worden geïnterpreteerd.

Huwelijkssluiting

Tot aan het begin van deze eeuw werd het huwelijkspatroon in Nederland gekenmerkt door twee specifieke verschijnselen: een hoge huwelijksleeftijd en een lage huwelijksfrequentie, dat wil zeggen een hoog percentage dat nooit in het huwelijk trad²³.

De huwelijksleeftijd is hier van belang om twee redenen. Ten eerste wordt de omvang van de volgende generatie mede door de huwelijksleeftijd bepaald. Vrouwen die op jongere leeftijd trouwen krijgen gemiddeld meer kinderen. Meer kinderen betekent vervolgens ook dat de generatie die daarna kinderen krijgt groter is, en dus ceteris paribus voor meer kinderen zal zorgen. Ten tweede bepaalt de huwelijksleeftijd het interval tussen twee opeenvolgende generaties. Als vrouwen bijvoorbeeld op 18-jarige leeftijd trouwen, is het interval tussen twee generaties kleiner dan wanneer zij op 25-jarige leeftijd trouwen. Uiteindelijk zullen bij de eerste variant in eenzelfde periode meer generaties ontstaan dan volgens de tweede variant het geval zou zijn. De bevolking groeit dus sneller in omvang.

De huwelijksfrequentie speelt vooral een rol wanneer kinderen vrijwel uitsluitend binnen het huwelijk worden geboren: hoe minder huwelijken per 1.000 inwoners, des te minder kinderen worden geboren.

²¹] Centraal Bureau voor de Statistiek, 1985b, op. cit., blz. 49.

²²] Bepaalde vormen van kanker en hart- en vaatziekten.

²³] F.L. Holthoorn, *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en Samenhang*; Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1985, blz. 46-50.

Tot de Tweede Wereldoorlog bedroeg de huwelijksleeftijd (bij het eerste huwelijk) ongeveer 28 jaar voor mannen en tussen de 25 en 26 jaar voor vrouwen²⁴. Dit stabiele patroon werd slechts onderbroken door de crisis in de jaren '30. Wel trad al sinds het begin van de 20ste eeuw een langzame daling op in het percentage mensen dat ongehuwd bleef²⁵. Terwijl in 1900 het percentage van de 45- tot en met 49-jarigen dat nog nooit gehuwd was geweest (en wat de vrouwen betreft dus ook geen kinderen meer zou krijgen) 13,8 bedroeg, was dit in 1990 ruim 6,4 procent. De rest was òf gehuwd òf gehuwd geweest.

Rond het einde van de Tweede Wereldoorlog stegen de huwelijksleeftijd²⁶ en de huwelijksfrequentie tijdelijk. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Ten eerste waren er mensen die vanwege de oorlog hun huwelijk hadden uitgesteld. Bovendien waren tijdens de oorlog veel huwelijken ontbonden door dood of scheiding, hetgeen de hertrouw direct na de oorlog deed toenemen. Verder was het aantal gedwongen huwelijken na de oorlog relatief groot en zorgde het verbeterde toekomstperspectief voor een aantal vervroegde huwelijken. Uiteindelijk resulteerde dit in een concentratie van huwelijken in 1946. Vanaf de jaren '50 begon de huwelijksleeftijd sneller te dalen. Het aantal huwelijksluitingen bleef tot 1970 stijgen²⁷. Het percentage van de 45- tot en met 49-jarigen dat nooit gehuwd was geweest, daalde in 1970 tot 7,6.

De tweede helft van de jaren '70 markeerde opnieuw een omslagpunt in het huwelijkspatroon. De huwelijksleeftijd begon weer te stijgen en de huwelijksfrequentie te dalen. Wat hierbij in ieder geval een rol heeft gespeeld is dat vooral vrouwen vaker kozen voor een opleiding en werk, terwijl de beslissing tot een huwelijk bovendien steeds vaker werd voorafgegaan door een periode van samenwonen. De huwelijksfrequentie daalde overigens niet alleen door de opnieuw stijgende huwelijksleeftijd en de groeiende populariteit van het niet-gehuwd samenwonen als alternatief voor het huwelijk. De ten opzichte van vooral 1946 en 1947 relatief kleine omvang van de cohorten na 1950 en het feit dat cohorten van de tweede helft van de jaren '40 grotendeels getrouwd waren, speelden ook een rol²⁸.

Gedurende de jaren '80 bleef de huwelijksleeftijd gestaag stijgen. In 1990 trouwden mannen en vrouwen weer toen zij respectievelijk gemiddeld 28 jaar en 26 jaar waren, net als in de eerste helft van deze eeuw. De huwelijksfrequentie bleef in deze periode stabiel. Toch is er sinds de tweede helft van de jaren '70 sprake van een wezenlijke verandering. De automatische koppeling van huwelijk en geboorte is minder vanzelfsprekend en eenzijdig geworden. Zo groeit bijvoorbeeld het aantal kinderloze echtparen. Velen gaan voorts eerst samenwonen en besluiten pas in een later stadium of zij wel of niet trouwen²⁹. Steeds meer kinderen worden dan ook buiten het huwelijk verwekt en geboren³⁰. Vaak is de wens om kinderen te krijgen of de geboorte van een kind de aanleiding om in het huwelijk te treden, terwijl vroeger precies het omgekeerde gebeurde. Het

²⁴] Zie hiervoor onder meer: F. van Poppel en F. Willekens, 'The decrease in the age at first marriage in the Netherlands after the Second World War: a log-linear analysis'; in: *Population and family in the low countries III*; door R.L. Cliquet, G. Dooghe, D.J. van de Kaa e.a. (ed.), Voorburg/Brussel, N.I.D.I./C.B.G.S., 1983, blz. 223-279. E.W. Hofstee, *Korte demografische geschiedenis van Nederland van 1800 tot heden*; Unieboek B.V., Bussum, 1981. J.A. Verduin, 'Het gezin in demografisch perspectief'; in: *Gezinsgeschiedenis. Vier eeuwen gezin in Nederland*; door G.A. Kooy (red.), 1985. J.A. Verduin, 1989, op. cit.

²⁵] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Volkstelling 1970*; Monografieën, 1971a, blz. 63-67.

²⁶] Bedoeld is hier de leeftijd van zowel degenen die voor het eerst huwen als van alle huwendes.

²⁷] Centraal Bureau voor de Statistiek, 1970a, op. cit.

²⁸] G.C.N. Beets en H. Crujisen, 'Huwelijkssluitingen in Nederland, 1950-1986'; *Maandstatistiek van de bevolking*, augustus 1987, 35e jaargang nr. 8, blz. 34-43.

²⁹] F. van Poppel en F. Willekens, op. cit., blz. 264-265. R.F.J. Tas, 'Huwelijkssluiting en huwelijksontbinding'; *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1989a, 37e jaargang nr. 10, blz. 20-22.

³⁰] A.H. de Jong, 'Golfbeweging in de huwelijksvruchtbaarheid'; *Maandstatistiek van de bevolking*, augustus 1989, 37e jaargang nr. 8, blz. 16-28. G.C.N. Beets en H. Crujisen, op. cit., blz. 41.

huwelijk als instrument blijft wel bestaan, maar het heeft nu een andere functie gekregen. Het verband tussen huwelijk en voortplanting is zwakker geworden.

Huwelijksontbinding

De relatie tussen huwelijk en geboorte wordt ook, zij het beperkt, beïnvloed door echtscheiding, verweduwing en hertrouwen. In de vorige eeuw was het nauwelijks mogelijk echtscheiding te verkrijgen. Echtscheiding werd sociaal niet wenselijk geacht en bovendien feitelijk belemmerd door de wetgeving³¹. Gevolg hiervan was dat huwelijken bijna uitsluitend werden ontbonden door overlijden van een van de partners. In het jaar 1900 gold dat nog voor bijna 98 procent van alle huwelijksontbindingen³².

Inmiddels is daarin verandering gekomen. De normen pasten zich geleidelijk aan en een aantal wetswijzigingen tussen 1883 en 1971 heeft juridische belemmeringen voor echtscheiding weggenomen. Reeds tijdens de jaren '60 is het aantal echtscheidingen per 10.000 huwelijken iets sneller gaan stijgen, een teken dat de opvattingen hierover veranderden, maar na de ingrijpende herziening van het echtscheidingsrecht in 1971 nam het aantal scheidingen in hoog tempo toe tot een top werd bereikt in 1985³³. Daarna liep het cijfer iets terug. Tegenwoordig is meer dan 30 procent van de huwelijksontbindingen het resultaat van echtscheiding. Overigens zijn er op iedere leeftijd meer vrouwen dan mannen die gescheiden zijn. Dat komt doordat vrouwen een lagere kans hebben om te sterven en minder vaak hertrouwen³⁴.

Behalve echtscheiding kan ook het overlijden van de partner oorzaak van huwelijksontbinding zijn. Omdat al vanaf de vorige eeuw de overlevingskansen verbeterden, daalde aanvankelijk het aantal verweduwen per 10.000 huwelijken. Alleen griep epidemieën en de beide wereldoorlogen zorgden nog voor kortstondige toenames³⁵. Door de verbeterde overlevingskansen wordt de bevolking echter tegelijkertijd ouder. Daardoor stijgt sinds de jaren '30 de proportie verweduwen gestaag, voornamelijk als gevolg van het overlijden van de man. Omdat de sterftecijfers van gehuwde mannen minder sterk zijn gedaald dan die van vrouwen, is de kans dat een gehuwde man verweeft afgenomen, terwijl gehuwde vrouwen juist een grotere kans hebben gekregen om ooit weduwe te worden.

De bevolkingsgroei en ontwikkelingen rond de huwelijksontbinding leidden tussen 1899 en 1990 tot een stijging van het aantal gescheiden personen van 6.000 naar 617.000 (346.000 vrouwen en 271.000 mannen) en het aantal verweduwde personen van 270.000 naar 853.000 (702.000 weduwen en 151.000 weduwnaars). De bevolking als geheel groeide in dezelfde tijd van 5 miljoen naar 14,9 miljoen. De stijging van het aantal gescheiden personen vond in een kortere periode plaats en verliep dus veel sneller. Het percentage gescheidenen onder de totale bevolking is sinds 1960 bijna vervijfvoudigd. Het percentage verweduwen steeg daartegen nauwelijks.

Migratie

Migratie omvat twee componenten, emigratie en immigratie, die beide medebepalend zijn voor de omvang en leeftijdsamenstelling van de bevolking. Politieke en economische ontwikkelingen hebben gedurende deze eeuw duidelijk

³¹] W.B.M. Faessen, op. cit.

³²] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1989*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1989.

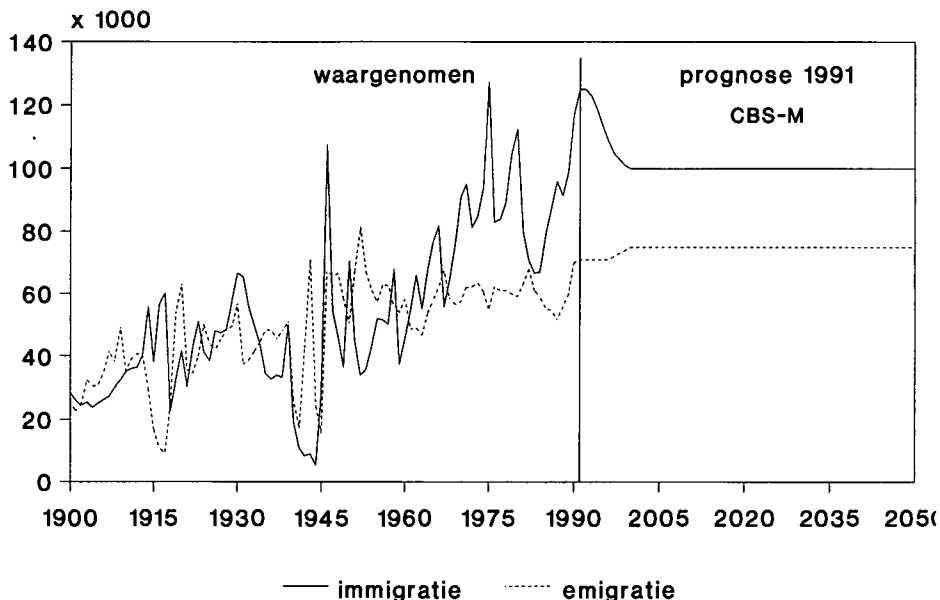
³³] Wet herziening echtscheidingsrecht 1971 (de wet Polak), in werking getreden op 1 oktober 1971.

³⁴] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Groeï van de gescheiden bevolking, 1950-2000'; *Maandstatistiek van de bevolking*, september 1985c, 33e jaargang nr. 9, blz. 9-10.

³⁵] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Weduwen en weduwnaars in Nederland, 1900-1984'; *Maandstatistiek van de bevolking*, januari 1985a, 33e jaargang nr. 1, blz. 30-52.

invloed gehad op het verloop van de buitenlandse migratie in Nederland. Tot de Eerste Wereldoorlog was de emigratie meestal iets hoger dan de immigratie (figuur 2.5). Veel Nederlanders zochten een betere toekomst in de Verenigde Staten, Duitsland en België, aangetrokken door de economische mogelijkheden in die landen ³⁶.

Figuur 2.5 Ontwikkelingen in immigratie en emigratie, 1900-2050



Bron: CBS.

De Eerste Wereldoorlog bracht belangrijke veranderingen. Grote aantallen vluchtelingen kwamen naar Nederland, dat destijds een neutrale positie innam, en tegelijkertijd daalde de emigratie ³⁷. Ook in de latere jaren, en vooral in de jaren 1931, 1932 en 1933 was het aantal emigranten vaak lager dan het aantal immigranten. De emigratie naar de bekende overzeese emigratielanden en naar het toenmalige Nederlands-Indië en Suriname daalde toen met gemiddeld 35 procent. De relatief goede economische positie van Nederland in de eerste crisisjaren speelde daarbij een belangrijke rol, evenals de politieke ontwikkelingen in Duitsland en Oostenrijk, die voor een toename van immigranten zorgden. Dit duurde tot 1935. Daarna steeg het aantal emigranten, terwijl het aantal immigranten daalde. Net als aan het begin van deze eeuw ontstond een vertrekoverschot.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog kwam de immigratie bijna tot stilstand. Te zamen met de emigratie en de omvangrijke deportaties resulteerde dit in relatief grote vertrekoverschotten ³⁸. Na de Tweede Wereldoorlog volgde een periode van economisch herstel. Mede omdat het arbeidsaanbod aanvankelijk de vraag overtrof, besloten velen het door oorlog geteisterde land te verlaten en

³⁶] R.F. van der Erf, 'Buitenlandse migratie'; *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1989, 37e jaargang nr. 10, blz. 18-19. J.J. Schoorl en S.Y. Voets, *Demographic aspects of immigrant populations: the Netherlands*; N.I.D.I.-rapport, NIDI, 's-Gravenhage (nog niet gepubliceerd).

³⁷] R.F. van der Erf, op. cit.

³⁸] Centraal Bureau voor de Statistiek, 1970b, op. cit., blz. 13.

hun geluk te gaan beproeven in landen als de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, hierin ondersteund door het overheidsbeleid dat was gericht op actieve bevordering van emigratie. In het topjaar 1952 vertrokken ruim 81.000 emigranten, onder wie bijna 76.000 Nederlanders, naar elders³⁹. Daarna verbeterden de economische vooruitzichten in het eigen land en nam de emigratie geleidelijk af tot een jaarlijks aantal van 50.000 à 60.000 emigranten, waaronder 30.000 à 40.000 Nederlanders. Kleine fluctuaties werden alleen veroorzaakt door de economische situatie en de emigratieregelingen van 1985 en 1987.

Terwijl de emigratie vanaf 1952 een min of meer stabiel patroon vertoont, laat de immigratie vanaf het einde van de jaren '50 een stijgende lijn zien die gekenmerkt wordt door sterke fluctuaties. De groeiende economie en het tekort aan arbeidskrachten eind jaren '50 hadden de reden voor emigratie weggenomen. Tegelijkertijd vormden zij een prikkel voor werkgevers om tijdelijke arbeidskrachten te werven uit onder meer Italië, Spanje en Portugal en later ook Turkije en Marokko.

Tot het begin van de jaren '60 overtrof de emigratie de immigratie. Uitzondering waren 1946, 1950, 1958 en 1962, waarin beëindiging van de oorlog met Japan en politieke ontwikkelingen in Indonesië aanleiding vormden tot omvangrijke repatriëringen uit Indonesië⁴⁰. Vanaf het begin van de jaren '60 begon de immigratie echter zeer sterk toe te nemen, waardoor de emigratie werd overtroffen, een situatie waarin tot op heden geen verandering is opgetreden. Door de groeiende werkloosheid daalde de immigratie van werknemers in 1967, maar zij nam meteen daarna weer toe, om pas tijdens de eerste helft van de jaren '70 definitief af te nemen. Veel buitenlandse werknemers bleven in Nederland wonen en lieten vrouw en kinderen uit het land van herkomst overkomen (primaire gezinshereniging). Het aantal immigranten bleef daarom hoog. Schommelingen in het aantal immigranten dat zich in de jaren '70 en '80 in Nederland vestigde, werden vooral teweeg gebracht door beleidsmaatregelen en politieke ontwikkelingen, zoals de onafhankelijkheid van Suriname (1975), het legaliseren van illegale buitenlandse werknemers (1975) en het instellen van een visumplicht voor Surinamers (1980), Turken (1980) en Marokkanen (1983).

In de tweede helft van de jaren '80 nam het aantal immigranten bijna voortdurend toe. Oorzaak was onder meer dat de tweede generatie (voornamelijk Turken en Marokkanen) een huwelijkspartner uit het land van herkomst liet overkomen (secundaire gezinshereniging of gezinsvorming). Ook ontstond een groeiende stroom van asielzoekers die door politieke of economische ontwikkelingen hun eigen land ontvlucht zijn. Tenslotte nam ook de migratie binnen de Europese Gemeenschap in deze periode toe. Op dit moment ziet het er naar uit dat de immigratie voorlopig hoog zal blijven. Het jaar 1991 was een topjaar met een migratiesaldo van 54.000; alleen in 1975 was het positieve saldo hoger.

³⁹] Bij migratiecijfers en bevolkingsgroeigegevens moet rekening worden gehouden met administratieve correcties. Deze worden gevormd door opnemingen en afvoeringen uit de gemeentelijke persoonsregisters anders dan door geboorte, sterfte, vestiging, vertrek of gemeentelijke grenswijziging. De correcties betreffen voor een belangrijk deel emigranten die hun vertrek niet aangeven bij de gemeente. Overeenkomstig de door het CBS gehanteerde methode worden hier emigratie- en immigratiecijfers vermeld exclusief de administratieve correcties (die op dit moment liggen tussen 10.000 en 15.000 per jaar), en migratiesaldogegevens inclusief administratieve correcties. Zie: H. Kuijper, 'Administratieve correcties in 1989'; *Maandstatistiek van de bevolking*, juni 1990, 38e jaargang nr. 6, blz. 8-9. H. Kuijper en R. Noordam, 'Administratieve correcties 1985-1988'; *Maandstatistiek van de bevolking*, aug. 1989, 37e jaargang nr. 8, blz. 11-15.

⁴⁰] Centraal Bureau voor de Statistiek, 1970a, op. cit.

2.2.3 Gevolgen voor de omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking

Als de hier beschreven demografische ontwikkelingen zich ongewijzigd voortzetten, zal de bevolkingsomvang op termijn waarschijnlijk gaan dalen. Omdat de feitelijke ontwikkeling van de voornaamste demografische variabelen onzeker is, is ook het moment van de omslag in de bevolkingsgroei onzeker. Dat wordt bepaald door de mate waarin sterfte en geboorten in de komende tijd zullen stijgen of dalen. Ook de ontwikkelingen op het vlak van de migratie spelen hierin een rol.

Wat betreft de geboortenontwikkelingen heeft vooral de 'pillendip' van de jaren '60 en '70 betekenis voor de toekomstige omvang van de bevolking. Indien het vruchtbaarheidscijfer namelijk daalt beneden het vervangingsniveau, zal de omvang van de bevolking ceteris paribus op den duur afnemen omdat er niet genoeg kinderen per geboortecohort worden geboren om de generatie van de ouders getalsmatig te vervangen. Het vervangingsniveau is berekend op 2,1 kinderen per vrouw. Het vruchtbaarheidscijfer bevindt zich sinds 1973 onder dit niveau (zie tabel 2.2). De bevolking groeit nog omdat op dit moment de omvangrijke geboortengolfgeneraties kinderen krijgen, maar uiteindelijk zal de bevolkingsomvang, wanneer geen belangrijke veranderingen plaatsvinden, gaan dalen.

De betekenis van de sterfte voor de bevolkingsomvang moet in relatie tot de geboortencijfers worden bekeken. Zodra de sterfte in omvang groter wordt dan het aantal geboorten, zal de bevolkingsomvang gaan dalen, migratie buiten beschouwing gelaten. Men verwacht thans dat dit in de volgende eeuw zal gebeuren. De voornaamste oorzaak hiervan is dat de vruchtbaarheid beneden vervangingsniveau ligt. Daardoor zullen de geboortencijfers langzamerhand gaan dalen, terwijl de sterftcijfers ten gevolge van een relatief groter aantal ouderen juist zullen stijgen.

In de afgelopen eeuw is de leeftijdsopbouw van de bevolking drastisch veranderd. Het aandeel van de jongeren in de totale bevolking is gedaald, terwijl het aandeel van de ouderen is gestegen (zie tabel 2.1). Het eerste proces noemt men ontgroening, het tweede vergrijzing. Te zamen leiden deze processen tot een aanzienlijke veroudering van de bevolking.

Volgens diverse demografen is de daling van de vruchtbaarheid de voornaamste oorzaak van de veroudering van de bevolking⁴¹. De bijna constante daling van het bruto geboortecijfer sinds het begin van deze eeuw heeft ertoe bijgedragen dat het percentage jongeren (0-14 jaar) van de totale bevolking is teruggelopen van 34,7 in 1900 naar 18,2 in 1991 (tabel 2.1). Het ontgroenende effect hiervan is, zeker in het begin, nog beperkt gebleven door de dalende kindersterfte. Zou de kindersterfte destijds niet zijn gedaald, dan zou de bevolking ceteris paribus op dit moment al ouder zijn geweest dan zij feitelijk is. De geboortendaling heeft, te zamen met de verbetering van de overlevingskansen van vooral kinderen maar ook van ouderen, tevens bijgedragen aan de vergrijzing: het aandeel van de 65-plussers steeg van 6 procent in 1900 naar 12,9 procent in 1991 (zie tabel 2.1).

De kindersterfte is thans op een zo laag niveau aangeland dat een verdere verlaging nog nauwelijks demografische effecten zal hebben. Veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking die het gevolg zijn van veranderingen in de sterfte, zullen dan ook alleen kunnen plaatsvinden als de levenskansen op hogere leeftijd toenemen. Het aandeel van de ouderen binnen de bevolking als geheel zal in dat geval nog verder toenemen.

⁴¹] C.J.M. Prins, 'Daling geboortencijfers belangrijkste oorzaak vergrijzing'; *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1990, 38e jaargang nr. 10, blz. 6-7.

Het migratiesaldo heeft de afgelopen decennia een toenemend positieve invloed op de omvang van de bevolking gehad ⁴². Tussen 1960 en 1988 steeg de bevolking met ongeveer 3,4 miljoen mensen. De gemiddelde bijdrage van migratie hieraan was in die periode minder dan 20 procent. Vergeleken met het aandeel van de natuurlijke groei lijkt dit percentage gering, maar het stijgt sterk. Nog in de jaren '60 was het aandeel van migratie slechts 5 procent, in 1991 was het ruim 50 procent. Het netto effect van migratie wordt overigens niet geheel gedekt door het feitelijke migratiesaldo. Het geboortencijfer omvat immers ook de geboorten van kinderen van immigranten.

Migratie heeft sinds de jaren '60 een iets verjongend effect gehad op de bevolking. Het effect is tot nu toe beperkt gebleven doordat de omvang van migratie vergeleken met die van sterfte en geboorten weliswaar groeiend maar toch nog beperkt is. Het verjongend effect ontstaat doordat het grootste deel van de migranten jong is. Een positief migratiesaldo in een bepaald kalenderjaar kan bovendien leiden tot extra geboorten een aantal jaren later. Door immigratie of emigratie kan de omvang van in principe elk cohort toe- of afnemen. In Nederland nam vooral het aantal 25- tot en met 34-jarigen, en ook het aantal jonge kinderen als gevolg van immigratie toe. Er waren in 1988 6 procent meer jonge kinderen dan zonder migratie het geval zou zijn geweest, en 6 à 7 procent meer 25- tot en met 34-jarigen. Van de totale bevolking was 35,3 procent jonger dan 24 jaar. Zonder migratie zou dit 34,7 procent zijn geweest. De oudere leeftijdscohorten (65 jaar en ouder) worden op dit moment nog nauwelijks aangevuld met immigranten. De migratie heeft hierdoor uiteindelijk een licht remmend effect gehad op de veroudering van de bevolking.

In de toekomst zal het verouderingsproces van de bevolking nog worden versterkt doordat de naoorlogse geboortengolf vanaf 2010 de 65-jarige leeftijd zal bereiken, en deze bovendien wordt gevolgd door de veel kleinere generaties van de 'pillendip'. In het verleden was het tempo van de veroudering traag. Hierdoor heeft de samenleving zich altijd kunnen aanpassen. De geboortengolf en de 'pillendip' hebben dit patroon echter verstoord. Beide traden vrij plotseling op en vormden een breuk met de jaren die daaraan vooraf gingen. Zij zorgen voor een versnelling van het verouderingsproces. Aanpassing zal daarom minder automatisch gaan dan bij het langzaam verlopende verouderingsproces in het verleden. Het is dan ook met name dit geboortengolf-effect dat een probleem vormt. Bij het onderwijs is men daarmee in het verleden reeds geconfronteerd. In de toekomst zullen veel meer beleidsterreinen die met de betreffende cohorten te maken krijgen, terdege rekening moeten houden met versterkte effecten zodra de geboortengolfgeneratie arriveert.

2.3 De internationale situatie

2.3.1 Algemeen

Tot dusverre is vooral stilgestaan bij de bevolkingsontwikkeling in Nederland. Op hoofdpunten verschilt het verloop van de demografische ontwikkelingen in Nederland niet van dat in de overige OECD-landen. Het proces van veroudering en de sterke geboortendaling vanaf 1965 zijn in alle OECD-landen zichtbaar ⁴³. Naast overeenkomsten bestaan er echter ook verschillen. Ontwikkelingen variëren in intensiteit en duur. Zij treden voorts niet altijd op hetzelfde tijdstip op. Ondanks deze verschillen levert het totaal van demografische processen in de OECD-landen een tamelijk homogeen geheel op.

⁴²] J. de Beer en R. Noordam, 'Effect van buitenlandse migratie op ontgroening en vergrijzing'; *Maandstatistiek van de bevolking*, september 1988, 36e jaargang nr. 9, blz. 16-20.

⁴³] D.J. van de Kaa, 'Europe's Second Demographic Transition'; *Population Bulletin*, 1987, nr. 1.

Volledig anders ligt het voor de wereldbevolking. De ontwikkelingen die zich in de wereldbevolking voltrekken zijn niet alleen anders, maar ook vele malen ingrijpender dan die welke zich in Nederland en andere OECD-landen voordoen. Terwijl laatstgenoemden zich het hoofd breken over het probleem van een verouderende bevolking, speelt dit zelfde probleem op wereldniveau nog in het geheel geen rol. De wereldbevolking verouderd nauwelijks. Dit komt door de enorme bevolkingsgroei in de meeste ontwikkelingslanden⁴⁴. In feite is het deze groei die de kern vormt van het bevolkingsprobleem in de wereld en niet de veroudering in het westen. De snelle groei is vooral een gevolg van de sterftedaling die zich mede dankzij westerse ontwikkelingshulp heeft voorgedaan. De sterftedaling is echter niet in alle ontwikkelingslanden vergezeld gegaan van een evenredige geboortedaling. De hieruit resulterende groei van de bevolking heeft in menig ontwikkelingsland voor ernstige problemen gezorgd en zal op de lange termijn niet alleen voor de eigen bevolking van de betreffende landen, maar ook voor de totale wereldbevolking belangrijke implicaties hebben.

In het volgende wordt op de internationale ontwikkelingen nader ingegaan. Hierbij komen in paragraaf 2.3.2 eerst de OECD-landen aan de orde, waarna in paragraaf 2.3.3 aandacht aan ontwikkelingen op wereldniveau wordt besteed. In de slotparagraaf 2.3.4 worden de consequenties van de internationale situatie voor Nederland in het kort gezien.

2.3.2 Nederland en de OECD-landen⁴⁵

In de meeste OECD-landen daalde de sterfte langzaam in de 18de en het begin van de 19de eeuw zonder dat het geboortecijfer afnam. Vanaf het midden van de 19de eeuw versnelde de sterftedaling, terwijl de vruchtbaarheid op hetzelfde niveau bleef. De bevolking groeide snel tot halverwege de tweede helft van de 19de eeuw. Dit wordt de eerste fase van de demografische transitie genoemd. Rond 1870 begonnen ook de geboortecijfers in de OECD-landen te dalen. Deze trend hield aan tot de Tweede Wereldoorlog. In dezelfde tijd bleef de sterfte dalen, maar door de gelijktijdige, aanvankelijk nog minder sterke geboortedaling vertraagde de groei van de bevolking. Dit wordt de tweede fase van de demografische transitie genoemd. Vanaf 1900 begon de vruchtbaarheid fors te dalen. Hierdoor stabiliseerde de groei van de bevolking. Dit duurde tot ongeveer de tweede helft van de jaren '60. Deze evenwichtssituatie werd slechts onderbroken door een korte periode van versnelde groei na de beide wereldoorlogen. De periode van 1900 tot het midden van de jaren '60 wordt aangemerkt als de derde fase van de demografische transitie.

Een belangrijk keerpunt vormt het jaar 1965. Vanaf dat jaar daalde in bijna alle OECD-landen de fertiliteit tot een vaak ongekend laag niveau. Hierdoor versnelde in deze landen de ontgroening van de bevolking. Het aandeel jongeren op de totale bevolking werd in hoog tempo kleiner. Op dit moment daalt in de meeste landen het fertiliteitsniveau traag of het is stabiel. In sommige landen heeft zelfs een lichte stijging ingezet (onder meer in Zweden en Nederland). Het vruchtbaarheidsniveau ligt nu in de meeste landen beneden het vervangingsniveau, tussen gemiddeld 1,6 en 1,8 kinderen per vrouw. De verwachting is dat in de toekomst, vanaf circa 2010, de bevolking van de OECD-landen in een versneld tempo zal vergrijzen. De grote geboortengeneraties van na de Tweede Wereldoorlog zullen dan de grens van 65 jaar passeren, waardoor het aandeel 65-plussers in de bevolking snel zal toenemen.

⁴⁴] Voor indeling van de wereld in regio's en meer en minder ontwikkelde landen is gekozen voor de indeling die de Verenigde Naties maken.

⁴⁵] Toekomstige ontwikkelingen in Nederland komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

Naast de algemeen voorkomende trend van veroudering in de OECD-landen, zijn tussen deze landen ook een aantal verschillen vast te stellen. De demografische ontwikkelingen onderscheiden zich in intensiteit, duur en aanvangstijdstip. De omvang van en de snelheid waarmee veranderingen in geboorten- en sterftcijfers en in patronen van internationale migratie plaatsvinden, variëren ⁴⁶.

In Nederland begon bijvoorbeeld de sterftedaling later dan in een aantal andere OECD-landen. Ook de daling van de vruchtbaarheid startte hier op een later tijdstip. Decennia lang hebben vrouwen in Nederland gemiddeld meer kinderen gekregen dan vrouwen in de omliggende landen, waardoor de Nederlandse bevolking jonger was dan die in de meeste Europese landen. Rond 1965 kenden slechts vijf Europese landen een jongere bevolking dan Nederland. Dat waren Albanië, IJsland, Polen, Joegoslavië en Turkije. De Nederlandse demografische situatie kwam destijds meer overeen met de toestand in de Verenigde Staten en Canada. Ook thans bestaan hiermee nog veel overeenkomsten.

Na 1965 is vervolgens in Nederland in korte tijd het vruchtbaarheidsniveau sterker gedaald dan in bijna alle andere OECD-landen (zie tabel 2.3). Het aandeel van de jongeren in de bevolking daalde daardoor tussen 1950 en 1990 van 29,3 procent naar 18,1 procent. Vergelijkt men dit met de situatie in andere OECD-landen, zoals bijvoorbeeld Frankrijk, waar de vruchtbaarheid al in de vorige eeuw begon te dalen en het percentage jongeren tussen 1950 en 1990 daalde van 22,7 procent naar 20,4 procent, of Zweden, waar het percentage jongeren in die periode afnam van 23,4 procent tot 17,2 procent, dan blijkt dat Nederland sinds 1950 sneller is ontgroend dan menig ander ontwikkeld land (zie tabel 2.3) ⁴⁷.

Veranderingen in de vruchtbaarheid en het percentage jongeren hebben ook gevolgen voor de oudere bevolking. Frankrijk had aan het begin van deze eeuw al een relatief hoog percentage ouderen in de bevolking: 8 procent was daar toen ouder dan 65 jaar, terwijl deze categorie in Nederland nog slechts 6 procent van de bevolking omvatte. De geboortedaling zette in Frankrijk eerder in en de geboortecijfers waren al voor het begin van deze eeuw lager dan elders in de OECD-landen. In 1950 had Frankrijk van alle OECD-landen het hoogste percentage ouderen in de bevolking, terwijl Nederland juist een relatief hoog aandeel jongeren had (zie tabel 2.3) ⁴⁸.

In 1990 zag de situatie er geheel anders uit. Van de OECD-landen hadden Noorwegen (16,2%), Zweden (17,7%) en (West-)Duitsland (15,5%) het hoogste percentage 65-plussers. In Nederland en Frankrijk lag het aandeel op 12,8, respectievelijk 13,8 procent. Tot 2040 zullen echter verschuivingen plaatsvinden die het beeld zullen veranderen. Uitgaande van de middenvarianten van de demografische prognoses voor de betreffende landen, wordt rond dat jaar voor veel landen het hoogste percentage 65-plussers verwacht. Volgens de prognose van de OECD zullen Zwitserland (28,3%) en Duitsland (27,6%) dan de meest grijze landen zijn, direct gevolgd door Nederland (24,8%) en Denemarken (24,7%). Frankrijk zal in dat jaar het aandeel van 22,7 procent 65-plussers bereiken. Dus hoewel Frankrijk lange tijd de oudste bevolking had, zal uiteindelijk de Nederlandse bevolking volgens de prognose toch iets ouder worden. Dit komt omdat het verouderingsproces in Frankrijk eerder is begonnen en geleidelijker is verlopen. Bovendien is de vruchtbaarheid daar uiteindelijk niet zo ver gedaald als in Nederland.

⁴⁶] H. de Jovenel, *Europe's Ageing Population. Trends and Challenges to 2025*; Guildford, Butterworth & Co Ltd., 1990.

⁴⁷] Zie ook: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Ageing Populations. The Social Policy Implications*; Parijs, OECD, 1988, blz. 25.

⁴⁸] *Ibid.*, blz. 12.

Tabel 2.3 Demografische indicatoren van OECD-landen, 1950, 1990, 2010 en 2040

Landen	Jaar	%0-14	%15-64	%65+	Afhankelijkheidsratio	Grijze druk	Groene druk	Mediane leeftijd	TFR
OECD	1950			8,5					
	1990	20,5	66,6	13,0	50,4	19,4	31,0		
	2010	17,8	66,9	15,3	49,5	22,9	26,6		
	2040	17,9	60,2	21,9	66,3	36,6	29,7		
Nederland	1950	29,3	62,9	7,7	58,8	12,2	46,6	28,03	3,10
	1990	18,1	69,2	12,7	44,5	18,4	26,1	34,86	1,62
	2010	16,4	68,5	15,1	46,1	22,1	24,0	42,77	1,80
	2040	16,3	58,9	24,8	69,6	42,0	27,6		1,80
Ver.Staten	1950	26,9	64,9	8,1	53,9	12,5	41,4	30,18	3,20
	1990	21,8	66,0	12,2	51,6	18,5	33,1	33,06	
	2010	19,3	67,9	12,8	47,2	18,8	28,4	38,69	
	2040	18,9	61,3	19,8	63,1	32,3	30,8		
Canada	1950	29,7	62,6	7,7	59,7	12,3	47,4	27,71	3,50
	1990	20,8	67,8	11,4	47,4	16,8	30,6	33,31	1,67
	2010	17,2	68,2	14,6	46,6	21,4	25,2	40,06	1,67
	2040	18,1	59,4	22,5	68,4	37,8	30,6		1,67
Japan	1950	35,3	59,5	5,2	68,1	8,7	59,3	22,28	3,65
	1990	18,3	70,3	11,4	42,2	16,2	26,0	37,21	1,69
	2010	18,3	63,1	18,6	58,6	29,5	29,1	41,59	1,80
	2040	17,4	59,9	22,7	66,8	37,8	29,0		1,80
West-Duitsland	1950	23,5	67,1	9,4	49,0	14,0	35,0	34,60	2,10
	1990	15,1	69,4	15,5	44,0	22,3	21,7	38,36	1,46
	2010	13,2	66,4	20,4	50,5	30,6	19,9	44,81	1,42
	2040	15,2	57,2	27,6	74,8	48,2	26,6		1,42
Frankrijk	1950	22,7	65,9	11,4	51,7	17,3	34,4	34,51	2,86
	1990	20,4	65,8	13,8	51,8	20,9	30,9	34,81	1,80
	2010	17,4	66,3	16,3	50,8	24,5	26,3	39,64	1,80
	2040	17,9	59,4	22,7	68,3	38,2	30,1		1,80
Italië	1950	26,4	65,5	8,0	52,5	12,2	40,3	29,02	2,30
	1990	17,8	68,4	13,8	46,1	20,1	26,0	36,38	1,31
	2010	15,4	67,3	17,3	48,6	25,7	22,9	42,31	
	2040	17,0	58,8	24,2	69,9	41,0	28,9		
Ver.Koninkrijk	1950	22,3	66,9	10,7	49,3	16,0	33,3	34,63	2,10
	1990	19,1	65,8	15,1	51,9	23,0	28,9	35,76	1,84
	2010	19,9	65,5	14,6	52,7	22,3	30,4	40,74	
	2040	17,9	61,7	20,4	62,1	33,1	29,0		
Zweden	1950	23,4	66,3	10,3	50,8	15,5	35,3	34,26	2,20
	1990	17,2	65,1	17,7	53,7	27,3	26,4	39,32	2,16
	2010	16,9	65,6	17,5	52,5	26,6	25,9	42,62	
	2040	17,4	60,1	22,5	66,4	37,4	29,0		

Bronnen: OECD, 1988; Eurostat, 1990; Verenigde Naties, 1991.

Hetzelfde patroon wordt zichtbaar als men de verhoudingscijfers bekijkt. Op dit moment steken Zweden en Noorwegen met een grijze druk van 27,3 respectievelijk 24,9 procent nog ver boven de andere OECD-landen uit ⁴⁹.

In Nederland zijn er op honderd 15- tot en met 64-jarigen momenteel nog slechts 18,4 ouderen. Volgens de voorspellingen van de OECD zullen echter rond 2040 alleen Duitsland (48,2%), Zwitserland (49,9%) en Denemarken (42,1%) een hogere grijze druk hebben dan Nederland (42,0%).

⁴⁹] Onder grijze druk wordt verstaan de omvang van de groep 65-plussers binnen een bevolking, gerelateerd aan het aantal 15- t/m 64-jarigen in die bevolking.

Behalve een verschil in timing is er ook een verschil in het tempo waarin de bevolking verouderd. Dit ligt in Nederland relatief hoog. Volgens de voorspellingen van de Verenigde Naties zal Nederland 52 jaar nodig hebben om het aandeel ouderen te doen stijgen van 10 naar 20 procent (1968-2020; zie ook tabel 2.4). Vergeleken met de andere OECD-landen is dit een tamelijk korte periode. Zweden bijvoorbeeld, dat op dit moment het meest verouderde land is, zal er 85 jaar over doen om tot een zelfde verdubbeling van de proportie 65-plussers in de bevolking te komen (1929-2014). Alleen Japan en Canada lijken sneller te verouderen dan Nederland. Japan zal volgens de voorspellingen slechts 25 jaar nodig hebben om het aandeel 65-plussers in de bevolking te laten stijgen van 10 tot 20 procent (1985-2011) ⁵⁰.

Tabel 2.4 Internationale vergelijking van snelheid van veroudering van de bevolking

Land	Jaar waarin de oude bevolking de omvang bereikt van:		Benodigde tijd om van 10% naar 20% te groeien (in jaren)
	10%	20%	
Japan ¹	1985	2011	25
Nederland	1968	2020	52
Zweden	1929	2014	85
West-Duitsland	1954	2010	56
Zwitserland	1958	2012	54
Denemarken	1956	2017	61

¹ NUPRI bevolkingsprognose.

Bron: Verenigde Staten, 1986 (bewerkt).

Samenvattend kan worden gesteld dat een combinatie van factoren ervoor zal zorgen dat de Nederlandse bevolking al voor 2040 ouder zal zijn dan in menig ander OECD-land. Dit is vooral een gevolg van enerzijds de relatief hoge geboortecijfers van voor de Tweede Wereldoorlog en anderzijds de snelle daling tot een vruchtbaarheidsniveau dat zelfs lager ligt dan dat van landen als Frankrijk en Zweden.

2.3.3 De wereldbevolking

De wereldbevolking groeit zeer snel. Deze excessieve groei is van relatief recente datum. Tot voor kort was de situatie in de meeste ontwikkelingslanden vergelijkbaar met die in de OECD-landen voor het begin van de sterftedaling. De meeste demografen gaan ervan uit dat ook de ontwikkelingslanden een demografisch transitieproces zullen doormaken. De meeste van deze landen staan thans echter nog maar aan het begin hiervan. Een belangrijk verschil met de westerse landen is evenwel dat het transitieproces in de laatste min of meer samen liep met een geleidelijke technische en medische ontwikkeling. Hiervan is in de ontwikkelingslanden geen sprake. Terwijl het niveau van medisch en technische ontwikkeling aanvankelijk nog laag was vergeleken met de situatie in de OECD-landen, daalde de sterfte abrupt door ingrijpen van buitenaf, vanuit landen met een hoog ontwikkelde medische kennis. Dit plotse ingrijpen in het demografisch evenwicht heeft ernstige gevolgen gehad. Terwijl in de ontwikkelde landen 20 à 30 jaar na het begin van de sterftedaling ook de geboorten begonnen af te nemen, bleef – vooral in de Afrikaanse en Westaziatische landen - de vruchtbaarheid uitzonderlijk hoog. Het ziet er naar uit dat hierin in de naaste toekomst wel enige verandering zal optreden, maar

¹⁵] United Nations, *World Population Prospects: Estimates and Projections as Assessed in 1984*; Population Studies, nr. 48, 1986. United Nations, *World Population Prospects 1990*; New York, 1991. De data voor Japan zijn gebaseerd op de NUPRI bevolkingsprognose: G. Feeney, *The demography of aging in Japan, 1950-2025*, Tokyo, NUPRI Research Paper Series nr. 55, 1990.

Tabel 2.5 Internationale vergelijking totaal vruchtbaarheidscijfer, 1950-2020

	1950-1955	1970-1975	1990-1995 Midden-variant	2000-2005 Midden-variant	2010-2015 Midden-variant	2020-2025 Midden-variant
WERELD	5,0	4,6	3,3	3,0	2,6	2,3
w.o.:						
Meer ontwikkeld	2,8	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9
Minder ontwikkeld	6,2	5,4	3,7	3,2	2,7	2,3
AFRIKA	6,6	6,6	6,0	5,3	4,2	3,1
w.o.:						
Midden-Afrika	5,9	6,0	6,0	5,5	4,8	3,5
Oost-Afrika	6,7	6,9	6,6	6,0	4,7	3,3
Noord-Afrika	6,8	6,4	4,8	3,6	2,8	2,3
Zuid-Afrika	6,5	5,6	4,4	3,8	3,1	2,4
West-Afrika	6,7	6,9	6,7	5,9	4,5	3,1
LATIJNS-AMERIKA	5,9	5,0	3,3	2,8	2,6	2,4
w.o.:						
Caribisch gebied	5,1	4,4	2,8	2,5	2,4	2,3
Midden-Amerika	6,8	6,3	3,5	2,9	2,6	2,4
Zuid-Amerika	5,7	4,6	3,3	2,9	2,7	2,4
NOORD-AMERIKA	3,5	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9
w.o.:						
Canada	3,7	2,0	1,7	1,8	1,8	1,8
VS	3,4	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0
AZIË	5,9	5,1	3,2	2,8	2,3	2,1
w.o.:						
Oost-Azië	5,7	4,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Zuid-Oost Azië	6,0	5,3	3,2	2,6	2,2	2,1
Zuid-Azië	6,1	5,8	4,5	3,6	2,6	2,2
West-Azië	6,8	5,9	4,7	4,1	3,4	2,7
Japan (O-A)	2,7	2,1	1,8	1,8	1,8	1,8
China (O-A)	6,2	4,6	2,2	1,9	1,8	1,8
India (Z-A)	6,0	5,4	4,1	3,3	2,5	2,1
EUROPA	2,6	2,2	1,7	1,8	1,8	1,9
w.o.:						
Oost-Europa	2,9	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9
Noord-Europa	2,3	2,1	1,8	1,8	1,9	1,9
Zuid-Europa	2,7	2,5	1,7	1,7	1,8	1,8
West-Europa	2,5	1,9	1,6	1,7	1,8	1,8
Europese Gemeenschap	2,4	2,2	1,6	1,7	1,8	1,8
NEDERLAND	3,1	2,0	1,5	1,6	1,7	1,7
OCEANIË	3,8	3,2	2,5	2,4	2,3	2,1
w.o.:						
Australië	3,2	2,5	1,8	1,9	1,9	1,9
Nieuw-Zeeland	3,5	2,8	1,8	1,9	1,9	1,9
(ex-)USSR	2,8	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1

Bron: Verenigde Naties, 1991

Tabel 2.6 Internationale vergelijking jaarlijks groeipercentage van de bevolking, 1950-2025

	1950-1955	1970-1975	1990-1995	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
			Midden-variant	Midden-variant	Midden-variant	Midden-variant	Midden-variant	Midden-variant
WERELD	1,79	1,96	1,73	1,47	1,33	1,23	1,10	0,99
w.o.:								
Meer ontwikkeld	1,28	0,86	0,48	0,38	0,32	0,27	0,22	0,18
Minder ontwikkeld	2,04	2,38	2,08	1,74	1,57	1,43	1,28	1,15
AFRIKA	2,21	2,66	3,02	2,89	2,74	2,50	2,19	1,90
w.o.:								
Midden-Afrika	1,80	2,67	3,30	3,21	3,07	2,82	2,48	2,12
Oost-Afrika	2,26	2,66	3,13	3,15	3,07	2,90	2,58	2,20
Noord-Afrika	2,26	2,41	2,50	2,16	1,94	1,69	1,44	1,33
Zuid-Afrika	2,28	2,42	2,32	2,12	1,98	1,81	1,60	1,37
West-Afrika	2,27	2,32	3,21	3,10	2,93	2,62	2,27	1,95
LATIJS-AMERIKA	2,73	2,48	1,91	1,62	1,49	1,36	1,24	1,12
w.o.:								
Caribisch gebied	0,78	1,82	1,40	1,20	1,13	1,08	1,04	0,95
Midden-Amerika	2,92	3,10	2,19	1,83	1,67	1,53	1,39	1,26
Zuid-Amerika	2,81	2,34	1,86	1,57	1,45	1,32	1,20	1,07
NOORD-AMERIKA	1,80	1,06	0,71	0,55	0,54	0,51	0,44	0,34
AZIË	1,89	2,27	1,84	1,43	1,23	1,10	0,96	0,89
w.o.:								
Oost-Azië	1,75	2,11	1,31	0,79	0,56	0,52	0,50	0,42
Zuid-Oost Azië	1,92	2,42	1,94	1,51	1,32	1,20	1,08	0,99
Zuid-Azië	1,99	2,35	2,28	1,91	1,69	1,45	1,20	1,12
West-Azië	2,70	2,92	2,75	2,39	2,22	2,09	1,90	1,70
EUROPA	0,79	0,59	0,23	0,15	0,08	0,03	-0,01	-0,05
w.o.:								
Oost-Europa	1,02	0,61	0,29	0,30	0,26	0,20	0,15	0,12
Noord-Europa	0,37	0,34	0,24	0,14	0,11	0,12	0,10	0,03
Zuid-Europa	0,84	0,77	0,26	0,16	0,05	-0,03	-0,07	-0,11
West-Europa	0,83	0,55	0,17	0,03	-0,05	-0,08	-0,12	-0,17
OCEANIË	2,25	1,81	1,36	1,13	1,03	0,96	0,86	0,76
w.o.:								
Australië + Nieuw-Zeeland	2,33	1,67	1,12	0,89	0,81	0,76	0,68	0,59
Melanesië	1,81	2,44	2,21	1,91	1,73	1,57	1,42	1,26
Micronesië	2,54	2,47	1,51	1,40	1,27	1,00	0,81	0,69
Polynesië	2,57	1,47	1,34	1,03	0,91	0,78	0,61	0,48
(ex-)USSR	1,71	0,94	0,68	0,61	0,57	0,52	0,48	0,47

Bron: Verenigde Naties, 1991.

niet zodanig dat de vruchtbaarheid onder het vervangingsniveau zal komen liggen (zie tabel 2.5). Het groeipercentage in veel van de ontwikkelingslanden is daarom nu hoger dan ooit in de OECD-landen het geval is geweest. Het gevolg hiervan is een enorme toename van de omvang van de wereldbevolking in korte tijd.

Aan het begin van deze eeuw omvatte de wereldbevolking 1,65 miljard mensen. Vijftig jaar later was dit aantal toegenomen tot 2,52 miljard⁵¹. Volgens de cijfers van de Verenigde Naties omvatte de wereldbevolking in 1991 5,4 miljard mensen. In de tweede helft van de twintigste eeuw is de wereldbevolking dus meer dan verdubbeld. Ook in de komende decennia zal deze stijging zich voortzetten. Over tien jaar zal de totale omvang 6,4 miljard zijn, hetgeen betekent dat de absolute toename van de wereldbevolking in het laatste decennium van deze eeuw ongeveer even groot zal zijn als de toename in de eerste vijftig jaar van deze eeuw. In 2025 verwacht men dat de wereldbevolking 8,5 miljard mensen telt. Rond 2050 zal volgens de verwachtingen de totale omvang 10 miljard zijn en daarna zal de bevolking nog zo'n honderd jaar blijven doorgroeien. Men denkt dat de omvang zal stabiliseren rond 11,6 miljard mensen⁵².

De toekomstige bevolkingsgroei zal voor 95 procent in de ontwikkelingslanden plaatsvinden. Tussen de ontwikkelingslanden onderling bestaan grote verschillen. De grootste relatieve groei zal in Afrika plaatsvinden, namelijk 3 procent per jaar. Dit is de snelste groei die ooit in de wereld heeft plaatsgevonden. In delen van Azië echter zal de jaarlijkse bevolkingsgroei in de komende 10 jaar minder dan 1 procent bedragen (zie tabel 2.6). Dit komt onder meer door de sterk dalende groei van de Chinese bevolking, welke een vijfde van de wereldbevolking vormt. China voert een strikt geboortenbeperkend bevolkingsbeleid. In een aantal Zuid- en WestAziatische landen zal de groei daarentegen even groot zijn als in Afrika. Dit is onder meer een gevolg van de hoge vruchtbaarheidscijfers in landen als Syrië (3,6% jaarlijkse groei in 1990-1995) en Saoedi-Arabië (3,8%), waar gezinnen met zes tot acht kinderen geen uitzondering zijn. Behalve deze landen, zorgt ook India met zijn bevolking van meer dan 800 miljoen mensen voor een sterke toename van de Aziatische bevolking. In Latijns-Amerika zal de bevolking eveneens toenemen, maar veel minder snel dan in Afrika. In Noord-Amerika en Europa is het jaarlijkse groeicijfer minder dan 1 procent; in een aantal landen zelfs minder dan 0,5 procent.

Door de uitzonderlijk hoge groei in de meeste ontwikkelingslanden is in deze eeuw veel veranderd in de verdeling van de bevolking over de verschillende werelddelen. Rond 1900 woonde een kwart van de wereldbevolking in Europa. Tegenwoordig is dat nog maar een tiende (tabel 2.7). Het grootste gedeelte van de wereldbevolking woont momenteel in Azië (59%), met name in China (22%) en India (16%). De verwachting voor de toekomst is in grote lijnen dat het aandeel van Europa in de wereldbevolking zal blijven dalen tot ongeveer 6 procent in 2020, terwijl het Afrikaanse aandeel fors zal stijgen. In de rest van de wereld blijven de verhoudingen stabiel (zie tabel 2.7).

⁵¹] J.D. Durand, 'The Modern Expansion of World Population'; in: *Population and Society*; door Ch.B. Nam (ed.), Boston/New York, Houghton Mifflin Company, 1968, blz. 108-120.

⁵²] United Nations Population Fund, *Wereld Bevolkingsrapport 1991*; Laren, 1991.

Tabel 2.7 Verdeling van de wereldbevolking, 1950-2025

	%						
	1950	1970	1988	1990	2000	2020	2025
EUROPA	16	12	10	9	8	6	6
w.o.: EG	10	8	6		5	4	
(Ex-) USSR	7	7	6	5	5	4	
VS + Canada	7	6	5	5	4	4	4
Latijns-Amerika	7	8	8	9	9	9	9
Afrika	9	10	12	12	14	18	19
Azië	55	57	59	59	59	58	58
w.o.: Japan	3	3	2		2	2	
China	22	22	21	22	21	18	18
India	14	15	16	16	17	17	17
Oceanië	1	1	1	1	0	0	1
Wereld	100	100	100	100	100	100	100

Bronnen: EUROSTAT, 1990; Verenigde Naties, 1991 (1990 en 2025)

Een belangrijke oorzaak van de groei en van de verschuiving in de verdeling is natuurlijk het hoge vruchtbaarheidsniveau in de meeste ontwikkelingslanden. Hoewel in vrijwel alle ontwikkelingslanden thans sprake is van een zekere afname van het geboortenniveau, is dit – behalve in delen van Zuid-Oost Azië – nog lang niet gedaald tot het vervangingsniveau; volgens de VN-prognose (1991) zal dit in veel landen ook niet gebeuren voor 2020. Een tweede oorzaak is dat de bevolking van de meeste ontwikkelingslanden zeer jong is en dus een hoog potentieel aan toekomstige ouders bevat. Daardoor zal dit deel van de wereld ook bij lage vruchtbaarheidscijfers nog altijd voor een sterke bevolkingsgroei in de komende decennia zorgen. Voor een aantal landen geldt echter dat aan het einde van deze eeuw ook daar de vergrijzing zal 'toeslaan'. Dit is vooral het geval in China en ook, in iets mindere mate, in Indonesië.

In de komende decennia zal de groei van de wereldbevolking afnemen. Hetzelfde geldt voor de bevolking in de ontwikkelingslanden indien men kijkt naar het gemiddelde groeipercentage. In sommige van deze landen wijken de ontwikkelingen van deze algemene trend af. Dit zijn voornamelijk landen in Afrika en West-Azië. Daar zal nog lange tijd sprake zijn van groei. In een aantal gevallen zal het groeitempo zelfs nog toenemen; daar waar het groeitempo daalt, zal deze daling zeer geleidelijk verlopen⁵³. De gemiddelde bevolkingsgroei in de Oost-, Midden- en Westafrikaanse landen zal bijvoorbeeld pas rond 2010 beneden de 3 procent zakken. Deze regio's zullen ook dan nog steeds worden gekenmerkt door een bijzonder hoog percentage jongeren (39,5%) in de bevolking (en dus door een hoog groeipotentieel) en een laag aandeel van de ouderen (3,2%), percentages die hoger, respectievelijk lager liggen dan in Nederland aan het begin van de 20ste eeuw. Volgens de cijfers van de Verenigde Naties ziet het er naar uit dat ook na 2010 de bevolking in deze Afrikaanse landen fors zal blijven toenemen. Het bruto sterftecijfer zal naar verwachting naar westers niveau zijn gedaald, terwijl het niveau van de vruchtbaarheid nog steeds relatief hoog zal zijn (gemiddeld 4,7 kinderen). De bevolking zal daardoor nog lange tijd relatief 'groen' zijn.

^{53]} Hoe groot de mate van onzekerheid is voor lange-termijnvoorspellingen (cf. hoofdstuk 3) kan goed worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van de Afrikaanse bevolking. Wanneer op korte termijn geen remedie tegen AIDS wordt gevonden, zal massale sterfte aan deze ziekte optreden, met als gevolg wellicht een stagnerende bevolkingsgroei. Wordt wel een middel gevonden, dan zal de bevolkingsgroei zich onverminderd kunnen voortzetten.

2.3.4 Effecten voor Nederland

De hier geschetste tendensen hebben mondiaal gezien belangrijke consequenties. De verhouding tussen bevolkingsaantallen van arme en rijke landen wordt steeds schever; het gewicht van de arme landen neemt hierbij toe. De snel voortgaande groei van de wereldbevolking, die groter is dan de economische groei, trekt een zware wissel op het economisch en ecologisch potentieel van de aarde. Hiernaast kunnen zich andere problemen voordoen ten aanzien van onder meer de voedselvoorziening, veiligheid en gezondheid. In sommige delen van de wereld bestaan voedseltekorten, weliswaar vaak mede veroorzaakt door distributieproblemen, maar toch deels berustend op structurele tekorten. Ook ten aanzien van de veiligheid kunnen zich op een dichtbevolkte aardbol tal van incidenten voordoen.

De meest directe demografische consequentie voor Nederland en andere OECD-landen is een mogelijke toename van de immigratie, met name vanuit armere landen. Nederland heeft sinds 1961 elk jaar een positief migratiesaldo gekend (met uitzondering van 1967). De laatste jaren is dit saldo sterk gestegen: de emigratie uit Nederland is vrijwel constant, terwijl de immigratie fors toeneemt. In 1991 vestigden zich 84.000 vreemdelingen in Nederland, terwijl het immigratie-overschot in dat jaar op 54.000 lag.

Deze ontwikkeling confronteert de samenleving met een nieuw verschijnsel: een steeds groeiend aantal ingezetenen heeft noch de primaire socialisatie noch de schoolopleiding in Nederland ontvangen. Veel immigranten arriveren hier met een opleidingsniveau dat zo laag is dat hun functioneren in de complexe Nederlandse samenleving hierdoor wordt belemmerd. Dit maakt hen extra kwetsbaar voor vooroordeel en discriminatie van de zijde van deze samenleving. In zijn rapport *Allochtonenbeleid*⁵⁴ heeft de WRR hierop reeds gewezen, en vastgesteld dat de voorzieningen voor opvang en integratie van nieuw aangekomen en reeds langer hier verblijvende migranten verre van voldoende zijn. Ook thans lijkt dit nog het geval.

2.4 Conclusie

De omvang en de samenstelling van de bevolking zijn het resultaat van ontwikkelingen met betrekking tot een aantal demografische factoren. De belangrijkste factoren zijn geboorte, sterfte, emigratie en immigratie. Hiernaast zijn ook de huwelijksluiting en -ontbinding van enig demografisch belang, vanwege de invloed hiervan op de geboorten; deze invloed is echter tanend. Het Nederlandse geboortecijfer daalt al sinds 1875, onderbroken door enkele korte perioden van opleving, met name na de beide wereldoorlogen. De sterkste daling vond in de afgelopen decennia plaats. Ten gevolge van deze daling bevindt het vruchtbaarheidscijfer zich sinds 1973 onder het vervangingsniveau. Hierdoor zal op termijn de omvang van de bevolking afnemen, althans indien men geen rekening zou houden met de effecten van migratie.

Momenteel neemt de bevolking echter nog steeds toe. Dit komt omdat er nog altijd relatief veel jongeren zijn en relatief weinig ouderen. Ondanks de daling van het vruchtbaarheidscijfer, overtreft het aantal geboorten nog altijd ruimschoots het aantal streftegevallen. Het sterftecijfer is vanaf het eind van de vorige eeuw tot ver in de jaren '70 vrijwel constant gedaald. Het netto effect van dalende geboorten en afnemende sterfte was een veroudering van de bevolking. Vanaf 1980 is als gevolg van het inmiddels sterk toegenomen aantal ouderen, het bruto sterftecijfer weer gaan stijgen. Dit proces zal zich naar verwachting voortzetten, maar het tempo ervan zal afhangen van de ontwik-

⁵⁴] WRR, *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 36, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1989.

keling van de levensverwachting. De stijging van het bruto sterftcijfer in combinatie met het lage geboortecijfer zal uiteindelijk leiden tot een daling van de bevolkingsomvang.

Het tijdstip waarop deze daling ontstaat, is, behalve van de precieze ontwikkeling van geboorten en sterfte, ook afhankelijk van de ontwikkeling van twee andere demografische factoren, namelijk emigratie en immigratie. Lange tijd waren deze twee min of meer in evenwicht. Vanaf het begin van de jaren '60 begon echter de immigratie de emigratie te overtreffen, waardoor de toename van de bevolking werd versterkt. Het is dit migratieoverschot dat het tijdstip van daling van de bevolkingsomvang uitstelt.

In Nederland is dus momenteel sprake van een langzaam groeiende bevolking, die bovendien structureel verouderd. De structurele veroudering wordt nog versterkt door twee specifieke ontwikkelingen in het verleden. Ten eerste vond rond het einde van de Tweede Wereldoorlog een tijdelijk zeer sterke opleving van het aantal geboorten plaats: de geboortegolf. Ten tweede was vanaf de jaren '70 sprake van een zeer snelle daling van de vruchtbaarheid, ook wel 'pillendip' genoemd. Door de grote naoorlogse geboortegolf, gevolgd door de veel kleinere cohorten van de 'pillendip', werd de gemiddelde leeftijd van de bevolking snel omhoog getrokken. Dit proces zal zich ook in de komende decennia voortzetten.

Nederland is niet het enige land dat een dergelijk beeld vertoont. De gehele westerse wereld kent de situatie van een lichte of stagnerende bevolkingsgroei in combinatie met een sterk verouderende bevolking. Er zijn weliswaar enige verschillen, maar die betreffen slechts het stadium waarin de veroudering zich bevindt, het tempo waarin deze zich voltrekt en het uiteindelijk resultaat. De Nederlandse bevolking is momenteel verhoudingsgewijs nog niet zo oud, maar verouderd vooral na 2010 snel in vergelijking met andere Europese landen. De grijze druk die uiteindelijk in Nederland zal worden bereikt, is hoger dan in menig ander OECD-land.

De ontwikkelingen in de OECD-landen wijken zeer sterk af van hetgeen op demografisch gebied plaatsvindt op wereldniveau. In grote delen van de wereld groeit de bevolking nog fors, aangezien daar wel sprake is van een sterftedaling, maar nog niet van een daling van het aantal geboorten. Hierdoor is de bevolking in de betreffende landen nog relatief jong. De grote verschillen tussen de OECD-landen en de overige delen van de wereld hebben belangrijke consequenties, die ook op Europees en nationaal niveau om maatregelen vragen. Zo wordt het aandeel van de rijke OECD-landen in de wereldbevolking snel kleiner. Dit kan gevolgen hebben voor het machtsevenwicht in de wereld. De verschuivingen zullen zeker ook effecten hebben op onder meer economisch, ecologisch en maatschappelijk gebied, welke ook in Nederland en andere OECD-landen zullen doorwerken. Demografische ontwikkelingen zijn daarmee van groot belang voor de internationale verhoudingen; op supranationaal en mondiaal niveau vereisen zij de nodige aandacht. Dit rapport richt zich echter primair op de nationale situatie.

3.1 Inleiding

Demografische ontwikkelingen kunnen belangrijke maatschappelijke gevolgen hebben. Een voorbeeld daarvan is de sterke groei van het aantal leerlingen op de lagere school in 1952, die een gevolg was van de sterke stijging van het aantal geboorten enkele jaren daarvoor, in 1946 en 1947. In korte tijd moesten scholen en onderwijzend personeel fors worden uitgebreid. Het ligt daarom voor de hand dat beleidsmakers die met dit soort situaties te maken hebben onder meer bevolkingsprognoses gebruiken als basis voor toekomstig beleid. Er zij echter met nadruk op gewezen '...that precise forecasting of the societies of tomorrow remains as much an act of faith as an act of science'¹. Prognoses zijn niet meer dan verwachtingen gebaseerd op plausibel geachte veronderstellingen en kunnen derhalve geen volledige zekerheid bieden omtrent toekomstige ontwikkelingen. Ze geven hooguit de marges aan waarbinnen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Ook in dit rapport is veelvuldig gebruik gemaakt van prognoses, onder meer van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centraal Planbureau (CPB).

In dit rapport staan toekomstige bevolkingsontwikkelingen centraal. Daarom zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de bevolkingsprognoses en meer in het bijzonder aan hun betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en bruikbaarheid. Hiernaast wordt een aantal specifieke demografische prognoses beschreven. De oorzaken van verschillen tussen prognose en werkelijkheid worden in paragraaf 3.2 besproken. Tevens wordt hier ingegaan op methoden om de onzekerheid van prognoses aan te geven. In paragraaf 3.3 worden vervolgens enkele bevolkingsprognoses van het CBS gepresenteerd alsook enkele varianten hierop die op verzoek van de WRR door het CBS zijn berekend. Een van de kernthema's in dit rapport is de ontwikkeling van de verhouding tussen het (financieel-economisch) draagvlak en de (maatschappelijke) draaglast. De ontwikkeling van deze verhouding wordt mede bepaald door demografische factoren; zij verschilt dus naar gelang de gekozen bevolkingsvariant. Ook de ontwikkeling van de economie is van invloed op de verhouding tussen draagvlak en draaglast. In paragraaf 3.4 worden enkele demografische prognoses daarom gekoppeld aan de onlangs door het CPB ontwikkelde scenario's voor de Nederlandse economie. De slotparagraaf tenslotte vermeldt de belangrijkste punten van het hoofdstuk, en trekt hieruit conclusies.

3.2 Prognoses en (on)zekerheid van toekomstige ontwikkelingen

3.2.1 Oorzaken van verschillen tussen prognose en werkelijkheid

De onzekerheid van demografische prognoses wordt duidelijk uit het feit dat men achteraf regelmatig kan vaststellen dat voorspelde ontwikkelingen afwijken van het werkelijke verloop van de gebeurtenissen. De belangrijkste oorzaak van deze afwijking ligt in de gehanteerde hypothesen over het toekomstig verloop van geboorte, sterfte en migratie en met betrekking tot maatschappelijke ontwikkelingen². Omdat niet alle veranderingen in de samenleving beheersbaar of voorspelbaar zijn, bieden deze hypothesen geen volledige

¹] M. Clark, 'Snapshots of Tomorrow'; *Options*, juni 1990, blz. 4-7.

²] N. Keilman, 'De onvoorspelbaarheid van bevolkingsontwikkelingen'; in: *Demografie en Scenario's*; door de Nederlandse Vereniging voor Demografie, 's-Gravenhage, 15 mei 1985, blz. 61-89.

zekerheid. Aangezien hypothesen evenwel de basis vormen van het prognoseproces, kunnen foutieve aannamen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen belangrijke gevolgen hebben voor de 'trefzekerheid' van een prognose³.

De onzekerheid hangt ook samen met de manier waarop hypothesen worden gemaakt. Bij het opstellen van hypothesen over toekomstige veranderingen in demografische componenten worden zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden toegepast. Tot de laatste behoort het extrapoleren van getallenreeksen die recente ontwikkelingen aangeven. Bij kwalitatieve methoden ligt de nadruk op literatuuronderzoek en raadplegen van deskundigen. Duidelijk is dat tijdens dit proces van opstellen van hypothesen prognosemakers keuzes moeten maken. Het maken van een keuze houdt onzekerheid in: het staat niet altijd vast dat de ene keuze beter is dan de andere⁴.

Globaal zijn bij het opstellen van de veronderstellingen twee oorzaken te noemen van verschillen tussen prognose en werkelijkheid. Een eerste oorzaak is de foutieve inschatting van maatschappelijke ontwikkelingen die op demografische factoren van invloed zijn. De bevolkingsprognose van het CBS in 1965 geeft hiervan een aardige illustratie (zie figuur 3.1). Schattingen in 1965 van de bevolking in het jaar 2000 lagen ongeveer 31 procent boven de huidige voorspellingen. Dit kwam vooral doordat men geen rekening had gehouden met de mogelijkheid dat de geboortenaantallen zo abrupt en scherp zouden dalen als in de tweede helft van de jaren '60 en vooral in het begin van de jaren '70 gebeurde. Alleen al tussen 1965 en 1970 zijn 13 procent minder kinderen geboren dan nog in 1965 werd verondersteld⁵.

Hoewel een dergelijke geboortendaling vooraf niet realistisch werd geacht, heeft het CBS destijds wel een alternatieve berekening gemaakt. Daarin ging men uit van een geboortendaling tot op het peil van de totale bevolking exclusief rooms-katholieken en gereformeerden. Rooms-katholieke en gereformeerde gezinnen hadden tot die tijd namelijk een relatief hoog gemiddeld aantal kinderen. De totale bevolking zou echter ook bij een dergelijke geboortendaling nog uitkomen op een omvang van 19,25 miljoen in het jaar 2000. Het CBS achtte deze variant blijkbaar niet waarschijnlijk, want het merkte op dat dan de teruggang van de huwelijksvruchtbaarheid zeer aanzienlijk zou moeten zijn⁶.

Ook in 1970 ging het CBS er nog steeds vanuit dat de geboortendaling een tijdelijke trend was. De idee was dat veel vrouwen in de jaren '60 het krijgen van kinderen hadden uitgesteld en dat daarop in de jaren '70 een inhaalreactie zou volgen⁷. Zoals bekend, bleef een inhaalreactie uit. Pas bij de prognose van 1972 hield men er voor het eerst rekening mee dat de verandering van het geboortepatroon structureel was.

Een tweede belangrijke oorzaak van verschillen tussen voorspelling en werkelijkheid betreft de migratie. In vroegere bevolkingsprognoses werden immigratie en emigratie niet in het berekeningsmodel opgenomen, in latere

^{3]} N. Keilman, op. cit., blz. 4. Zie ook: J.M. Hoem, 'Levels of error in population forecasts'; *Artikler fra Statistisk Sentralbyra*, 1973, nr. 61; zoals aangehaald in: N. Keilman, op. cit.

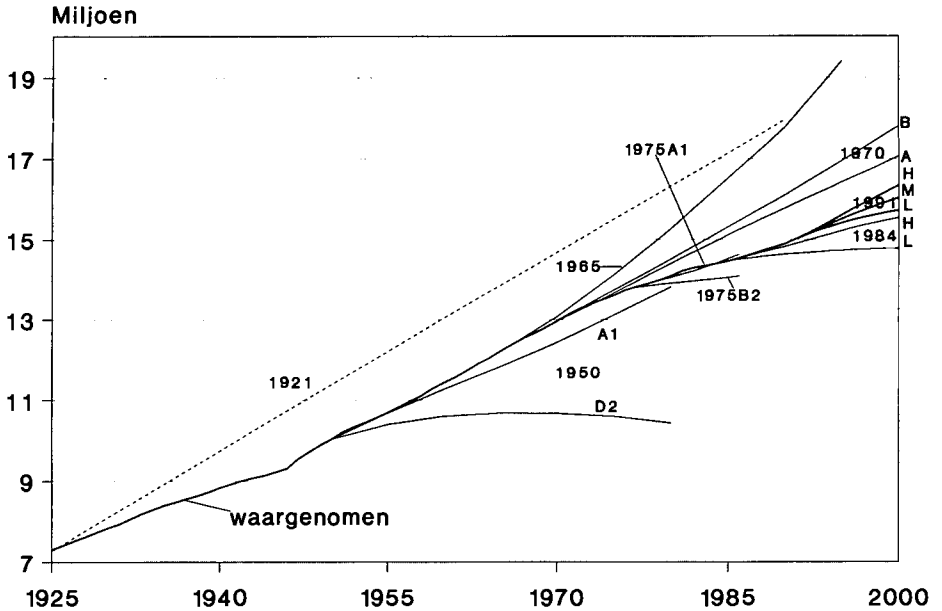
^{4]} Voor een uitgebreide beschrijving zie: J. de Beer, 'Bevolkingsprognose 1991: methode, veronderstellingen en uitkomsten'; *Maandstatistiek van de bevolking*, december 1991, 39e jaargang nr. 12, blz. 29-40.

^{5]} Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Berekeningen over de groei van de Nederlandse bevolking in de periode 1965-1980'; *Maandstatistiek van de bevolking en de volksgezondheid*, februari 1965b, 13e jaargang nr. 2, blz. 41-45. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Berekeningen omtrent de toekomstige bevolkingsgroei in Nederland in de periode 1970-2000*; 1971, blz. 16.

^{6]} Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Berekeningen over de groei van de Nederlandse bevolking in de periode 1965-2000'; *Maandstatistiek van de bevolking en de volksgezondheid*, april 1965a, 13e jaargang nr. 4, blz. 109-111.

^{7]} Centraal Bureau voor de Statistiek, 1971, op. cit., blz. 19.

Figuur 3.1 Bevolkingsprognoses van 1921, 1950, 1965, 1970, 1975, 1984 en 1991, en de waargenomen bevolking tot 1991



Bron: CBS.

prognoses werd het belang van de migratie over het algemeen onderschat. Twee factoren bemoeilijkten het schatten van de toekomstige buitenlandse migratie. De ene was het wisselende karakter van de richting en samenstelling van buitenlandse migratie in het verleden. De andere was de structuurverandering binnen de migratie in de periode sinds de Tweede Wereldoorlog (zie par. 2.1.2)⁸. Lange tijd werd deze structuurverandering niet opgemerkt. Men ging ervan uit dat het vestigingsoverschot tijdelijk hoog was, maar dat het binnen een paar jaar zou dalen tot een jaarlijks saldo van een paar duizend⁹. Pas veel later werd duidelijk dat deze veronderstelling niet juist was.

Tot aan de eerste helft van de jaren '70 maakte migratie dus geen onderdeel uit van de veronderstellingen die aan de demografische prognoses ten grondslag lagen. Vanaf 1975 heeft het CBS, overeenkomstig een advies van de WRR, gepoogd om bij vooruitberekeningen tevens het effect van buitenlandse migratie op de bevolkingsontwikkeling in Nederland te kwantificeren¹⁰. Voor het eerst werd naast het gebruikelijke model een model ontwikkeld waarin de migratie wel was opgenomen. Inclusief migratie zou volgens de prognose van 1975 de bevolkingsomvang in 1985 tussen 14,1 en 14,5 miljoen liggen. Volgens het model zonder migratie zou de bevolkingsomvang tussen 14,02 en 14,25 miljoen schommelen¹¹. De werkelijke bevolking in 1985 was 14,5 miljoen. De varianten op basis van het model inclusief buitenlandse migratie bleken de

⁸] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Berekeningen omtrent de toekomstige loop der Nederlandse bevolking, 1950-1980*; Utrecht, Uitgeversmij. W. de Haan N.V., 1951, blz. 39-40.

⁹] H. Crujisen en R. Zakee, 'Nationale bevolkingsprognoses in de jaren tachtig: hoever zaten ze er naast?'; *Maandstatistiek van de bevolking*, juli 1991a, 39e jaargang nr. 7, blz. 30-39. H. Crujisen en R. Zakee, 'Bevolking op 1 januari 1991 redelijk goed voorspeld'; *Maandstatistiek van de bevolking*, juli 1991b, 39e jaargang nr. 7, blz. 12-13.

¹⁰] WRR, *Bevolkingsprognoses*; Rapporten aan de Regering nr. 5, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974. Centraal Bureau voor de Statistiek, *De toekomstige demografische ontwikkeling in Nederland na 1975*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976, blz. 13.

¹¹] *Ibid.*, blz. 13, blz. 119-122.

werkelijkheid dus beter te hebben benaderd. Afwijkingen ten opzichte van de waargenomen bevolking werden in de modellen met migratie grotendeels veroorzaakt door een onderschatting van de immigratie en niet door een overschatting van de emigratie¹².

Resumerend kan worden gesteld dat verschillen tussen bevolkingsprognoses en werkelijkheid vooral werden veroorzaakt door overschattingen (bijvoorbeeld in de prognose 1965) dan wel onderschattingen (onder meer in de prognose 1990¹³) van het aantal levendgeborenen en door onderschattingen (of negeren) van de immigratie. Foutieve schattingen van de sterfterisico's speelden in mindere mate een rol.

Hoewel de huidige mogelijkheden om prognoses te maken zeer geavanceerd zijn vergeleken met die van bijvoorbeeld 1921, is het nog steeds niet mogelijk om de omvang en samenstelling van de toekomstige bevolking precies te voorspellen (zie figuur 3.1)¹⁴. Bevolkingsprognoses komen alleen bij toeval precies uit. Dit komt vooral omdat belangrijke veranderingen in normen, waarden en gedrag nog steeds moeilijk vooraf zijn te voorzien. Deze onzekerheid speelt vooral een rol bij demografische verschijnselen waarbij keuzes in het geding zijn, zoals wel of niet trouwen, wel of niet een kind krijgen en wel of niet migreren. Prognoses zijn daarom altijd onderhevig aan onverwachte en niet te vermijden voorspelfouten¹⁵. Of, zoals Lutz het verwoordt, 'Any population projection that is based on past trends of demographic rates – be it by simple trend extrapolation or by more complex models – is bound to miss possible future discontinuities and surprises'¹⁶.

3.2.2 Methoden om onzekerheid van prognoses aan te geven

Het is dus niet mogelijk om met behulp van prognoses een exacte beschrijving van de toekomstige werkelijkheid te geven. Er blijft een bepaalde mate van onzekerheid hieromtrent bestaan. Door aan te geven hoe groot deze onzekerheid voor iedere leeftijdsgroep is en op welke termijn de uitkomsten onzeker worden, vergroot men de bruikbaarheid van bevolkingsprognoses. Hiertoe zijn verschillende methoden ontwikkeld.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) past twee methoden toe om met de onzekerheid in demografische prognoses rekening te houden. Ten eerste wordt, zoals in het voorgaande al is opgemerkt, tegenwoordig gebruik gemaakt van verschillende varianten, die de onzekerheidsmarges aangeven. De varianten zijn gebaseerd op uiteenlopende hypothesen omtrent geboorte, huwelijk, sterfte en migratie. Door verschillende varianten te gebruiken, krijgen we een beter inzicht in de mate van onzekerheid bij prognoses van de omvang en leeftijdsamenstelling van de bevolking. Grotere verschillen tussen de varianten duiden op grotere onzekerheid ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen. Wat betreft het gemiddeld aantal kinderen per vrouw is de onzekerheid de laatste jaren bijvoorbeeld niet toegenomen. Zowel de prognose van 1984 als die van 1991 hanteerden een marge van 0,4 kind voor het jaar 2000. Voor de toekomstige migratie-ontwikkelingen is de onzekerheid daarentegen wel toegenomen, en zelfs in grote mate. Terwijl in de prognose van 1988 een

^{12]} Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Prognose van de bevolking van Nederland na 1984'; *Maandstatistiek van de bevolking*, april 1985, 33e jaargang nr. 4, blz. 30-43. Zie ook: J. de Beer, 1991, op. cit.

^{13]} Een lichte stijging van de huwelijksvruchtbaarheid werd in deze prognose niet voorzien.

^{14]} De prognose van 1921, die niet door het CBS werd vervaardigd, was slechts gebaseerd op extrapolatie van het groeipercentage.

^{15]} H. Cruisjes en R. Zakee, 1991a, op. cit.

^{16]} *Future demographic trends in Europe and North America. What Can We Assume Today?*, door W. Lutz (ed.); Academic Press, London, 1991, blz. xi-xii.

onzekerheidsmarge van 10.000 werd gehanteerd voor het jaar 1995 (23.000 à 33.000), was deze zelfde marge voor 1995 gestegen tot 30.000 (10.000 à 40.000) in de prognose van 1991 ¹⁷.

Een tweede methode om met onzekerheid rekening te houden, is het aangeven van limietjaren. Naarmate de prognose een langere periode bestrijkt, worden naast de onzekerheidsmarges ook limietjaren gebruikt. Limietjaren geven het tijdstip aan waarna de kwantitatieve hypothesen constant worden gehouden omdat 'het niet mogelijk wordt geacht een plausibele veronderstelling te maken over het verloop van de hypothesegrootheden op langere termijn' ¹⁸. De keuze van het limietjaar hangt samen met de mate van onzekerheid. Voor buitenlandse migratie (de meest onzekere factor op korte termijn) is in 1990 het limietjaar 1995, voor geboorte, huwelijkssluiting, echtscheiding en sterfte is het limietjaar 2010. Dit houdt in dat het migratiesaldo vanaf 1995 constant wordt gehouden. Hetzelfde geldt vanaf 2010 voor het gemiddeld aantal kinderen, de levensverwachting, en andere variabelen. In feite betekent dit dat de betreffende prognoses slechts redelijke zekerheid bieden tot 1995, en in mindere mate nog tot 2010. Na dit limietjaar is volgens het CBS meer sprake van een experimentele vooruitberekening dan van een prognose.

3.3 Ontwikkelingen in de samenstelling en de omvang van de bevolking

3.3.1 De samenstellende variabelen

Dat het maken van prognoses een onzekere bezigheid is, blijkt niet alleen uit de fouten die hierbij worden gemaakt, maar ook uit de op het eerste gezicht vrij willekeurige wijze waarop in de verschillende CBS-varianten de belangrijkste demografische componenten zijn gecombineerd ¹⁹. Deze kunnen namelijk ook anders worden ingevuld of gerangschikt. Dit resulteert weer in nieuwe varianten.

Juist omdat in dit rapport de omvang en leeftijdsopbouw van de *toekomstige* bevolking centraal staan, is het maken van een groter aantal varianten op basis van uiteenlopende aannamen van belang. Ten eerste is de betrouwbaarheid van prognoses afhankelijk van de nauwkeurigheid van de veronderstellingen waarop zij zijn gebaseerd en van de gevoeligheid voor veranderingen in die veronderstellingen. Deze gevoeligheid kan zichtbaar worden gemaakt door een groter aantal varianten te gebruiken. Ten tweede verbreden nieuwe varianten het inzicht in de mate van onzekerheid aangaande specifieke leeftijdsgroepen en de ontwikkeling daarvan na verloop van tijd. De onzekerheid van voorspellingen is namelijk niet voor elke leeftijdsklasse even groot. De onzekerheid rond geboorten heeft uiteraard vooral effect op de jongere leeftijdsklassen, die van migratie en sterfte op respectievelijk jongvolwassenen en hoogbejaarden. Daarbij komt nog dat geboortecijfers door cumulatieve effecten vooral op de lange termijn onzeker zijn, terwijl de onzekerheid rond migratie juist op korte termijn groter is door de jaarlijkse wisselingen. Over een lange periode lijkt migratie minder onzeker: terugkijkend naar het verleden ontwaart men weliswaar golfbewegingen, maar hierachter schuilt wel degelijk een meer constante stijgende trend ²⁰. Gevolg van deze onderlinge verschillen bij de demografische factoren is dat voor de verschillende leeftijdscategorieën

^{17]} Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose voor Nederland 1988-2050*; 's-Gravenhage, SDU, 1989. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose voor Nederland 1990-2050; supplement bij bevolkingsprognose voor Nederland, 1988-2050*; 's-Gravenhage, SDU, 1991.

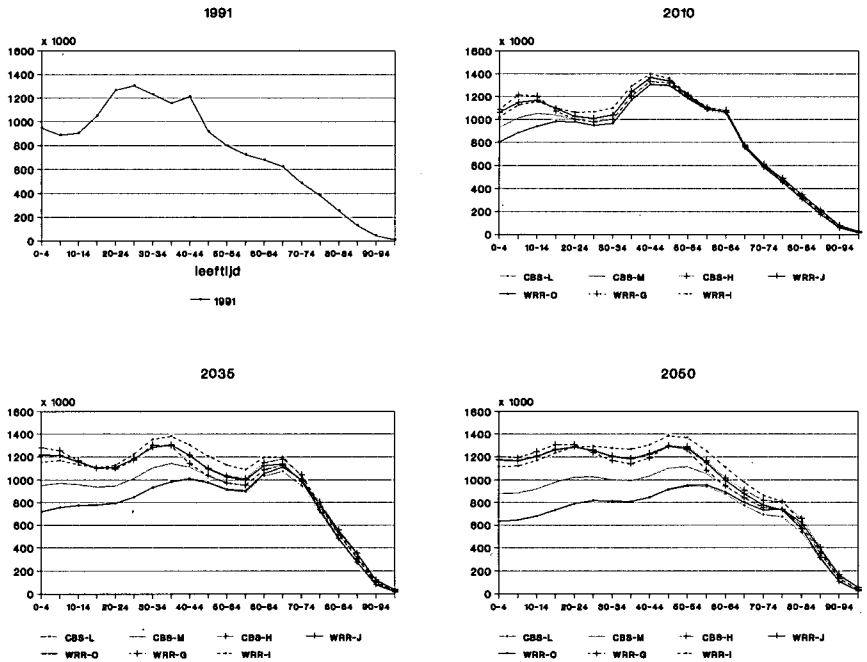
^{18]} Centraal Bureau voor de Statistiek, 1989, op. cit., blz. 16.

^{19]} J. de Beer, 'Bevolkingsprognose 1990: hogere bevolkingsgroei door meer immigratie'; *Maandstatistiek van de bevolking*, december 1990, 38e jaargang nr. 12, blz. 20-27.

^{20]} J. de Beer, 'Patronen in de ontwikkeling van de immigratie na 1945'; *Maandstatistiek van de bevolking*, mei 1988, 36e jaargang nummer 5, blz. 4-5.

op een bepaald tijdstip een andere mate van onzekerheid geldt. In figuur 3.2 wordt aangegeven hoe groot de onzekerheidsmarges voor de verschillende leeftijdsgroepen in de peiljaren zijn.

Figuur 3.2 Onzekerheidsmarges in diverse bevolkingsscenario's naar leeftijdsklasse, 1991-2050



Bron: WRR.

Om de zojuist beschreven onzekerheden inzichtelijk te maken, heeft de WRR het CBS gevraagd een aantal varianten van de bevolkingsprognose te berekenen die zijn gebaseerd op andere uitgangspunten dan die welke het CBS normaal hanteert. De verschillende CBS- en WRR-varianten worden hieronder gepresenteerd en met elkaar vergeleken. De varianten beschrijven de feitelijke situatie op 1 januari 1991 en de verwachte situatie in drie peiljaren in de komende zestig jaar, namelijk 2010, 2035 en 2050. Voor deze jaartallen is gekozen omdat zij cruciale momenten vertegenwoordigen in het verouderingsproces. Vanaf 2010 zullen de personen die deel uitmaken van de geboortengolf 65 jaar oud worden en rond 2035 zal de gehele geboortengolf 65-plusser zijn. Het jaar 2050 is het laatste jaar waarvoor voorspellingen zijn gedaan. De geboortengolf zal dan vrijwel geheel zijn verdwenen. De prognosevarianten geven inzicht in ontwikkelingen in de omvang van de totale bevolking en van drie leeftijdsgroepen (0 t/m 14 jaar, 15 t/m 64 jaar en 65-plus). Hiernaast geven ze een beeld van een aantal verhoudingscijfers, namelijk de groene druk, de grijze druk en de afhankelijkheidsratio²¹. Alle varianten zijn samengebracht in tabel 3.8. Bij de berekening van alle varianten is de CBS-bevolkingsprognose 1991 als uitgangspunt gehanteerd.

^{21]} De groene druk is het aantal jongeren gedeeld door het aantal 15- t/m 64-jarigen. De grijze druk is het aantal 65-plussers gedeeld door het aantal 15- t/m 64-jarigen. De afhankelijkheidsratio is het aantal jongeren plus ouderen gedeeld door het aantal 15- t/m 64-jarigen. Al deze grootheden worden doorgaans uitgedrukt als percentage. De mediane leeftijd verdeelt de bevolking in twee gelijke helften: de ene helft is jonger dan de mediane leeftijd, de andere helft ouder.

3.3.2 De CBS-varianten

Het CBS hanteert bij de bevolkingsprognose drie varianten: de hoge (CBS-H), de lage (CBS-L) en de middenvariant (CBS-M). In navolging van een aanbeveling die in VN-verband door een groep experts is opgesteld, zijn de hoge en lage variant dusdanig samengesteld dat zij tot een maximale, respectievelijk minimale bevolkingsomvang leiden²². Zo is de lage variant opgebouwd uit een lage geboorte, een laag migratiesaldo en hoge sterfte. Op termijn resulteert deze variant in een bevolkingsafname. De hoge variant is gebaseerd op een hoog vruchtbaarheidscijfer, een hoog migratiesaldo en lage sterfte. Deze combinatie leidt tot een sterke bevolkingsgroei, ook op de lange termijn. De lage en de hoge variant van de demografische componenten geven de grenzen aan van een tweederde betrouwbaarheidsinterval rondom de demografische componenten sterfte, geboorten en migratie²³. Dit betekent dat de kans dat deze grenzen worden overschreden minder dan een op drie is²⁴. Als de meest waarschijnlijke variant wordt door het CBS de middenvariant gezien. In deze variant wordt voor elk van de drie genoemde demografische componenten een waarde aangehouden die het midden houdt tussen die van de hoge en de lage variant. Het resultaat is dat de bevolkingsomvang in de komende decennia eerst toeneemt, maar later weer gaat dalen.

De lage variant (CBS-L)

De CBS-L-variant (zie tabel 3.1) genereert, als betoogd, de laagste bevolkingsomvang, waarbij de bevolking relatief oud is. De afhankelijkheidsratio blijft aanvankelijk evenwel gunstig, doordat het aantal jongeren in de bevolking vrij snel daalt. De groene druk is daarom eveneens laag, terwijl de grijze druk relatief hoog is.

Tabel 3.1 CBS-L

	Aannamen:		vruchtbaarheid: 1,6 levensverwachting mannen: 74,0* migratie: laag	
	1991	2010	2035	2050
bevolkingsomvang (mln)	15,01	15,92	14,99	13,54
groene druk	26,49%	23,99%	24,56%	23%
grijze druk	18,7%	21,42%	39,15%	36,75%
afhankelijkheidsratio	45,19%	45,41	63,71%	59,75%
mediane leeftijd (jr.)	34,65	41,12	44,54	45,12

* De levensverwachting voor vrouwen ligt bij de prognose-aannamen steeds 6,5 jaar hoger.

De hoge variant (CBS-H)

De CBS-H-variant (zie tabel 3.2) leidt tot een aanzienlijke bevolkingstoename. De grijze druk is na 2010 lager dan in andere CBS-varianten; weliswaar neemt het percentage ouderen toe, maar veel minder dan de totale bevolking. Door het grote aantal jongeren is de afhankelijkheidsratio echter hoger. De mediane leeftijd stijgt wel, maar minder dan in andere CBS-varianten.

²²] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980; modelbouw en hypothesevorming*, deel 2; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

²³] J. de Beer, 1990, op. cit.

²⁴] Overigens is het betrouwbaarheidsinterval ook een prognose, zodat het hier in feite om een schijnzekerheid gaat.

Tabel 3.2 CBS-H

	Aannamen:		vruchtbaarheid: 2,0 levensverwachting mannen: 76,0 migratie: hoog	
	1991	2010	2035	2050
bevolkingsomvang (mln)	15,01	17,46	19,21	19,58
groene druk	26,49%	29,35%	31,21%	29,16%
grijze druk	18,7%	22,11%	35,69%	31,4%
afhankelijkheidsratio	45,19%	51,47%	66,9%	60,55%
mediane leeftijd (jr.)	34,65	39,73	40,08	40,13

De middenvariant (CBS-M)

De middenvariant (zie tabel 3.3) levert een bevolking op die weliswaar in omvang toeneemt, maar minder dan in de hoge variant. Bovendien wordt de bevolking na 2035 in de midden-variant weer kleiner. Ook met betrekking tot andere cijfers beweegt de middenvariant zich tussen de hoge en de lage variant. Voor wat betreft de leeftijdsopbouw van de bevolking is de trend dus vergelijkbaar met de beide andere varianten: ook in de midden-variant treedt veroudering van de bevolking op.

Tabel 3.3 CBS-M

	Aannamen:		vruchtbaarheid: 1,8 levensverwachting mannen: 75,0 migratie: midden	
	1991	2010	2035	2050
bevolkingsomvang (mln)	15,01	16,69	17,04	16,43
groene druk	26,49%	26,69%	27,93%	26,15%
grijze druk	18,7%	21,78%	37,26%	33,69
afhankelijkheidsratio	45,19%	48,47%	65,18%	59,84
mediane leeftijd (jr.)	34,65	40,44	42,22	42,41

3.3.3 De WRR-varianten

Voor dit rapport is van belang dat de varianten van het CBS uitgaan van een specifieke combinatie van demografische componenten. Een laag geboortenniveau behoeft bijvoorbeeld niet altijd samen te gaan met een hoog sterftecijfer, zoals in de lage variant het geval is. De CBS-varianten zijn immers zodanig samengesteld dat zij leiden tot een minimale, dan wel maximale *bevolkingsomvang*. Zij zijn echter niet ontworpen om de onzekerheidsmarges inzake de toekomstige *leeftijdsopbouw* van de bevolking aan te geven. Omdat de toekomstige leeftijdsopbouw voor dit rapport minstens zo belangrijk is als de toekomstige bevolkingsomvang, heeft de WRR het CBS gevraagd een aantal nieuwe varianten door te rekenen. De WRR-varianten zijn gebaseerd op andere combinaties van dezelfde determinanten die het CBS hanteert, dan wel op van het CBS afwijkende aannamen inzake de demografische variabelen. Zo ontstaat, als betoogd, een beter zicht op onzekerheidsmarges ten aanzien van de samenstelling van de bevolking naar leeftijd.

Twee van de nieuwe varianten zijn de jonge (WRR-J) en de oude (WRR-O) variant. Uitgangspunt was hierbij een zo jong mogelijke en een zo oud mogelijke bevolking samen te stellen door een andere wijze van combineren van de

aannamen inzake geboorte, sterfte en migratie uit de lage, hoge en middenvarianten van het CBS. Omdat later in dit rapport (hoofdstuk 4) wordt stilgestaan bij mogelijkheden om via een actief bevolkingsbeleid het verouderingsproces af te remmen, heeft het CBS ook nog twee andere varianten doorgerekend voor de WRR. In deze varianten – de immigratie- en de geboortenvariant (WRR-I en WRR-G) - is het immigratiesaldo, respectievelijk het geboortencijfer hoger gesteld dan in de hoge CBS-variant.

De jonge variant (WRR-J)

Tabel 3.4 WRR-J

	Aannamen:		vruchtbaarheid: 2,0 levensverwachting mannen: 74,0 migratie: hoog	
	1991	2010	2035	2050
bevolkingsomvang (mln)	15,01	17,22	18,75	19,06
groene druk	26,49%	29,43%	31,31%	29,24%
grijze druk	18,7%	20,57%	32,58%	28,16%
afhankelijkheidsratio	45,19%	49,99%	63,89%	57,4%
mediane leeftijd (jr.)	34,65	39,29	39,29	39,19

De WRR-J-variant (zie tabel 3.4) gaat uit van een relatief hoog vruchtbaarheidscijfer, een gelijkblijvende levensverwachting en een hoog migratiesaldo. Deze combinatie resulteert in een geleidelijke stijging van de bevolkingsomvang. Hiernaast worden een stijging van het percentage 65-plussers in de bevolking voorzien – tot 19,88 procent in 2035 - en een licht stijgend aandeel van de groep 0- tot en met 14-jarigen. Dit alles impliceert een relatief geringe stijging van de groene en de grijze druk en een toename van de afhankelijkheidsratio. De grijze druk is in deze variant lager dan in de CBS-varianten. Ook de mediane leeftijd is aanvankelijk lager dan in andere varianten. Dit betekent echter nog een forse veroudering ten opzichte van de huidige situatie, welke zich vooral in de eerstvolgende decennia zal voltrekken.

De oude variant (WRR-O)

Tabel 3.5 WRR-O

	Aannamen:		vruchtbaarheid: 1,6 levensverwachting mannen: 76,0 migratie: laag	
	1991	2010	2035	2050
bevolkingsomvang (mln)	15,01	16,16	15,43	14,01
groene druk	26,49%	23,92%	24,47%	22,92%
grijze druk	18,7%	23,03%	42,92%	41,06%
afhankelijkheidsratio	45,19%	46,96%	67,39%	63,99%
mediane leeftijd (jr.)	34,65	41,54	45,53	46,24

De oude variant (zie tabel 3.5) vormt het spiegelbeeld van de jonge variant. Deze gaat uit van een gelijkblijvend vruchtbaarheidscijfer, een iets verhoogde levensverwachting en een laag migratiesaldo. Dit leidt na 2010 tot een licht dalende bevolkingsomvang, een sterk verhoogd aandeel 65-plussers in de bevolking (25,64% in 2035) en een sterke daling van het percentage jongeren

(13,98% in 2050). De groene druk is lager dan in alle andere varianten, de grijze druk hoger. Ook de mediane leeftijd ligt bij de WRR-O-variant het hoogst.

De immigratievariant (WRR-I)

Tabel 3.6 WRR-I

	Aannamen:		vruchtbaarheid: 1,85 levensverwachting mannen: 75,0 migratie: hoog	
	1991	2010	2035	2050
bevolkingsomvang (mln)	15,01	7,56	19,56	19,99
groene druk	26,49%	28,01%	28,53%	26,68%
grijze druk	18,7%	20,87%	32,89%	30,06%
afhankelijkheidsratio	45,19%	48,88%	61,42	56,74%
mediane leeftijd	34,65	39,43	40,51	40,95

Het CBS veronderstelt in zijn middenvariant dat het migratiesaldo binnen een aantal jaren zal gaan dalen. Dit zou een trendbreuk betekenen ten opzichte van een lange reeks van voorafgaande jaren. Hier tegenover staat de veronderstelling van andere deskundigen, die menen dat niet moet worden uitgesloten dat vooral als gevolg van ontwikkelingen binnen de voormalige Sovjetunie, Oost-Europa en Afrika het migratiesaldo in de toekomst hoger zal zijn dan het huidige niveau en mogelijk niet meer zal dalen²⁵. De WRR heeft daarom een immigratievariant laten berekenen, die mede op deze aannamen is gebaseerd. Daarbij wordt de hoge variant uit de bevolkingsprognose 1991 van het CBS gevolgd totdat deze (in 1993) de top van het migratiesaldo heeft bereikt. Daarna wordt dit saldo verder constant gehouden op 67.000. Bij het vruchtbaarheidsniveau wordt de CBS-middenvariant iets verhoogd (van 1,8 naar 1,85). Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat de vruchtbaarheid van immigranten ook in de toekomst hoger zal zijn dan het vruchtbaarheidscijfer van autochtone Nederlanders. De WRR-I-variant (zie tabel 3.6) leidt tot een zeer sterke bevolkingsgroei. De middenleeftijdsgroep is na 2010 sterker vertegenwoordigd dan in alle andere varianten, waardoor de afhankelijkheidsratio in deze variant lager is dan in alle andere varianten. Desondanks is ook hier sprake van een aanzienlijke stijging ten opzichte van het huidige niveau²⁶.

De geboortenvariant (WRR-G)

Tabel 3.7 WRR-G

	Aannamen:		vruchtbaarheid: 2,1 levensverwachting mannen: 75,0 migratie: midden	
	1991	2010	2035	2050
bevolkingsomvang (mln)	15,01	17,22	18,71	19,03
groene druk	26,49%	31,11%	33,13%	30,5%
grijze druk	18,7%	21,72%	34,43%	29,03%
afhankelijkheidsratio	45,19%	52,83%	67,56%	59,53%
mediane leeftijd (jr.)	34,65	39,37	38,81	38,78

^{25]} Organisation for Economic Co-operation and Development, *The future of migration*, Parijs, 1987.

^{26]} De I-variant is in de Ruimtelijke Verkenningen 1992 onder de naam *Ruimtelijkverkenningvariant* door de Rijksplanologische Dienst geregionaliseerd en doorgerekend op de consequenties voor de woningbehoefte en het autobezit.

Er bestaat behalve over het migratiesaldo ook onzekerheid over de vraag of het geboortenniveau ooit weer zal stijgen tot het vervangingsniveau of hoger. Over het algemeen gaat men ervan uit dat onder meer individualiseringstendensen ervoor zullen zorgen dat ook in de toekomst het vruchtbaarheidsniveau beneden de vervangingswaarde blijft. Toch stijgt op dit moment het geboortenniveau in Nederland en andere Europese landen. Het CBS heeft in de prognose van 1991 het vruchtbaarheidsniveau zelfs verhoogd. De stijging kan een tijdelijk verschijnsel zijn of de vruchtbaarheid kan zich binnenkort weer stabiliseren op een iets hoger niveau. Het zou echter ook mogelijk kunnen zijn dat de naoorlogse geboortengolf te beschouwen is als een cyclische tendens in het fertiliteitsgedrag²⁷. Hoewel, gezien het verloop van de demografische ontwikkelingen in het verleden, aan de juistheid van deze theorie getwijfeld kan worden, heeft de WRR toch, om enig inzicht te krijgen in de gevolgen van een structureel hoger geboortenniveau voor de bevolking, een geboortenvariant laten berekenen. Deze variant gaat ervan uit dat het gemiddeld aantal kinderen weer zal stijgen naar het vervangingsniveau van 2,1 kind per vrouw in 2000, en daarna constant blijft. Voor migratie en sterfte wordt de middenvariant van het CBS gevolgd.

Ook de WRR-G-variant (zie tabel 3.7) leidt tot toename van de bevolkingsomvang. Hierbij is het aandeel van de 0- tot en met 14-jarigen (19,12% in 2050) hoger dan in andere varianten. Dientengevolge is ook de groene druk hoger. De afhankelijkheidsratio is tot in het jaar 2035 hoger dan voor andere varianten en de mediane leeftijd is lager. De WRR-G-variant genereert dus de jongste bevolking.

3.3.4 De varianten vergeleken

De in dit hoofdstuk gepresenteerde lage en hoge CBS-varianten, alsmede de jonge en oude WRR-varianten zijn in principe gelijkwaardig. Er kan niet a priori worden vastgesteld welke van deze vier meer kans heeft om te worden gerealiseerd als de feitelijke bevolkingsontwikkeling zou afwijken van de CBS-middenvariant. Wel kan worden aangegeven dat de geboorten- en de immigratievarianten van de WRR primair ontwikkeld zijn om de gevolgen van een actief bevolkingsbeleid inzichtelijk te maken. Zonder zo'n beleid lijkt de kans geringer dat deze varianten werkelijkheid worden.

Vergelijking van de varianten, die in tabel 3.8 naast elkaar worden gepresenteerd, laat zien dat de *omvang* van de bevolking het meest en het snelst zal toenemen bij de immigratievariant. Volgens deze variant zal de bevolking de komende twee decennia met 2,5 miljoen mensen toenemen tot 17,6 miljoen, en in 2050 zelfs een omvang van 20 miljoen benaderen. De hoge variant (CBS-H) komt uiteindelijk uit op een omvang van 19,6 miljoen mensen in 2050. Het verschil met de immigratievariant (WRR-I) moet geheel worden toegerekend aan het hoge migratiesaldo bij deze laatste, want het vruchtbaarheidsniveau van de WRR-I-variant is lager en de sterfte is hoger dan in de CBS-H-variant. Het hoge vruchtbaarheidsniveau van de geboortenvariant (WRR-G) blijkt niet zulke verstrekkende gevolgen te hebben voor de totale omvang van de bevolking als het hoge migratiesaldo bij de WRR-I-variant. De jonge variant (WRR-J) komt wat de omvang betreft overeen met de WRR-G-variant (19,1, respectievelijk 19,0 miljoen in 2050).

^{27]} Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Ageing Populations. The social policy implications*; Parijs, OECD, 1988.

Tabel 3.8 Varianten van bevolkingsprognoses en demografische indicatoren 1991, 2010, 2035 en 2050

	Huidige situatie (1991)	Prog- nose JAAR	CBS			WRR				
			LAAG	MIDDEN	HOOG	JONG	GEBOR- TEN IMMIGR.			
OMVANG (mln.)	15,01	2010	15,92	16,69	17,46	17,22	16,16	17,22	17,56	
		2035	14,99	17,04	19,21	18,75	15,43	18,71	19,56	
		2050	13,54	16,43	19,58	19,06	14,01	19,03	19,99	
LFT.VERD.(mln.)										
	0-14	2,74	2010	2,63	3,00	3,38	3,38	2,63	3,51	3,30
	15-64	10,34		10,95	11,24	11,53	11,48	11,00	11,27	11,79
	65+	1,93		2,35	2,45	2,55	2,36	2,53	2,45	2,46
	0-14		2035	2,25	2,88	3,59	3,58	2,26	3,70	3,46
	15-64			9,15	10,32	11,51	11,44	9,22	11,16	12,11
	65+			3,58	3,84	4,11	3,73	3,96	3,84	3,98
	0-14		2050	1,95	2,69	3,56	3,54	1,96	3,64	3,40
	15-64			8,48	10,28	12,19	12,11	8,54	11,93	12,75
	65+			3,12	3,46	3,83	3,41	3,51	3,46	3,83
LFT.VERD.(%)										
	0-14	18,24	2010	16,50	17,98	19,38	19,62	16,28	20,35	18,82
	15-64	68,88		68,77	67,35	66,02	66,67	68,05	65,43	67,17
	65+	12,88		14,73	14,67	14,60	13,71	15,67	14,21	14,02
	0-14		2035	15,00	16,91	18,7	19,10	14,62	19,77	17,67
	15-64			61,08	60,54	59,91	61,02	59,74	59,68	61,95
	65+			23,91	22,55	21,38	19,88	25,64	20,55	20,37
	0-14		2050	14,4	16,36	18,16	18,58	13,98	19,12	17,02
	15-64			62,6	62,56	62,28	63,53	60,98	62,68	63,80
	65+			23,00	21,08	19,56	17,89	25,04	18,20	19,18
GROENEDRUK	26,49	2010	23,99	26,69	29,35	29,43	23,92	31,11	28,01	
		2035	24,56	27,93	31,21	31,31	24,47	33,13	28,53	
		2050	23,00	26,15	29,16	29,24	22,92	30,50	26,68	
GRIJZEDRUK	18,7	2010	21,42	21,78	22,11	20,57	23,03	21,72	20,87	
		2035	39,15	37,26	35,69	32,58	42,92	34,43	32,89	
		2050	36,75	33,69	31,40	28,16	41,06	29,03	30,06	
AFHANKELIJKH.RATIO	45,19	2010	45,41	48,47	51,47	49,99	46,96	52,83	48,88	
		2035	63,71	65,18	66,90	63,89	67,39	67,56	61,42	
		2050	59,75	59,84	60,55	57,40	63,99	59,53	56,74	
MEDIANE LEEFTIJD	34,65	2010	41,12	40,44	39,73	39,29	41,54	39,37	39,43	
		2035	44,54	42,22	40,08	39,29	45,53	38,81	40,51	
		2050	45,12	42,41	40,13	39,19	46,24	38,78	40,95	
TOTAAL VRUCHTBAAR- HEIDSCIJFER	1,62	VANAF 2010	1,6	1,8	2,00	2,00	1,6	2,10	1,85	
LEVENSV ERW.	M	74,1	VANAF 2010	74	75	76	74	76	75	75
	V	80,4		80,5	81,5	82,5	80,5	82,5	81,5	81,5

Bron: CBS, WRR

Alleen de lage (CBS-L) en de oude (WRR-O) variant, beide met een laag gemiddeld aantal kinderen van 1,6 en een laag migratiesaldo, zullen in 2050 tot een bevolkingsomvang leiden die kleiner is dan de huidige, namelijk 13,5, respectievelijk 14,0 miljoen. Volgens de middenvariant (CBS-M) zal de bevolking dan groter zijn dan nu, maar zeker niet zo groot als in de varianten met meer immigratie of een hoger vruchtbaarheidsniveau. De algemene trend is dat de

bevolking de komende jaren nog zal toenemen en uiteindelijk zal gaan dalen. Het jaar waarin deze omslag zal plaatsvinden, is echter voor iedere variant verschillend. Bij sommige varianten valt het buiten de prognoseperiode, dat wil zeggen pas na 2050.

Bezien we vervolgens de *leeftijdsopbouw* van de bevolking, dan blijkt dat in alle varianten in grote lijnen het aandeel van de jongeren in de bevolking zal afnemen en het aandeel van de ouderen toeneemt. Tussen 2035 en 2050 zal in alle varianten het percentage ouderen iets afnemen. Onderling verschillen de varianten echter in de mate waarin en het tijdstip waarop de percentages jongeren en ouderen af- of toenemen. Het verouderingsproces is het scherpst zichtbaar bij de CBS-L- en de WRR-O-variant, waar de mediane leeftijd in alle peiljaren het hoogst is, het percentage jongeren het scherpst daalt en het percentage ouderen de grootste stijging vertoont.

Bij de WRR-J-variant en de WRR-G-variant is juist het omgekeerde het geval. Deze varianten hebben in alle peiljaren het hoogste percentage jongeren en op lange termijn ook het laagste percentage ouderen. Dit zijn derhalve de minst ontgroenende en vergrijzende varianten. Toch zal ook in de WRR-J-variant het aandeel van de 65-plussers op de totale bevolking bijna 18 procent zijn, tegenover bijna 13 procent thans. Bij de WRR-O-variant daarentegen zal in 2050 25 procent van de bevolking 65 jaar of ouder zijn. Deze twee varianten vormen de grenzen waartussen de andere zich bevinden. De piek van de veroudering valt evenwel eerder: in 2035 zal het percentage 65-plussers zich bevinden tussen 19,88 (WRR-J) en 25,64 (WRR-O).

Nadere vergelijking van de diverse scenario's laat zien dat de WRR-I-variant zich niet alleen kenmerkt door de grootste bevolkingsomvang, maar ook door het grootste draagvlak. Hierdoor steekt de afhankelijkheidsratio van deze variant gunstig af bij de andere varianten. De WRR-G-variant leidt ook tot een omvangrijke bevolking. Vooral het percentage jongeren is zeer hoog in deze variant. De groene druk is in deze variant het hoogst, en in de eerstkomende decennia zal ook de afhankelijkheidsratio het hoogst zijn. Na 2035 wordt deze laatste iets gunstiger. Overigens wordt de hoge afhankelijkheidsratio vooral bepaald door het grote aandeel jongeren in de bevolking. Vergeleken met bijvoorbeeld de hoge afhankelijkheidsratio van de WRR-O-variant is de WRR-G-variant op de lange termijn 'gunstiger'²⁸ voor de samenleving; uit onderzoek is immers gebleken dat jongeren 2,5 keer 'goedkoper' zijn dan ouderen²⁹.

Zou de bevolking in de toekomst de lijn van de WRR-O-variant volgen, dan zou dit wat betreft de veroudering op de lange termijn de meest ongunstige ontwikkeling zijn. Het percentage jongeren is in deze variant het laagst, het percentage 65-plussers, de grijze druk, de afhankelijkheidsratio (na 2010) en de mediane leeftijd zijn het hoogst. Wel leidt de WRR-O-variant tot een relatief beperkte bevolkingsomvang. Deze zal nauwelijks meer stijgen en zelfs betrekkelijk snel gaan dalen.

De bevolkingsomvang volgens de CBS-L-variant zou nog kleiner zijn, met een hoog percentage ouderen, een tamelijk laag percentage jongeren en vergeleken met de andere varianten een tamelijk gunstige ontwikkeling van de ratio-cijfers. De WRR-J-variant lijkt op de WRR-G-variant, maar de groene druk, de grijze druk en de afhankelijkheidsratio zijn alle iets lager dan bij de WRR-G-variant. De CBS-H-variant vertoont een met deze varianten vergelijkbaar beeld.

^{28]} Hierbij dient men wel te bedenken dat deze variant in een ander opzicht ongunstig is: de levensverwachting is hier namelijk relatief laag.

^{29]} *Collectieve uitgoaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*, door R. Goudriaan, H. de Groot, E. Hooijmans e.a.; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1984, blz. 173.

De WRR-J- en de WRR-G-variant leiden echter tot een kleinere bevolkingsomvang dan de CBS-H-variant, en de grijze druk van deze twee varianten is iets lager. De CBS-M-variant, tenslotte, neemt overal een middenpositie in, maar dat is niet verrassend.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat bij alle gehanteerde varianten de processen van ontgroening en vergrijzing, die inmiddels reeds decennia lang aan de gang zijn, ook in de komende decennia zullen voortgaan. De vergrijzing zal dus niet stoppen, al wisselt het tempo hiervan per variant. Aantekend dient te worden dat in alle gevallen de ontgroening veel eerder vertraagt dan de vergrijzing. In feite zal het percentage jongeren beneden de 15 jaar op de totale bevolking na 2005 niet veel meer dalen, behalve bij de CBS-L- en de WRR-O-variant. Het hoogtepunt van de vergrijzing is echter pas over drie tot vier decennia te verwachten. Intussen blijft het aandeel van de bevolkingsgroep tussen 15 en 65 jaar in de totale bevolking redelijk constant, maar binnen deze categorie treedt wel een verschuiving op naar de hogere leeftijden. De mediane leeftijd van de bevolking als geheel stijgt het sterkst bij de WRR-O-variant (van 34,65 jaar thans naar 46,24 jaar in 2050) en het minst sterk bij de WRR-G-variant (naar 38,78 jaar in 2050). Opgemerkt zij tenslotte dat de onzekerheidsmarges in alle varianten op de korte termijn over het algemeen smal zijn en, beginnend bij de jongeren, zich verbreden naarmate verder in de toekomst wordt gekeken (zie figuur 3.2). De onzekerheid betreft vooral het aandeel van zowel jongeren als ouderen in de bevolking.

3.4 De ontwikkeling van de verhouding tussen draaglast en draagvlak

Ontgroening en vergrijzing hebben belangrijke gevolgen zowel voor de omvang van de werkende beroepsbevolking – het financieel-economisch draagvlak –, als voor het aantal (uitkeringsgerechtigde) niet-actieven en de uitgaven in de zorgsector – tezamen de maatschappelijke draaglast. Het verhoudingsgetal van draaglast en draagvlak kan als een indicator worden gezien voor de collectief geregelde solidariteit in Nederland. De werkenden brengen immers de premies op, waardoor bepaalde sociale arrangementen in stand gehouden kunnen worden.

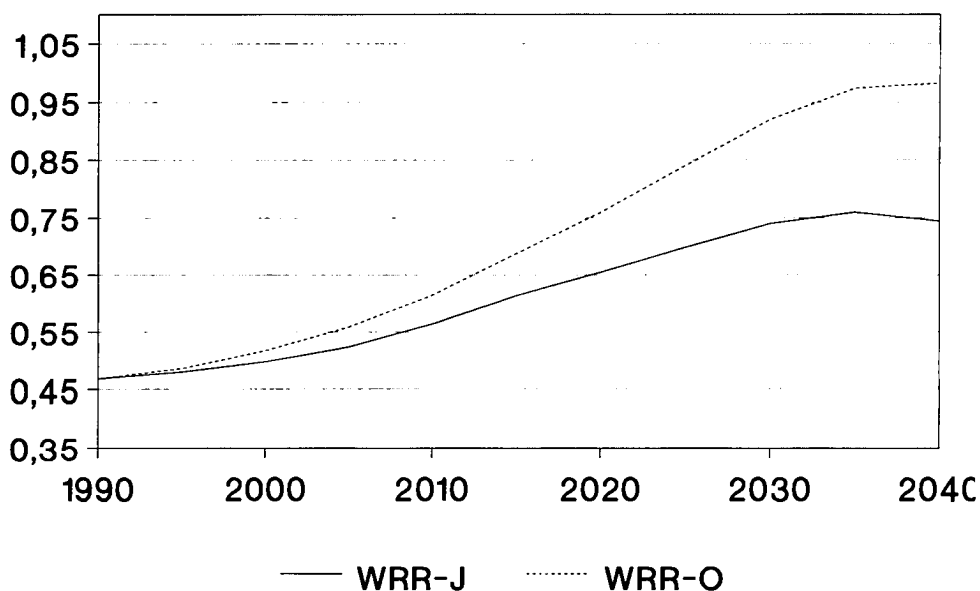
Als de sekse- en leeftijdsspecifieke arbeidsparticipatiegraden op het niveau van 1990 blijven, zal de omvang van de beroepsbevolking de komende decennia bij alle in de vorige paragraaf genoemde varianten aanzienlijk minder toenemen dan in de afgelopen decennia. Tussen 1971 en 1990 groeide de beroepsbevolking nog van circa 5 naar 6,8 miljoen personen, een toename van 1,8 miljoen. Bovendien daalde de participatiegraad in deze periode. In de periode 1990-2010 zal de aanwas echter, bij gelijkblijvende arbeidsparticipatie, hooguit tussen 90.000 (in WRR-O) en 600.000 personen (in WRR-I) bedragen. Op langere termijn is een daling van het volume van de beroepsbevolking zelfs heel wel mogelijk.

Terwijl de groei van de beroepsbevolking stagneert, valt, louter op grond van demografische ontwikkelingen, rekening te houden met een sterke toename van het aantal uitkeringsgerechtigde niet-actieven in de komende decennia. Door de vergrijzing zal het AOW-volume stijgen, afhankelijk van de gehanteerde demografische variant, van 2 miljoen thans, via 2,4 à 2,5 miljoen in 2010 tot 3,7 à 3,9 miljoen in 2040. Bovendien zal de veroudering van de beroepsbevolking, bij gelijkblijvende leeftijdsspecifieke toetredingskansen, leiden tot een groeiend beroep op de sociale zekerheidsregelingen, met name de AAW en de WAO, alsmede op de VUT-regelingen. Immers, de kansen om van deze regelingen gebruik te maken stijgen naarmate werknemers ouder zijn. Bij onveranderde leeftijdsspecifieke gebruikskansen en constante arbeidsparticipatiegraden op het niveau van 1990 zou het aantal AAW/WAO-ers tussen 1990 en 2010 toenemen van circa 880.000 tot tenminste 1.175.000. Onder dezelfde veronderstellingen zou het VUT-bestand in deze periode groeien van circa

140.000 tot 225.000 à 230.000. Behalve dat in de komende decennia het aantal uitkeringsgerechtigden dus zal toenemen, zullen door de vergrijzing ook de financiële lasten van de zorgvoorzieningen stijgen.

Het toenemend aantal uitkeringsgerechtigde niet-actieven in combinatie met een slinkende beroepsbevolking zal het verhoudingsgetal van draaglast en draagvlak ongunstig beïnvloeden. In 1990 constateerde de WRR dat de verhouding van het aantal uitkeringsgerechtigden ³⁰ tot het aantal werkenden in de periode 1990-2020 onder invloed van de demografische ontwikkeling, bij overigens gelijkblijvende omstandigheden, van 0,65 naar 0,93 zou toenemen. Deze becijfering was indertijd op de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 1989 gebaseerd ³¹. In dit rapport van de WRR is echter de demografische ontwikkeling de variabele. Figuur 3.3 toont het verloop van de verhouding tussen (uitkeringsgerechtigde) niet-actieven en werkenden in verschillende demografische varianten, uitgaande van gelijkblijvende sekse- en leeftijds-specifieke arbeidsparticipatiegraden op het niveau van 1990. De ratio zal, gegeven de vooronderstellingen, variëren binnen het gebied dat door de WRR-J- en WRR-O-prognosevarianten begrensd wordt. Hoewel de ratio zich in de WRR-I- en WRR-G-varianten iets gunstiger zou kunnen ontwikkelen, zijn deze niet afgebeeld omdat de kans dat de veronderstellingen van deze varianten gerealiseerd worden, beperkt is. Uit figuur 3.3 valt af te leiden dat de ratio de komende decennia continu zal verslechteren: deze bedroeg in 1990 0,47 en kan in 2035 variëren tussen 0,76 (in WRR-J) en 0,98 (in WRR-O).

Figuur 3.3 Totaal personen met AOW/WAO/AAW/VUT per werkende (kansen 1990)



Bron: WRR.

Overigens is de draaglast in figuur 3.3 beperkt tot het volume AAW/WAO-, AOW- en VUT-gerechtigden. Uitkeringsgerechtigden krachtens WW, Ziektewet en ABW zijn niet verdisconteerd omdat deze regelingen minder door de

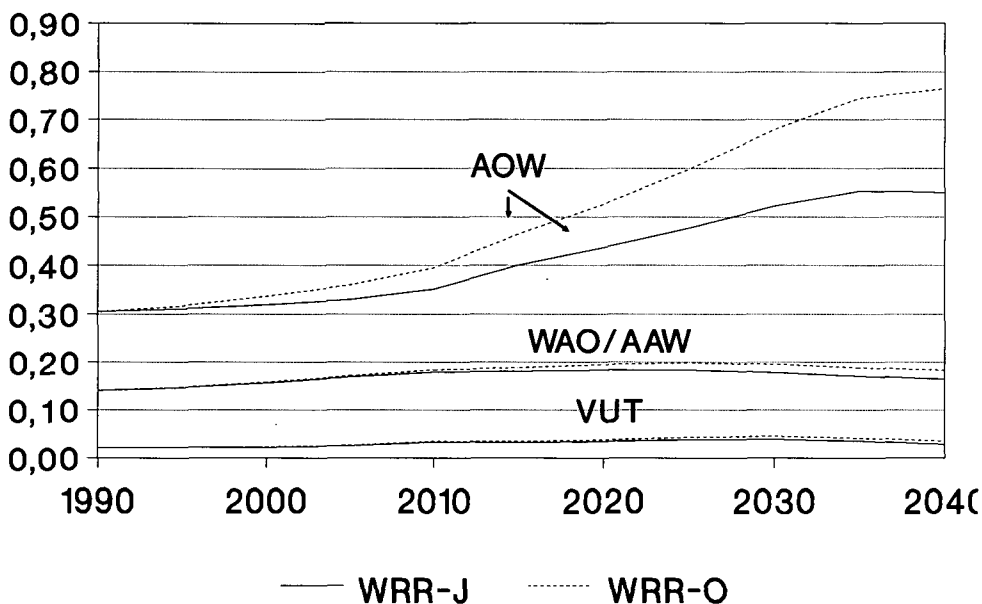
³⁰] Hieronder zijn verstaan personen die een uitkering ontvangen krachtens AOW, AWW, WAO, AAW, Ziektewet, WW of RWW, alsmede personen met een VUT-uitkering.

³¹] WRR, *Een werkend perspectief*, blz. 110-111.

demografische veroudering worden beïnvloed. De groeiende lasten van de zorgsector zijn evenmin verdisconteerd omdat gekozen is voor een berekening in personen en niet in geld. De in dit rapport gekozen benadering beoogt vooral het demografisch effect zichtbaar te maken en is dan ook niet zonder meer vergelijkbaar met de getalsverhouding tussen niet-actieven en actieven (de magische '86/100'-verhouding) die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doorgaans hanteert.

Tot omstreeks 2010 wordt de stijging van de draaglast/draagvlak-ratio bepaald door een toename van zowel het aantal arbeidsongeschikten, het aantal VUT-ers, als het aantal gepensioneerden per werkende (zie figuur 3.4). Na 2010 wordt de stijging van de draaglast/draagvlak-ratio echter in hoofdzaak veroorzaakt door een toenemend aantal gepensioneerden per werkende: de naoorlogse baby-boom bereikt dan de pensioengerechtigde leeftijd.

Figuur 3.4 Personen met AOW-, WAO/AAW-, respectievelijk VUT-uitkering per werkende (kansen 1990), 1990-2040



Bron: WRR.

In het voorgaande is ervan uitgegaan dat, behalve de demografische factor, de omstandigheden onveranderd blijven. Dit is echter niet vanzelfsprekend. Veranderingen in de sekse- en leeftijdsspecifieke niveaus van arbeidsparticipatie kunnen in de komende periode een aanzienlijke invloed op de ratio draaglast/draagvlak uitoefenen. Vooral de arbeidsongeschiktheidskansen wegen in dit verband zwaar. Als men erin zou slagen deze terug te dringen, wordt niet alleen het financieel-economisch draagvlak versterkt, maar verandert tegelijkertijd de maatschappelijke draaglast³².

De toekomstige arbeidsparticipatie, alsmede de verhouding tussen draaglast en draagvlak hangen eveneens samen met de ontwikkeling van economie en

^{32]} Zie hierover: WRR, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, 1990.

beleid. Wat dit laatste betreft, is in dit rapport aangesloten bij de drie economische scenario's die onlangs door het Centraal Planbureau in het kader van zijn Lange-Termijnverkenning zijn ontwikkeld: 'Balanced Growth' (BG), 'European Renaissance' (EUR) en 'Global Shift' (GS)³³. Deze scenario's bieden samenhangende toekomstbeelden, waarin een breed scala van variabelen is verdisconteerd. Elk scenario gaat uit van een eigen visie op de mondiale economische ontwikkeling. Deze drie wereldscenario's zijn vervolgens voor Nederland nader uitgewerkt. Wat betreft de demografische ontwikkeling hanteert het CPB in 'Balanced Growth' en 'European Renaissance' de CBS-middenvariant en in 'Global Shift' de CBS-middenvariant met extra immigratie.

In 'Balanced Growth' (BG) stimuleert de Nederlandse overheid meer marktwerking en concurrentie. Voorts is sprake van een fundamentele herijking van de verzorgingsstaat. In de sociale zekerheid wordt na 1995 de duur van loongerelateerde uitkeringen aanzienlijk beperkt. In de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn vanaf 2005 de in- en uitstroomkansen gelijk aan de niveaus die medio jaren '80 in West-Duitsland golden. Voorts vindt stapsgewijs de introductie plaats van een stelsel van negatieve inkomstenbelasting (c.q. een algemeen basisinkomen) voor alle volwassenen. Het wettelijk minimumloon wordt afgeschaft. Door deze ingrepen vermindert het aantal arbeidsongeschikten op den duur aanzienlijk. Bovendien wordt, mede door een individualisering van de belasting, een sterke stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen verwacht. De VUT-regelingen worden vervangen door een geïndividualiseerd systeem van flexibele pensionering, hetgeen de arbeidsparticipatie van ouderen (60+) stimuleert. In het 'Balanced Growth'-scenario groeit de totale arbeidsparticipatie het sterkst: van 66 procent in 1990 naar 73 procent in 2005 en 77 procent in 2015.

'European Renaissance' (EUR) betekent voor Nederland meer marktwerking en tevens een revitalisering en vernieuwing van de overlegeconomie. Het stelsel van sociale zekerheid blijft grosso modo intact, maar zal strenger worden uitgevoerd, zodat het aantal uitkeringsgerechtigden afneemt. Er komen een gematigde versobering van uitkeringen en een versterking van financiële prikkels tot stand. In 2005 zullen de instroomkansen voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen op het Westduits niveau van medio jaren '80 liggen. Prioriteit wordt in de verzorgingsstaat gelegd bij de ontwikkeling van een brede, collectief gefinancierde basisverzekering voor de zorg en bij de ouderdomsuitgaven. In 'European Renaissance' zal het aantal arbeidsongeschikten minder snel dalen dan in 'Balanced Growth'. Er wordt een behoorlijke toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen verwacht, zij het minder dan in 'Balanced Growth'. De VUT-gerechtigde leeftijd zal tussen 1995 en 2005 geleidelijk omhoog gaan, waardoor het aandeel ouderen in de beroepsbevolking stijgt. Uiteindelijk is de groei van de totale arbeidsparticipatie in 'European Renaissance' iets minder dan in 'Balanced Growth': van 66 procent in 1990 naar 71 procent in 2005 en 75 procent in 2015.

In 'Global Shift' (GS), tenslotte, worden fundamentele veranderingen in de sociale zekerheid vooralsnog uitgesteld. Kort na 2000 bereikt de sociaal-economische malaise een dieptepunt. Rigoreuze veranderingen worden dan noodzakelijk geacht. Na 2005 worden generieke kortingen op loongerelateerde uitkeringen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid doorgevoerd. Het wettelijk minimumloon wordt verlaagd. De hervormingen in 'Global Shift' zijn naar strekking en inhoud ongeveer gelijk aan die in 'Balanced Growth'-scenario. De koersverlegging is echter in 'Global Shift' abrupter. Tot 2005 genereert dit scenario een forse groei van het aantal arbeidsongeschikten. Bovendien stagneert de groei van de arbeidsdeelname van vrouwen. Het bereik van

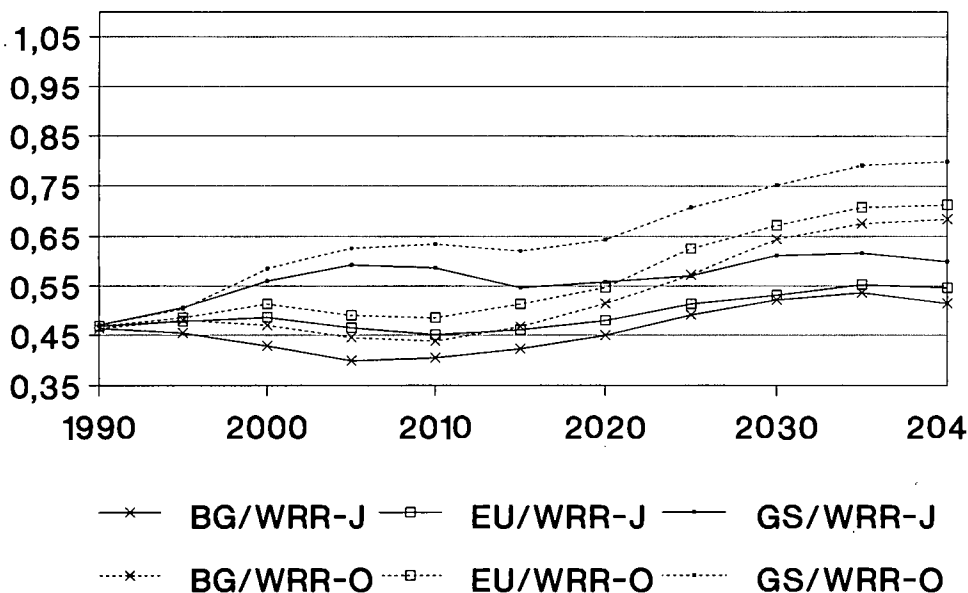
^{33]} CPB, *Nederland in drievoud; een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*, 's-Gravenhage, juni 1992.

de VUT-regelingen blijft ongewijzigd, zodat de arbeidsparticipatie van ouderen laag blijft. De totale arbeidsparticipatie ontwikkelt zich in 'Global Shift' van de drie scenario's het minst gunstig: van 66 procent in 1990, via 65 procent in 2005 naar 69 procent in 2015³⁴.

De scenario's van het Centraal Planbureau beogen niet de vermoedelijke ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolking te ramen. Primair gaat het om een berekening van het toekomstig aanbod van arbeid op basis van consistente verzamelingen gekozen veronderstellingen³⁵. Hoewel de uitkomsten van de berekeningen niet noodzakelijk met de meest waarschijnlijke ontwikkeling corresponderen, zijn de scenario's op zichzelf plausibel. Ze geven, ondanks een groot aantal onzekerheden in de veronderstellingen, ten minste een indruk van mogelijke ontwikkelingen in de arbeidsdeelname op langere termijn. De CPB-scenario's hebben 2015 als tijdshorizon. Voor een typering van economische ontwikkelingen reikt dit al heel ver in de toekomst. Voor demografische processen is de tijdshorizon echter nog langer. Om die reden is in dit rapport voor becijferingen na 2015 uitgegaan van constante economische parameters. Voor 'Global Shift' heeft dit tot gevolg dat het na 2005 inzettend economisch herstel niet wordt voltooid. In zoverre is dit op lange termijn een nogal pessimistisch scenario.

Figuur 3.5 laat zien hoe de ratio draaglast/draagvlak zich in de periode 1990-2040 in de drie economische scenario's van het CPB zal ontwikkelen. Voor elk van de drie scenario's staan de WRR-J-variant en de WRR-O-variant afgebeeld. Deze demografische varianten markeren de buitengrenzen van het gebied waarbinnen, gegeven een aantal vooronderstellingen, de draaglast/draagvlak-ratio zich in de economische scenario's zal bewegen.

Figuur 3.5 Totaal personen met AOW/WAO/AAW/VUT per werkende in de drie CPB-scenario's, 1990-2040



Bron: WRR.

³⁴] CPB, *Nederland in drievoud; een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*, 's-Gravenhage, juni 1992, Hoofdstuk 3, blz. 1-72.

³⁵] CPB, *De beroepsbevolking op lange termijn*, interne notitie (ongepubl.), 's-Gravenhage, 1991, blz. 6-7, 13.

De ontwikkeling van de draaglast/draagvlak-ratio in de economische scenario's zal verschillend zijn als gevolg van scenariospecifieke veronderstellingen ten aanzien van de arbeidsparticipatie. In het 'Balanced Growth'-scenario daalt de draaglast/draagvlak-ratio het eerst. Deze ratio ontwikkelt zich in dit scenario de eerstkomende decennia ook het meest gunstig. Na 1990 (0,47) zal de ratio de komende 20 jaar vrijwel continu dalen. In 2010 ligt zij tussen 0,40 (in WRR-J) en 0,44 (in WRR-O). De draaglast/draagvlak-ratio daalt het laatst en ontwikkelt zich het meest ongunstig in het 'Global Shift'-scenario. Als de daling hier omstreeks 2008 inzet, zal de ratio variëren tussen 0,60 (WRR-J) en 0,64 (WRR-O). In 'European Renaissance' beweegt de ratio zich de eerstkomende decennia in het tussengebied van 'Balanced Growth' en 'Global Shift', zij het dichter bij het eerste dan bij het laatste scenario. Uiteindelijk zal de ratio in 2040 tussen 0,51 (in BG/WRR-J) en 0,80 (in GS/WRR-O) kunnen variëren.

Een vergelijking tussen figuur 3.5 en figuur 3.3 laat zien dat het verloop van de draaglast/draagvlak-ratio in alle drie CPB-scenario's aanzienlijk gunstiger zal zijn dan in het scenario met constant gehouden participatiegraden op het niveau van 1990. In het laatste scenario volgt de ondergrens (WRR-J) in de periode tot 2040 globaal dezelfde koers als de bovengrens (GS/WRR-O) van de CPB-scenario's.

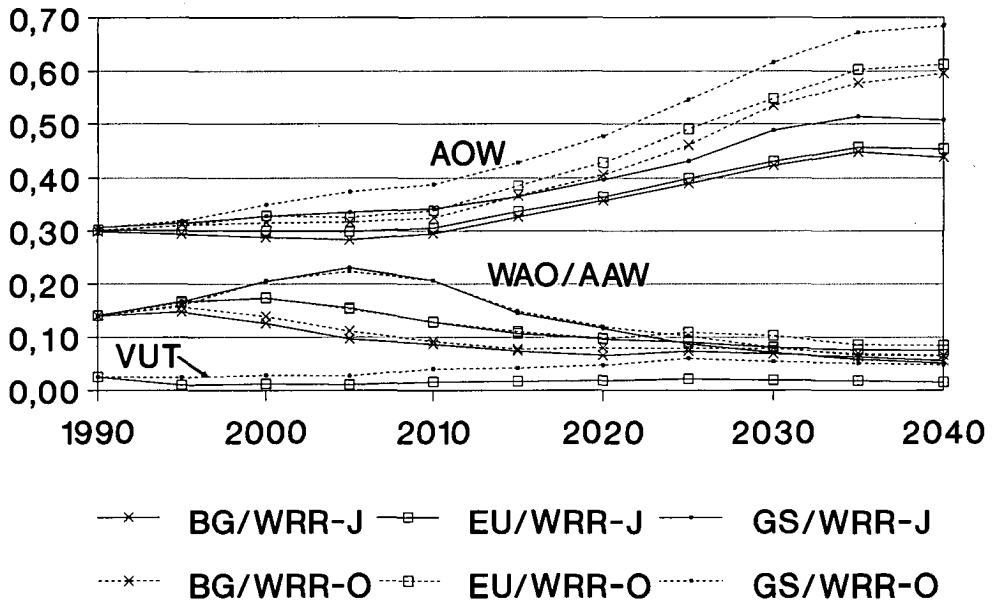
Het verloop van de draaglast/draagvlak-ratio wordt zowel door de economische als door de demografische ontwikkelingen beïnvloed. Tot omstreeks 2015 zijn de veronderstellingen inzake de economische ontwikkeling en de hierbij behorende participatiegraden in veel sterkere mate bepalend dan de veronderstellingen in de demografische prognosevarianten. Daarentegen neemt in latere decennia de invloed van de economische scenario's af, terwijl de gevoeligheid voor demografische prognosevarianten toeneemt. Dit is echter ten dele een artefact van de gehanteerde methode: na 2015 – de limiet van de CPB-prognoses – is verondersteld dat de verschillen in participatie tussen de drie economische scenario's gelijk blijven, terwijl de WRR-J- en WRR-O-varianten juist na 2010 sterk van elkaar gaan verschillen.

Inzicht in het relatieve gewicht van verschillende uitkeringsregelingen in de draaglast is noodzakelijk om te kunnen beoordelen in hoeverre het verloop van de draaglast/draagvlak-ratio beleidsmatig te beïnvloeden zal zijn. Op dit moment maakt de AOW veruit het grootste deel uit van de draaglast, op enige afstand gevolgd door de AAW/WAO en op grote afstand door de VUT-regelingen. Het is zeker dat de AOW-draaglast na 2010 sterk zal toenemen, wanneer de naoorlogse baby-boom de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Het aantal personen in de AOW is beleidsmatig nauwelijks te beïnvloeden (tenzij men aan de aanvangsleeftijd zou gaan sleutelen); het aantal arbeidsongeschikten en VUT-ters echter wel. In alle CPB-scenario's is ervan uitgegaan dat dit laatste inderdaad in belangrijke mate zal gebeuren; op korte termijn zou dit vooral in het 'Balanced Growth'-scenario het geval zijn. Figuur 3.6 biedt een uitsplitsing van figuur 3.5 naar AOW respectievelijk WAO/AAW en VUT. De verschillen tussen de scenario's wat betreft instroomkansen in de arbeidsongeschiktheids- en VUT-regelingen blijven na 2015 constant.

Het aantal gepensioneerden per werkende zal vooralsnog niet ingrijpend veranderen: in 1990 bedroeg dit 0,30 en in 2010 zal dit tussen 0,30 (in BG/WRR-J) en 0,39 (in GS/WRR-O) variëren. Daarna neemt dit getal echter snel toe: het kan in 2040 tussen 0,44 (BG/WRR-J) en 0,69 (GS/WRR-O) variëren.

Het aantal arbeidsongeschikten per werkende bedroeg in 1990 0,14. Na een aanvankelijke toename zal dit dalen als gevolg van beleidsmaatregelen, die in elk van de drie economische scenario's verschillend zijn. De daling komt het eerst in 'Balanced Growth', iets later in 'European Renaissance' en tenslotte

Figuur 3.6 Personen met AOW-, respectievelijk WAO/AAW- en VUT-uitkering per werkende in de drie CPB-scenario's, 1990-2040



Bron: WRR.

ook in 'Global Shift'. In 2007 zijn de verschillen tussen de scenario's maximaal (0,09 in BG/WRR-J en 0,22 in GS/WRR-O). Vervolgens zullen deze in 2015 variëren tussen 0,07 (in BG/WRR-J) en 0,15 (in GS/WRR-O). Nadien daalt de ratio in alle scenario's tot circa 0,07 in 2040.

Het aantal VUT-ters per werkende bedroeg in 1990 0,025. Dit cijfer zal, als gevolg van beleidsmaatregelen, in 'European Renaissance' en 'Balanced Growth' de komende jaren snel dalen. In de periode 1995-2005 zal het stabiliseren, om in latere decennia weer licht te stijgen. In 'European Renaissance' is de ontwikkeling het meest gunstig: het aantal VUT-ters per werkende bedraagt hier in 2033 maximaal 0,027 (EUR/WRR-O). Daarentegen is de ontwikkeling in 'Global Shift' aanzienlijk ongunstiger: vooral na 2007 neemt in dit scenario het aantal VUT-ters per werkende gestaag toe, tot 0,061 in 2026 (in GS/WRR-O), om vervolgens te gaan dalen.

Uit de figuren 3.5 en 3.6 kan worden afgeleid dat, zelfs als de komende decennia een aanzienlijke daling van het aantal arbeidsongeschikten en VUT-ters en een toename van de arbeidsparticipatie gerealiseerd worden, de ratio draaglast/draagvlak na 2010 een stijgende tendens blijft vertonen. Deze stijging wordt veroorzaakt door de sterke toename van het aantal AOW-gerechtigden. De vergelijking tussen enerzijds het scenario met constante participatiegraden op het niveau van 1990 (figuur 3.4), en anderzijds de CPB-scenario's (figuur 3.6) maakt duidelijk dat het aantal gepensioneerden per werkende na 2010 hoe dan ook zal stijgen. Het aantal gepensioneerden per werkende varieert in 2010, bij constant gehouden arbeidsparticipatie op het niveau van 1990, tussen 0,35 (in WRR-J) en 0,40 (in WRR-O). Bij verdiscontering van de CPB-scenario's ligt dit cijfer tussen 0,30 (in BG/WRR-J) en 0,39 (in GS/WRR-O). In 2040 ligt het aantal gepensioneerden per werkende in de CPB-scenario's circa 10 procentpunt lager dan in de varianten met constant gehouden participatiegraden op het niveau van 1990. Hoewel het aantal arbeidsongeschikten

en VUT-ers per werkende bij verdiscontering van de CPB-scenario's (vooral in 'Balanced Growth' en 'European Renaissance') aanzienlijk lager ligt dan in het scenario met constant gehouden arbeidsparticipatie, blijft het effect toch belangrijk achter bij de demografisch bepaalde toename van het aantal gepensioneerden per werknemer. Zoals reeds aangegeven, wordt deze conclusie echter enigszins getekend door het feit dat de CPB-scenario's slechts lopen tot 2015 en nadien constant zijn gehouden.

3.5 Conclusie

Dat de veroudering van de bevolking geen verschijnsel van de laatste decennia is, kwam in hoofdstuk 2 al aan de orde. De snelheid waarmee deze veroudering optreedt, is echter door het ouder worden van de naoorlogse geboortengolfcohorten en de daarna opgetreden scherpe daling van de geboorten sterk toegenomen en zal in de nabije toekomst alleen nog maar groter worden. Als gevolg van deze in historisch opzicht betrekkelijk unieke samenloop – omvangrijke leeftijdscohorten, vrijwel onmiddellijk gevolgd door veel kleinere – krijgt het structurele verouderingsproces van de Nederlandse bevolking een extra impuls. Het effect hiervan zal pas na het midden van de volgende eeuw zijn uitgewerkt. Het kan zelfs nog een lichte echo hebben in de volgende generaties: omvangrijke geboortengolven krijgen immers ceteris paribus meer kinderen dan kleinere cohorten. De extra impuls van het verouderingsproces manifesteert zich vooral in een toename van de grijze druk, de getalsverhouding tussen de 65-plussers en de 15- tot en met 64-jarigen. Deze toename doet zich voor in alle scenario's. De groene druk, het aantal 0- tot en met 14-jarigen als percentage van de 15- tot en met 64-jarigen zal in de komende decennia in sommige scenario's licht afnemen en in andere licht toenemen. Hier zijn de te verwachten ontwikkelingen echter minder spectaculair. Per saldo valt dus een voortgaande veroudering van de bevolking te verwachten. De mediane leeftijd stijgt van 34,65 jaar in 1991 tot 39,29 à 45,53 jaar in 2035; een stijging met 4½ tot bijna 11 jaar!

Het aantal 65-plussers zal tussen 1991 en 2035 ruwweg verdubbelen; het zal stijgen van 1,9 miljoen naar 3,6 à 4,1 miljoen. Hoe groot de aantallen 65-plussers de eerste helft van de komende eeuw zullen zijn is relatief zeker, omdat deze mensen nu al geboren zijn. Het percentage ouderen binnen de totale bevolking zal ergens tussen 2010 en 2015 het percentage jongeren overstijgen, en toenemen van 12,9 procent in 1991 tot 19,9 procent à 25,6 procent in 2035. Over het aandeel van de 65-plussers op de lange termijn bestaat meer onzekerheid. Dit aandeel is, behalve van de ontwikkeling van de sterfte, mede afhankelijk van de toekomstige geboorten- en migratiepatronen. Deze zijn relatief onzeker: bij een laag geboortenniveau en een laag migratiesaldo is de grijze druk vanzelfsprekend sterker dan wanneer geboortenniveau en migratiesaldo hoger zijn. De verwachting is dat na 2035 zowel het aantal ouderen als hun aandeel in de bevolking weer zullen afnemen omdat de kleinere cohorten van de jaren '70 dan de grens van 65 jaar zullen hebben bereikt, terwijl tegelijkertijd de omvang van de cohorten van de geboortengolf door sterfte fors zal verminderen. De percentages zullen echter veel hoger blijven liggen dan nu het geval is.

Alles wijst dus in één richting: van welke demografische variant ook wordt uitgegaan, veroudering van de bevolking zal in alle gevallen optreden. Dit feit heeft belangrijke gevolgen voor de verhouding tussen draaglast en draagvlak. De draaglast/draagvlak-ratio is een belangrijke indicator voor de collectief geregelde solidariteit tussen generaties. Deze ratio zal de komende decennia, bij overigens ongewijzigde omstandigheden, zeer sterk stijgen. De veroudering van de bevolking leidt tot een groeiend aantal AOW-gerechtigden en tot stijgende lasten in de zorgsector. De veroudering van de totale bevolking tekent zich ook af in de beroepsbevolking en zou tot een groeiend beroep op met name

de AAW/WAO- en VUT-regelingen leiden. Tegelijkertijd slinkt, mede door de ontgroening, het financieel-economisch draagvlak. Uiteraard zijn naast demografische, ook economische en beleidsfactoren mede bepalend voor de *mate* waarin zich deze ontwikkelingen zullen voordoen. De *richting* van de ontwikkelingen is evenwel volkomen duidelijk. Vanwege de consequenties die de veroudering voor de verhouding tussen draaglast en draagvlak zal hebben en vanwege het feit dat veel veranderingen geleidelijk moeten plaatsvinden, is het belangrijk dat de samenleving zich hierop tijdig instelt. In de komende hoofdstukken wordt ingegaan op verschillende mogelijkheden die hiervoor aanwezig zijn.

4.1 Inleiding

Aan het slot van het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de Nederlandse bevolking in de komende decennia hoe dan ook zal verouderen. Dit verouderingsproces heeft een nadelig effect op de verhouding tussen draagvlak en draaglast. Dit effect dient zo veel mogelijk te worden ondervangen. In de resterende hoofdstukken van dit rapport zal aan de orde komen welke beleidsopties hiertoe openstaan en hoe deze zouden kunnen worden uitgevoerd. In zeer globale termen geformuleerd, zijn er twee mogelijkheden, die elkaar overigens niet uitsluiten: een bevolkingsbeleid en een aanpassingsbeleid.

Met een bevolkingsbeleid zouden bepaalde demografische variabelen zodanig kunnen worden beïnvloed dat het verouderingsproces enigszins wordt afgeremd. Een voordeel hiervan zou zijn dat sommige, door de vergrijzing noodzakelijke aanpassingen in het maatschappelijk leven over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd en wellicht zelfs kunnen worden vermeden. In paragraaf 4.2 wordt allereerst nagegaan hoe tot dusverre in Nederland over het voeren van een bevolkingsbeleid is gedacht. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 gezien welke effecten een actief bevolkingsbeleid zou kunnen hebben op de samenstelling van de Nederlandse bevolking in de toekomst en welke overwegingen bij de eventuele keuze voor zo'n beleid een rol spelen. In het licht van de komende veroudering van de bevolking zouden bevordering van het aantal geboorten en bevordering van de immigratie van jongeren de voornaamste instrumenten van een bevolkingsbeleid zijn. Op elk van deze beide wordt dieper ingegaan.

Een tweede mogelijkheid om de nadelige effecten van de veroudering te ondervangen, is te vinden in aanpassing van een aantal maatschappelijke arrangementen. Zo kunnen bepaalde problemen worden opgevangen die het gevolg zijn van de veroudering van de bevolking¹. Uiteraard geldt dit vooral arrangementen waar de intergenerationele solidariteit een belangrijke rol speelt. Immers, niet op alle maatschappelijke terreinen doen de gevolgen van de vergrijzing zich in dezelfde mate voelen en niet op alle maatschappelijke terreinen is dus een accommoderend beleid nodig dat hierop inspeelt. In paragraaf 4.4 zal een beredeneerde keuze worden gemaakt van de in dit verband meest cruciale thema's, voortbouwend op wat hierover reeds in paragraaf 1.5.1. is opgemerkt. Vervolgens zullen de gekozen thema's in de hoofdstukken 5, 6 en 7 uitvoerig aan de orde komen.

4.2 Een actief bevolkingsbeleid

4.2.1 Wat is bevolkingsbeleid?

Met een bevolkingsbeleid wordt beoogd de demografische kernvariabelen (geboorte, sterfte en migratie) zodanig te beïnvloeden dat de omvang of de samenstelling van de bevolking, dan wel beide, beter overeenkomen met de wenselijk geachte situatie. In concreto kan hierbij worden gedacht aan het bevorderen dan wel afremmen van het aantal geboorten, bevorderen dan wel terugdringen van de mortaliteit, en bevorderen of afremmen van immigratie en emigratie.

^{1]} Vgl. B. Cantillon, 'Demografie en beleid'; *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, mei 1987.

De hier genoemde mogelijkheden zijn in de huidige Nederlandse context niet alle even realistisch. Gelet op de maatschappelijke effecten van ontgroening en vergrijzing, is een beleid dat erop zou zijn gericht het aantal geboorten af te remmen, voor Nederland niet erg zinvol. Bevordering van de mortaliteit kan op ethische gronden als doelstelling van overheidsbeleid worden verworpen. Eveneens om ethische redenen is het niet zinvol de reductie van mortaliteit te bezien in het licht van bevolkingsbeleid. Niettemin zouden dramatische ontwikkelingen in de medische wetenschap (bijv. het ontdekken van een afdoend medicijn tegen kanker) of het ontstaan van grote epidemieën (bijv. AIDS) wel degelijk consequenties voor omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking kunnen hebben en om stellingname van de overheid kunnen vragen. Dit laatste geldt zeker voor het euthanasievraagstuk, dat in dit verband eveneens vermelding verdient, maar waarvan het demografisch effect vermoedelijk verwaarloosbaar klein zal blijven. Dergelijke kwesties blijven in dit rapport echter buiten beschouwing.

Als reële opties voor een actief bevolkingsbeleid blijven zo over: het bevorderen van het aantal geboorten en het bevorderen dan wel tegengaan van immigratie en/of emigratie. Het Nederlandse beleid ten opzichte van deze demografische variabelen wordt geschetst in paragraaf 4.2.2. Dit blijkt, mede vanwege zijn uitermate zwak interveniërend karakter, niet erg succesvol te zijn geweest, gemeten aan de indertijd geformuleerde doelstellingen. Daarom wordt in paragraaf 4.3. bezien of alternatieve beleidsmaatregelen misschien de gestelde doelen naderbij kunnen brengen.

Voordien dient nader te worden verkend wat nu precies kan worden verstaan onder een bevolkingsbeleid. In zijn dissertatie 'Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag' geeft Leeuw als omschrijving 'het geheel van overheidsmaatregelen en voorstellen dat ofwel ten doel heeft demografisch relevant gedrag te beïnvloeden, ofwel, zonder dit doel te hebben, met een invloed op dit gedrag rekening houdt of een dergelijke invloed verwacht'². Deze omschrijving is breed: zeer veel overheidsmaatregelen kunnen zo onder de noemer bevolkingsbeleid worden gerangschikt. Van belang is dan ook het onderscheid tussen een beperkte en een ruime opvatting van bevolkingsbeleid, waarop onder meer Van Nimwegen wijst³. In de beperkte opvatting is bevolkingsbeleid 'het geheel van overheidsmaatregelen dat specifiek tot doel heeft de demografische ontwikkeling te beïnvloeden'. In de ruime opvatting omvat bevolkingsbeleid 'alle overheidsmaatregelen die, bedoeld of onbedoeld, invloed uitoefenen op het verloop van de demografische ontwikkeling'.

Men zou geneigd zijn de ruime opvatting te verwerpen als te breed en onwerkbaar, en daarom te kiezen voor de beperkte omschrijving. In dit laatste geval kan men dan denken aan maatregelen als verhoging van de kinderbijslag, aan (extra) uitkeringen bij de geboorte van een derde kind, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk het geval is, of aan het actief bevorderen van de emigratie, zoals Nederland in de jaren '50 deed. Dergelijke maatregelen hebben expliciet en exclusief ten doel het aantal geboorten te bevorderen, respectievelijk de bevolkingsdruk te verminderen.

Er zijn echter maatregelen denkbaar waarmee behalve bevolkingspolitieke ook andere doelstellingen kunnen worden nagestreefd. Zo worden uitbreiding van kinderopvang en verbetering van regelingen voor ouderschapsverlof in bepaalde situaties, bijvoorbeeld in Zweden, primair gepresenteerd als bevorderlijk voor het aantal geboorten. Vrijwel dezelfde maatregelen worden in Nederland daarentegen vooral gezien als instrumenten ter bevordering van de

²] F.L. Leeuw, *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag*; dissertatie, Leiden, 1983.

³] N. van Nimwegen, *Bevolkingspolitiek*; Cahier Bio-Wetenschappen, januari 1984.

arbeidsparticipatie van vrouwen. Ook in de tijd bezien kunnen dezelfde instrumenten worden ingezet ter verwezenlijking van uiteenlopende doelstellingen. Terwijl de Nederlandse regering in de jaren '50 de emigratie bevorderde in het kader van haar bevolkingsbeleid, stimuleert zij thans het vertrek van bepaalde categorieën oudere allochtonen in het kader van het minderhedenbeleid. Dezelfde maatregelen kunnen dus soms een bevolkingspolitiek doel dienen en soms een ander doel. Dit zou een overweging kunnen zijn om de ruime omschrijving van bevolkingsbeleid te volgen: niet het doel van de maatregel is dan maatgevend, maar het effect ervan. Een nadeel van deze benadering is evenwel dat zeer veel vormen van overheidsbeleid potentieel consequenties hebben voor omvang en samenstelling van de bevolking. Een te ruime interpretatie van bevolkingsbeleid maakt hantering van deze term weinig zinvol.

Op deze plaats is het niet van wezenlijk belang te kiezen voor een ruime dan wel een beperkte interpretatie van bevolkingsbeleid. Wel van belang is de constatering dat het voeren van een actief bevolkingsbeleid in westerse, gesecculariseerde en geïndividualiseerde samenlevingen over het algemeen een gevoelige zaak is. Uit onderzoek blijkt dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking van mening is dat het beïnvloeden van de bevolkingsontwikkeling geen taak is voor de overheid; deze zelfde opinie overheerst ook elders in West-Europa⁴. In dit verband wordt overigens vooral gedacht aan maatregelen ter regulering van de vruchtbaarheid: het krijgen van kinderen wordt over het algemeen als een zodanig persoonlijke aangelegenheid gezien dat de overheid hierop geen invloed dient uit te oefenen.

Dit laatste geldt niet voor het migratiebeleid. Immigratie en emigratie zijn wel degelijk mede bepalend voor omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking en de mogelijkheden voor beïnvloeding van overheidswege zijn hier in beginsel groter dan bij een geboortenbevorderend beleid. Klassieke immigratielanden als Canada, de Verenigde Staten en Australië hebben gedurende bepaalde fasen in hun bestaan immigratie welbewust gehanteerd als middel om de bevolking sneller te laten groeien dan langs natuurlijke weg mogelijk bleek, dan wel om vergrijzing van hun bevolking tegen te gaan. Ook de Franse geschiedenis kent bepaalde episodes waarin immigratie om bevolkingspolitieke overwegingen is bevorderd. In Nederland spelen bevolkingspolitieke overwegingen in het migratiebeleid over het algemeen niet zo'n prominente rol, behalve toen in de jaren vijftig de emigratie expliciet werd bevorderd. De laatste tijd hoort men wel pleiten voor meer immigratie om hiermee het vergrijzingsproces af te remmen. In paragraaf 4.3.3 wordt bezien hoe zinvol dergelijke pleidooien zijn.

4.2.2 Het Nederlandse bevolkingsbeleid na de Tweede Wereldoorlog

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd Nederland geconfronteerd met enkele tamelijk ingrijpende demografische ontwikkelingen. Enerzijds was er de geboortengolf, die in 1946 aanving en tot in de vroege jaren '60 voortduurde, anderzijds was er een sterke toename van de emigratie, vooral in de jaren '50. Tussen 1951 en 1960 emigreerden ruim 320.000 Nederlanders naar klassieke immigratielanden als Canada, Australië, de Verenigde Staten en, in mindere mate, Nieuw Zeeland, Zuid-Afrika en enkele Zuidamerikaanse landen⁵. De emigratiepiek viel in 1952. Elich wijst erop dat pas in de jaren hierna een actief emigratiebevorderend beleid tot stand kwam met als doel een jaarlijks emigratiesaldo van 40.000 te bereiken. Dit beleid is dus veeleer volgend dan

⁴] H. Moors e.a., *Opvattingen over het bevolkingsvraagstuk en de acceptatie van beleid*; NIDI rapport nr. 7, 's-Gravenhage, 1989.

⁵] J.H. Elich, *Aan de ene kant, aan de andere kant; De emigratie van Nederlanders naar Australië 1946-1986*; dissertatie Leiden, 1987, blz. 35.

richtinggevend geweest en het streefcijfer is nooit bereikt. Als gevolg van de stijgende welvaart aan het einde van de jaren '50 namen push-factoren om te emigreren af. Vervolgens ontstond in de jaren '60 een tekort aan arbeidskrachten, zodat de werkgeversorganisaties zich tegen het emigratiebeleid begonnen te verzetten. Het emigratiebevorderende beleid werd dan ook langzaam teruggeschroefd en uiteindelijk stopgezet⁶.

Emigratiebevordering werd in de jaren '50 mede noodzakelijk geacht vanwege de hoge vruchtbaarheid en de snelle bevolkingsgroei die hiervan het gevolg was. Emigratie zou deze groei indirecte weg afremmen en zo de bevolkingsdruk enigszins wegnemen. Een directe beïnvloeding van de vruchtbaarheid door overheidsmaatregelen was in deze periode niet aan de orde. Er bestond in brede kring een taboe op geboortenbeperking en dit gold nog sterker voor geboortenbeperkende maatregelen door de overheid. Langzaam vond een kentering plaats. Geboortenregeling werd bespreekbaar en daardoor groeide de aandacht voor de factor vruchtbaarheid in de discussies over wat in die jaren 'het bevolkingsvraagstuk' heette. Het CBS voorspelde nog in 1966 dat Nederland in het jaar 2000 ongeveer 21 miljoen inwoners zou tellen. De Rijksplanologische Dienst waarschuwde voor de gevolgen van de snel groeiende bevolking en de hoge bevolkingsdichtheid in Nederland.

In brede kring herleefde de angst dat Nederland te 'vol' zou worden. Ook rond de laatste eeuwwisseling heerste een dergelijke angst reeds⁷. Van Rooijen schreef in 1965: 'Hoewel ons geboortencijfer in vergelijking met de dertiger jaren niet bijzonder hoog kan worden genoemd, zijn wij zodanig in tal en last toegenomen, dat het niemand euvel wordt geduid wanneer hij het zware woord 'overbevolking' laat vallen. Er is wel de grote troost dat onze zeer dichte bevolking de welvaart blijkt niet in de weg staat; er zijn zelfs economieën, die staande houden, dat de welvaart juist bij een snel toenemende bevolking zeer gebaat is. Anderzijds baart de natuurbescherming veel zorg, slinkt de recreatieruimte terwijl de behoefte stijgt; duurt de woningschaarste voort zonder de zekerheid van het einde op korte termijn.'⁸ Ook schetste hij een visioen over de 21ste eeuw: 'Diep in ons leeft de overtuiging dat onze voortvarende bevolkingsontwikkeling na het jaar 2000 niet abrupt een einde zal nemen. Veeleer hoort men reeds fluisteren dat de volgende eeuw tientallen miljoenen aan ons inwonertal zal toevoegen.'⁹ Kort nadien zette zich een spectaculaire daling in van het geboortencijfer. De vraag of in Nederland overbevolking dreigde, verloor enigszins aan importantie, maar verdween niet van de agenda. Ook thans duikt zij nog regelmatig op, maar dan vooral in discussies over de toelating van migranten.

De geschetste ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren zestig en de hiermee samenhangende onzekerheden vormden mede aanleiding voor de instelling van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk in 1972. Deze kreeg als opdracht de structuur van de Nederlandse bevolking te onderzoeken en te beschrijven. Ook diende zij na te gaan welke veranderingen in structuur en omvang waren te verwachten en wat hiervan de oorzaken en de gevolgen zouden kunnen zijn. Het in 1977 verschenen rapport van de commissie bevatte

⁶] J.H. Elich, op. cit., blz. 101 e.v.; zie ook: H.J. Heeren, 'Vraagstukken van bevolkingsbeleid'; *Bevolking en Gezin*, 1985, 1, blz. 41-50.

⁷] Zie o.a. Ph. van Praag, 'De weerklank van de bevolkingstheorie van Malthus in Nederland'; *Bevolking en Gezin*, 1980, nr. 1, blz. 121-135; en: Ph. van Praag, 'Het politiek debat over armoede en geboortenbeperking in het algemeen Nederlandsch Werklieden-Verbond (1879-1882)'; in: M. Campfens, M. Schrevel en F. Tichelman (red.), *Op een beteren weg: Schetsen uit de geschiedenis van de arbeidersbeweging*; Amsterdam, Van Gennep, 1985, blz. 60-74.

⁸] J.P. van Rooijen, 'Overbevolking'; in: *Veel en vol; aspecten van pro- en recreatie in Nederland*, Eltheto Brochurereeks nr. 18, 6e jaargang, 1965, blz. 4-13.

⁹] J.P. Van Rooijen, op. cit., blz. 7.

talrijke beleidsaanbevelingen ten aanzien van het bevolkingsvraagstuk¹⁰. De voornaamste conclusie was dat zo snel mogelijk een einde moest komen aan de natuurlijke bevolkingsgroei. Een voorlopige verlaging van het fertiliteitsniveau tot circa 1,5 à 1,8 was gewenst. Op de lange duur zou de fertiliteit weer moeten stijgen tot het vervangingsniveau van 2,1. Uiteindelijk zou dit resulteren in een qua omvang en leeftijdsopbouw min of meer stationaire bevolking. Opmerkelijk is dat in de vijf jaar dat de Staatscommissie aan het werk was (1972-1977) het vruchtbaarheidscijfer daalde van 2,1 tot minder dan 1,5. De voornaamste aanbeveling van de commissie was dus reeds gerealiseerd toen haar eindrapport verscheen, en wel zonder bewust beleid¹¹.

Ook ten aanzien van de migratie formuleerde de Staatscommissie een aantal aanbevelingen. Zij stelde onder meer dat het migratiesaldo niet zou mogen leiden tot een duidelijke groei van de bevolking. Basis voor dit standpunt was het uitgangspunt dat Nederland geen immigratieland kon zijn vanwege de reeds zeer hoge bevolkingsdruk en de druk op het leefmilieu. Andere aanbevelingen waren het beperken van de noodzaak van buitenlandse arbeid, een restrictief toelatingsbeleid en een actief stimuleringsbeleid ten aanzien van emigratie.

Opmerkelijk is dat de commissie weliswaar bepaalde wenselijkheden formuleerde met betrekking tot omvang, samenstelling en ontwikkeling van de Nederlandse bevolking, maar dat zij naliel duidelijke en concrete maatregelen aan te geven waardoor deze wenselijkheden zouden kunnen worden verwezenlijkt. De commissie formuleerde wel doelstellingen voor een bevolkingsbeleid, maar gaf geen instrumenten aan, zeker niet voor een bevolkingsbeleid in enge zin. Wel werden enkele maatregelen aanbevolen die men zou kunnen plaatsen binnen een bevolkingsbeleid in ruime zin. Het te verwachten effect hiervan op de feitelijke demografische ontwikkelingen was niet op voorhand duidelijk, zoals bijvoorbeeld in het voorstel de kinderbijslag voor oudere kinderen te integreren met de studiefinanciering. Van andere maatregelen die de commissie voorstelde, is het effect op de bevolkingsontwikkeling weliswaar duidelijker, maar zij werden desondanks niet primair met bevolkingspolitieke argumenten aanbevolen. Als voorbeelden zijn hier te noemen de liberalisatie van abortus en de ruimere beschikbaarstelling van voorbehoedmiddelen. Per saldo kan men vaststellen dat de Staatscommissie, ondanks haar pleidooi voor de wenselijkheid van een actief bevolkingsbeleid, wel inzag dat zo'n beleid niet goed mogelijk was en daarom de facto de voorkeur gaf aan een beleid dat zich aanpast aan de feitelijke bevolkingsontwikkeling.

De Interdepartementale Commissie Bevolkingsvraagstuk (ICB), die in 1977 werd ingesteld nadat de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk haar werk had beëindigd, kreeg vooral studietaken. Zij moest de aanbevelingen gaan bestuderen, informatie verzamelen betreffende het bevolkingsvraagstuk ter voorbereiding van een algemeen beleid, en voortgangsrapporten opstellen¹². Een van haar eerste taken werd de formulering van een regeringsstandpunt bij het rapport van de Staatscommissie. Dit standpunt verscheen in 1979 en werd in 1983 op onderdelen nader uitgewerkt¹³.

^{10]} Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, *Bevolking en Welzijn in Nederland; eindrapport van de staatscommissie voor het bevolkingsvraagstuk*; 's-Gravenhage, 1977.

^{11]} Zie o.a.: J. de Beer, 'Geboortentontwikkeling wordt beïnvloed door vertrouwen in de economie'; *Maandstatistiek voor de Bevolking* 1991/9, blz. 25-30.

^{12]} Zie o.a.: Interdepartementale Commissie Bevolkingsbeleid, *Over Bevolking en Welzijn; voortgangsrapport van de Interdepartementale Commissie Bevolkingsbeleid*; 's-Gravenhage, 1982.

^{13]} Brief van de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne over het bevolkingsvraagstuk; Tweede Kamer 1978/1979, 15 552, nr. 1, alsmede Brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, over het bevolkingsvraagstuk; Tweede Kamer 1982/1983, 15 552, nr. 2.

Kern van het regeringsstandpunt was dat de bevolkingsgroei een halt moest worden toegevoerd. De voorkeur ging uit naar een stationaire bevolking waarvan de omvang iets beneden de 14 miljoen inwoners zou liggen, enkele honderdduizenden minder dan de feitelijke omvang van toen. Een geboortenbevorderend beleid werd dan ook niet nodig geacht, maar de mogelijkheid werd opgehouden dat hieraan in de toekomst wel behoefte zou kunnen ontstaan, vooral als de fertiliteit niet spontaan zou gaan stijgen. In dat geval zou een actiever geboortenbevorderend beleid misschien de oplossing zijn. Vanuit dit perspectief werd onderzoek noodzakelijk geacht naar de mogelijkheden om demografische processen te beïnvloeden met behulp van verschillende beleidsinstrumenten. Net als de Staatscommissie, formuleert dus ook de regering een concrete doelstelling voor bevolkingsbeleid, maar evenals de commissie meent zij dat het (vooralsnog) niet noodzakelijk is een actief beleid te voeren om deze doelstelling te verwezenlijken. Opmerkelijk is bovendien dat bij de term 'actief bevolkingsbeleid' de betekenis inmiddels was verschoven van *geboortenbeperking* naar *geboortenbevordering*.

Ten aanzien van internationale migratie had de regering in 1979 al expliciet gekozen voor een restrictief toelatingsbeleid¹⁴. De veranderende economische omstandigheden hadden de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten doen verminderen. Langzamerhand was het besef gegroeid dat veel van de reeds aanwezige immigranten in Nederland zouden blijven, in tegenstelling tot wat voordien werd gedacht. Als gevolg hiervan zou de bevolkingsomvang, zeker op de korte en middellange termijn, nog verder boven het door de overheid geformuleerde streefcijfer komen liggen dan reeds het geval was. Zo versterkten economische en bevolkingspolitieke argumenten voor een restrictief immigratiebeleid elkaar.

Het laatste regeringsstandpunt inzake het bevolkingsvraagstuk dateert van 1988¹⁵. Geconstateerd werd toen dat het vruchtbaarheidsniveau nog steeds ver beneden het vervangingsniveau lag en dat er geen aanleiding was om aan te nemen dat dit in de nabije toekomst zou veranderen. Toch vond de regering dit nog geen voldoende reden om van haar non-interventiebeleid af te wijken. Wel stelde zij nadrukkelijker dan voordien dat de voorwaarden voor het stichten van een gezin dienden te worden verbeterd. Gebleken is dat het aantal kinderen dat potentiële ouders wensen in de praktijk niet wordt gerealiseerd. Een van de redenen zou zijn dat ouderschap in concurrentie treedt met andere levensopties, zoals opleiding en een baan buitenshuis. De omstandigheden zijn dusdanig dat combineren van de verzorging van kinderen en, bijvoorbeeld, een betaalde werkkring moeilijk is. In toenemende mate wordt gekozen voor een baan of een opleiding en niet voor kinderen. Op grond van deze overwegingen stelde de regering dat er omstandigheden geschapen moesten worden, binnen het bredere kader van het emancipatiebeleid, die het voor (potentiële) ouders gemakkelijker maken om verzorging en opvoeding van kinderen te combineren met andere activiteiten. Bovendien moesten geen beleidsmaatregelen genomen worden die de perceptie van de waarde van het ouderschap en de financiële last die daarmee samenhangt negatief zouden kunnen beïnvloeden. Mede als uitvloeisel van deze stellingname zijn de laatste jaren enkele maatregelen van kracht geworden, zoals meer subsidies en faciliteiten voor de opvang van kleine kinderen, de invoering van de Wet ouderschapsverlof en de uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Hoewel het migratiesaldo vanaf het midden van de jaren '80 weer fors stijgt, en de migratie thans voor ruim een derde bepalend is voor de bevolkingstoename, houdt de regering zich in haar standpunt van 1988 over dit aspect op de vlakte.

¹⁴] Vreemdelingenbeleid: notitie van de staatssecretaris van Justitie; Tweede Kamer 1978/1979, 15 649, nrs. 1-2.

¹⁵] Brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen over het bevolkingsvraagstuk; Tweede Kamer 1987/1988, 15 552, nr. 13.

Zij stelt vast dat de toename van de immigratie leidt tot uitstel van het tijdstip waarop de bevolkingsomvang zal gaan dalen. Ook uit zij twijfels over de vraag of het doel van een stationaire bevolking op het niveau van iets minder dan 14 miljoen inwoners binnen de afzienbare toekomst kan worden bereikt. De in hoofdstuk 3 besproken prognoses geven alleszins aanleiding tot zulke twijfels.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Nederlandse regering in de afgelopen decennia nooit een krachtig bevolkingsbeleid heeft willen voeren. Regelmatig zijn bepaalde doelstellingen geformuleerd inzake de meest gewenste bevolkingsomvang. Echter, deze doelstellingen vormen ofwel een bekrachtiging van reeds bestaande trends in de bevolkingsontwikkeling (emigratie in de jaren '50, dalend geboortecijfer in de jaren '70), ofwel zij worden in een zodanig verre toekomst geprojecteerd dat vooralsnog een afwachtende houding kan worden aangenomen. Aldus wordt het voeren van een actief bevolkingsbeleid, een in Nederland nogal controversieel thema, overbodig. Voor zover maatregelen op andere beleidsterreinen demografische consequenties hebben, worden deze zelden in de afweging betrokken, of hooguit op een ad hoc basis. Zo kan het gebeuren dat emancipatie, met name een evenwichtiger verdeling van betaald en onbetaald werk binnen het huishouden, in 1977 wordt gepresenteerd als een geboortenbeperkende maatregel en in 1987 als een geboortenbevorderende^{16]} Kortom, demografische ontwikkelingen worden veeleer gezien als zaken die de samenleving 'overkomen' dan als grootheden die voor beïnvloeding vatbaar zijn. In beslissingen over beleid zijn demografische argumenten zelden doorslaggevend.

Ondanks de tamelijk terughoudende stellingname van de overheid inzake het bevolkingsbeleid gedurende de afgelopen decennia, loopt als een rode draad door de discussies hierover de gedachte dat Nederland 'vol' zou zijn. Deze gedachte diende in de jaren '50 als argument ter bevordering van de emigratie, vanaf de jaren '60 als uitgangspunt voor een strikt beleid inzake ruimtelijke ordening, in de jaren '70 als argument om het geboortecijfer terug te dringen, en in de jaren '80 steeds nadrukkelijker als motief voor restricties in de immigratie. De gedachte dat Nederland vol is, leeft zelfs al sinds het einde van de vorige eeuw. Toen had Nederland slechts 5 miljoen inwoners, thans meer dan 15 miljoen. Opmerkelijk zijn in dit verband de resultaten van een eind 1992 door Elsevier gepubliceerde enquête^{17]}. Het NIPO heeft in opdracht van dit blad een onderzoek uit 1966 over dit onderwerp opnieuw uitgevoerd. Het bleek dat zowel in 1966 als in 1992 het percentage inwoners dat Nederland 'vol' acht, 57 bedroeg. Het is dus niet gestegen, ondanks een bevolkingstoename van drie miljoen in de tussenliggende periode en ondanks, bijvoorbeeld, een verdrievoudiging van het aantal kilometers snelweg en een bijna verviervoudiging van het aantal auto's. Men mag hieraan de conclusie verbinden dat, hoewel Nederland onmiskenbaar een dicht bevolkt land is, de wijze waarop de bevolking die dichtheid ervaart, kennelijk niet recht evenredig is aan de feitelijke ontwikkelingen. Opmerkelijk is ook dat in 1992 het gevoel van volheid onder de oudere inwoners van Nederland aanzienlijk sterker blijkt te leven dan onder de jongere.

^{16]} Vergelijk bijvoorbeeld aanbeveling 23 van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk met het regeringsstandpunt uit 1988 (zie noot 15).

^{17]} 'Is Nederland vol?', *Elsevier*, jrg. 48, nr. 46, 14 november 1992.

4.3 Effectiviteit van een actief bevolkingsbeleid

4.3.1 Determinanten van bevolkingsbeleid

Het is opvallend dat, wanneer in Nederland standpunten inzake het bevolkingsbeleid aan de orde zijn, vrijwel altijd wordt gesproken over de meest wenselijke omvang van de bevolking en niet over de samenstelling, met name de leeftijdsopbouw. Het streven naar een kleinere bevolking is thans formeel nog altijd een doelstelling van het regeringsbeleid, ook al lijkt de verwezenlijking ervan geen hoge prioriteit te hebben. Men dient zich echter te realiseren dat een kleinere bevolking vrijwel zeker ook een oudere bevolking zal zijn, met alle nadelige gevolgen voor de verhouding tussen draagvlak en draaglast. Redenerend vanuit de gedachte dat een jongere bevolking weliswaar omvangrijker is dan een oudere, maar tegelijkertijd per hoofd voor minder zware maatschappelijke lasten wordt gesteld, is de raad nagegaan of het zinvol zou zijn de huidige beleidsprioriteiten, ook al blijven deze veelal impliciet, enigszins te verleggen. De vraag in dit verband is of het zin heeft via een actief bevolkingsbeleid te streven naar een iets sterkere bevolkingsgroei, teneinde zo het vergrijzingsproces te vertragen of wellicht te stoppen.

Twee mogelijkheden staan in dit verband open: bevordering van het aantal geboorten en bevordering van de immigratie. Op beide wordt hierna uitvoerig ingegaan. Een derde optie zou bevordering van de emigratie zijn, net als in de jaren '50. In de huidige tijd lijkt dit echter een niet zeer kansrijke optie. De weinige landen in de wereld die nog een enigszins ruimhartig toelatingsbeleid voor immigranten voeren, zijn primair geïnteresseerd in werkenden met goede beroepskwalificaties. Hiervan is in Nederland niet bepaald een overschot. Denkbaar zou ook zijn dat oudere Nederlanders zich in de toekomst na hun pensionering op grotere schaal dan thans buiten Nederland vestigen, bijvoorbeeld aan de zuidelijke kusten van de Europese Gemeenschap. Weliswaar zal hierdoor de vergrijzing van de Nederlandse bevolking iets kunnen worden vertraagd, maar een oplossing voor de draaglastproblematiek vormt het niet. De betrokkenen zullen hun Nederlandse pensioen en AOW-uitkering in het buitenland blijven ontvangen en aldaar consumeren! Ook valt niet uit te sluiten dat zij op hoogbejaarde leeftijd, bij een groeiende kans op hulpbehoevendheid, weer naar Nederland zullen terugkeren. Bevordering van de emigratie lijkt momenteel geen reële oplossing voor de geschetste problematiek.

4.3.2 Geboortenbevordering

Om te bezien wat het effect kan zijn van een substantiële verhoging van het geboortencijfer heeft de raad het CBS gevraagd de bevolkingsprognose 1992 te herberekenen met een totaal vruchtbaarheidscijfer van 2,1, dat wil zeggen bij een vruchtbaarheid op het vervangingsniveau, welke in het jaar 2000 zou moeten worden bereikt en vanaf dan zou blijven gelden. Dit scenario is als de WRR-G-variant gepresenteerd in hoofdstuk 3. Uit tabel 3.8 blijkt dat bij deze variant de mediane leeftijd van de bevolking in het jaar 2010 zou liggen op 39,37 jaar, tegenover 40,44 jaar volgens de middenvariant van de standaardbevolkingsprognose van het CBS (CBS-M). De afhankelijkheidsratio bedraagt volgens de WRR-G-variant in hetzelfde jaar 52,83, en volgens de CBS-M-variant 48,47. Vooral nog leidt een hoger geboortencijfer dus tot een zwaardere en niet tot een lichtere draaglast, uiteraard omdat het aantal afhankelijke kinderen toeneemt. Op de veel langere termijn zijn de effecten echter gunstiger: in 2050 bedraagt de mediane leeftijd volgens de WRR-G-variant 38,63 jaar en volgens de CBS-M-variant 44,18 jaar. De afhankelijkheidsratio's zijn nagenoeg gelijk (59,53, resp. 59,84), maar de grijze druk is in de WRR-G-variant lichter: 29,03 tegenover 33,69 in de CBS-M-variant.

Aannemend dat ook in 2050 ouderen een zwaardere belasting voor het draagvlak zullen vormen dan jongeren, kan men inderdaad concluderen dat een verhoging van het geboortecijfer de demografische last zou verlichten, zeker op termijn. Echter, de 'prijs' die hiervoor zou moeten worden betaald, is een bevolkingsomvang van 19,03 miljoen in 2050 bij de WRR-G-variant, tegenover een bevolking van 16,43 miljoen in hetzelfde jaar volgens de CBS-M-variant. Een toename van de geboorten zou dus wel tot een jongere bevolking leiden, maar ook tot een omvangrijker bevolking. Overigens ligt de mediane leeftijd van de Nederlandse bevolking thans op 34,66 jaar. Zelfs bij de WRR-G-variant is dus nog altijd sprake van een aanmerkelijke veroudering van de bevolking als geheel.

Blijft nog de vraag of een verhoging van het totale vruchtbaarheidscijfer tot 2,1 een realistische optie is. De tendens, zo bleek in hoofdstuk 2, is in dit opzicht veeleer dalend dan stijgend. Weliswaar is de daling van het geboortecijfer de laatste jaren enigszins gestagneerd, maar vooralsnog is onduidelijk of dit een terugkeer van de wens naar een groter kindertal weerspiegelt. Wellicht is ook sprake van een 'inhaaleffect' onder vrouwen die het krijgen van kinderen eerder hadden uitgesteld. Tussen de huidige situatie en de aanname in de WRR-G-variant gaapt nog altijd een kloof van bijna 0,5 kind per vrouw. De helft van alle vrouwen zou dus één kind meer moeten krijgen dan thans, wil de WRR-G-variant werkelijkheid worden.

Dit lijkt niet zeer waarschijnlijk. In Frankrijk, bijvoorbeeld, waar al jaren een actief geboortenbevorderend beleid wordt gevoerd en waar op dit punt zeer gunstige voorwaarden bestaan, ligt het geboortecijfer slechts ongeveer 0,3 kind per vrouw hoger dan in Nederland (zie tabel 2.3). Men schat dat het Franse beleid verantwoordelijk is voor 0,2 additioneel kind per vrouw: één op de vijf vrouwen in Frankrijk zou dus tot een extra kind besluiten vanwege de geboortenbevorderende maatregelen, met name in de sfeer van de sociale-zekerheidsregelingen¹⁸. In Zweden zijn enkele jaren geleden de regelingen voor kinderopvang en ouderschapsverlof aanzienlijk uitgebreid. Zweedse ouders hebben nu recht op maximaal vijf jaar betaald ouderschapsverlof, gerelateerd aan het laatst verdiende inkomen, mits het tweede kind binnen 30 maanden na het eerste wordt geboren¹⁹. Inderdaad heeft dit geleid tot een toename van het aantal geboorten, maar het is zeer de vraag of deze toename uiteindelijk zal worden weerspiegeld in een verhoging van het vruchtbaarheidscijfer. Deskundigen vermoeden dat slechts de fasering van de geboorten is veranderd²⁰. De aard van de regeling in Zweden kan paren ertoe aanzetten de periode tussen twee geboorten te bekorten zonder dat dit gevolgen heeft voor het uiteindelijk gerealiseerde kindertal. De wensen op dit laatste punt zijn namelijk opmerkelijk consistent, niet alleen in Zweden, maar ook in de meeste andere Europese landen. De maatschappelijke norm is en blijft in overwegende mate twee kinderen per gezin. De afwijkingen hiervan naar beneden (gezinnen met 1 kind of vrijwillige kinderloosheid) komen veel frequenter voor dan de afwijkingen naar boven, met name in Midden- en Zuid-Europa. In Nederland is twee kinderen per gezin voor de meeste jongeren eveneens het ideaal. Ook de Canadese provincie Québec, tenslotte, voert sinds enige tijd een actief geboortenbevorderend beleid, waarin ruimhartige premies worden uitgelooft voor kinderrijke gezinnen. Uit een eerste evaluatie is gebleken dat het beleid nauwelijks tot meer geboorten heeft geleid, behalve onder recente immigranten²¹.

¹⁸] P.A.M. van den Akker en J.H.M. Nelissen, 'De invloed van sociale zekerheid op primaire leefvormen'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, 41 (1986), 7/8 (juli, augustus), blz. 498-520.

¹⁹] J.M. Hoem, 'Social Policy and Recent Fertility Change in Sweden'; *Population and Development Review*, 16 (1990), 4 (December), blz. 735-748.

²⁰] J.M. Hoem, op. cit., blz. 743.

²¹] Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Un Québec fou de ses enfants*; Rapport du groupe de travail pour les jeunes, Québec, 1991.

De conclusie luidt dat een actief geboortenbevorderend beleid in Nederland, gesteld dat hiervoor al een voldoende maatschappelijk draagvlak zou bestaan, hooguit slechts een zeer beperkt effect zou hebben op het vruchtbaarheidscijfer en zeker het vergrijzingsproces van de samenleving niet kan tegenhouden. De feitelijke ontwikkeling van het geboortencijfer lijkt, althans in westerse democratische samenlevingen, veeleer het gevolg van diep ingrijpende maatschappelijke processen dan van overheidsbeleid. De raad acht het voeren van een actief geboortenbevorderend beleid in de Nederlandse situatie dan ook niet zinvol. Het effect ervan zou slechts beperkt zijn, en voor zover het beleid effectief is, zal het leiden tot een grotere bevolking. Dit neemt overigens niet weg dat bepaalde maatregelen die elders in de westerse wereld zijn ontwikkeld ter bevordering van de nataliteit, zoals betere regelingen voor kinderopvang en ouderschapsverlof, ook in Nederland noodzakelijk zijn. Hoofddoel hiervan zou evenwel moeten zijn een bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen (en mannen) en niet een vergroting van hun kindertal. Dit is een effectieve en veel snellere manier dan geboortenbevordering om de verhouding tussen draaglast en draagvlak te verbeteren.

4.3.3 Immigratiebevordering

Een geboortenbevorderend beleid lijkt dus een weinig kansrijke optie in het kader van een verbetering van de ratio tussen draagvlak en draaglast. Bovendien, zelfs als de effectiviteit van een geboortenbevorderend beleid groter zou zijn dan de raad veronderstelt, mede op grond van buitenlandse ervaringen, zal het minstens een jaar of twintig duren alvorens de betrokkenen kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt en daadwerkelijk kunnen helpen het draagvlak voor allerhande maatschappelijke voorzieningen te verbeteren. Deze periode is aanmerkelijk te bekorten als niet zou worden gekozen voor bevordering van de geboorten, maar voor bevordering van de immigratie. Immigranten zijn immers dikwijls jongvolwassenen, die elders reeds een opleiding hebben genoten en die dus in beginsel snel in het arbeidsproces inzetbaar zouden zijn. Voorwaarde hierbij is uiteraard dat de vaardigheden en deskundigheden van de immigranten overeenkomen met hetgeen op de arbeidsmarkt wordt gevraagd. Momenteel is van dit laatste slechts in zeer beperkte mate sprake. Dit is niet verwonderlijk, omdat arbeidsmarktoverwegingen heden ten dage tenauwernood een rol spelen bij de toelating van migranten tot Nederland. Dit in tegenstelling tot de situatie rond 1970, ten tijde van de komst van de 'gastarbeiders'.

Gesteld echter dat de regering zou besluiten tot het aantrekken van meer immigranten die wél zonder veel moeite een plaats op de Nederlandse arbeidsmarkt zouden kunnen vinden, dan nog zal het verjongingseffect hiervan voor de bevolking in haar totaliteit gering zijn, ook op termijn. Ook retrospectief is dit effect vast te stellen. De Beer en Noordam berekenden dat, als sinds 1960 naar en vanuit Nederland geen migratie zou hebben plaatsgevonden, het aandeel van de 65-plussers op de totale bevolking in het jaar 2000 13,8 procent zou zijn. Als men wel rekening houdt met het migratiesaldo, bedraagt dit percentage 13,5²². Zonder migratie zou de bevolking echter wel minder omvangrijk zijn geweest. De extra bevolkingsgroei is geconcentreerd in bepaalde leeftijdsgroepen. Vooral de aantallen jonge kinderen en 25- tot en met 34-jarigen zijn groter dan zonder migratie het geval zou zijn geweest.

Met behulp van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde immigratiescenario (de WRR-I-variant) is het ook mogelijk het toekomstig effect van een relatief hoge immigratie te berekenen. In dit scenario is het jaarlijks immigratiesaldo

²²] J. de Beer en R. Noordam, 'Effect van buitenlands migratie op ontgroening en vergrijzing': *Maandstatistiek van de bevolking*, 1988 nr. 9, blz. 16-20.

gesteld op 60.000, iets minder dan het feitelijke niveau in 1991 (exclusief administratieve correcties), maar aanzienlijk boven het niveau van 25.000, waarvan het CBS op termijn – dat wil zeggen vanaf het jaar 2000 – uitgaat in de middenvariant van zijn jongste bevolkingsprognose²³. In de WRR-I-variant zou de mediane leeftijd van de bevolking van Nederland in 2010 op 39,43 jaar liggen, tegenover 40,44 in de CBS-M-variant. In 2050 zou de mediane leeftijd in de WRR-I-variant 40,95 jaar bedragen, en in de CBS-M-variant 42,41 jaar. (De huidige mediane leeftijd van de bevolking is 34,66 jaar.) In de WRR-I-variant veroudert de bevolking dus iets sterker dan in de WRR-G-variant, die in de vorige paragraaf werd besproken, maar niet zo sterk als in de CBS-M-variant. Een voordeel van de WRR-I-variant is echter wel dat de afhankelijkheidsratio minder stijgt dan in de andere scenario's. Thans bedraagt deze 45,19; in de CBS-M-variant stijgt zij tot 48,47 in 2010 en tot 59,84 in 2050, in de WRR-G-variant tot 52,83 in 2010 en 59,53 in 2050, terwijl de overeenkomstige cijfers in de WRR-I-variant 'slechts' 48,88, respectievelijk 56,74 bedragen. Meer immigratie leidt dus inderdaad tot een iets gunstiger verhouding tussen draagvlak en draaglast, althans bij de aanname dat de leeftijdsopbouw van de nieuwe migranten niet verandert en dat de arbeidsparticipatie onder de immigranten per leeftijdscohort gelijk is aan die van de autochtone bevolking.

Bij de WRR-I-variant zou de bevolking in 2010 gemiddeld één jaar en in 2050 gemiddeld anderhalf jaar jonger zijn dan bij de CBS-M-variant, maar nog altijd vijf, respectievelijk ruim zes jaar ouder dan thans. Bovendien zou de bevolking veel omvangrijker zijn: in de WRR-I-variant bedraagt de bevolkingsomvang in 2010 17,56 miljoen en in 2050 19,99 miljoen. In de CBS-M-variant zijn deze aantallen 16,69, respectievelijk 16,43 miljoen. Net als bij de geboortenvariant dringt zich ook ten aanzien van de immigratie de conclusie op dat deze nauwelijks bij machte is het verouderingsproces van de bevolking te stoppen, maar wel tot een omvangrijker bevolking kan leiden.

Deze conclusie wordt bevestigd door het onderzoek van diverse Nederlandse demografen²⁴. Van de Kaa berekende, op basis van gegevens van Kuijsten, dat, als men het aandeel 65-plussers in de bevolking in de komende veertig jaar constant zou willen houden, bij het huidige vruchtbaarheidsniveau een jaarlijks migratiesaldo van 125.000 vereist zou zijn²⁵. Bij de huidige terugkeerquote zou dit neerkomen op een feitelijke immigratie van ruwweg 200.000 personen per jaar. Van de Kaa acht dit een weinig reële optie en concludeert dan ook dat de suggestie dat immigratie kan dienen als substituut voor dalende geboortencijfers op drijfzand is gebaseerd²⁶. Het is zeer de vraag of de Nederlandse samenleving, en meer in het bijzonder de Nederlandse arbeidsmarkt, dergelijke aantallen immigranten zouden kunnen verwerken.

Natuurlijk is denkbaar dat een immigratiecijfer wordt nagestreefd dat hoger ligt dan het huidige, maar lager dan het zojuist genoemde. Weliswaar zou de bevolking dan nog verouderen, maar dit proces zou minder snel verlopen dan bij het immigratieniveau van thans. Meer immigratie zou echter alleen een gunstig effect hebben op de verhouding tussen draagvlak en draaglast indien de arbeidsparticipatie onder nieuw binnenkomende migranten fors hoger zou zijn dan thans. Bij de huidige participatiegraad leidt de immigratie eerder tot

²³] J. de Beer, 'Bevolkingsprognose 1992'; *Maandstatistiek van de bevolking*, 1992 nr. 12, blz. 18-27.

²⁴] Zie o.a.: A. Vossen, 'Population ageing and increasing public expenditure. Is population policy the answer?'; *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* jaargang 17, nr. 1/1991, blz. 49-67; A. Kuijsten, 'Immigratie: middel tegen bevolkingsafname en vergrijzing?'; in: *Rooilijn*, 91/2, blz. 45-49 en 91/3, blz. 85-91; D.J. van de Kaa, 'What European policy makers need to know about the demographic impact of immigration'; in: W.D. Borrie en D.J. van de Kaa (eds.), *The Demographic Consequences of Migration*; Wassenaar, NIAS, 1992, blz. 59-67. Zie ook: S. Voets; *Buitenlandse migratie en de Nederlandse bevolkingsprognose*; 's-Gravenhage, NIDI, 1992.

²⁵] Berekening gebaseerd op: D.J. van de Kaa, op. cit., blz. 64.

²⁶] D.J. van de Kaa, op. cit., blz. 65.

een verzwaring van de draaglast dan tot een verbreding van het draagvlak. Berekeningen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin onder meer rekening is gehouden met de feitelijk participatiegraad onder de diverse reeds in Nederland wonende migrantengroepen, ondersteunen het voorgaande. Een migratiesaldo van 50.000 zou volgens deze berekeningen op jaarbasis moeten leiden tot een onmiddellijke toename van het arbeidsaanbod met 21.000 personen en een uitgesteld arbeidsaanbod van 10.000²⁷. Dergelijke aantallen zijn evenwel absoluut niet terug te vinden in de feitelijke toename van het arbeidsaanbod door migratie, laat staan in de toename van het aantal werkenden onder de recente immigranten.

Er zijn diverse manieren denkbaar om de immigratie tot een verbreding in plaats van tot een versmalling van het draagvlak te laten leiden, maar zij zijn geen van alle gemakkelijk te verwezenlijken. Een eerste manier is een intensivering van opvang en integratie van migranten, zowel van nieuwkomers als van hen die reeds geruime tijd hier zijn gevestigd. In zijn rapport *Allochtonenbeleid* heeft de raad terzake vele aanbevelingen geformuleerd²⁸. Op deze plaats wordt volstaan met een verwijzing naar dit rapport.

Een tweede manier om de migratie aan te wenden voor verbreding van het draagvlak zou zijn gelegen in beperking van de komst van immigranten, met name van de niet-actieven onder hen. De meest fundamentele oplossing voor beperking van het immigratie-overschot is zonder twijfel een vermindering van de kloof tussen arme en rijke landen in de wereld²⁹. Deze benaderingswijze zal evenwel pas op de zeer lange termijn kunnen leiden tot een meer evenwichtig migratiepatroon in de wereld. In de huidige situatie is dan ook meer opportuun te bezien welke mogelijkheden worden geboden in het kader van het vreemdelingenbeleid.

In een recente studie voor de Sociaal-Economische Raad geven Groenendijk en Minderhoud aan dat de marges binnen het toelatingsbeleid voor vreemdelingen beperkt zijn, wellicht beperkter dan vaak in politieke en maatschappelijke discussies over dit onderwerp wordt gesuggereerd³⁰. In de eerste plaats is de beleidsvrijheid van de Nederlandse overheid sowieso beperkt doordat ook op dit gebied inmiddels vele afspraken zijn en worden gemaakt in Europees verband. Een volgende beperking is dat burgers van andere lid-staten van de Europese Gemeenschap niet kunnen worden geweigerd wanneer zij aan EG-wetgeving een recht op verblijf kunnen ontleen. Het Vluchtelingenverdrag beperkt de mogelijkheden tot uitzetting van vluchtelingen die hier asielen zoeken, terwijl het recht op gezinsleven en het verbod op onmenselijke behandeling in het Europese en het VN-verdrag inzake Rechten van de Mens een benedengrens vormen voor het beleid ten aanzien van gezinshereniging.

Bij herhaling heeft de regering de afgelopen jaren opdracht gegeven te onderzoeken in hoeverre aanscherping van de regels van gezinshereniging mogelijk

^{27]} Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kwartaalbericht Arbeidsmarkt, Vierde kwartaal 1991*; blz. 10-14; zie ook: Ph.J. Muus, 'Nederland: Internationale migratie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid'; in: Sociaal-Economische Raad, *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*, 's-Gravenhage, november 1992, blz. 5-41.

^{28]} WRR, *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 36, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1989.

^{29]} Zie hiertoe bijv. W. Alonso (ed.), *Population in an Interacting World*; Cambridge, MA, Harvard University Press, 1987; H.B. Entzinger, 'Internationale migratie in een Nederlandse context'; in: *Internationale Spectator*, jrg. 44, nr. 9, september 1990, blz. 509-521; W.R. Böhring, P.V. Schaeffer en Th. Straubhaar, *Migration Pressure: What is it? What can one do about it?*; Geneva, International Labour Office, 1991; G.P. Tapinos en C.B. Keely, *La migration internationale: deux approches*; Genève, Bureau International du Travail, 1992.

^{30]} C.A. Groenendijk en P.E. Minderhoud, 'Sturing van migratie in Nederland en Europa na 1992: Effecten en dilemma's'; in: Sociaal-Economische Raad, *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*, 's-Gravenhage, 1992, blz. 43-98.

zou zijn³¹. Telkens was de uitkomst dat de marges die de internationale verdragen op dit punt laten zeer klein zijn. De Nederlandse regels zijn overigens op sommige punten al restrictiever dan in landen als België en Frankrijk. Zoals de raad reeds elders opmerkte, zal een nog striktere hantering van de uitvoeringsbepalingen wellicht enige gezinshereniging kunnen tegengaan³². Het moet echter niet uitgesloten worden geacht dat gezinshereniging in die situatie desondanks zal plaatsvinden, maar dan illegaal. Dit effect zou ook kunnen optreden indien bestaande internationale verdragen eventueel op termijn zouden worden verscherpt.

De drie categorieën immigranten die zojuist kort werden aangeduid (EG-burgers, vluchtelingen en asielzoekers, alsmede gezinsleden van hier reeds woonachtige migranten), vormen gezamenlijk omstreeks 70 procent van alle niet-Nederlanders die zich in Nederland vestigen. De beleidsvrijheid bij de resterende 30 procent is groter, maar hier betreft het nu juist vaak categorieën als arbeidsmigranten van buiten de EG, studenten, sportlieden, kunstenaars of ex-Nederlanders die na een periode in het buitenland willen terugkeren. Men mag aannemen dat vooral deze migranten in veel sterkere mate bijdragen aan verbreding van het draagvlak dan asielzoekers of gezinsleden van migranten uit Turkije of Marokko. De conclusie uit het voorgaande luidt dan ook dat beperking van de immigratie door aanscherping van de thans bestaande regels nauwelijks mogelijk is.

Een derde en laatste manier om de immigratie te laten leiden tot verbreding in plaats van tot versmalling van het draagvlak zou kunnen bestaan in het expliciet werven van arbeidskrachten in andere landen. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. In de eerste plaats is momenteel op de arbeidsmarkt als geheel geen sprake van een tekort aan arbeidskrachten. Eventuele toekomstige tekorten, bijvoorbeeld als gevolg van demografische ontwikkelingen, dienen bij voorkeur te worden ondervangen door een verhoging van de arbeidsparticipatiegraad onder de zittende bevolking. Wel doen zich sectorgewijs bepaalde tekorten voor, vooral bij bepaalde categorieën hoger geschoold personeel, terwijl er overschotten zijn bij de laag geschoolden. Het creëren van meer en effectievere opleidingsmogelijkheden voor deze laatsten ligt dan ook meer voor de hand dan het aantrekken van hoog geschoolde migranten van elders. Bovendien, waar zouden deze arbeidskrachten vandaan moeten komen, gegeven het feit dat de andere Westeuropese landen met een vergelijkbare situatie kampen, zowel in demografisch opzicht als wat betreft de arbeidsmarktsituatie? Immigratie van hoger geschoold personeel vanuit verder weg gelegen landen, zoals Midden- en Oost-Europa of ontwikkelingslanden, kan tot grotere aanpassingsproblemen leiden. Bovendien kan, als alle westerse landen deze gedragslijn volgen, het afnemend effect van deze 'brain drain' zeer schadelijk zijn voor de economieën van de landen van herkomst. Tenslotte moet rekening worden gehouden met het feit dat arbeidsmigranten vroeger of later hun gezin willen laten overkomen, zoals de ervaringen van de jaren '60 en '70 leren. Zo zou arbeidsmigratie uiteindelijk toch ook weer tot een vergroting van de draaglast leiden. Het is niet waarschijnlijk dat dit met een strikt stelsel van tijdelijke arbeidsvergunningen kan worden voorkomen, althans niet bij de huidige wetgeving.

De conclusie van het voorgaande kan luiden dat het bewust bevorderen van de immigratie de veroudering van de bevolking nauwelijks zal afremmen, maar wel tot een grotere bevolking zal leiden. In zijn huidige vorm leidt de immigratie eerder tot verzwaring van de draaglast dan tot verbreding van het draagvlak.

³¹] C.A. Groenendijk en P.E. Minderhoud, op. cit., blz. 88.

³²] WRR, *Alloctonenbeleid*, op. cit., blz. 27.

4.4 Het relatieve belang van demografische ontwikkelingen

4.4.1 De onontkoombaarheid van een aanpassingsbeleid

Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat een actief bevolkingsbeleid weinig zinvol zou zijn om de voortschrijdende veroudering van de bevolking tegen te gaan, gesteld dat voor zo'n beleid al een voldoende maatschappelijk draagvlak zou bestaan. Het verjongingseffect van zowel geboortenbevordering als immigratiebevordering zou slechts gering zijn: volgens de CBS-M-variant van de bevolkingsprognoses zal de grijze druk (de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal 20- tot en met 64-jarigen) in de komende veertig jaar verdubbelen, van 18,7 naar 37,2. Als het geboortencijfer zou stijgen tot het vervangingsniveau van 2,1 (de WRR-G-variant) – hetgeen niet waarschijnlijk moet worden geacht – zou de toename van de grijze druk nog geen drie punten minder bedragen. Bij een blijvend hoog immigratie-overschot zou zij 4,5 punt lager liggen, maar nog altijd ruim boven de 30. In beide gevallen zou evenwel de Nederlandse bevolking aanzienlijk omvangrijker zijn dan in de CBS-M-variant. Waar de laatste in 2035 een bevolkingsomvang verwacht van 17,04 miljoen, zou deze bij de WRR-G-variant 18,71 miljoen bedragen en bij de WRR-I-variant zelfs 19,56 miljoen.

Het lijkt verstandiger de demografische ontwikkelingen zoals deze zich in de komende decennia zullen voltrekken, als gegeven te beschouwen, inclusief alle onzekerheden waarmee deze nu eenmaal altijd zijn omgeven. Vanuit dit perspectief dringt zich de noodzaak op van accommodatie. Samenleving en overheid zullen zich in de komende decennia moeten aanpassen aan een veranderende samenstelling van de bevolking, en dan met name aan de ontgroening en de vergrijzing. Ontgroening en vergrijzing hebben echter niet op alle terreinen van het maatschappelijk leven evenveel invloed. Het ligt voor de hand dat de kosten van pensioenen meer door de vergrijzing worden beïnvloed dan bijvoorbeeld het toerisme. Maar omdat vergrijzing over een langere periode een vrij constante ontwikkeling is, zou het kunnen zijn dat ook minder voor de hand liggende sectoren, zoals het toerisme, onder invloed van de vergrijzing structurele veranderingen ondergaan.

Hoe kunnen de structurele veranderingen die ontstaan door wijzigingen in de leeftijdsstructuur van de bevolking worden onderzocht? De standaardmethode is als volgt. Om bijvoorbeeld te voorspellen hoe gelukkig de bevolking zal zijn in de toekomst, verzamelt men eerst – bijvoorbeeld op basis van een landelijke enquête-gegevens over het geluksgevoel van verschillende leeftijdsgroepen. Deze gegevens, gecombineerd met een bevolkingsprognose, leveren een voorspelling op hoe gelukkig de bevolking in de toekomst zal zijn, onder de veronderstelling dat het geluksgevoel naar leeftijd in de toekomst niet zal veranderen. Trendwijzigingen kunnen eenvoudig worden ingevoerd, bijvoorbeeld door te veronderstellen dat jongeren in de toekomst minder of juist meer gelukkig zullen zijn dan die van tegenwoordig, en de confrontatie met de bevolkingsprognose te herhalen.

Recente voorbeelden van auteurs die deze techniek hebben gebruikt zijn er in overvloed. Volgens een onderzoek van het NIDI zal de vergrijzing leiden tot een sterk vergroot beslag op de sociale zekerheid³³. Klaassen en Van der Vlist leggen de nadruk op enkele positieve gevolgen van vergrijzing: minder criminaliteit, meer verkeersveiligheid³⁴. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft de techniek toegepast om trendbreuken in het verleden te signaleren: vergelijking van leeftijdsspecifieke gebruikscijfers van overheidsvoorzieningen

³³] E. van Imhoff, N. Keilman en S. Wolf, *Huishoudens en uitkeringen in de 21^e eeuw*; NIDI-rapport nr. 18, 's-Gravenhage, 1990.

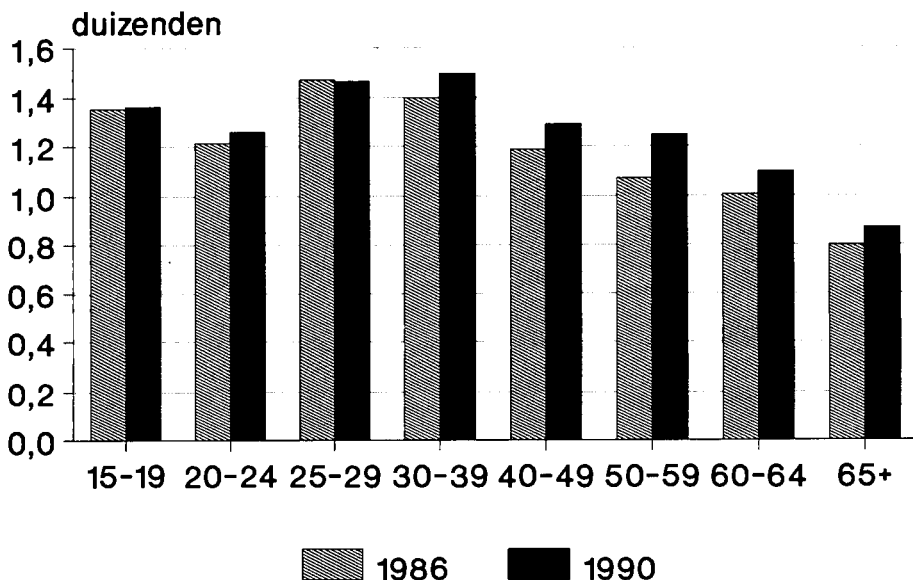
³⁴] L.H. Klaassen en J.A. van der Vlist, 'Senior citizens: a burden?'; *De Economist*, jaargang 138 nr. 3, 1990, blz. 302-320.

laat zien dat het gebruik vaak harder stijgt dan alleen op grond van demografische ontwikkelingen mag worden verwacht. Het gebruik van onderwijs is zelfs gestegen in een periode dat men op grond van de leeftijdsstructuur van de bevolking een daling zou verwachten³⁵. Zulke exercities hebben des te meer nut naarmate het gebruik van voorzieningen meer leeftijdsafhankelijk is. De voorspelling van het geluksgevoel zal alleen op waarde worden geschat door degenen die menen dat er een relatie is tussen het geluk en de levensfase waarin een persoon verkeert. Naarmate men meer belang hecht aan deze relatie, zal de waarde die men aan de vooruitberekening toekent, stijgen. In de volgende paragraaf wordt aangetoond dat de demografische factor niet altijd een sterke invloed heeft, zelfs niet op een terrein waarop men zo'n invloed misschien wel zou verwachten.

4.4.2 Een voorbeeld van het belang van de demografische factor: mobiliteit

Eén van de beleidsterreinen waarop demografische ontwikkelingen van invloed zouden kunnen zijn, is dat van verkeer en vervoer³⁶. Immers, het verplaatsingsgedrag van personen varieert met de leeftijd, zoals blijkt uit figuur 4.1. Ouderen zijn minder mobiel dan jongeren, en 20- tot en met 24-jarigen minder dan andere leeftijdsgroepen³⁷. Het leeftijdspatruon is vrij stabiel in de tijd: de grafiek heeft in 1986 en 1990 ongeveer dezelfde vorm. Toch is in deze periode het aantal verplaatsingen per persoon, vooral bij de ouderen, toegenomen. Door de stabiliteit van het leeftijdspatruon lijkt het verantwoord te voorspellen wat de invloed is van veranderingen in de leeftijdsstructuur op de mobiliteit van de bevolking.

Figuur 4.1 Aantal verplaatsingen per persoon per jaar, 1986 en 1990



Figuur 4.1 roept de vraag op hoe groot de invloed van de leeftijdsstructuur op de mobiliteit is in vergelijking met andere factoren. Het verschil tussen leef-

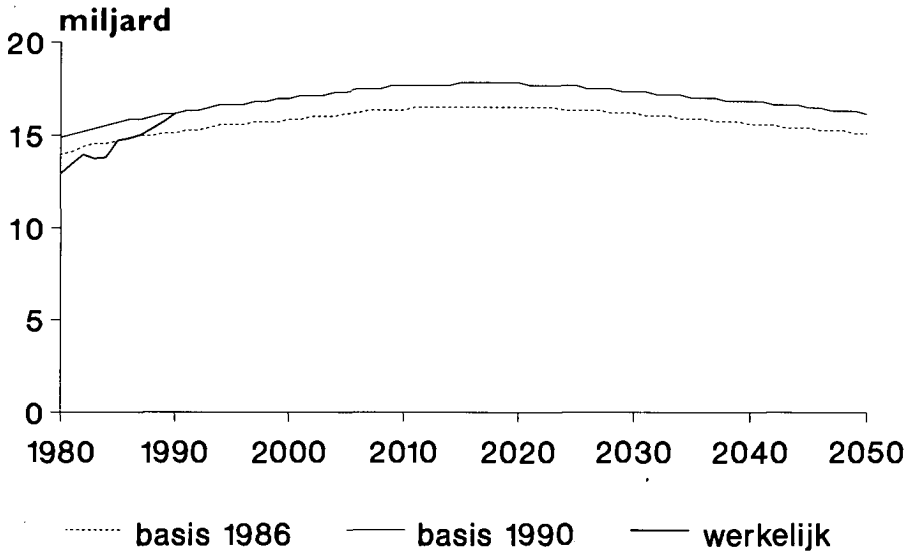
^{35]} SCP, *Tendrapport kwartaire sector 1970-1993*; SCP-cahier nr. 67, Rijswijk, 1989.

^{36]} Tenzij anders vermeld zijn kwantitatieve gegevens in deze paragraaf ontleend aan ongepubliceerde cijfers van het Informatiesysteem Leefsituatie Bevolkingsgroepen (ILB) van het CBS. Berekeningen van de toekomst zijn gemaakt m.b.v. de Nationale Bevolkingsprognose 1990 van het CBS.

^{37]} De gegevens slaan op de periode vóór de invoering van de OV-studentenkaart.

tijdscategoriën is niet eenduidig: voor de categorie jonger dan 50 jaar schommelt het aantal verplaatsingen tussen 1200 en 1400 per persoon per jaar. Pas voor de 50-plussers is een duidelijke dalende tendens waarneembaar. Het zou kunnen zijn dat andere dan demografische factoren (technische ontwikkeling, overheidsbeleid) een veel grotere invloed hebben. Een duidelijk voorbeeld is de invoering van de OV-jaarkaart voor studenten. Zulke factoren mogen niet buiten beschouwing worden gelaten wanneer men onderzoekt in hoeverre de leeftijdsamenstelling gevolgen heeft voor de mobiliteit.

Figuur 4.2 Twee extrapolaties van het aantal verplaatsingen en het werkelijke aantal in 1980-1990



Figuur 4.2 toont een extrapolatie van het totaal aantal verplaatsingen van de gehele bevolking, die is gemaakt met behulp van de gegevens voor 1990 uit figuur 4.1, gecombineerd met de CBS-M-variant van de bevolkingsprognose van 1990 en met de werkelijke bevolkingssamenstelling (periode 1980 t/m 1989). De extrapolatie wordt voor de periode 1980 tot en met 1990 vergeleken met de werkelijke ontwikkeling van de mobiliteit ³⁸. De geëxtrapolerde mobiliteit volgt de ontwikkeling van de bevolking: een stijging tot ongeveer 2020 en daarna een daling. Uit de vergelijking met de werkelijke ontwikkeling in de periode 1980 tot en met 1990 blijkt echter duidelijk dat de extrapolatie de groei van de mobiliteit onderschat: in werkelijkheid is de mobiliteit in deze tienjarige periode met 25 procent gegroeid, terwijl alleen op grond van de leeftijdsamenstelling niet meer dan 8,5 procent groei kon worden verwacht.

Wil men een echte voorspelling maken van de mobiliteit, in plaats van alleen het effect van veroudering bestuderen, dan moeten meer factoren (gezinsverdunding, economische groei, technische vooruitgang) in de beschouwing worden betrokken. Dat blijkt ook uit het jongste Structuurschema Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uit de berekeningen (die overigens betrekking hebben op het aantal verplaatsingen per auto, niet op de totale mobiliteit) volgt dat bij ongewijzigd beleid het autogebruik tussen 1988 en 2010 zal toenemen met 70 procent ³⁹. Het ministerie wil, vooral door

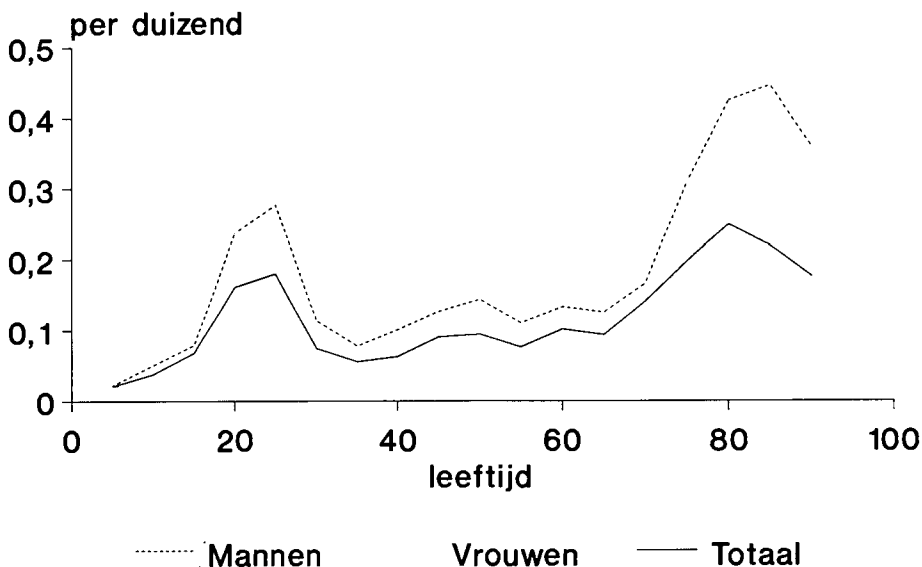
³⁸] CBS, *De mobiliteit van de Nederlandse bevolking*, Voorburg/Heerlen, diverse jaren.

³⁹] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel A*, Tweede Kamer 1988/1989, 20 922, nrs. 1-2, blz. 9.

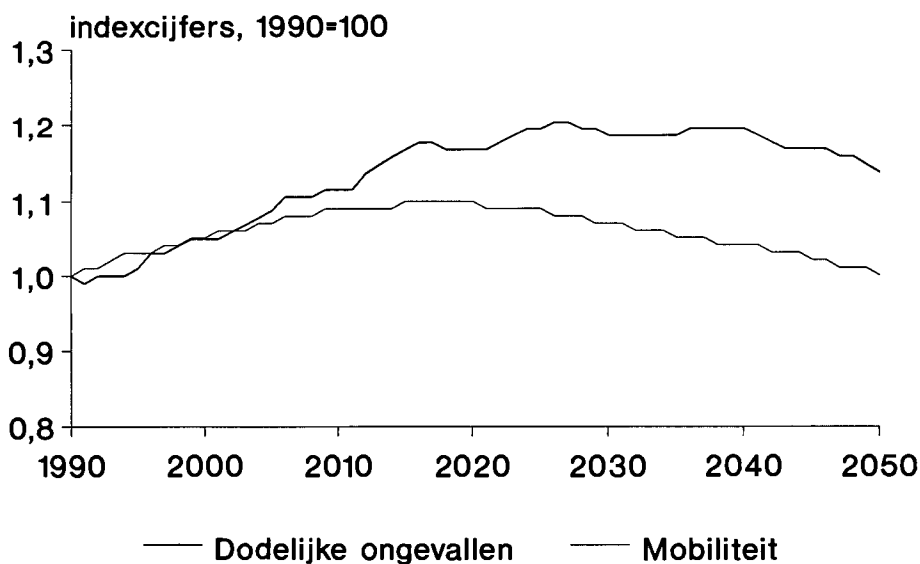
rekeningrijden en door verbetering van het openbaar vervoer, deze stijging terugbrengen tot 55 procent ⁴⁰. Volgens de gegevens die ten grondslag liggen aan de figuren 4.1 en 4.2 stijgt de automobilité door veroudering met slechts 15 procent. De leeftijdssamenstelling van de bevolking is dus beslist niet de belangrijkste factor die de mobiliteit beïnvloedt.

Er is nog een andere reden om voorzichtig te zijn bij het extrapoleren van leeftijdsspecifieke cijfers. Combinatie van verschillende trends kan tot tegen-

Figuur 4.3 Leeftijdspatroon van dodelijke verkeersongevallen, 1987



Tabel 4.4 Trend van aantal ongevallen en aantal verplaatsingen, 1990-2050



⁴⁰] Ibid., blz. 62.

strijdige uitkomsten leiden. Een voorbeeld hiervan is het aantal dodelijke verkeersongevallen. Net als bij de mobiliteit is ook hier het leeftijds patroon niet eenduidig. Zoals uit figuur 4.3 blijkt, komen de meeste dodelijke ongevallen voor bij 65-plussers, maar ook de leeftijdsgroep van 20 tot en met 24 jaar heeft een hoger dan gemiddeld risico. Wat dat betekent voor de toekomst, blijkt uit figuur 4.4. Onder de veronderstelling dat het patroon van figuur 4.3 in de toekomst constant zal blijven, leidt vergrijzing tot een stijging van het aantal dodelijke ongevallen. Het aantal ongevallen per verplaatsing stijgt zelfs met 15 procent als deze veronderstelling juist is.

Er zijn echter ook aanwijzingen dat het verkeer minder gevaarlijk zal worden. Klaassen en Van der Vlist wijzen erop dat het aantal ontzeggingen uit de rijbevoegdheid (per houder van een rijbewijs) onder jongeren (18- t/m 29-jarigen) ongeveer tien maal zo hoog ligt als onder 60-plussers, en concluderen daaruit dat ouderen juist veel veiliger verkeersdeelnemers zijn⁴¹. Bovendien verplaatsen ouderen zich vaker buiten de piektijden en in veiliger vervoermiddelen. Zij constateren dat ouderen een lager dan gemiddeld risico hebben op dodelijke ongevallen en verwachten in het licht van de vergrijzing dan ook een daling van dit aantal. Kortom, met één en dezelfde methodiek – het extrapoleren van leeftijdsspecifieke cijfers – kan men tot tegenstrijdige conclusies komen omtrent de verkeersveiligheid in de toekomst⁴². Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorspelt een daling van het aantal verkeersdoden: 8 procent in 2010⁴³. In tegenstelling tot de berekeningen van figuur 3.3 en die van Klaassen en Van der Vlist, gaat het ministerie van Verkeer en Waterstaat ervan uit, dat de ouderen van de toekomst anders zullen zijn dan die van vandaag. Het ministerie schrijft de daling toe aan verbeterde techniek en een voortschrijdend leerproces bij weggebruikers.

Zuiver demografische methoden leveren dus een beperkt inzicht in het verloop van de totale mobiliteit, en bij een voorspelling van de verkeersveiligheid leiden zij tot tegenstrijdige conclusies. Ook bij de verdeling van mobiliteit naar vervoermiddel of naar tijd van de dag is het leeftijdseffect veel kleiner dan het effect van andere factoren. Wil men de maatschappelijke en beleidseffecten van de veroudering goed in kaart brengen, dan is een weloverwogen keuze van de te bestuderen deelterreinen noodzakelijk.

Het voorbeeld van de mobiliteit leert dat het bestaan van verschillen tussen leeftijdsgroepen nog niet betekent dat demografische ontwikkelingen een grote invloed hebben. Om dit nader te verklaren is het nodig om de mogelijke oorzaken van veranderingen uit te splitsen naar drie componenten⁴⁴.

1. Een zuiver *leeftijdseffect* treedt op wanneer de samenhang tussen een variabele en de leeftijd over langere tijd vaststaat. Daarbij geldt dat, bijvoorbeeld, de dertigjarigen van vandaag over tien jaar dezelfde kenmerken hebben als zij die nu veertig jaar zijn. Een voorbeeld is het percentage kaalhoofdige mannen in de bevolking.
2. Het *cohorteffect* is het verschil dat wordt veroorzaakt door veroudering van een groep met vaststaande kenmerken. Een voorbeeld is de gemiddelde lichaamslengte van de volwassen bevolking: alle dertigjarigen zijn over tien jaar nog even lang als zij vandaag zijn. Omdat de kortere cohorten uitsterven en er langere cohorten bijkomen, stijgt de gemiddelde lichaamslengte.

⁴¹] L.H. Klaassen en J.A. van der Vlist, op. cit.

⁴²] De oorzaak van deze tegenstrijdigheid ligt waarschijnlijk in verschillende impliciete veronderstellingen over de causaliteit. In figuur 4.4 is impliciet verondersteld dat de ouderen de oorzaak zijn van de ongevallen, terwijl Klaassen en Van der Vlist kennelijk menen dat jongeren de veroorzakers zijn en ouderen de slachtoffers.

⁴³] Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel A, op. cit., blz. 75.

⁴⁴] Zie voor uitgebreidere uiteenzetting hierover J.J. Latten, 'Veroudering van bevolking en verandering in woonvoorkeur', *Supplement bij de Sociaal-economische Maandstatistiek*, CBS, jaargang 1989, nr. 1, blz. 14-25.

3. Een *periode-effect* treedt op wanneer de samenhang tussen een variabele en een periode vaststaat. De gevolgen kunnen verschillen per leeftijdsgroep. Een goed voorbeeld is een natuurramp, waardoor de sterfte onder ouderen en jongere kinderen stijgt.

Meestal treden alle drie effecten gelijktijdig op. Uit figuur 4.1 bijvoorbeeld blijkt dat tussen 1986 en 1990 de mobiliteit van 25- tot en met 29-jarigen is gelijk gebleven (leeftijdseffect). Bij de 60- tot en met 64-jarigen was zij in 1990 even hoog als bij 50- tot en met 59-jarigen in 1986 (cohorteffect), en bij 50- tot en met 59-jarigen is de mobiliteit in de tussenliggende periode bijzonder hard gestegen (periode-effect).

In een aan demografische effecten gewijd rapport gaat het vooral om het leeftijds- en het cohort-effect. Indien deze kleiner zijn dan periode-effecten, is dat nog geen reden om de demografische factor te negeren. Immers, de structurele effecten van ontgroening en vergrijzing kunnen op langere termijn substantieel zijn, ook al is de verandering van jaar tot jaar niet groot. In het geval van de mobiliteit echter blijkt dat ook het periode-effect op de lange termijn consistent is. Zo overheerst het de gevolgen van demografische ontwikkelingen.

4.5 Conclusie

Voor zover de laatste decennia in Nederland sprake is geweest van een bevolkingsbeleid, is dit voornamelijk volgend en registrerend geweest. Het actief streven naar meer geboorten en/of meer immigratie uit bevolkingspolitieke overwegingen lijkt ook voor de toekomst weinig zinvol. De veroudering van de bevolking zal hierdoor nauwelijks worden afgeremd, terwijl de bevolking verder in omvang zal toenemen. Daarom dient de aandacht niet te worden gericht op het beïnvloeden van demografische trends, maar op het opvangen van de gevolgen hiervan.

Een lange-termijnstudie naar maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen moet zorgvuldig de te behandelen thema's kiezen. Het moet gaan om ontwikkelingen die onvermijdelijk zijn, in belangrijke mate onafhankelijk van opvattingen over de aanvaardbaarheid, en die sterk door demografische factoren worden beïnvloed. De veroudering van de bevolking is zo'n ontwikkeling die onvermijdelijk is. Uit hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat de oorzaken van veroudering in het verleden liggen: de structurele daling van de sterfte onder jongeren maakte dat het percentage ouderen stijgt, en daarbovenop komt als 'incidenteel' verschijnsel de veroudering van de naoorlogse geboortengolf. De analyse van de bevolkingsprognoses in hoofdstuk 3 laat zien dat zelfs onder zeer extreme veronderstellingen de veroudering niet zal stoppen. In hoofdstuk 4 is vervolgens aannemelijk gemaakt dat ook in de toekomst rechtstreeks ingrijpen in de belangrijkste demografische variabelen weinig effectief zal zijn.

Aangezien veroudering dus onvermijdelijk is, zal de samenleving zich erop moeten instellen bepaalde ongewenste gevolgen hiervan op te vangen met een accommoderend beleid. In de resterende hoofdstukken van dit rapport wil de raad een aantal consequenties van de veroudering doordenken en oplossingsrichtingen aandragen voor problemen die kunnen rijzen. Kern van deze problemen is dat traditionele intergenerationele solidariteitsarrangementen onder druk komen te staan. Dit impliceert dat bestaande verwachtingen van personen omtrent hun eigen situatie over enige decennia niet altijd zullen uitkomen.

De keuze van de thema's voor de hoofdstukken 5, 6 en 7 is reeds verantwoord in het inleidende hoofdstuk 1 (zie par. 1.5.1). De volgorde van de hoofdstukken loopt gelijk op met de veroudering van de naoorlogse baby-boom. In de nabije

toekomst leidt dit tot veroudering van de beroepsbevolking. Een groter aanbod van ouderen op de arbeidsmarkt heeft allerlei gevolgen, bijvoorbeeld voor de arbeidsmobiliteit en de diffusie van nieuwe technologieën. Wellicht zullen bestaande carrièrevooruitzichten moeten worden aangepast. Het is de vraag of het draagvlak voor bestaande VUT-regelingen nog wel voldoende is, en zo nee, hoe de arbeidsparticipatie van ouderen kan worden bevorderd. Deze vragen worden behandeld in hoofdstuk 5.

Als de naoorlogse baby-boom van de arbeidsmarkt verdwijnt en met pensioen gaat, heeft dit gevolgen voor de inkomensverdeling, de besparingen en de investeringen. Bovendien valt te verwachten dat de huishoudenssituatie van deze generatie ouderen anders zal zijn dan van de huidige. Ook dat zal zijn weerslag hebben op de eisen die men stelt aan een goede pensioenvoorziening. Dat is het onderwerp van hoofdstuk 6.

Naarmate de baby-boom nog meer veroudert, wordt zij meer hulpbehoevend. In hoofdstuk 7 wordt de vraag gesteld in hoeverre deze generatie erop kan rekenen dat er voldoende kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg zal zijn. Daarbij moet worden vermeld dat, vanwege de hoge kinderloosheid, baby-boomers veel minder dan hun ouders een beroep op hun naaste familie zullen kunnen doen.

Bij alle probleemvelden die in de nu volgende hoofdstukken worden bestudeerd, is het aannemelijk dat grote structurele veranderingen zullen ontstaan vanwege de veroudering van de bevolking. Daarbij zorgt de 'doorgroei' van de baby-boom voor een additioneel schokeffect. Het is dan ook aan te bevelen, reeds in een vroeg stadium te anticiperen op structurele veranderingen, zodat schoksgewijze aanpassing van het beleid kan worden voorkomen.

5.1 Inleiding

De ontgroening en vergrijzing van de Nederlandse bevolking zullen een veroudering van de potentiële beroepsbevolking teweeg brengen. De potentiële beroepsbevolking omvat alle personen tussen 15 en 65 jaar. In het verlengde hiervan lijkt een aanzienlijke veroudering van de feitelijke beroepsbevolking (de werkende en werkzoekende 15- t/m 64-jarigen) welhaast onontkoombaar ¹. De leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking wordt overigens niet alleen door demografische factoren, maar ook door geslachts- en leeftijdsspecifieke niveaus van arbeidsparticipatie bepaald. Een verhoging van de participatie zal het verouderingsproces echter niet kunnen keren. Integendeel, de veroudering van de beroepsbevolking zal hierdoor zelfs verder toenemen.

Het onvermijdelijke perspectief van een verouderende beroepsbevolking hoeft niet per se tot problemen te leiden, al zijn deze ook niet uit te sluiten. Zo is voorstelbaar dat een veranderende leeftijdsverdeling op de arbeidsmarkt spanningen veroorzaakt, omdat de aansluiting tussen vraag en aanbod wordt bemoeilijkt. Ook is de kans reëel dat kennisveroudering optreedt, waardoor het economisch rendement van werknemers vermindert. Dit rendement wordt tevens in negatieve zin beïnvloed door relatief hogere lonen van oudere werknemers. Tenslotte bestaat het risico dat een toenemend aantal personen een beroep doet op inkomensvervangende uitkeringsregelingen.

Het ligt in de rede dat de markt op wijzigingen in het toekomstig aanbod van arbeidskrachten zal inspelen. Voor de overheid is in deze een taak weggelegd in de voorwaardenscheppende sfeer en op terreinen waar het particulier initiatief in beginsel niet interveniëren kan, dan wel waar inspanningen van het bedrijfsleven tekortschieten.

In dit hoofdstuk staan implicaties van de demografische ontwikkelingen voor de beroepsbevolking centraal. Bezien zal worden hoe markt en overheid op mogelijke knelpunten kunnen inspelen. De achterliggende gedachte hierbij is dat een veroudering van de beroepsbevolking niet per se negatief gewaardeerd hoeft te worden, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Allereerst wordt een indruk gegeven van ontwikkelingen in de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking (par. 5.2). Vervolgens wordt globaal ingegaan op mogelijke kwalitatieve effecten van de prognoses voor de beroepsbevolking (par. 5.3). Tenslotte worden suggesties gedaan voor de oplossing van problemen die met een verouderende beroepsbevolking kunnen samenhangen (par. 5.4).

5.2 Ontwikkelingen in de leeftijdsstructuur

5.2.1 De beroepsbevolking in de 20ste eeuw

In de loop van deze eeuw is de gemiddelde leeftijd van toetreding tot de arbeidsmarkt geleidelijk toegenomen, vooral als gevolg van de meer algemene en langduriger deelname aan het dagonderwijs. In 1899 participeerde 72 procent van de 14- tot en met 19-jarige mannen in het arbeidsproces; in 1988 was dit percentage gedaald tot 24 ².

^{1]} In de tekst wordt in het vervolg met 'beroepsbevolking' de 'feitelijke beroepsbevolking' bedoeld.

^{2]} CBS, *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen; 1899-1990*, 's-Gravenhage, 1989, blz. 78.

In tegenstelling tot de toetredingsleeftijd bleef de gemiddelde uittredingsleeftijd lange tijd vrij constant op een naar huidige begrippen hoog niveau. De beroepsdeelneming van oudere mannen (50 t/m 64 jaar) bedroeg tussen 1899 en 1960 steeds ongeveer 90 procent. Na 1960 is de uittredingsleeftijd echter opmerkelijk gaan dalen. De participatiegraad van oudere mannen bedroeg in 1988 nog maar 60,4 procent. Deze snelle daling is in hoofdzaak een gevolg van structurele ontwikkelingen in de economie, die de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers aanzienlijk verslechterd hebben³. Het stijgend beroep van ouderen in de laatste decennia op arbeidsongeschiktheids- en VUT-regelingen moet vooral in dit licht worden gezien. De beschikbaarheid van relatief genereuze uitkeringsregelingen, alsmede een tolerante uitvoeringspraktijk, hebben het gebruik hiervan bevorderd en aldus tot een drastische verlaging van de uittredingsleeftijd bijgedragen.

Wat betreft de omvang van de samenstellende leeftijdscohorten valt op dat de middenleeftijdsgroepen in de beroepsbevolking (25 t/m 49 jaar) gaandeweg aan betekenis gewonnen hebben. Hun aandeel ontwikkelde zich van 44,9 procent in 1899, via 50,9 procent in 1971 tot 66,2 procent in 1988. De aanzienlijke toename sinds het eind van de jaren '60 valt te verklaren uit de sterk groeiende arbeidsdeelname van vrouwen, alsmede uit het op de arbeidsmarkt verschijnen en doorstromen van de relatief omvangrijke naoorlogse geboortecohorten⁴.

Demografische ontwikkelingen hebben de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking in het grootste deel van de periode 1900-1990 niet wezenlijk beïnvloed. Doorgaans waren leeftijds- en seksspecifieke participatiegraden van grotere betekenis. Vooral met de komst van de omvangrijke naoorlogse baby-boom op de arbeidsmarkt is hierin verandering gekomen. Sindsdien is de betekenis van de demografische factor vergroot. Deze tendens zal zich in de komende decennia voortzetten: vooral door demografische ontwikkelingen zal de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking aanzienlijk verouderen. In de volgende paragraaf zal dit worden toegelicht. Daarbij is in eerste instantie uitgegaan van een scenario met constant gehouden geslachts- en leeftijdsspecifieke arbeidsparticipatiegraden op het niveau van 1990 (het zogeheten '1990'-scenario). Dit geeft wellicht een vertekend beeld van de toekomstige realiteit, maar het biedt een aardige illustratie van het effect van de demografische factor. Vervolgens is gerekend met scenario's die zich kenmerken door plausible veranderingen in de geslachts- en leeftijdsspecifieke niveaus van arbeidsparticipatie.

5.2.2 Beroepsbevolking bij constante arbeidsparticipatie (niveau 1990)

De leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking blijkt in de periode tot 2005, bij constant gehouden arbeidsparticipatiegraden op het niveau van 1990, aanzienlijk te ontgroenen en, in mindere mate, te vergrijzen. De uitkomsten van de zeven in hoofdstuk 3 gepresenteerde prognosevarianten zijn wat dit betreft vrijwel identiek, omdat de beroepsbevolking voor 2005 al is geboren en zich dus relatief nauwkeurig laat voorspellen. Afhankelijk van de veronderstellingen in de prognosevarianten zullen in latere jaren de leeftijds patronen echter uiteenlopen.

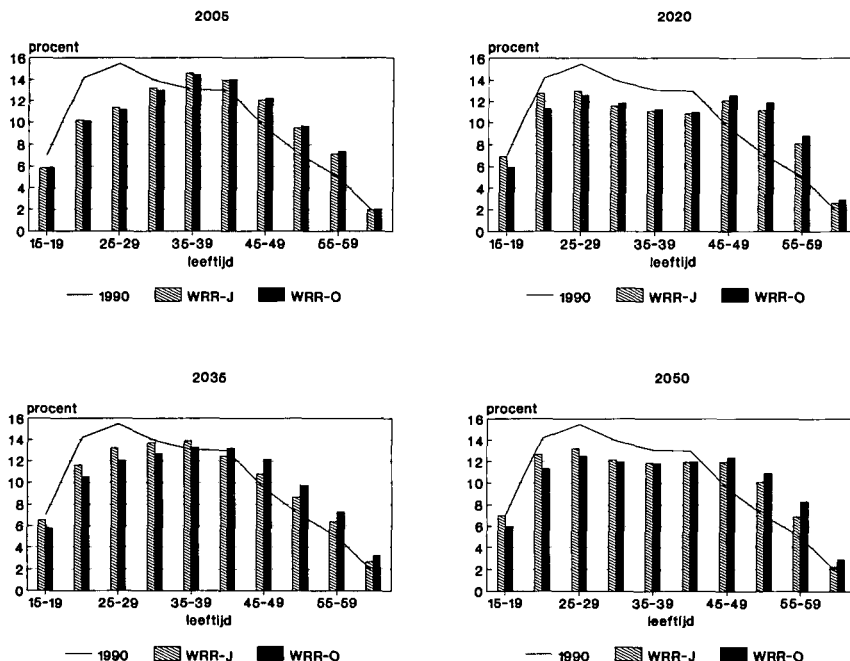
Figuur 5.1 schetst de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking in de WRR-J- en in de WRR-O-varianten van de CBS-bevolkingsprognose 1991. Deze varianten

³] Het verloop van de beroepsdeelneming van oudere vrouwen is minder eenduidig; er is tussen 1899 en 1960 een daling van 16,8% naar 13,5%, en sindsdien een licht opwaartse trend (19,3% in 1988). De beroepsdeelneming van oudere vrouwen is overigens maar beperkt van invloed op de gemiddelde uittredingsleeftijd, omdat het aandeel vrouwen in de beroepsbevolking (50 t/m 64 jaar) veel kleiner is dan het aandeel mannen. In: *Ibidem*, blz. 78.

⁴] *Ibidem*, blz. 77.

bepalen in feite de uiterste begrenzing voor variaties in de leeftijdsstructuur; de overige onderzochte CBS- en WRR-prognosevarianten bevinden zich in het tussengebied. De vier peiljaren in de grafiek (2005, 2020, 2035 en 2050) zijn grens- c.q. omslagjaren in de trends. In ieder peiljaar zijn de prognosevarianten voor de relatief jongste en oudste beroepsbevolking afgezet tegen de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking in 1990.

Figuur 5.1 Totale beroepsbevolking naar leeftijd (arbeidsparticipatie niveau 1990)



Bron: CBS, WRR, CPB.

Figuur 5.1 laat zien dat het aandeel van de jongeren in de beroepsbevolking (15 t/m 29 jaar) tussen 1990 en 2005 terugloopt van 36 procent naar 27 procent. Deze daling is deels de voortzetting van een trend die al sinds het begin van de 20ste eeuw gaande is. De versnelde daling in de komende 15 jaar hangt vooral samen met de verminderde fertiliteit sinds het midden van de jaren '60. Na 2005 herstelt het aandeel jongeren in de beroepsbevolking zich in meer of mindere mate, afhankelijk van de demografische prognosevariant, maar het zal tot 2050 steeds kleiner zijn dan in 1991.

Het aandeel van de ouderen in de beroepsbevolking (50 t/m 64 jaar) zal de gehele periode 1991-2050 hoger liggen dan in 1991. In 2020 wordt een maximum bereikt: tussen 1991 en 2020 stijgt dit aandeel van 14 procent naar 22 procent. In tegenstelling tot de daling van het aandeel van de jongeren zal de relatieve toename van de ouderen in de beroepsbevolking een opvallende breuk met het verleden betekenen.

De aanstaande veroudering van de beroepsbevolking blijkt ook uit het stijgen van de mediane leeftijd van economisch actieven. Deze loopt in de betrekkelijk korte periode tussen 1991 en 2005 op van 34,9 tot circa 38,3 jaar. In latere decennia is min of meer sprake van een stabilisering op het bereikte niveau: in 2050 varieert de mediane leeftijd van de potentiële beroepsbevolking – afhankelijk van de gekozen demografische prognosevariant – tussen 37,1 (WRR-J) en 38,5 (WRR-O) jaar.

5.2.3 Beroepsbevolking bij variabele arbeidsparticipatie

De projecties gebaseerd op constant gehouden sekse- en leeftijdsspecifieke participatiegraden op het niveau van 1990 geven een indruk van het effect van de demografische factor, maar zijn niet erg realistisch. Het is redelijk te veronderstellen dat de niveaus van arbeidsparticipatie in de toekomst zullen veranderen. Afhankelijk van de aannamen op dit punt zal de invloed van de demografische factor op de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking verminderen of versterken.

Voor mogelijke ontwikkelingen van de participatiegraden is in dit rapport aansluiting gezocht bij een drietal economische scenario's, die onlangs door het Centraal Planbureau (CPB) zijn ontwikkeld. Deze scenario's - 'Balanced Growth' (BG), 'European Renaissance' (EUR) en 'Global Shift' (GS) - werden in paragraaf 3.4 reeds geïntroduceerd. Zij beogen niet zo zeer de meest waarschijnlijke ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolking te ramen; het gaat primair om een berekening van het toekomstig arbeidsaanbod op basis van consistente verzamelingen gekozen veronderstellingen⁵. Hoewel de uitkomsten dus niet per se met de meest waarschijnlijke ontwikkeling overeen hoeven komen, zijn de scenario's op zich zelf plausibel. Ze geven, ondanks een groot aantal onzekerheden in de veronderstellingen, een indruk van mogelijke ontwikkelingen in de arbeidsdeelname op langere termijn⁶.

Wat betreft de toekomstige leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking verschillen de drie CPB-scenario's onderling niet sterk. Ook zijn er overeenkomsten met de leeftijdsstructuur in het scenario op basis van constant gehouden participatiegraden op het niveau van 1990 ('1990'-scenario). Niettemin zullen 'Global Shift', 'European Renaissance' en met name 'Balanced Growth' een oudere beroepsbevolking genereren, vooral omdat een participatiestijging bij ouderen (50 t/m 64 jaar) wordt verondersteld.

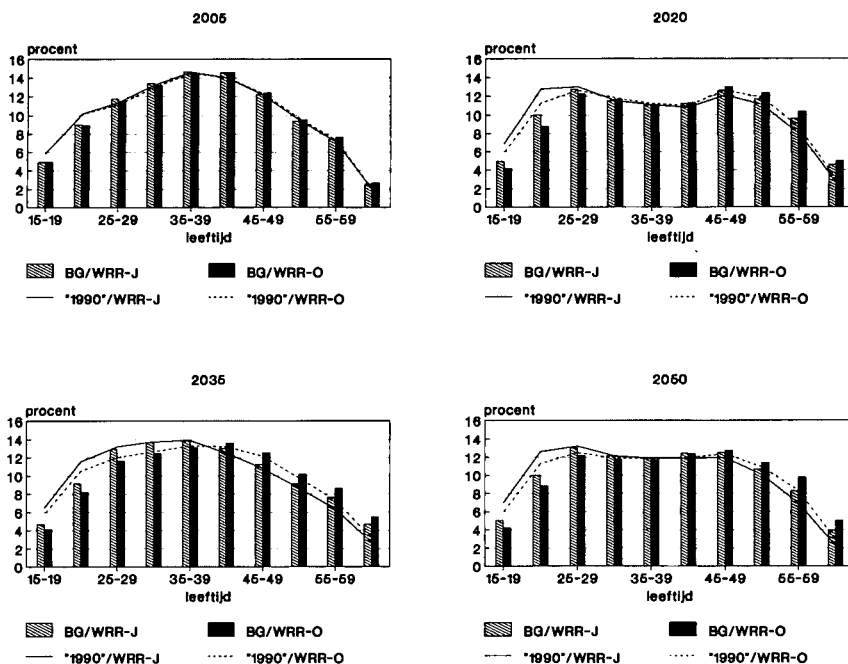
In het 'Balanced Growth'-scenario zal het aandeel van de jongeren (15 t/m 29 jaar) aanzienlijk sterker dalen dan in het '1990'-scenario: tussen 1991 en 2005 daalt het van 36,2 procent naar 26 procent. Vervolgens treedt tot 2050 nauwelijks herstel op. Tegelijkertijd neemt in 'Balanced Growth' het aandeel van de ouderen (50 t/m 64 jaar) gestaag toe, van 13,7 procent in 1991 tot 26 à 28 procent in 2020. In 2050 zal dit omstreeks 24 procent bedragen. In korte tijd (1991-2005) stijgt in 'Balanced Growth' bovendien de mediane leeftijd van de beroepsbevolking van 34,9 naar 38,8 jaar. Deze zal zich daarna vrijwel stabiliseren, maar op een hoger niveau dan in het '1990'-scenario; in 2050 varieert de mediane leeftijd tussen 39,1 (WRR-J) en 40,6 (WRR-O) jaar, afhankelijk van de demografische prognosevariant.

Figuur 5.2 toont de scenario's met de hoogste en laagste niveaus van arbeidsparticipatie: 'Balanced Growth', respectievelijk het '1990'-scenario. Voor beide scenario's staan de demografische varianten WRR-J en WRR-O afgebeeld. Deze bepalen de bandbreedte van het gebied waarbinnen de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking zich realiter zal bewegen. In 'Balanced Growth' blijkt gedurende de gehele periode van 1990 tot 2050 het aandeel van de jongeren kleiner en het aandeel van de ouderen groter dan in het '1990'-scenario.

⁵] CPB, *De beroepsbevolking op lange termijn*, interne notitie (ongepubl.), 's-Gravenhage, 1991, blz. 6-7, 13.

⁶] De CPB-scenario-analyse bevat veronderstellingen ten aanzien van de arbeidsparticipatie tot 2015. In dit rapport wordt de arbeidsdeelname in de periode 2015-2050 constant gehouden op het niveau van 2015.

Figuur 5.2 Totale beroepsbevolking naar leeftijd ('Balanced Growth' en '1990'-scenario)



Bron: CBS, WRR, CPB.

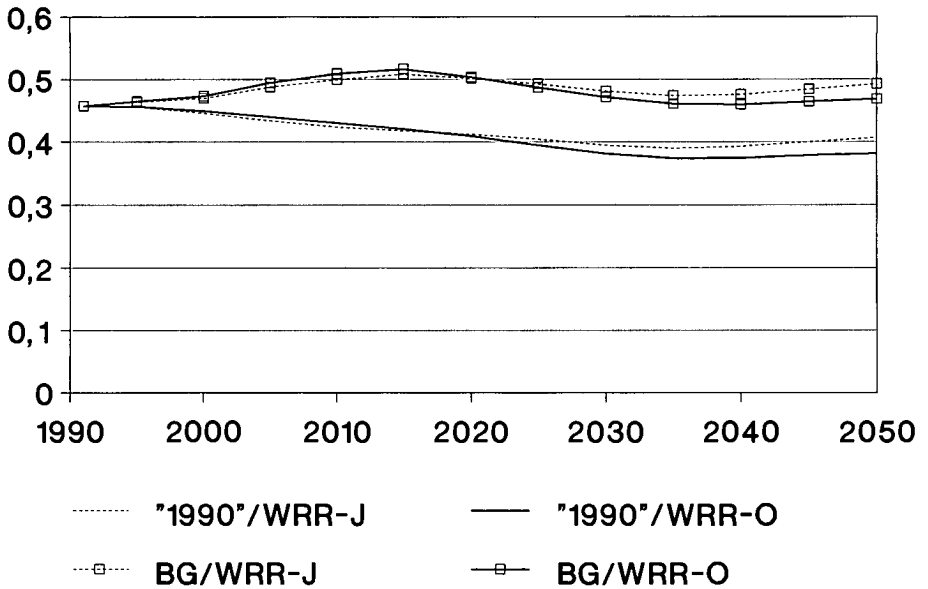
BG/WRR-O en '1990'/WRR-J genereren de oudste, respectievelijk de jongste beroepsbevolking. Het grootste deel van de periode 2020-2050 is het aandeel van de ouderen in BG/WRR-O ruim 35 procent hoger dan in '1990'/WRR-J. In deze periode ligt het aandeel van de jongeren in BG/WRR-O steeds ongeveer 30 procent beneden dat in '1990'/WRR-J. De mediane leeftijd van de beroepsbevolking varieert in 2020 tussen 40,9 jaar in BG/WRR-O en 37,6 in '1990'/WRR-J.

Niet alleen de leeftijdsstructuur, ook de omvang van de beroepsbevolking wordt door de demografische ontwikkelingen beïnvloed. In het '1990'-scenario zal het volume van de beroepsbevolking in de komende periode slechts beperkt veranderen ^{7]}. In de CPB-scenario's (vooral in 'Balanced Growth') zal dit volume overigens hoger uitvallen. Een afnemende groei van de omvang van de beroepsbevolking hoeft op zich zelf niet alarmerend te zijn, omdat een kleinere bevolking wellicht met een kleinere beroepsbevolking kan volstaan zonder dat hierdoor de verhouding tussen draaglast en draagvlak te zeer verslechtert.

Figuur 5.3. toont de ratio beroepsbevolking/totale bevolking in de participatiescenario's die de grootste onderlinge verschillen genereren ('1990' en 'Balanced Growth'), elk voor de demografische varianten WRR-J en WRR-O. Deze figuur illustreert dat veranderingen in de participatie de ratio aanzienlijk sterker beïnvloeden dan wijzigingen in de demografische veronderstellingen.

^{7]} Tussen 1971 en 1990 groeide de beroepsbevolking van ca. 5 naar 6,8 miljoen, een toename van 1,8 miljoen; in de vergelijkbare periode 1990-2010 zal de aanwas ten hoogste 0,6 miljoen bedragen (in WRR-I).

Figuur 5.3 Ratio beroepsbevolking/totale bevolking (1991-2050)



Bron: CBS, WRR, CPB.

5.3 Mogelijke gevolgen van veroudering van de beroepsbevolking

5.3.1 Inleiding

Welke sociale en economische gevolgen hebben veranderingen in de leeftijdsstructuur van de beroepsbevolking? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Het is immers onbekend in hoeverre corrigerende mechanismen straks in staat zullen zijn veranderingen in de leeftijdsstructuur op te vangen. Een redelijke veronderstelling is dat de markt uiteindelijk in belangrijke mate voor aanpassing zal zorgen. Niettemin lijkt het zinvol effecten aan te stippen die zullen optreden indien het marktmechanisme niet of ontoereikend zou reageren op de gewijzigde demografische omstandigheden. Aldus kan de problematiek van een verouderende beroepsbevolking verduidelijkt en de noodzaak van aanpassing bevestigd worden. Wanneer adequate marktreacties uitblijven, zullen de gevolgen van een verouderende beroepsbevolking in ieder geval merkbaar worden in de sfeer van:

- aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- arbeidsproductiviteit;
- gebruik van non-activiteitsregelingen.

Deze drie aspecten komen in deze paragraaf aan de orde.

5.3.2 Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

Veranderende schaarsteverhoudingen

De komende vijftien jaar kunnen de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt aanzienlijk veranderen⁸. Er zullen zich steeds minder jongeren melden voor het verrichten van betaalde arbeid, terwijl het aantal ouderen in de

^{8]} A.R. van Altena, J. Plantenga, J.J. Schippers, J.J. Siegers, *Demografische ontwikkelingen en het functioneren van de arbeidsmarkt: een vergelijkende studie naar het overheidsbeleid in de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Zweden en Nederland*, OSA-werkdocument W73, april 1990, 's-Gravenhage, blz. 5.

beroepsbevolking toeneemt. Daarentegen zal de vraag naar arbeid, onder invloed van technologische ontwikkelingen, zich wellicht nadrukkelijker dan voorheen op jongeren richten. Doorgaans kunnen zij immers over de meest recente kennis en inzichten beschikken. Jongeren zullen dan op de arbeidsmarkt van de toekomst gewild en schaars zijn; ouderen zijn daar minder aantrekkelijk en bovendien in ruime mate voorhanden.

Demografische veranderingen kunnen ook indirect – via sturing van de vraag – de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt beïnvloeden. Immers, de veroudering van de bevolking bepaalt tot op zekere hoogte de bestedingspatronen van burgers. Een wijziging van de consumentenvraag heeft gevolgen voor de werkgelegenheidsstructuur en daarmee voor de vraag van werkgevers naar arbeidskrachten. Zo zal bijvoorbeeld in algemene zin een grotere behoefte aan verzorgend en dienstverlenend personeel ontstaan. Specifieke veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur op grond van de demografische verschuivingen zijn echter onzeker en lastig te voorspellen. Bovendien zijn voor de vraagontwikkeling structurele sociale en economische processen van groter belang. Deze indiceren vooral groeikansen voor werkgelegenheid in de (zakelijke) dienstverlening. Denkbaar is dat in deze sector oudere werknemers, gegeven hun specifieke mogelijkheden en beperkingen, langer effectief kunnen functioneren dan in een door industriële productie gedomineerde economie⁹.

Als adequate marktreacties uitblijven, veroorzaakt een veranderende leeftijdsstructuur van het arbeidsaanbod problemen vanwege de bestaande leeftijdssegmentering en seksesegregatie op de arbeidsmarkt¹⁰. Onder leeftijdssegmentering wordt verstaan dat bepaalde soorten beroepen of functies bij uitstek door werknemers worden vervuld, die in een bepaalde leeftijdscategorie vallen en voor wie de kans op werk buiten deze leeftijdscategorie gering is. Vooral in beroepen en functies waarin doorgaans onevenredig veel jongeren werken (bijv. startersfuncties, winkelpersoneel, horeca enz.) kan leeftijdssegmentering al op korte termijn belangrijke tekorten aan arbeidskrachten veroorzaken.

De bezetting van 'oude' beroepen, dat wil zeggen beroepen en functies waarin thans veertigers en vijftigers oververtegenwoordigd zijn (leidinggevenden, vakspecialisten enz.), kan vanaf omstreeks 2010 problemen geven, omdat dan de omvangrijke naoorlogse geboortecohorten het arbeidsproces gaan verlaten. Dit kan de leeftijdsopbouw van personeelsbestanden in arbeidsorganisaties ingrijpend veranderen. De vraag rijst of voor deze uittreders voldoende vervangend arbeidspotentieel klaar staat.

Seksesegregatie impliceert dat bepaalde functies en beroepen bij uitstek ofwel door mannen ofwel door vrouwen vervuld worden. Vooral voor vrouwen is de kans steeds klein geweest om buiten het voor hen 'gereserveerde' arbeidsmarktsegment te werken. Als dit zo zou blijven, kan dit de oplossing van demografisch bepaalde knelpunten op de arbeidsmarkt bemoeilijken. Ceteris paribus zal bij een verouderende beroepsbevolking de recruteringsbasis voor veel typische vrouwenberoepen en -functies fors versmallen. Immers, typische vrouwenberoepen worden nu nog overwegend door jonge vrouwen vervuld, en hun aantal zal sterk teruglopen.

⁹] Vgl.: G.J. Kronjee, 'Achtergronden en gevolgen van de veroudering van de Nederlandse bevolking', in: Koninklijke Vereniging voor de Staaithuishoudkunde, *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Preadviezen 1987, Leiden, 1987, blz. 35-37.

¹⁰] M. Bottema, J.J. Siegers, C.A. van der Wijst, 'Een leeftijdstypologie van beroepen in Nederland', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 6, 1990/4, blz. 38-46. Zie ook: Emancipatieraad, *Kwaliteit versus kwantiteit*, adviesnr. III/04/89, 's-Gravenhage, 3 oktober 1989, blz. 12/13.

Sedert de industriële revolutie veroorzaken technologische ontwikkelingen een economische waardevermindering van het arbeidspotentieel van werknemers naarmate zij ouder worden. Doorgaans wordt niet of nauwelijks in scholing van deze groep geïnvesteerd. De oorzaak van deze relatieve onderinvestering is volgens de human-capitaltheorie gelegen in het feit dat de rendementsperiode voor oudere werknemers korter zou zijn dan voor jongeren¹¹. Onder deze omstandigheden kan de komende veroudering van de beroepsbevolking de kwaliteit van het arbeidsaanbod in ongunstige zin beïnvloeden. Die kwaliteit loopt terug, tenzij weer meer in scholing van ouder wordende werknemers geïnvesteerd wordt. Overigens zijn er signalen die daarop duiden. Zo is in Nederland de ondervertegenwoordiging van oudere werknemers (45-plus) bij deelname aan in- en externe cursussen de laatste jaren afgenomen. Ook vermelden sommige collectieve arbeidsovereenkomsten tegenwoordig intenties betreffende de scholing van oudere werknemers. Van een concrete uitwerking in CAO's is echter nog nauwelijks sprake¹².

Bij oudere werknemers speelt waardevermindering van kennis en vaardigheden een grotere rol dan bij jongere. Enerzijds is sprake van een technische waardevermindering: de inzetbaarheid wordt beperkt door fysieke en mentale slijtageverschijnselen. Anderzijds is sprake van economische waardevermindering: de inzetbaarheid wordt beperkt door het verouderen van kennis en vaardigheden. De economische waardevermindering wordt veroorzaakt door veranderende werkomstandigheden, die op hun beurt vooral door het tempo van de technologische ontwikkeling bepaald worden¹³.

De technische en economische waardevermindering van ouder wordende werknemers lopen niet gelijk op. Vaak is al enige tijd van kennisveroudering sprake, terwijl slijtageverschijnselen zich nog niet geopenbaard hebben. Werkgevers en vakbonden hebben het probleem van waardevermindering bij ouder wordende werknemers in de afgelopen decennia 'opgelost' door hen voortijdig uit het arbeidsproces te laten treden. Gewoonlijk werd aan uitstoot de voorkeur gegeven, hoewel men ook voor reparatie van kennis en vaardigheden had kunnen kiezen. Deze strategie was op micro-niveau wellicht een succes, maar genereerde voor de samenleving als geheel bijzonder hoge sociale uitkeringslasten.

De komende veroudering van de beroepsbevolking zou, gegeven de voortgaande technologisering en automatisering van productieprocessen, vooral de economische waardevermindering van werknemers kunnen vergroten. Een exit-strategie voor ouderen kan dan niet langer als oplossing dienen. Dit zou niet alleen een zeer zware wissel op de collectieve middelen trekken, maar ook een groot verlies aan arbeidspotentieel voor bedrijven en instellingen betekenen. De recente publieke discussie over de toekomst van de VUT-regelingen laat zien dat werkgevers- en werknemersorganisaties zich intussen, mede in het licht van de demografische verschuivingen, meer van de beperkingen van een exit-strategie voor ouderen bewust zijn¹⁴.

Voor zover ouder wordende werknemers minder presteren dan jongeren, zijn het vooral technologische ontwikkelingen en veranderende arbeidsomstandigheden in bedrijven en instellingen die dit in de hand werken. Zij hebben tot

¹¹] A. Gelderblom, J. de Koning, *Meer-jarig, minder-waardig?; een onderzoek naar de invloed van leeftijd op productiviteit en beloning*, NEI, OSA-voorstudie V39, 's-Gravenhage, april 1992, blz. 72, 84-86, 90-91.

¹²] Zie: FNV, *Werk en ouder worden; 50 plus en arbeidsvoorwaarden*, Amsterdam, februari 1992, blz. 31-32.

¹³] Zie: W.H.C. Kerkhoff, *Ouder worden, verouderen en het personeelsbeleid; over kosten en opbrengsten van een arbeidzaam leven*, (diss. UvA), Amsterdam, 1981, blz. 12-14.

¹⁴] Zie, bijv.: 'Tweegesprek J. Draaijer (FNV) en H. Weitenberg (NCW)', in: *NRC/Handelsblad*, 23 december 1991; zie ook: Industriebond-FNV, *Het ouderenbeleid van de I-FNV*, 1992, blz. 4.

gevolg dat de economische waarde van kennis en vaardigheden van werknemers na verloop van jaren afneemt¹⁵. De kalenderleeftijd als zodanig hoeft redelijke arbeidsprestaties van ouderen in de beroepsbevolking niet onmogelijk te maken. De intellectuele capaciteiten van personen ('fluid intelligence') nemen in het algemeen af naarmate zij ouder worden. Vaak wordt dit echter pas merkbaar na het passeren van de 60-jaarsgrens. Bovendien wordt deze achteruitgang tot op zekere hoogte gecompenseerd door een grotere levenservaring, kennis en begrip van zaken ('crystallized intelligence')¹⁶. Fysieke slijtage treedt doorgaans al eerder op (vanaf ca. 50 jaar) en is duidelijker aan leeftijd gerelateerd, maar kan op termijn wellicht nog enige jaren worden uitgesteld, dan wel worden opgevangen, omdat het karakter van de werkzaamheden verandert, de arbeidsomstandigheden verbeteren en de positieve effecten van een in de loop der tijd verbeterde gezondheidszorg merkbaar worden. Studies naar de individuele prestaties van werknemers suggereren dat ook tegenwoordig reeds het effect van de kalenderleeftijd op de arbeidsprestaties beperkt is en dat variaties binnen een leeftijdsgroep significanter kunnen zijn dan die tussen leeftijdsgroepen. Prestaties blijken in belangrijke mate individueel bepaald en afhankelijk van de sector, het beroep, het bedrijf en de functie waarin de betrokkenen werkzaam zijn. Zo wordt in beroepen met een zware fysieke belasting eerder een stabilisatie of daling van de arbeidsprestaties bereikt dan in beroepen die vooral intellectuele eisen stellen¹⁷.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat werknemers niet noodzakelijk minder presteren naarmate zij ouder worden. Scholing zou dus een geschikt middel kunnen zijn om discrepanties tussen potenties en veroudering van kennis en vaardigheden te verminderen. Negatieve stereotypen wat betreft het vermogen van ouderen om te leren zijn hardnekkig. Dit heeft er mede toe geleid dat oudere werknemers vaak niet meer gemotiveerd zijn om zich te scholen. Toch hoeft ouderdom geen handicap zijn om te leren. Tussen jongeren en ouderen bestaan vooral verschillen in leerstijl en specifieke onderwijs-/leerkenmerken. Diverse studies maken aannemelijk dat mensen, ook als zij ouder worden, productief en creatief kunnen doorleren¹⁸. Uit studies blijkt dat, indien rekening wordt gehouden met leerbehoeften en kenmerken die het leerproces bij ouderen kunnen beïnvloeden, ouderen zeer wel in staat zijn om nieuwe kennis en vaardigheden te leren. Deze onderzoeken noemen ook voorbeelden van geslaagde vormen van beroepsgerichte educatie van ouderen¹⁹. In Nederland komt beroepsgerichte educatie voor ouderen nog weinig voor en zijn de effecten hiervan nog nauwelijks onderzocht. Uit een recent OSA-onderzoek komt evenwel naar voren dat scholing ook op oudere leeftijd een zinnige economische activiteit kan zijn, die de produktiviteit van werknemers gunstig beïnvloedt. Dit positieve effect blijkt bij ouderen niet minder dan bij jongeren en is sterker dan het effect van de aanvullende scholing op de arbeidsbeloning²⁰.

¹⁵] R.L. Clark, 'De economie van een vergrijzende beroepsbevolking', in: *Economisch Statistische Berichten*, 2 november 1988, blz. 1023; zie ook: OECD, *Ageing populations*, blz. 54.

¹⁶] Zie, bijv.: D.B. Bromley, *Human Ageing, an Introduction to Gerontology*, Penguin, 1988, blz. 182-183; D.A. Peterson, *Facilitating Education for Older Learners*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, Washington, London, 1983, blz. 57-60. Zie ook: A. Gelderblom, J. de Koning, op. cit., blz. 30-32.

¹⁷] Zie, bijv.: J. Habib, 'The Economy and the Aged', in: R.H. Binstock, E. Shanas (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, NY, 1985, blz. 479-502, en R.L. Clark, J.J. Spengler, 'The Economics of Individual and Population Aging', hoofdstuk 9 (1980). Beide genoemd in: OECD, *Ageing Populations*, blz. 54. Zie ook: D.B. Bromley, op. cit., blz. 189-190.

¹⁸] Vgl.: P.C. Plett, B.T. Lester, *Training for Older People: a Handbook*, (ILO), Geneva, 1991, blz. 20-21, 23-24, 32-33.

¹⁹] Zie: G. Cramer, M. van der Kamp, *Leren op latere leeftijd*, (SVO, Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs), Forum 5, Amsterdam, 1990, blz. 31, 48-49; M. van der Kamp, F. van Keep, J. Scheeren, G. van der Zanden, *Effecten van oudereneducatie; een overzicht van de literatuur*, (NIG, RUG), Nijmegen, Groningen, 1992, blz. 87-88, 96.

²⁰] A. Gelderblom, J. de Koning, op. cit., 87-91, 95.

5.3.3 Arbeidsproductiviteit

Productiviteit en beloning

Gangbare economische theorieën suggereren dat een verouderende beroepsbevolking een dalende arbeidsproductiviteit impliceert. Deze hypothese is nog onvoldoende empirisch gefundeerd, maar niettemin plausibel²¹. Arbeidsproductiviteit is een complex begrip, dat gemakkelijk kan worden misverstaan. In de economische wetenschap wordt het begrip doorgaans gedefinieerd als het produktievolume per werknemer of per arbeidsuur²². Omdat hierin ook de kapitaalintensiteit van het produktieproces is verdisconteerd, is arbeidsproductiviteit geen absolute maat voor de fysieke prestaties van werknemers. Een verouderende beroepsbevolking leidt niet onder alle omstandigheden tot een daling van het produktievolume. De veroudering kan worden gecompenseerd door diepte-investeringen.

In het algemeen is het loon voor ouderen hoger dan voor jongeren. Daarom zullen de arbeidskosten in een oudere beroepsbevolking, bij een gegeven vraag naar arbeid, stijgen. Hogere arbeidskosten hoeven geen bezwaar te vormen indien een oudere beroepsbevolking navenant produktiever zou zijn. In werkelijkheid echter zijn leeftijd/loon-profielen en leeftijd/productiviteit-profielen niet congruent. Naast een sociologische interpretatie zijn er twee economische theorieën die deze discongruentie verklaren. Ze leiden echter tot tegengestelde uitkomsten.

De human-capitalbenadering gaat ervan uit dat de verhouding tussen produktiviteit en beloning voor jongeren gunstig is en voor ouderen ongunstig: jongeren worden overbetaald en ouderen onderbetaald in verhouding tot hun marginale produkt²³. Werkgevers investeren in kennis en vaardigheden van jongere medewerkers, om vervolgens hiervan in latere jaren voor hun bedrijf de vruchten te plukken. Daarentegen wordt in de contract-benadering juist het tegendeel aangenomen, namelijk dat ouderen relatief overbetaald worden en jongeren onderbetaald²⁴.

Het weinige empirisch onderzoek dat is verricht, lijkt eerder de contract- dan de human-capital-benadering te ondersteunen²⁵. Bovendien staat de hypothese dat het menselijk kapitaal als regel met de jaren toeneemt niet sterk in een situatie die zich kenmerkt door zowel snelle technologische veranderingen als relatief beperkte investeringen in scholing van oudere werknemers. Onder dergelijke omstandigheden hebben contract-theorieën een hoger realiteitsgehalte, onder meer omdat zij beter dan de human-capitaltheorie kunnen verklaren waarom arbeidsorganisaties hun oudere, beter betaalde medewerkers vervroegd willen laten uittreden²⁶.

²¹] Zie: A. Gelderblom, J. de Koning, op. cit., blz. 29-32; B.M.S. van Praag, G.J. Kronjee, 'Vergrijzing', in: *Economisch Statistische Berichten*, 2 november 1988, blz. 1026-1030; A.R. van Altena, J. Plantenga e.a., op. cit., blz. 17. Diverse studies benadrukken de noodzaak van empirisch onderzoek op dit terrein. Zie, bijvoorbeeld: OECD, *Ageing populations*, blz. 54; H. de Jouvenel, *Europe's Ageing Population; Trends and Challenges to 2025*, Butterworth, 1989, blz. 25.

²²] Vgl.: C. de Galan, A.J.M. van Miltenburg, *Economie van de arbeid*, Samsom, 1985, blz. 280-281.

²³] Vgl.: C.N. Teulings, H.D. Webbink, A. Kalwij, *Loonverschillen tussen bedrijven*, (SEO), OSA-Werkdocument W93, 's-Gravenhage, 1992, blz. 5-19.

²⁴] Vgl., bijv.: G.S. Becker, *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago, 1968 en E.P. Lazear, 'Agency, Earnings Profiles, Productivity and Hours Restrictions', in: *American Economic Review*, 1981, blz. 606-620; Idem, 'Incentives, Productivity and Labor Contracts', in: *Quarterly Journal of Economics*, 1984, blz. 275-296. Gecit. in: A. Gelderblom, J. de Koning, op. cit., blz. 24-27.

²⁵] Zie: A. Gelderblom, J. de Koning, op. cit., blz. 38-39.

²⁶] Vgl. E.P. Lazear, 'Adjusting to an Aging Labor Force', in: D.A. Wise, *Issues in the Economics of Aging*, blz. 293. Zie ook: C.N. Teulings e.a., op. cit., blz. 26.

Contract-theorieën veronderstellen dat in arbeidscontracten afspraken over beloning op langere termijn gemaakt worden ²⁷. Een centrale hypothese is dat werknemers behoefte hebben aan zekerheid omtrent de loonontwikkeling gedurende hun loopbaan en dat werkgevers de mogelijkheid willen houden om werknemers gedurende een langere tijd tot optimale prestaties te prikkelen. Volgens deze theorieën wordt de beloning van jongere werknemers in feite voor een deel uitgesteld naar latere jaren. Werkgevers kunnen op die manier medewerkers aan hun bedrijf binden. Deze accepteren op jeugdige leeftijd een relatief laag loon, om vervolgens als oudere werknemer ‘achterstallig loon’ te incasseren, dat hun marginale produktie van dat moment te boven gaat.

Volgens de contracttheorieën is in feite van een impliciet omslagstelsel tussen opeenvolgende generaties werkenden sprake, waarin via relatief lagere lonen voor jongeren relatief hogere beloningen voor ouder personeel gerealiseerd worden. In een dergelijke constructie is het niet in het belang van oudere werknemers indien een te hoog loon voor jongeren zou ontstaan. Daarentegen ligt het in de rede dat jongeren zich niet tegen betere arbeidsvoorwaarden voor ouderen zullen verzetten, omdat zij zelf ooit oud worden ²⁸. Het laatste maakt ook begrijpelijk waarom arbeidsorganisaties ervan mochten uitgaan dat bij komende generaties jongeren de bereidheid zou blijven bestaan om oudere werknemers financieel te steunen ²⁹.

Resumerend kan worden gesteld dat oudere werknemers in verhouding tot hun arbeidsproduktiviteit te veel loon ontvangen en jongeren te weinig. Dit zou onder invloed van de ontgroening en vergrijzing kunnen veranderen. Het ziet er naar uit dat de gewijzigde schaarsteverhouding naar leeftijd op de arbeidsmarkt implicaties voor de arbeidsbeloning van de relatief grote groep werkende ouderen gaat krijgen ³⁰. Denkbaar is dat jongere werknemers op den duur niet meer zo gemakkelijk in staat en/of bereid zijn om via een ‘impliciet contract’ de lonen van ouderen te subsidiëren. Ook het argument dat senioriteitsbeloning ouderen gemotiveerd houdt om kennis en ervaring op jongere werknemers over te dragen (de ‘theorie van Thurow’) gaat in de toekomst niet meer op. Er zijn dan immers naar verhouding veel opleiders en maar weinig – potentieel concurrerende – leerlingen. De meest waarschijnlijke ontwikkeling is dan ook dat bedrijven en instellingen op een lagere beloning van ouderen zullen aankoersen, een beloning die wellicht ook meer met de arbeidsproduktiviteit van oudere werknemers overeenstemt ³¹. Hierdoor wordt het twijfelachtig of de gebruikelijke loon-/leeftijdsprofielen, die voor bijna iedereen tot het eind van de arbeidscarrière stijgen, op den duur blijven voortbestaan. Waarschijnlijk zal in de laatste jaren van het arbeidzame leven een daling van het loon moeten worden geaccepteerd.

Productiviteit en mobiliteit

Een verouderende beroepsbevolking kan de mobiliteit van werknemers doen verminderen. Dit kan inflexibiliteit en kwalitatieve discrepanties met zich brengen, die de groei van de arbeidsproduktiviteit ongunstig beïnvloeden. Tot nu toe nemen de baan- en functiemobiliteit van werknemers met het

^{27]} Vgl. A. Gelderblom, J. de Koning, op. cit., blz. 27-28. Zie ook: C.N. Teulings e.a., op. cit., blz. 23-25.

^{28]} F. Huizinga, *An Overlapping Model of Wage Determination*, CPB-Research Memorandum, no. 60, 's-Gravenhage, 1989.

^{29]} E.P. Lazear, 'Adjusting to an Aging Labor Force', in: D.A. Wise (ed.), blz. 287, 293-294; Zie ook: B.M.S. van Praag, G. Kronjee, op. cit., blz. 1028.

^{30]} Vgl.: A.R. van Altena, J. Plantenga, op. cit., blz. 17-18; B. van Praag, G. Kronjee, op. cit., blz. 1028; J.J. Schippers, J.J. Siegers, op. cit., blz. 18.

^{31]} A.R. van Altena, J. Plantenga, e.a., op. cit., blz. 17-18; Zie ook: J.J. Schippers, J.J. Siegers, op. cit., blz. 17-18.

oplopen van de leeftijd sterk af³². Bij ongewijzigde voortzetting van deze trends is efficiency-verlies in de toedeling van arbeid waarschijnlijk. Zo kunnen zich knelpunten voordoen bij de aanpassing aan ontwikkelingen als een veranderende consumptieve vraag, externe competitie en technologische innovatie. Naarmate de knelpunten groter zijn, zijn de effecten op de economische groei ongunstiger³³. Daarentegen is het bij frequente functiewisselingen gemakkelijker arbeidsplaatsen aan te passen aan nieuwe functievereisten. Dit is meestal minder eenvoudig indien de arbeidsplaats door dezelfde werknemer bezet blijft³⁴.

Inzake mobiliteit maken oudere werknemers in het algemeen andere afwegingen dan jongeren. De marginale opbrengsten van baanwisseling zijn voor hen doorgaans minder groot, terwijl hun kosten vaak hoger uitvallen dan voor jongeren, bijvoorbeeld door een pensioenbreuk³⁵. In het algemeen geldt dat naarmate werknemers ouder worden de behoefte aan baanwisseling sterk afneemt.

De baanmobiliteit van oudere werknemers hangt ook samen met vraagfactoren. Zo blijkt de bereidheid van werkgevers om oudere werknemers in dienst te nemen aanzienlijk geringer dan de bereidheid van deze werknemers om banen die hun worden aangeboden te accepteren. Diverse enquêtes onder werkgevers wijzen uit dat de factor leeftijd bij werving en selectie een duidelijke rol speelt³⁶. Uit een recent onderzoek naar voorkeuren van werkgevers voor bepaalde categorieën laaggeschoolde werkzoekenden komt leeftijd als een zeer belangrijk en geaccepteerd selectiecriteria naar voren. Er blijkt op de arbeidsmarkt sprake van een opmerkelijke hoeveelheid leeftijdsdiscriminatie³⁷.

Het voorgaande suggereert dat de mobiliteit in een verouderende beroepsbevolking zou kunnen toenemen naarmate werkgevers hun leeftijdseisen in wervingsprocedures versoepelen. Tot op zekere hoogte zal dit ook wel gebeuren wanneer het aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt terugloopt. De vraag is echter of marktwerking op dit punt voldoende zal zijn. De vooroordelen ten aanzien van de produktiviteit van oudere werknemers zijn immers nogal hardnekkig.

5.3.4 Het gebruik van non-activiteitsregelingen

De veroudering van de beroepsbevolking impliceert niet alleen het risico van kwalitatieve discrepanties en een dalende arbeidsproduktiviteit, maar dreigt ook het stelsel van sociale zekerheid sterk onder druk te zetten. Dit komt doordat de toetredingskansen tot een aantal inkomensdervingsregelingen in hoge mate leeftijdsspecifiek zijn: oudere werknemers hebben een veel grotere kans hierin terecht te komen dan jongere. Indien deze kansen op termijn gelijk blijven, zal veroudering van de beroepsbevolking leiden tot een aanzienlijke verhoging van de collectieve-lastendruk. Deze lasten zullen moeten worden opgebracht door een relatief slinkende beroepsbevolking. Deze ontwikkeling wordt vooral veroorzaakt door het in de tijd opschuiven van de omvangrijke

³²] Overigens is er ook een sterk verband met de conjunctuur. Zie: OSA, *Trendrapport aanbod van arbeid*, OSA-rapport nr 12, 's-Gravenhage, 1991, blz. 43. Zie ook: E. Mekkelholt, E. Brouwer, W. Praat, *Arbeidsmarkt en beloning in Nederland; samenvattend overzicht*, (UvA), OSA-werkdocument W88, juli 1991, blz. 24.

³³] Vgl. OECD, *Ageing Populations*, 1988, blz. 54.

³⁴] J.J. Schippers, J.J. Siegers, op. cit., blz. 17ff.

³⁵] A.R. van Altena, J. Plantenga, op. cit., blz. 13-15; Zie ook: R.L. Clark, op. cit., blz. 1023.

³⁶] E. Mekkelholt, E. Brouwer, W. Praat, op. cit., blz. 24-26. Zie ook: TK, 22300 XV, 1991-1992, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Discussienota 'Leeftijdscriteria en arbeid'*, 's-Gravenhage, 21 november 1991, blz. 13, 51.

³⁷] In: K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag, *Kiezen uit sallicitanten; concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan*; WRR-voorstudies en achtergronden V74, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1992, blz. 44, 55-56, 72, 76.

naoorlogse geboortecohorten, die kort na de eeuwwisseling 50 à 60 jaar zullen worden. In deze levensfase maken thans velen van een non-activiteitsregeling gebruik. In dit verband zijn vooral de AAW/WAO- en VUT-regelingen relevant³⁸.

Wellicht geeft een dergelijke trendextrapolatie een enigszins overtrokken beeld van de ernst van het probleem. Niettemin wordt duidelijk dat demografische veranderingen de solidariteit tussen werkenden en (uitkeringsgerechtigde) ouderen op termijn danig op de proef kunnen stellen. Door de realisatie van een hoger niveau van arbeidsparticipatie (vooral van ouderen), zoals bijvoorbeeld nagestreefd in het 'Balanced Growth'-scenario van het CPB, kan het afkalven van de intergenerationele solidariteit worden voorkomen, of althans beperkt.

In de samenleving groeit intussen, zowel bij overheid als werkgevers- en werknemersorganisaties, het besef dat de arbeidsparticipatie op een hoger plan dient te komen³⁹. Recente voorstellen en maatregelen in het kader van de sociale zekerheid staan nadrukkelijker dan voorheen in het teken van een bevordering van de arbeidsparticipatie⁴⁰. Deze ontwikkelingen doen vermoeden dat ondanks de veroudering van de beroepsbevolking het beroep op non-activiteitsregelingen uiteindelijk minder omvangrijk zal zijn dan op grond van trendextrapolatie wel wordt aangenomen. Dit neemt niet weg dat overheid, werkgevers en werknemers en hun organisaties, zich nog een zeer forse inspanning moeten getroosten om het niveau van de arbeidsparticipatie daadwerkelijk te verhogen en zo de collectieve-lastendruk te verlichten.

5.3.5 Dilemma's van een verouderende beroepsbevolking

In de afgelopen decennia is de positie van ouderen op de arbeidsmarkt fors afgekalfd. Velen hebben het arbeidsproces vervroegd verlaten en voor hen die achterbleven waren de mogelijkheden nog maar beperkt. Door deze gang van zaken zijn veel arbeidsorganisaties betrekkelijk geruisloos gesaneerd zonder dat de werkloosheid, vooral onder jongeren en personen met gezinsverantwoordelijkheid, verder opliep. In die jaren is niet overwogen om ouderen op een alternatieve manier aan het arbeidsproces te laten participeren. Dat leek ook niet nodig omdat van een ruime arbeidsmarkt sprake was. Negatieve stereotypen betreffende het functioneren van oudere werknemers hebben hun voortijdig uittreden soms bespoedigd. Zo hanteren personeelsmanagers nogal eens als vuistregel dat ouderen 'minder productief', 'weinig flexibel', 'minder veranderingsgezind' en 'moeilijk op te leiden' zouden zijn⁴¹. Dergelijke concepties blijken bij saneringsoperaties overigens veeleer ex-post rationalisaties dan een reële motivatie van het gevoerde beleid⁴².

³⁸] Het aantal jaarlijkse nieuwe toekenningen van AAW/WAO- en AAW/ABP-uitkeringen neemt per vijftiaarscohort tussen 19 en 55 jaar gestaag toe. Daarop volgt tussen 55 en 59 jaar een lichte en tussen 60 en 64 een forse daling van het aantal nieuwe toekenningen. In 1989 had 43% van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringen betrekking op 40- tot 55-jarige werknemers en slechts 4% op de 60- tot 65-jarigen (zie: SVR-statistiek 1987/1989). In de hoogste leeftijdsgroep vinden nog maar weinig nieuwe toekenningen plaats omdat meestal een beroep kan worden gedaan op VUT-regelingen.

³⁹] Vgl.: WRR, op. cit., 1990; Ministerie van Algemene Zaken, *Kabinetsreactie op WRR-rapport 'Een werkend perspectief'*, 's-Gravenhage, 6 juni 1991; VNO, *Arbeidsvoorwaardenbeleid 1992*, 's-Gravenhage, 25 nov. 1991; FNV, *Met zekerheid aan het werk*, Amsterdam, 1991.

⁴⁰] Zie: de *Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV)*, die 1 maart 1992 van kracht is geworden, en het voorstel van *Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA)*, dat 22 september 1992 naar de Tweede Kamer is gezonden.

⁴¹] Vgl. J.A. Wiggers, e.a., *Ouderen en arbeidsmarkt; een onderzoek naar de arbeidsmarktparticipatie van ouderen*, (ministerie van WVC), oktober 1990, blz. 18; Zie ook: D.B. Bromley, *Human Ageing, an Introduction to Gerontology*, Penguin, 1988, blz. 191-192.

⁴²] Vgl. W.A. Trommel, 'Sluiting van de arbeidsmarkt voor ouderen: over de achtergronden van een hardnekkige trend', in: W.H.C. Kerkhoff, H.J. Kruidenier (red.), *Bedrijfsleven en vergrijzing; Aanzetten voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid*, NIA, Amsterdam, juni 1991, blz. 80-81.

De exodus van ouderen uit betaalde arbeid ontstond in de jaren '70, in samenhang met een forse economische recessie en een demografisch bepaalde toename van het aantal jongeren op de arbeidsmarkt. Toch is de exit-trend in latere jaren, toen het economisch klimaat verbeterde en de toestroom van jongeren terugliep, niet afgenomen, maar veeleer versterkt. Hieraan lijkt de negatieve stereotypering van oudere werknemers vooral debet. Deze is mede gestimuleerd door de geïnstitutionaliseerde praktijk van het vervroegd uittreden. Van het repertoire van exitregelingen is gaandeweg een normerende werking uitgegaan, die vervroegd uittreden tot een sociaal recht lijkt te hebben gemaakt ⁴³.

In de meeste westerse landen is de laatste decennia sprake van vervroegd uittreden van oudere werknemers uit het arbeidsproces. In Nederland heeft dit proces echter krachtiger toegeslagen dan elders. Nederland valt binnen de OECD in de categorie landen met de laagste arbeidsparticipatiecijfers voor 55-plussers. De reden dat de exit-trend hier zo sterk is, moet onder meer worden gezocht in de ruime mate waarin het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid hiertoe gelegenheid biedt. Het stelsel kent verschillende, tamelijk genereuze en goed toegankelijke kanalen voor uittreding uit het arbeidsproces. Hiervan is in veel gevallen op een andere wijze gebruik gemaakt dan oorspronkelijk was bedoeld. Zo zijn arbeidsongeschiktheidsregelingen nogal eens gehanteerd voor ouderen als instrumenten van arbeidsmarktbeleid en als inkomensondersteuning voor werknemers die om andere reden dan arbeidsongeschiktheid moesten afvloeien.

Deze situatie vindt mede haar verklaring in de demografische ontwikkelingen, die in Nederland tot een omvangrijker groei van de beroepsbevolking hebben bijgedragen dan elders. Tegelijkertijd was de ontwikkeling van de werkgelegenheid hier in vergelijking met andere Europese landen matig. Bovendien trad in Nederland een in Europees perspectief late en vrij plotselinge structurele toename op van het arbeidsaanbod van vrouwen op een moment dat de arbeidsmarkt niet in staat was deze te absorberen. Voorts is het beleid van overheid en sociale partners nadrukkelijker dan elders erop gericht geweest werkgelegenheid voor jongeren te creëren en te behouden. In Nederland zijn de (macro-)invloeden die negatief hebben uitgewerkt op de deelname van ouderen aan het arbeidsproces dominantier aanwezig geweest dan in de omringende landen ⁴⁴. In andere westerse landen bestaan ook exit-regelingen voor ouderen, maar deze zijn doorgaans minder genereus en/of minder toegankelijk, zodat ouderen geprikkeld worden om door te werken. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk spelen vooral bedrijfsspecifieke regelingen een grote rol, waardoor terughoudender met de exit-mogelijkheden wordt omgegaan. Zweden heeft kwalitatief hoogwaardige sociale regelingen, maar die worden, anders dan in Nederland, ook voor ouderen activerend toegepast ⁴⁵.

In Nederland zou bestendiging van de exit-trend voor ouderen onverstandig zijn in het licht van de komende demografische veranderingen. Een ombuiging van deze trend is geboden en de markt zal hierbij zeker sturend optreden. Financiële prikkels kunnen hierbij een belangrijke rol spelen: uit onderzoek blijkt dat de uittredingsbeslissing van ouderen mede wordt beïnvloed door het

⁴³] Ibid., blz 91-92.

⁴⁴] Zie: A.A.M. de Kemp, *Ouderen tussen pensioen en bijstand*, Sociaal en cultureel planbureau nr. 95, 's-Gravenhage, oktober 1992, blz. 114-115.

⁴⁵] Zie: M. Kohli, M. Rein, A.M. Guillemand, H.R. van Gunsteren (eds.), *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*, Cambridge University Press, 1991; zie ook: Takeshi Kimura, *Firms, the State and the Changing Age Structure*, 1991.

verwachte inkomensverlies⁴⁶. Niettemin moge duidelijk zijn dat het ombuigen van de trend zal moeten gebeuren in een klimaat, waarin het vervroegd uittreden van ouderen steeds meer vanzelfsprekend geworden is. Daarom zal ook een fundamentele omslag in het denken over de mogelijkheden van ouderen in het arbeidsproces moeten plaatsvinden. Dit vergt onder meer een bezinning op de kwaliteit van arbeid en op de vraag hoe ouderen gemotiveerd kunnen worden om weer tot de normale pensioenleeftijd (65 jaar) te blijven werken. Hierbij gaat het om vragen als: hoe kan de arbeidssituatie van ouderen zo worden ingericht dat hun specifieke vaardigheden en kwaliteiten optimaal worden aangesproken? Hoe kunnen arbeidsorganisaties ertoe bijdragen dat ouderen op een gezonde manier de normale pensioenleeftijd bereiken? Hoe kan optimaal met de preferenties van ouderen, vooral wat betreft aard en indeling van het werk en arbeidstijden, rekening worden gehouden?

Op den duur zou een winstpunt ten opzichte van eerdere decennia kunnen zijn dat de toekomstige ouderen uit de naoorlogse geboortegolf wellicht beter dan voorgaande generaties ouderen in staat zullen zijn een redelijke arbeidskracht te behouden naarmate hun leeftijd vordert. De huidige werkende ouderen schijnen al 'jonger' dan hun ouders omstreeks dezelfde leeftijd. De gezondheidssituatie van oudere werknemers uit de naoorlogse geboortegolf is mogelijk weer iets beter. Zij zullen in het algemeen minder fysieke labeur hebben ondergaan. Daarentegen zijn zij psychisch mogelijk zwaarder belast geweest. Het is niet precies aan te geven hoe deze beide tendenties het uiteindelijke slijtageproces zullen beïnvloeden. In ieder geval zullen baby-boomers gemiddeld beter zijn opgeleid en gedurende hun loopbaan waarschijnlijk meer scholingskansen hebben gekregen dan de generatie die hun vooraf gaat. Ze zullen meer dan voorgaande generaties ouderen vertrouwd zijn geraakt met automatisering op de werkplek. Ze zullen wellicht ook meer aan een hoog tempo van verandering, als gevolg van technologische ontwikkelingen, gewend zijn.

Tegelijkertijd moet niet op voorhand worden uitgesloten dat kwaliteiten verbonden met het ouder worden in de toekomst een meer positieve waarde op de werkplek zullen krijgen. Het feit dat ouderen soms minder snel en meer weloverwogen een beslissing nemen, is lang niet in alle gevallen verkeerd. Mogelijk hebben ze een minder goed korte-termijngeheugen, maar ouderen kunnen zich weer beter feiten en concepten herinneren die ze al een tijd kennen. Ook als het gaat om interpretatie, waardering en het situeren van informatie in een context doen ouderen het gemiddeld beter dan jongeren⁴⁷.

Het voorgaande neemt niet weg dat in de komende tijd een aantal dilemma's zullen opdoemen in de relatie tussen arbeidsorganisaties en ouder wordende werknemers. Enerzijds is het wenselijk dat ouderen langer participeren, en dus niet meer voortijdig uittreden. Anderzijds is er op het ogenblik een omvangrijke groep ouderen die eigenlijk nog maar weinig zin heeft betaalde arbeid te verrichten. Met het oog op een hogere arbeidsdeelname wordt van ouderen gevraagd dat zij zich geregeld laten om-, her- en bijscholen en op de arbeidsmarkt mobiel blijven. Tegelijkertijd worden toekomstige ouderen met het risico geconfronteerd dat de gebruikelijke carrièreperspectieven zullen afnemen en dat zij op den duur minder loon zullen ontvangen. Kortom, bedrijven en instellingen verwachten in de komende tijd aanzienlijk meer van hun oudere personeel, terwijl zij de toekomstige ouderen een aantal belangrijke

⁴⁶] Uit een recente enquête onder VUT-ters (N=257) blijkt dat 39% niet met VUT zou zijn gegaan bij een 10% lagere VUT-uitkering; bij een 20% lagere uitkering zou 75% niet zijn uitgetreden, terwijl 14% het niet weet. In: K. Henkens, J. Siegers, *Vrijwillig vervroegde uittreding (NIDI)*, OSA-werkdocument W102, 's-Gravenhage, juni 1992, blz. 30. Zie ook: A.A.M. de Kemp, op. cit., blz. 119-122, 128-132.

⁴⁷] Vgl.: J. Gerber, J. Wolff, W. Klores, G. Brown, *Lifetrends: Your Future for the Next 30 Years*, Avon, New York, 1989, blz. 88-91. Zie ook: P.C. Plett, B.T. Lester, op. cit., 19-20.

zekerheden ontnemen. Binnen arbeidsorganisaties zal dit ongetwijfeld tot spanningen kunnen leiden. Bovendien verwacht de samenleving van toekomstige oudere werknemers dat zij, meer dan voorgaande generaties ouderen, zelf hun oude dag en gezondheidszorg zullen financieren (zie hoofdstuk 6 en 7). Indien zij niet bereid of in staat zijn deze offers te brengen, zal dit ingrijpende consequenties hebben voor al degenen die op inkomensoverdrachten en collectieve voorzieningen zijn aangewezen, met name voor bejaarden. Het lijkt evenwel redelijk deze offers te vragen van de oudere werknemers van de toekomst. Zij behoren tot de omvangrijke naoorlogse geboortengolf, en juist vanwege hun grote aantal zijn en worden zij slechts met relatief lichte lasten geconfronteerd bij het onderhouden van de generatie die aan hen vooraf gaat.

5.4 Oplossingsrichtingen

5.4.1 Inleiding

De genoemde nadelige effecten van een verouderende beroepsbevolking hoeven zich niet noodzakelijk en in volle omvang te manifesteren. Onmiskenbaar zijn er mogelijkheden deze te voorkomen of tegen te gaan. Zo zal het marktmechanisme ongetwijfeld een accommoderende werking hebben. Sommige bedrijven en instellingen zullen hierop spontaan en tijdig anticiperen, zodat knelpunten door een gefaseerde aanpak kunnen worden vermeden of verholpen. Het risico bestaat echter dat arbeidsorganisaties pas relatief laat zullen reageren, dat wil zeggen wanneer de nadelige effecten al duidelijk merkbaar zijn, bijvoorbeeld omdat men in het voortraject geen impopulaire beslissingen durfde te nemen. In dat geval zullen de onvermijdelijke aanpassingen zich als het ware aan arbeidsorganisaties opdringen en noodgedwongen drastischer zijn.

Uiteindelijk kunnen zowel arbeidsorganisaties, werknemers als overheid er baat bij hebben indien de aanpassingen die de veroudering van de beroepsbevolking met zich meebrengen, geleidelijk verlopen. Voor arbeidsorganisaties is het relevant dat zij te zijner tijd niet plotseling hun verouderde personeelsbestanden ingrijpend hoeven te saneren, terwijl een jeugdig extern arbeidsaanbod intussen schaars geworden is. Voor de toekomstige oudere werknemers is het wenselijk dat zij zich geleidelijk kunnen voorbereiden op een langere periode van volwaardige deelname aan het arbeidsproces. Voor de overheid tenslotte is van belang dat de economie zich gunstig kan blijven ontwikkelen en dat de verhouding tussen draaglast en draagvlak op langere termijn niet aanzienlijk verslechtert door een betrekkelijk abrupte, omvangrijke uitstoot van ouderen uit het arbeidsproces.

Het gemeenschappelijk belang van alle betrokkenen bij een geleidelijke aanpassing noodt tot samenwerking. Arbeidsorganisaties en overheid zullen hun beleid op korte termijn zo moeten inrichten dat de voorwaarden ontstaan, waaronder het mogelijk wordt oudere werknemers op den duur weer langer in dienst te houden. Complementair hieraan is dat ouder wordende werknemers zich reeds vanaf heden rekenschap dienen te geven dat zij op termijn zullen moeten bijdragen aan het vermijden van knelpunten die anders wellicht in het voetspoor van de demografische ontwikkelingen ontstaan. Het creëren van de juiste condities binnen arbeidsorganisaties en het rekening houden met specifieke behoeften en bekwaamheden van ouderen ressembleren weinig effect, indien bij oudere werknemers op den duur de motivatie om te werken onvoldoende zou zijn. Omgekeerd is louter een versterking van het arbeidsethos van ouderen geen oplossing, indien de arbeidsomstandigheden in de bedrijven en instellingen niet of nauwelijks veranderen en het human capital van ouder wordende werknemers niet wordt vernieuwd en aangevuld. Het gaat dus om een adequate aanpassing van zowel de arbeidsorganisaties als van ouder wordende werknemers.

Overheid en bedrijfsleven hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de arbeidsmarkt. Zij verschillen in hun mogelijkheden om op dit terrein te interveniëren. De marktwerking komt vooral tot uiting in gedragsreacties aan de vraag- en aanbodzijde, alsmede in CAO-regelingen. De overheid kan op punten als loon-/leeftijdsprofielen, arbeidsproductiviteit per werknemer, personeelsbeleid of de mate van kapitaalintensiteit van de productie weinig of geen rechtstreekse invloed uitoefenen, behalve waar zij zelf werkgever is. De overheid kan echter interveniëren door de regulering van arbeid, arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid of scholing.

In beginsel zouden overheid en sociale partners kunnen opteren voor een herordening van arbeidsmarkt en loonstructuren, zodat deze beter aansluiten bij de zich wijzigende leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking. De bestaande ordening maakt het immers voor werkgevers aantrekkelijk voortijdig uittreden van oudere werknemers te stimuleren, en voor oudere werknemers onaantrekkelijk zich te laten om-, her- of bijscholen. Ook talloze andere regelingen bevorderen een verstarring op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de sfeer van het ontslagrecht en het algemeen verbindend verklaren van CAO-bepalingen. Ook in SER-verband is er onlangs op gewezen dat, in het licht van veranderende omstandigheden (m.n. internationalisering van economie en beleid), bepaalde instituties de inertie op de arbeidsmarkt kunnen bevorderen en een flexibilisering van loonstructuren bemoeilijken⁴⁸. Het is gewenst de nadelige effecten van dergelijke regelingen, die in een andere demografische context tot stand zijn gekomen, kritisch te bezien. Structurele wijzigingen in de regelsystematiek van de arbeidsmarkt zijn echter ingrijpend. Zij vergen bovendien een zorgvuldige studie, die het bestek van dit rapport te buiten gaat. Hier wordt volstaan met het aangeven van een aantal oplossingsrichtingen waarbinnen, uitgaande van de bestaande ordening van de arbeidsmarkt, de nadelige effecten van de veroudering van de beroepsbevolking zoveel mogelijk kunnen worden beperkt.

Allereerst is uit demografisch oogpunt een verhoging van de arbeidsparticipatie dringend geboden. Dit om te voorkomen dat het volume van de beroepsbevolking op den duur zo zeer krimpt, dat de werkenden niet langer in staat, dan wel bereid zullen zijn om de inkomensvoorziening van een groeiende groep niet-actieven, inclusief AOW-gerechtigden, voor hun rekening te nemen⁴⁹. Een participatiebevorderend beleid kan steunen op algemene maatregelen en op maatregelen die bij specifieke categorieën in de beroepsgeschiedte bevolking aangrijpen. Hierbij moet vooral aan ouderen, vrouwen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en allochtonen gedacht worden. Bij de thematiek van participatiebevordering heeft de raad reeds in eerdere rapporten uitvoerig stilgestaan. Daarin heeft hij zich voorstander getoond van een activerende verzorgingsstaat. Laatstelijk is in 'Een werkend perspectief' (1990) een uitgebreid scala van beleidsmogelijkheden gepresenteerd⁵⁰. In dit rapport wordt om die reden niet opnieuw stilgestaan bij dit thema.

Participatiebevordering is noodzakelijk om het draagvlak voor de collectieve voorzieningen in stand te houden. Tegelijkertijd echter zal de veroudering van de beroepsbevolking hierdoor extra geaccentueerd worden, vooral door het stimuleren van de arbeidsdeelname van arbeidsongeschikten en van ouderen in het algemeen. Zo kunnen andere deelproblemen als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking in betekenis toenemen.

⁴⁸] SER, *Advies inzake algemeen-verbindendverklaring (avv), de toepassing daarvan en de verruiming van de mogelijkheden tot avv*, publikatienr. 92/14, 's-Gravenhage, 1992. Zie ook: idem, *Advies inzake convergentie en overlegeconomie*, publikatienr. 92/15, 's-Gravenhage, 1992.

⁴⁹] Zie ook: A.A.M. de Kemp, op. cit., blz. 199-200, 208-209.

⁵⁰] Zie: WRR, *Een werkend perspectief* (1990), blz 7-21. Zie ook: Idem, *Allochtonenbeleid* (1989) en Idem, *Activerend arbeidsmarkt-beleid*, (1987).

Behalve door bevordering van de arbeidsparticipatie kunnen de gevolgen van de veroudering van het arbeidsaanbod nog op andere wijze worden aangepakt. Achtereenvolgens komen hier aan de orde:

- de ontwikkeling van een leeftijdsbewust personeelsbeleid (par. 5.4.2);
- een meer intensieve scholing van de beroepsbevolking (par. 5.4.3);
- het verbeteren van de arbeidsmobiliteit van oudere werknemers (par. 5.4.4).

5.4.2 Een leeftijdsbewust personeelsbeleid

Bedrijven en instellingen hebben er de afgelopen decennia voor gekozen hun oudere werknemers vervroegd te laten uittreden. Hierbij spelen, naast sociale motieven, arbeidsmarktoverwegingen een belangrijke rol: werkgevers menen dat er iets schort aan het functioneren van oudere werknemers. De arbeidskosten van deze groep worden als te hoog ervaren. Oudere werknemers op hun beurt zijn vaak maar al te graag bereid om voortijdig 'gepensioneerd' te worden, onder andere omdat zij hun arbeidssituatie met het stijgen der jaren steeds minder als bevredigend ervaren.

In het licht van de aanstaande veroudering van de beroepsbevolking zal deze vorm van afwenteling op steeds meer moeilijkheden stuiten. Oplossingen zullen straks primair binnen de context van de arbeidsorganisatie moeten worden gezocht. Dit stelt eisen aan het personeelsbeleid van arbeidsorganisaties, waaraan tot nu toe niet of nauwelijks wordt voldaan. Waar het gaat om het stimuleren van de prestaties van medewerkers beperken organisaties zich veelal tot de jongeren. De uitdaging van de komende jaren zal zijn om de specifieke kenmerken van een verouderend arbeidsaanbod te combineren met de personeelsbehoefte van de arbeidsorganisatie. Het terugdringen van exitregelingen voor oudere werknemers kan niet zonder een goed leeftijdsbewust personeelsbeleid.

Veel problemen met oudere werknemers schuilen in het feit dat investeringen in hun arbeidsvermogen op een zeker moment stagneren. Dit leidt dan tot complicaties bij technologische en organisatorische veranderingen. Saai werk, alsmede beperkte en onzekere veranderingsperspectieven kunnen het arbeidsethos van oudere werknemers aantasten. Sommige arbeidsomstandigheden ondermijnen bovendien de gezondheid en daarmee de arbeidsgeschiktheid. De gevolgen van slechte arbeidsomstandigheden worden vaak pas op langere termijn merkbaar. Behalve de arbeidsomstandigheden kan ook de inhoud van het werk een duurzame inzetbaarheid van werknemers belemmeren. Bepaalde taakkenmerken, zoals monotonie, kortcyclische, beperkte autonomie of geringe zelfstandigheid laten veel menselijke vermogens onbenut en houden daarom risico's in. Zij beperken de inzetbaarheid van oudere werknemers, vooral wanneer arbeidsorganisaties een ingrijpend veranderingsproces doormaken.

De kwaliteit van arbeidsomstandigheden kan per bedrijfstak verschillen. Dit blijkt onder meer uit een recent onderzoek naar de mening van werkenden in de Europese Gemeenschap over hun arbeidsomstandigheden⁵¹. Wat betreft de spreiding van bezwarende arbeidsomstandigheden (lawaai, warmte/kou, dampen/stof, gevaarlijke stoffen, zwaar tillen, tijdsdruk enz.) over bedrijfstakken komen de meningen van werknemers in de EG-lidstaten in belangrijke mate overeen. Lichamelijk zware arbeid wordt vooral als probleem ervaren in de bouw, landbouw en visserij. Op het punt van lawaai scoren de (metaal)industrie en de bouw het hoogst. Nederland is in de EG een uitzondering wat betreft het grote aandeel klachten over werkdruk en werktempo in de dienstensector⁵².

⁵¹] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *First European Survey on the Work Environment*, Dublin, 1992.

⁵²] Zie: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, 's-Gravenhage, 1992, blz. 90-92.

Voor Nederland spoort de subjectieve beleving van werknemers in hoge mate met meer objectieve gegevens betreffende de spreiding van bedreigende en belastende factoren over bedrijfstakken. De arbeidsomstandigheden zijn van invloed op de aantallen bedrijfsongevallen, het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid per bedrijfstak.

De hoogste bedrijfsongevallenrisico's zijn te vinden in enkele industriële bedrijfstakken (hout en meubel, metaal en machine-industrie, voedings- en genotmiddelen, bouwmaterialen), in de bouw, de landbouw en de visserij. Overigens is het risico voor jongeren aanzienlijk groter dan voor ouderen. Wellicht speelt gebrek aan ervaring hier een rol.

Het ziekteverzuim is in bepaalde bedrijfssectoren (bijv. textiel en kleding, bouw, metaal, gezondheidszorg, horeca) aanzienlijk hoger dan in andere (bank- en verzekeringswezen, machine-industrie, electrotechnische industrie). Ook dit correspondeert in belangrijke mate met wat bekend is over het vóórkomen van belastende factoren.

Ook het arbeidsongeschiktheidsrisico wisselt sterk per bedrijfstak. Volgens een recent onderzoek van NIPG/TNO en GMD bedraagt het landelijk jaarlijks gemiddelde (excl. overheid) 16,8 per 1000 werknemers. Het risico is echter in de landbouw en visserij 27,4 per 1000 per jaar, in de voedings- en genotmiddelenindustrie 32,6 per 1000, in de metaalindustrie 35,8 per 1000 en in de bouw-nijverheid/installatie 28,2 per 1000 per jaar. Daarentegen ligt het risico beneden het landelijk gemiddelde in de detail- en groothandel (11,4, resp. 9,2 per 1000), het bankbedrijf (15,1 per 1000) en de zakelijke en overige dienstverlening (5,5, resp. 13,6 per 1000 per jaar). In de sectoren met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico menen arbeidsongeschikte werknemers vaker dan in andere sectoren dat de oorzaak van hun aandoening geheel of grotendeels in het werk is gelegen. Vooral de diagnose 'psychische stoornissen' en 'aandoeningen aan het bewegingsapparaat' kunnen met het werk in verband gebracht worden. De hoogste risico's op arbeidsongeschiktheid door aandoeningen aan het bewegingsapparaat bestaan in bedrijfsklassen die ook hoog scoren wat betreft klachten over lichamelijk zware arbeid. Daarnaast zijn er opvallend hoge risico's op arbeidsongeschiktheid wegens psychische stoornissen in het bank- en verzekeringsbedrijf, de metaalindustrie, de horeca en de voedings- en genotmiddelenindustrie.

Uitval naar de Ziektewet en AAW/WAO is niet noodzakelijk inherent aan bepaalde vormen van economische bedrijvigheid. De aanzienlijke verzuimverschillen tussen bedrijven in een zelfde branche zijn wat dit betreft illustratief. Die verschillen worden overigens niet alleen door arbeidsomstandigheden, maar bijvoorbeeld ook door economische vooruitzichten, de arbeidsmarktsituatie en de personeelsopbouw bepaald⁵³. Niettemin wettigen de geconstateerde verschillen het vermoeden dat een verbetering van arbeidsomstandigheden en personeelsbeleid mogelijkheden biedt om de uitval van werknemers te verminderen.

Vanuit het personeelsbeleid kunnen problemen die ouderen bij het werken ondervinden in beginsel zowel correctief als preventief worden benaderd. Als regel wordt de weg van een correctief beleid bewandeld. Daarbij wordt pas op problemen gereageerd wanneer ze zich openlijk gemanifesteerd hebben. Deze benadering komt echter onvoldoende tegemoet aan de structurele oorzaken van problemen die ouderen in het arbeidsproces ondervinden. Een preventief beleid doet dit laatste wel en concentreert zich vooral op de positie van de toekomstige oudere werknemers. Het streven hierbij is de functie- en taakbelasting gedurende de arbeidsloopbaan zoveel mogelijk in overeenstemming te laten zijn met de individuele belastbaarheid van de betreffende werknemers. Zo kan een groter aantal ouderen gedurende langere tijd inzetbaar blijven en dat wellicht zelf ook willen. Voor degenen die nu reeds tot

⁵³] Idem, blz. 92-95.

perspectief van een verouderende beroepsbevolking, de loonverschillen tussen jongeren en ouderen op den duur meer een afspiegeling te laten zijn van gewijzigde marktcondities⁶⁵.

5.4.3 Scholing van de beroepsbevolking

Bij overigens gelijkblijvende omstandigheden brengt de veroudering van de beroepsbevolking een daling met zich mee van het geaggregeerde totaal aan arbeidskwalificaties. Enerzijds, omdat het voor oudere werknemers langer geleden is dat zij hun basiskennis in het reguliere onderwijs opgedaan hebben. Anderzijds, omdat naar verhouding minder in scholing van oudere werknemers geïnvesteerd wordt, zodat hun beroepskwalificaties minder op peil blijven. De hieruit resulterende vermindering van kennis en vaardigheden in het arbeidsaanbod is uiteraard nadelig voor de economische groei. Terwijl het gevaar van een demografisch geïnduceerde kennisveroudering opdoemt, zullen banen en functies straks steeds meer nieuwe kennis en vaardigheden vereisen, vooral door een voortgaande verspreiding van nieuwe technologieën. Het tempo van verandering vergt bovendien veelzijdiger werknemers, die in staat zijn hun bekwaamheden gedurende hun loopbaan te verbeteren en te vernieuwen. Daarentegen zal de waarde van geaccumuleerde beroepservaring dalen⁶⁶.

Het risico van relatief teruglopende arbeidskwalificaties bij een oudere beroepsbevolking, en dus van een dalende arbeidsproductiviteit, kan door aanvullende investeringen in kennis en vaardigheden worden tegengegaan. Hierbij moet meer dan tot dusverre worden gedacht aan scholing van de zittende beroepsbevolking. Er zullen immers in de toekomst minder jongeren tot de arbeidsmarkt toetreden, zodat de inbreng van nieuwe kwalificaties vermindert. Meer dan ooit is van belang, onderwijs en arbeidsmarkt goed op elkaar af te stemmen en dit niet alleen voor jongeren.

In 1990 heeft de Commissie-Rauwenhoff, met het oog op komende economische, sociale en demografische ontwikkelingen, voorstellen ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt geformuleerd⁶⁷. Zij is er van uit gegaan dat leren niet beperkt dient te blijven tot de periode die voorafgaat aan het betreden van de arbeidsmarkt: 'Een werkzaam leven veronderstelt een levenlang leren.' Voor de Commissie reikt de problematiek van aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verder dan het moment waarop jeugdigen als schoolverlater aan hun eerste baan beginnen. Des te opmerkelijker is het dat de Commissie-Rauwenhoff zich nauwelijks over scholing van werkenden heeft uitgelaten. Wel is wat dit betreft een kader aangegeven: 'Scholing van werknemers in bedrijven dient onderdeel te zijn van de ondernemingsstrategie. Dit geldt uitdrukkelijk ook voor de kwartaire sector (...). Een dergelijke ondernemingsstrategie laat zich niet wettelijk afdwingen.' De Commissie constateert dat permanente scholing nu nog onvoldoende is ingeburgerd. Zij roept bedrijven op om, bijvoorbeeld op bedrijfstakniveau, scholingsafspraken te maken teneinde de investeringsrisico's te spreiden. In het algemeen meent zij dat de rol van de overheid primair aanvullend dient te zijn op het verantwoordelijke bedrijfsleven.

Het kabinet heeft zich met de hoofdlijnen van het advies van de Commissie-Rauwenhoff kunnen verenigen⁶⁸. Begin 1991 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het beleid van de overheid betreffende scholing van

⁶⁵] Vgl.: OECD, *Labour Market Policies for the 1990s*, blz. 81-82, 86-87; Zie ook: J.J. Siegers, 'Demografische ontwikkelingen en arbeidsmarkt; rampspoed of uitdaging?', in: *Werken in de toekomst*, Wolters-Kluwer symposium, 4 december 1990, blz. 49.

⁶⁶] Vgl.: OECD, *Ageing Populations*, blz. 54.

⁶⁷] Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt, *Onderwijs en arbeidsmarkt; naar een werkzaam traject*, Alphen aan de Rijn, 1990.

⁶⁸] Tweede Kamer, 1990-1991, 21800 VIII, nr. 10, *Kabinetsreactie op het rapport van de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (Rauwenhoff)*, 16 oktober 1990.

werkenden nader uitgewerkt en toegelicht⁶⁹. Geconstateerd wordt dat schaarste op de arbeidsmarkt door demografische ontwikkelingen het noodzakelijk zou kunnen maken dat werknemers langer werkzaam blijven. Een tijdige scholing van het zittende personeel wordt hierdoor steeds belangrijker. De notitie 'Scholing van werkenden' stelt dat de formele scholingsinspanningen van bedrijven sinds het midden van de jaren '80 geleidelijk zijn toegenomen. Dit blijkt uit een groei van de middelen voor scholing en de toename van het aantal scholingsafspraken in CAO's. In OECD-verband lijkt Nederland hier een middenmootpositie in te nemen. Tussen bedrijfstakken bestaan echter grote verschillen, al zijn niet alle sectoren in gelijke mate bij scholing gebaat. Vooral in het midden- en kleinbedrijf is echter sprake van achterblijvende scholingsinspanningen.

Recente gegevens van het CBS laten zien dat particuliere commerciële bedrijven in 1990 f3 miljard aan de opleiding van hun werknemers uitgaven (inclusief de kosten van gedeerde arbeidstijd, opleidingsfunctionarissen enz.). Dit komt overeen met gemiddeld 1,7 procent van de directe arbeidskosten. Bij grotere bedrijven (>500 werknemers) was dit percentage 3,2; bij de overheid zelfs 4,2. In 1986 beliepen de totale opleidingsuitgaven nog ongeveer f2 miljard (1,5% van de directe arbeidskosten)⁷⁰.

Opmerkelijk is de ongelijke verdeling van de scholingsinspanningen naar leeftijd en opleidingsniveau: deze richten zich naar verhouding veel minder op 45-plussers en lager opgeleiden. In deze situatie is de laatste jaren weinig verandering gekomen. Blijkens een recent onderzoek in een zestal arbeidsorganisaties nam het aandeel oudere werknemers (41 t/m 64 jaar) dat scholing volgt tussen 1985 en 1991 weliswaar iets toe, maar het aandeel jongere werknemers (15 t/m 40 jaar) dat scholing volgt, groeide in deze periode veel sterker. De geringere groei bij de ouderen wordt vooral verklaard door een achterblijvende deelname van personen met een LO-, LBO- en MBO-achtergrond. Tevens blijkt dat in de periode 1985-1991 het aantal werknemers dat scholing volgt is toegenomen (van 34% naar 45%), en dat het hierbij naar verhouding steeds vaker om algemene en branchegerichte opleidingen gaat⁷¹.

Resultaten van onderzoek suggereren dat scholing zowel voor werknemers als voor arbeidsorganisaties economisch rendabel kan zijn⁷². Onderinvesteringen in scholing kunnen in de huidige situatie afwentelingsgedrag in de hand werken (uitstoot naar de WW, WAO enz.), dat maatschappelijk gezien ongunstig is.

De notitie 'Scholing van werkenden' huldigt wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling het standpunt dat scholing een bedrijfsbelang en derhalve ook bedrijfsverantwoordelijkheid is. Er is weliswaar ruimte voor een rol van de overheid, maar deze dient in hoofdzaak te bestaan in: het aanvullend informeren van het bedrijfsleven over het beschikbare scholingsaanbod; een 'monitor'-functie ten aanzien van scholingsinspanningen in het bedrijfsleven; en het stimuleren van scholing op branche- en bedrijfstakniveau middels bestaande subsidieregelingen (SSWB en BBS). Voor wetgeving wordt op dit moment geen aanleiding gezien. Bij voorkeur dient een opbouw van rechten en plichten via CAO-onderhandelingen gerealiseerd te worden. Voor overheids-

⁶⁹] Tweede Kamer, 1990-1991, 21983, nr. 1., (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Notitie scholing van werkenden*, 8 januari 1991.)

⁷⁰] Zie: CBS, 'Bedrijfsopleidingen 1990', in: *Sociaal-economische maandstatistiek*, 1992, nr. 5, blz. 38-39.

⁷¹] In 1985 volgde 26% van de 41- t/m 50-jarige werknemers en 14% van de 51- t/m 64-jarige werknemers scholing. In 1991 waren deze percentages resp. 30% en 16%. Daarentegen nam van de 15- t/m 40-jarige werknemers in 1991 50% deel aan scholing. In: J. Warmerdam, J. van den Berg, *Scholing van werknemers in veranderende organisaties*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, juni 1992, blz. 70, 82, 94-95.

⁷²] Zie, bijv.: J. de Koning, A. Gelderblom, A. Hammink, R. Olieman, *Bedrijfsopleidingen: omvang, aard, verdeling en effecten*, NEI, i.o.v. RVE Adviescentrum Volwasseneneducatie, nr. 24, Bunnik, 1991; zie ook: A. Gelderblom, J. de Koning, *Meerjarig, minderwaardig?*, 1992; en Idem, 'Rendement van volwasseneneducatie', in: *Tijdschrift voor politieke economie*, 15e jrg., nr. 2, 1992, blz. 31-54.

subsidiering van opleidingsfondsen van het bedrijfsleven wordt geen ruimte geboden. Slechts waar sprake is van duidelijke belemmeringen kan een zekere ondersteuning worden overwogen.

De WRR heeft reeds eerder uitgesproken dat, mede in het licht van demografische ontwikkelingen, een samenhangend en duurzaam stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden tot ontwikkeling dient te komen⁷³. Een dergelijk stelsel opent een perspectief van structurele aandacht voor scholing van de beroepsbevolking in alle leeftijdsgroepen. Dit zal vooral ook op langere termijn vrucht kunnen afwerpen, omdat werknemers van jongs af aan vertrouwd worden gemaakt met een regelmatige afwisseling van arbeid en scholing. Hierdoor zullen zij, ook op hogere leeftijd, kennisvernieuwing vanzelfsprekend vinden⁷⁴.

Het stimuleren van werknemers om van hun rechten en mogelijkheden in dit stelsel gebruik te maken is bij uitstek een taak voor het 'human resources management' van arbeidsorganisaties. Veelal zal het niet zo zeer gaan om hogere, alswel om aanvullende en nieuwe kwalificaties, die nauw aansluiten bij reeds aanwezige beroeps- en/of functiekwalificaties. Uitkeringsgerechtigde werkzoekenden kunnen zonodig tot deelname aan scholing binnen dit stelsel worden bewogen door middel van sancties in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid.

De WRR stelde voor dit stelsel niet wettelijk af te dwingen maar het bij voorkeur langs de weg van collectieve afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties te realiseren, op voorwaarde dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid krijgt om CAO-afspraken inzake wederkerend onderwijs algemeen verbindend te verklaren. Desgewenst zou de conjuncturele gevoeligheid van deze benadering kunnen verminderen wanneer het stelsel van wederkerend onderwijs op den duur een sluitstuk krijgt in de vorm van een wettelijke regeling, gericht op het verduurzamen van wat langs de weg van collectieve onderhandelingen is opgebouwd. Ter bevordering van de realisering van het stelsel bepleitte de WRR onder meer een uitbreiding van de Stimuleringsregeling Scholing van Werkenden in het Bedrijfsleven (SSWB).

Het kabinet staat positief tegenover een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs. De realisering hiervan is echter in hoge mate overgelaten aan de inzet van het bedrijfsleven⁷⁵. Gelet op de aanstaande snelle veroudering van de beroepsbevolking en de dreigende ongunstige gevolgen voor het niveau van kennis en vaardigheden in het arbeidsaanbod, dienen werkgevers- en werknemersorganisaties daarom zo spoedig mogelijk tot collectieve afspraken te komen inzake beroepsgericht wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden. Een intensivering van scholingsinspanningen verbetert niet alleen de kwaliteit van het personeel, maar beperkt tevens het risico van ongunstige maatschappelijke neveneffecten, zoals de uitstoot van werknemers met verouderde kennis en vaardigheden.

Met een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs wordt scholing van de beroepsbevolking in alle leeftijdsgroepen beoogd. Het betreft een structurele aanpak van kennisveroudering. Omdat toekomstige generaties werknemers regelmatig cursussen en opleidingen volgen, zullen zij scholing gedurende het arbeidzame leven een normale zaak vinden en mede hierdoor tot op

⁷³] WRR, *Een werkend perspectief* (1990), op. cit., blz. 13-14 en 179-191.

⁷⁴] Vgl.: IBM-Nederland, een bedrijf met een relatief hoge gemiddelde personeelsleeftijd, legt al geruime tijd nadruk op permanente educatie. Ouderen blijken in de IBM-scholingsprogramma's goed mee te komen. Jaarlijks investeert het bedrijf ca. 5% van de bruto-loonsom in opleidingen. In: D.C. Peters, 'Vitaal en gemotiveerd tot aan het pensioen', in: W.H.C. Kerkhoff, e.a. (red.), op. cit., blz. 136-137.

⁷⁵] Ministerie van Algemene Zaken, *Kabinetsreactie op WRR-rapport 'Een werkend perspectief'*, 's-Gravenhage, 6 juni 1991, blz. 7-9.

betrekkelijk hoge leeftijd vaardigheden ontwikkelen en handhaven om het scholingsproces zinvol en effectief te laten zijn. Dit is echter niet vanzelfsprekend voor de huidige generatie oudere werknemers (50-plus). Niettemin zal op korte termijn juist hun aandeel in de beroepsbevolking groeien en is het de bedoeling hun arbeidsparticipatie te verbeteren. Daarom moeten de scholingsinspanningen ook voor deze cohorten omhoog. Dit kan bijvoorbeeld door een specifiek op de huidige generatie ouderen toegesneden scholingsmethodiek te ontwikkelen ⁷⁶.

Gerontologen benadrukken dat ouderen op een andere manier leren dan jongeren, maar dat hun leerprestaties niet noodzakelijk minder hoeven te zijn. Zo is uit onderzoek gebleken dat de leerprestaties van ouderen verbeteren door het vermijden van tijdsdruk, een aangepast tempo en een duidelijke structurering. Een goede sociale sfeer, zonder prestatiedruk, reduceert bij hen faalangst en te voorzichtig gedrag. Hun leermotivatie stijgt naarmate de betekenis en toepasbaarheid van de te verwerven kennis en vaardigheden duidelijker zijn ⁷⁷. Door rekening te houden met deze inzichten kan de beperkte scholingsdeelname van ouderen worden teruggedrongen: hun motivatie om aan scholing deel te nemen zal toenemen.

5.4.4 Verhoogde arbeidsmobiliteit van oudere werknemers

In het algemeen zijn oudere werknemers op de arbeidsmarkt minder mobiel dan jongeren. Dit hoeft overigens niet vanzelfsprekend ook in de toekomst te gelden. Denkbaar is dat ouderen weer mobieler worden naarmate het vervroegd uittreden minder regel is en zij weer langer doorwerken. Ook de veranderde gezins- en huishoudenssituatie van toekomstige ouderen kan hun beweeglijkheid op de arbeidsmarkt wellicht vergroten ⁷⁸. Toch is er een serieus risico dat de totale arbeidsmobiliteit daalt als de beroepsbevolking verouderd. Als werknemers daarentegen meer mobiel zijn, wordt de arbeidsmarkt beter; dit komt indirect de economische groei ten goede. Men kan interne en externe mobiliteit onderscheiden. Interne arbeidsmobiliteit betreft functie- en baanwisseling van het personeel binnen een arbeidsorganisatie. Hierover handelde paragraaf 5.4.2. Deze paragraaf behandelt mogelijkheden om de externe arbeidsmobiliteit te bevorderen. Het betreft de mogelijkheden van werknemers om van werkgever te veranderen en van werkzoekenden om (opnieuw) aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. De externe mobiliteit zou kunnen worden vergroot door:

- a. het tegengaan van ongerechtvaardigd leeftijdsonderscheid op de arbeidsmarkt;
- b. het oplossen van de zogeheten pensioenbreuk-problematiek en de overgang naar een andere systematiek voor de aanvullende pensioenen.

Op de arbeidsmarkt wordt zeer dikwijls onderscheid gemaakt naar leeftijd, vooral bij de werving en selectie van personeel ⁷⁹. Het merendeel van de werkgevers stelt leeftijds-eisen aan kandidaten bij de vervulling van vacatures.

⁷⁶] Vgl.: A. Gelderblom, J. de Koning, *Meerjarig, minderwaardig?*, blz. 33, 89.

⁷⁷] G. Cramer, M. van der Kamp, op.cit., blz. 48-49; P.C. Plett, B.T. Lester, op. cit., blz. 22-23, 33; Zie ook: C.S.H.H. Dresens, op. cit., blz. 143.

⁷⁸] Vgl.: A.R. van Altena, J. Plantenga, op. cit., blz. 16.

⁷⁹] Vgl. P.F. van der Heijden, in: A.C.B.W. Doup (red.), *Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel*, Sinzheimer cahiers I, Amsterdam, 1990, blz. 90-91.

Vooral werkzoekenden vanaf ongeveer 45 jaar ondervinden hiervan hinder⁸⁰. Vaak ligt de kritische grens in laag geschoolde beroepen al bij 35 jaar. Voor werknemers beperkt dit de mogelijkheden van baan te veranderen of opnieuw toe te treden tot het arbeidsproces. Tevens is het voor 65-plussers die willen doorwerken vrijwel onmogelijk hun baan te behouden of een andere baan te verwerven. De vraag is of het veelvuldig hanteren van leeftijdsgrenzen niet een optimale allocatie van het arbeidsaanbod in de weg staat. Daarnaast kan men zich afvragen in hoeverre het zinvol of noodzakelijk is dat werkgevers leeftijdsgrenzen stellen, en of het hanteren van een vaste pensioenleeftijd van 65 jaar als leeftijdsdiscriminatie kan worden aangemerkt.

Inzake werving en selectie fungeren aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid als de enige expliciete toetssteen voor het beoordelen van leeftijds-onderscheid. In 1980 kwam de aanbeveling tot stand om op de arbeidsmarkt en in het bedrijfsleven discriminatie op grond van leeftijd, sekse, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, levens- of geloofsovertuiging, huidskleur, ras of etnische herkomst, nationaliteit of politieke keuze tegen te gaan. Onder discriminatie werd verstaan: een situatie waarin gelijkwaardige personen op de arbeidsmarkt ongelijk worden behandeld in een wervings- en selectieprocedure. Een van de principes in de aanbeveling is het geschiktheids criterium. Dit zou een eerlijke kans op aanstelling en op het achterwege laten van onjuiste selectiecriteria moeten bieden. Tevens impliceert het geschiktheids criterium dat niet elk leeftijds onderscheid ongerechtvaardigd is. Leeftijd dient in voorkomende gevallen echter een functionele eis te zijn in verband met de geschiktheid voor de functie⁸¹. Op 1 maart 1991 heeft de Stichting van de Arbeid een herziene aanbeveling inzake het wervings- en selectiebeleid geformuleerd. De inhoud verschilt niet principieel van de aanbeveling uit 1980: het beleid dient gericht te zijn op gelijke kansen in en bij toegang tot de onderneming, onverlet de objectieve en reële functievereisten⁸². Dit sluit niet uit dat in bepaalde gevallen de leeftijdsopbouw van een arbeidsorganisatie aanleiding kan zijn om de werving te richten op bepaalde leeftijdscategorieën. Indien het gebruik van leeftijdscriteria echter niet in termen van een reëel belang van de onderneming gemotiveerd kan worden, moet dit als ongerechtvaardigd aangemerkt worden⁸³.

Het is de vraag of de hier genoemde aanbevelingen en de hieruit voortvloeiende non-discriminatiebepalingen in CAO-regelingen, voldoende zijn om leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie tegen te gaan. Tot nu toe lijkt dit niet het geval. Diverse onderzoeken laten zien dat leeftijdscriteria bij werving en selectie veelvuldig gehanteerd worden. Bovendien blijkt een opmerkelijk groot aantal bedrijven hiervoor geen inhoudelijke redenen te kunnen geven⁸⁴. Intussen is een kabinetsstandpunt in voorbereiding over het wervings- en selectiebeleid van ondernemingen. Dit zal betrekking hebben op de rol van de overheid bij de bescherming van sollicitanten en op de eventuele noodzaak tot (partiële) regelgeving inzake werving en selectie⁸⁵.

⁸⁰] Vgl.: A.C.B.W. Doup, I.P. Asscher-Vonk, *Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, sept. 1991, blz. 2, 53.

⁸¹] A.C.B.W. Doup, I.P. Asscher-Vonk, op. cit., 31-32.

⁸²] Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen inzake het wervings- en selectiebeleid van ondernemingen*, 's-Gravenhage, 1 maart 1991, blz. 2.

⁸³] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Discussienota 'Leeftijdscriteria en arbeid'*, 's-Gravenhage, 21 november 1991, blz. 14-15.

⁸⁴] Zie: A.C.B.W. Doup, I.P. Asscher-Vonk, op. cit., blz. 32; zie ook: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Discussienota 'Leeftijdscriteria'*, blz. 13-14, 51.

⁸⁵] In: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Discussienota 'Leeftijdscriteria en arbeid'*, 's-Gravenhage, 21 november 1991, blz. 15, 46.

Niet alleen bij het aangaan van een arbeidsverhouding, ook bij de beëindiging hiervan is sprake van leeftijdsonderscheid⁸⁶. Deels vloeit dit voort uit het arbeidsrecht en het sociale-zekerheidsrecht. Zo komen in het arbeidsrecht leeftijdsgrenzen voor die oorspronkelijk beschermend bedoeld zijn, maar die soms ook nadelig op de arbeidsmarktpositie van ouderen kunnen uitwerken. Het ontslagrecht regelt bijvoorbeeld dat ouderen (55-plus) in geval van ontslag om bedrijfseconomische of -organisatorische redenen bij voorrang kunnen worden voorgedragen⁸⁷. Ook veel CAO's hanteren leeftijdsgrenzen: vooral bij de regeling van financiële aspecten, verlofbepalingen en werktijden, maar ook met betrekking tot arbeidsomstandigheden en bijvoorbeeld medische keuringen. Hoewel in beginsel bedoeld als beschermend, kunnen ze de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers ook benadelen.

Als men de externe-mobiliteitskansen van oudere werknemers wil verbeteren, zou de arbeidsmarktregelgeving, zowel van overheidswege als via CAO's, zo min mogelijk specifieke bepalingen voor ouderen moeten bevatten. Dit kan echter op gespannen voet staan met het streven naar aangepaste voorzieningen voor oudere werknemers zodat zij in de toekomst weer langer aan het arbeidsproces kunnen deelnemen.

Een zeer markante leeftijdsgrens is het moment waarop men pensioengerechtigd wordt. Gewoonlijk is dit met 65 jaar, maar in bepaalde gevallen kan het eerder vallen. Bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd wordt in beginsel de arbeidsovereenkomst beëindigd. De leeftijdsgrens van 65 jaar wordt in het arbeidsrecht, het sociale-zekerheidsrecht en in relevante jurisprudentie algemeen geaccepteerd als onderscheidend criterium. Zo kennen de Wet Minimumloon, de Ziekwet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering alle een maximum leeftijdsgrens van 65 jaar. Hiervoor worden doorgaans als belangrijkste motieven genoemd: 'de algemene aanvaardbaarheid' dat met 65 jaar een einde komt aan de arbeidsloopbaan, alsmede een 'in het algemeen' weggevallen financiële noodzaak om na het 65ste jaar nog arbeid in loondienst te verrichten. Men heeft dan immers recht op AOW en eventuele aanvullende pensioenen. Aan deze cesuur ligt het beschermende uitgangspunt ten grondslag dat men in de laatste levensfase niet meer op het verrichten van betaalde arbeid hoeft te zijn aangewezen. Het doorwerken na het 65ste jaar (met behoud van AOW) is weliswaar niet onmogelijk, maar het wordt weinig aantrekkelijk gemaakt. Veelal eindigt een arbeidsovereenkomst automatisch bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Opzegging noch ontslagvergunning is dan vereist. Doorwerken is alleen mogelijk indien werkgever en werknemer het daarover samen eens zijn. Een 65-plus werknemer heeft geen minimumloonbescherming en behoort niet tot de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen.

Het voordeel van de 65-jaargrens is dat deze een duidelijk, goed controleerbaar criterium biedt, dat willekeur en persoonlijke stigmatisering kan voorkomen. Een uniforme pensioenleeftijd is echter inconsistent met het gegeven dat lang niet iedere werknemer op 65-jarige leeftijd met betaalde arbeid wil stoppen. Flexibilisering van de pensioenleeftijd kan hieraan tegemoetkomen. Omdat door de demografische ontwikkelingen de draagvlak/draaglast-ratio toch al zal verslechteren, zal bij flexibilisering van de pensioenleeftijd eerder moeten worden gedacht aan een verhoging dan aan een verlaging. Niet uit te sluiten valt echter dat voor bepaalde functies en beroepsgroepen een verlaging meer in de rede ligt, bijvoorbeeld wanneer fysiek zwaar werk wordt verricht. Flexibilisering van de pensioenleeftijd maakt het mogelijk, beter rekening te houden

⁸⁶] Vgl.: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Discussienota 'Leeftijdscriteria en arbeid'*, 's-Gravenhage, 21 november 1991, blz. 20-42.

⁸⁷] Op 14 januari 1993 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer meegedeeld de zogeheten Ouderenrichtlijn bij ontslag met ingang van 1 januari 1994 te zullen intrekken. In: *Het Financieele Dagblad*, 15 januari 1993, blz. 5.

met zulke verschillen, ja zelfs met individuele voorkeuren. Waar nodig, kan door het inbouwen van bepaalde financiële prikkels een verlate uittreding gestimuleerd worden. Afhankelijk van de wijze waarop flexibele pensioering gestalte krijgt, kan afschaffing van de VUT-regelingen voor werknemers meer aanvaardbaar worden⁸⁸. Bij de invoering van een systeem van flexibele pensioering valt te overwegen de bestaande belemmeringen in het arbeids- en sociale-zekerheidsrecht gedurende het verlate uittredingstraject (bijv. tussen 65 en 70 jaar) weg te nemen. In hoofdstuk 6 van dit rapport wordt veel uitvoeriger op deze aspecten ingegaan.

Een substantiële groep oudere werknemers heeft geen interesse in wisseling van werkkring; omdat de kans bestaat dat hun pensioenrechten hierdoor te zeer zullen verslechteren. Verandering van dienstbetrekking kan ertoe leiden dat zij in een ander pensioenfonds terechtkomen. In dat geval worden zij 'slapers' voor de pensioenregeling die zij verlaten. Dan is meestal nog wel sprake van enige aanpassing van opgebouwde rechten, dankzij de sinds enige tijd verplichte gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden bij toeslagverlening⁸⁹. Latere, incidentele salarisstijgingen worden echter niet in de rechten van deze slapers verdisconteerd.

In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen om de financiële gevolgen van de zogeheten pensioenbreuk op te vangen. Zo bestaat intussen voor een aanzienlijk aantal werknemers (ca. 66% van de deelnemers aan pensioenfondsen) de mogelijkheid om bij baanwisseling de opgebouwde pensioenrechten over te hevelen naar het pensioenfonds van de nieuwe werkgever. Dit gebeurt via zogeheten circuits van waarde-overdracht, die zijn ontstaan doordat pensioenfondsen hierover op vrijwillige basis onderling afspraken gemaakt hebben. Ook is tegenwoordig meer sprake van indexatie van premievrije rechten van slapers, althans bij fondsen met een zogeheten dienstjarensysteem.

Niettemin kan bij verschillende categorieën werknemers die van baan veranderen nog steeds pensioenverlies als gevolg van pensioenbreuk optreden. Het gaat hier vooral om werknemers die aan een pensioenregeling deelnemen die geen enkele voorziening tegen pensioenverlies heeft, alsmede werknemers die na wisseling van baan terechtkomen bij een werkgever die niet bij een circuit van waarde-overdracht is aangesloten, terwijl de oude pensioenregeling geen aanpassing van slapersrechten kent en de nieuwe werkgever geen levensjarenregeling hanteert⁹⁰.

Overheveling van pensioenrechten is alleen mogelijk als zowel het oude als het nieuwe pensioenfonds aan een circuit van waarde-overdracht deelneemt. Bovendien kunnen de kosten die met het inkopen in een nieuw fonds zijn gemoeid, een drempel voor de overstap naar een nieuwe werkgever vormen. Een drempel die hoger is naarmate de polisvoorwaarden van het 'ontvangende' fonds beter zijn.

Maatregelen tegen pensioenbreuken zijn zowel uit sociaal-economisch als uit demografisch oogpunt wenselijk. Het kabinet heeft onlangs de invoering van een wettelijke regeling van het recht op waarde-overdracht voor nieuwe gevallen van pensioenbreuk aangekondigd. Hierbij is het stimuleren van de externe mobiliteit van ouder wordende werknemers een van de motieven⁹¹. Het realiseren van wetgeving is echter een tijdrovende affaire. Intussen zouden de sociale partners, op basis van vrijwilligheid, het ontwikkelen van

⁸⁸] A.A.M. de Kemp, op. cit., blz. 209-212.

⁸⁹] Medio 1991 is de Eerste Kamer akkoord gegaan met een initiatief wetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid Groenman (D66), waarin deze gelijke behandeling is geregeld.

⁹⁰] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Pensioennota*, 19 juni 1991.

⁹¹] Aangekondigd in de 'Nota aanvullende pensioenen' (19 juni 1991). Het Kabinet volgt hiermee een unaniem SER-advies van 16 november 1990. Zie ook: E. Lutjes, 'Maatregelen tegen de pensioenbreuk', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1990, blz. 137-153.

nieuwe en het uitbreiden van bestaande circuits van waarde-overdracht kunnen voortzetten. Een groter bereik van de circuits beperkt de kans dat een dreigend verlies van opgebouwde pensioenrechten een argument wordt om niet (meer) van baan te veranderen.

Het wisselen van dienstbetrekking zou ook vergemakkelijkt kunnen worden, indien een grotere uniformiteit in de polisvoorwaarden van pensioenfondsen tot stand komt. De aansluiting is vooral problematisch tussen pensioenfondsen met een levensjarensysteem en fondsen die een dienstjarensysteem hanteren. Dit omdat in een levensjarensysteem premievrije aanspraken van slapers niet geïndeed worden. Technisch gezien is een grotere uniformiteit hier niet eenvoudig te verwezenlijken. Bovendien hebben de sociale partners een primaire verantwoordelijkheid voor de aanvullende pensioenen en kunnen verschillen in polisvoorwaarden functioneel zijn.

De arbeidsmobiliteit van vooral oudere werknemers wordt tevens geremd door de eindloonsystematiek in de meeste pensioenregelingen. Deze werkt in de hand dat werknemers er geen belang bij hebben op hogere leeftijd – al dan niet bij de eigen werkgever – voor minder veeleisend, lager gesalarieerd werk te kiezen. Het uiteindelijke pensioenresultaat zou hierdoor ongunstig worden beïnvloed. Om dit te voorkomen zouden pensioenfondsen, in navolging van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, zogeheten knipbepalingen kunnen introduceren. Deze maken het mogelijk rekening te houden met de wenselijkheid dat oudere werknemers in bepaalde gevallen in hun carrière een stapje terugzetten⁹². De pensioenopbouw over de jaren tot het moment van salarisverlaging wordt door de ‘knip’ gescheiden van de opbouw over de jaren daarna. Over beide dienstlijnen, met het bijbehorende salarisniveau, wordt afzonderlijk pensioen berekend.

Op langere termijn zou de arbeidsmobiliteit in een verouderende beroepsbevolking gediend kunnen zijn met de vervanging van de eindloonsystematiek door een middelloonsysteem. In het middelloon- of opbouwstelsel is het pensioenresultaat niet langer afhankelijk van het eindsalaris op het moment van pensionering, maar wordt het in de loop van de arbeidscarrière opgebouwd op basis van het loon in de afzonderlijke arbeidsjaren. Hierdoor heeft de overstap van oudere werknemers naar een minder veeleisende, lager gesalarieerde baan minder consequenties voor het uiteindelijke pensioenresultaat. Bovendien kan een middelloonsysteem de pensioenen beter beschermen tegen demografisch geïnduceerde lastenstijgingen en sluit het aan bij individualiserings-tendensen in de samenleving. Ook hierbij wordt in hoofdstuk 6 nader stilgestaan.

5.5 Conclusie

Demografische ontwikkelingen zullen weldra een aanzienlijke veroudering van de beroepsbevolking veroorzaken. Dit verouderingsproces heeft zowel een incidentele als een structurele component. Enerzijds trekt de naoorlogse babyboom door de hogere leeftijdsgroepen in de beroepsbevolking; een incidenteel effect dat na 2020 zal wegebben. Anderzijds draagt de sinds het begin van de 20ste eeuw ingezette daling van het vruchtbaarheidscijfer bij tot een structurele veroudering van de beroepsbevolking.

Deze ontwikkelingen vragen om aanpassingen, vooral in de allocatie van arbeid. Het marktmechanisme zal in deze ongetwijfeld zijn werk doen. Desondanks zal de noodzaak van een aanvaardbare verhouding tussen financieel-economisch draagvlak en maatschappelijke draaglast steeds dwingender worden. Tot nu toe hebben bedrijven en instellingen veelal een exit-strategie gevolgd ten aanzien van werknemers die niet meer optimaal functioneren. In de toekomst is het gewenst dat ook zij weer langer in het arbeidsproces

^{92]} Zie ook: WRR, *Een werkend perspectief*, blz. 243-244. Bijvoorbeeld in Japan en de Verenigde Staten, is het niet ongebruikelijk dat oudere werknemers een ‘tweede carrière’ beginnen.

kunnen participeren. Deze doelstelling stelt zowel eisen aan arbeidsorganisaties als aan de werknemers. In dit verband zijn bedrijven en instellingen, werknemers en de overheid alle gebaat bij een soepele, geleidelijke aanpassing aan de veranderende demografische realiteit.

Een verouderende bevolking noopt tot een verbreding van het financieel-economisch draagvlak en dus tot een hoger niveau van arbeidsparticipatie. Omdat participatieverhoging vooral bij personen van middelbare leeftijd en ouder gerealiseerd kan worden, zal de beroepsbevolking nog meer verouderen en de hiermee samenhangende problematiek worden versterkt. De kwalitatieve en financieel-economische fricties vanwege een verouderende beroepsbevolking kunnen echter belangrijk worden gereduceerd, indien arbeidsorganisaties zich toeleggen op het ontwikkelen van een leeftijdsbewust personeelsbeleid voor hun werknemers. Ook de beroepsgerichte scholing van werkenden kan worden geïntensiveerd. Daarnaast kunnen de mobiliteitskansen van oudere werknemers op de arbeidsmarkt verbeteren. Naarmate bedrijven en instellingen op deze terreinen vroegtijdiger maatregelen treffen, zal de aanpassing aan de zich wijzigende demografische context geleidelijker en soepeler kunnen verlopen.

Een belangrijke doelstelling van een leeftijdsbewust personeelsbeleid dient te zijn dat werknemers op een gezonde manier de normale pensioenleeftijd bereiken. Dit zal voor met name oudere werknemers wier arbeidsproductiviteit vermindert een verlaging van hun beloning kunnen inhouden. Dit lijkt verdeelbaar, als hiertegenover staat dat ouderen hun arbeidsdeelname vervolgens onder aangepaste werkomstandigheden kunnen voortzetten. In dit verband kan ook worden gedacht aan een gefaseerde of deeltijd-pensionering, minder lange werkdagen, een kortere werkweek, een minder zware taakbelasting en specifieke seniorenfuncties. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat een dalende beloning voortijdig uittreden stimuleert, omdat doorwerken niet langer lonend zou zijn⁹³. Ook dienen de consequenties voor de pensioenopbouw beperkt te blijven.

Behalve een individuele kant heeft de voortijdige uitstoot van oudere werknemers uit het arbeidsproces een belangrijke sector- en branchespecifieke component. Veel werknemers in de bouw, de zware industrie en de verpleging halen niet op gezonde wijze de normale pensioengerechtigde leeftijd. In dergelijke sectoren en branches zouden werkgevers de arbeidsomstandigheden voor ouderen gaandeweg minder belastend moeten maken, zodat een disproportionele voortijdige uitstoot achterwege blijft. Het is te overwegen voor enkele sectoren en branches proefregelingen in gang te zetten, waarin de uitstoot naar ZW, WAO en WW zou kunnen worden getoetst aan de inzet van werkgevers om ouder personeel op een alternatieve wijze in dienst te houden⁹⁴. Zo nodig, dienen dan sancties te worden getroffen.

Het risico van verminderde arbeidskwalificaties in een verouderende beroepsbevolking kan worden afgedekt door intensivering van beroepsgerichte scholing. Het belang van onderwijs en scholing gedurende het hele leven, en niet langer hoofdzakelijk aan het begin, zal de komende decennia groter worden. Ook hier hangt veel af van de inzet van het bedrijfsleven. Per traditie immers zijn de sociale partners de eerstverantwoordelijken voor scholing tijdens de loopbaan. Nog onlangs is dit bevestigd in het convenant 'Samen-

⁹³] De afweging tussen voortijdig uittreden en doorwerken zou vooral bij ouderen in lagere inkomensgroepen reëel kunnen zijn. Vgl.: A.A.M. de Kemp, op. cit., blz. 217.

⁹⁴] Vgl. de suggestie in een recente SCP-studie om voor werknemers het aantal jaren dat zij in een bepaalde bedrijfstak fysiek zwaar werk doen te beperken, en hen na verloop van tijd om te scholen naar minder inspannende arbeid. In: A.A.M. de Kemp, op. cit., blz. 209-210.

werken aan het beroepsonderwijs' (1991-1994), dat de overheid en centrale organisaties van werkgevers en werknemers hebben gesloten. De raad meent dat het bedrijfsleven zo spoedig mogelijk, bij voorkeur op sector- of brancheniveau, tot collectieve afspraken dient te komen over beroepsgerichte wederkerende scholing, vooral voor oudere werknemers. Gelet op de relatief korte afschrijvingsperiode voor scholing (5 tot 7 jaar) en het beperkte risico dat pas geschoolde ouderen hun kennis bij een andere werkgever te gelde zullen maken, kan scholing van ouderen voor de werkgever wel degelijk een rendabele investering zijn. De kans op succes wordt groter als de scholingsmethoden en -didactiek specifiek op ouderen worden toegesneden. De hier bepleite intensieve scholing van werkenden kan op verschillende wijzen worden gefinancierd. In elk geval kunnen de gelden die vrijkomen bij afschaffing of terugdringing van VUT-regelingen hiertoe worden benut⁹⁵. De taak van de overheid is in deze beperkt. Zij moet vooral de noodzaak van scholing voor groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie en een sterke ondervertegenwoordiging in scholing, zoals ouderen en laag opgeleiden, onder de aandacht van het bedrijfsleven brengen. Zo kan de overheid bijdragen aan een cultuuromslag in ondernemingen. Adequate scholingsinspanningen van het bedrijfsleven, in het bijzonder voor ouderen, kunnen verhinderen dat de overheid noodgedwongen, vanwege haar verantwoordelijkheid voor economische groei en een beheersbare collectieve-lastenontwikkeling, naar instrumenten zal moeten omzien om deze scholingsinspanningen af te dwingen.

Tenslotte kunnen de mobiliteitskansen van oudere werknemers worden vergroot door het tegengaan van ongerechtvaardigd leeftijdsonderscheid op de arbeidsmarkt. Bij het toetsen van de geschiktheid voor een baan zouden in beginsel van de functie afgeleide criteria beslissend moeten zijn. Het noemen van leeftijdsgrenzen in personeelsadvertenties is ongewenst. Een verhulde leeftijdsdiscriminatie tijdens sollicitatieprocedures kan wellicht worden tegengegaan door het scheppen van adequate juridische beroepsmogelijkheden voor sollicitanten die menen ten onrechte op grond van leeftijd voor een baan te zijn afgewezen⁹⁶.

Het ongerechtvaardigd leeftijdsonderscheid aan het eind van de arbeidsloubaan zou beperkt kunnen worden door de invoering van een systeem van geleidelijke en flexibele pensionering. Dit kan, afhankelijk van de gekozen opzet en de inbedding in het geheel van sociale regelingen, aan individuele wensen van werknemers en werkgevers beantwoorden en tevens het niveau van arbeidsparticipatie verhogen.

Uit een oogpunt van mobiliteitsbevordering is voorts wenselijk dat de door het kabinet voorgenomen wettelijke regeling van het recht op waarde-overdracht voor nieuwe gevallen van pensioenbreuk zo spoedig mogelijk gerealiseerd wordt. Intussen verdient het aanbeveling dat de sociale partners verder werken aan een uitbreiding van de bestaande circuits van waarde-overdracht. Op termijn zou de mobiliteit van werknemers ermee zijn gediend als in de pensioenregelingen de eindloonsystematiek door een middelloonsysteem wordt vervangen. Reeds op korte termijn kunnen in pensioenregelingen die vooralsnog een eindloonsysteem aanhouden, zogeheten knipbepalingen worden opgenomen.

⁹⁵] Vgl.: J. Ritzen, 'Minder, meer en anders; VUT inruilen voor onderwijs en scholing van volwassenen?', in: *School*, maart 1988, nr. 3; zie ook: Idem, 'VUT-loos?', in: *Economisch Statistische Berichten*, 2 maart 1988, blz. 223.

⁹⁶] Vgl.: Stichting van de Arbeid, op. cit.; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Discussienota 'leeftijdscriteria en arbeid'*, blz. 46.

6.1 Inleiding

Demografische ontwikkelingen hebben onmiskenbaar effecten voor de oudedagsvoorziening. De oudedagsvoorziening wordt hier ruim opgevat. Niet alleen de AOW en aanvullende pensioenen komen aan de orde, maar ook regelingen voor voortijdig uittreden, zoals VUT en voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid¹.

Er zijn drie redenen waarom het terrein van de oudedagsvoorziening in dit rapport relevant is. In de eerste plaats is sprake van een duidelijk leeftijds-specifiek effect. Het aantal 65-plussers zal vanaf 2010 sterk stijgen ten opzichte van het aantal personen in de actieve leeftijdperiode als gevolg van het feit dat dan de baby-boom generatie de pensioengerechtigde leeftijd begint te bereiken. De veroudering van de beroepsbevolking, die in het voorgaande hoofdstuk aan de orde is geweest, kan dit effect versterken.

Een tweede, hiermee samenhangende reden is dat de intergenerationele solidariteit op de proef gesteld zal worden. De baby-boom zal voor de eigen oudedagsvoorziening wellicht meer zijn aangewezen op *intragenerationele* solidariteit dan op *intergenerationele* solidariteit.

Tenslotte geldt dat de demografische ontwikkeling ook van invloed zal zijn op het functioneren van de economie. Een belangrijk deel van de besparingen in Nederland komt voor rekening van de pensioenfondsen. De vergrijzing zal leiden tot toenemende besparingen, gevolgd door ontsparing als de baby-boom gepensioneerd wordt. Het is niet zeker of tegenover de consumptieve vraag van ouderen ook voldoende produktie van actieven zal staan.

Probleemschets

De vergrijzing leidt tot toenemende kosten van uitkeringen die sterk worden beïnvloed door de leeftijdsopbouw van de bevolking. De keerzijde van de toename van het aantal uitkeringen is een stijging van de premies. Deze premies moeten worden opgebracht door een beroepsbevolking die in omvang achterblijft en die bovendien verouderd². Voor de druk van deze premies is de participatiegraad van cruciaal belang. Niet alleen bepaalt deze het aantal potentiële premiebetalers; ook het aantal niet-actieve uitkeringsgerechtigden wordt er mede door bepaald. Juist op hogere leeftijd is de participatiegraad gering. Van de 60- tot en met 64-jarige mannen behoorde in 1990 nog slechts 27 procent tot de beroepsbevolking; van de vrouwen in die leeftijdsgroep slechts 10 procent. De leeftijdscategorie van 55 tot en met 59 jaar scoort hoger, namelijk 70 procent respectievelijk 28 procent³. Deze participatiecijfers wijzen erop dat onder de ouderen in de beroepsbevolking een omvangrijk arbeidspotentieel bestaat dat niet wordt benut. Dit geldt ook voor de arbeidsparticipatie van personen boven de 65 jaar. In 1985 werkte slechts 3,4 procent van de mannen ouder dan 65 en 0,6 procent van de vrouwen in deze leeftijds-

^{1]} De AWW wordt buiten de analyse gelaten. Het leeftijdseffect is hier veel minder prominent dan bij de AOW. Bovendien is hier het effect van maatschappelijke ontwikkelingen veel groter dan dat van demografische. De nabestaandenvoorziening in de aanvullende pensioenen komt wel aan de orde, omdat de vergrijzing zal leiden tot een duidelijke toename van deze nabestaandenvorsioenen, die bovendien langer voortduren.

^{2]} Premies voor aanvullende pensioenen worden op basis van kapitaaldekking gespaard en komen dus strikt genomen niet ten laste van de dan actieve beroepsbevolking. De consumptieruimte die de pensioenuitkeringen opeisen moet echter wel uit de toekomstige produktie komen, besparingen in het buitenland daargelaten.

^{3]} Centraal Bureau voor de Statistiek, *Enquête beroepsbevolking 1990*; 's-Gravenhage, 1990, blz. 47-48.

groep. Hiermee scoort Nederland het laagst van alle OECD-landen ⁴. Met het oog op de kosten van de oudedagsvoorziening en het draagvlak voor de premies doet zich de vraag voor of het nodig en effectief is om dit onbenutte arbeidspotentieel in te zetten.

Demografische en de economische ontwikkelingen hangen over en weer samen. De ontwikkeling van de kosten van de oudedagsvoorziening wordt mede door economische factoren bepaald. Anderzijds zal het feit dat het aantal consumerende ouderen sterk zal stijgen, terwijl het aantal producerenden stagneert, invloed hebben op de economische ontwikkeling. Het is mogelijk dat de financiële gevolgen van de vergrijzing zodanig zijn dat beleidswijzigingen nodig zijn die de uitkeringsrechten aantasten. Dit zal met name gevolgen hebben voor de inkomenspositie van ouderen. De marges voor beleid zijn over een lange periode aanzienlijk, maar daarom nog niet zonder gevolgen. Als de regering bijvoorbeeld langdurig de aanbeveling van de Commissie-Drees volgt om de AOW slechts te verhogen met de index van de CAO-lonen en de incidentele looncomponent niet in de verhoging mee te nemen, dan ontstaat een vrij omvangrijke achterstand van de AOW op het gemiddelde inkomen ten opzichte van de huidige situatie.

Een belangrijk achtergrondgegeven is voorts de maatschappelijke trend naar individualisering en de toename van de arbeidsdeelname van vrouwen. Deze arbeidsdeelname kan bijdragen aan de stijging van de arbeidsparticipatiegraad van de bevolking als geheel en zo aan het draagvlak voor de intergenerationele overdrachten. Maar de ermee samenhangende individualisering brengt ook problemen met zich mee. Te verwachten valt dat in de toekomst de arbeidspatronen steeds minder uniform zullen worden. Van pensioenvoorzieningen zal daarom een grotere flexibiliteit naar individuele situaties verwacht worden. Daarnaast is in de afgelopen decennia de welvaart sterk toegenomen, waardoor burgers beter in staat moeten worden geacht zelf verantwoordelijkheid te dragen voor hun oudedagsvoorziening. Met deze gegevens zal in het vervolg van dit hoofdstuk rekening worden gehouden.

In dit hoofdstuk zal eerst een paragraaf worden gewijd aan de te verwachten ontwikkelingen op het gebied van de oudedagsvoorziening. Daarbij wordt met name ingegaan op de AOW en de aanvullende pensioenen. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan het totaalbeeld van AOW, aanvullend pensioen, VUT en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Minstens zo belangrijk als het voorspellen van te verwachten ontwikkelingen is het in kaart brengen van de onzekerheidsmarges hierbij, zowel als gevolg van demografische alsook van andere factoren. Paragraaf 6.3 zal daarna ingaan op de keuzevraagstukken die de vergrijzing met zich mee zal brengen. Het gaat hierbij om de vraag of de nadruk op collectieve dan wel op individuele regelingen zal liggen, om de vraag van welke generaties welke inspanning verwacht mag worden (intergenerationele solidariteit) en om de vraag hoe gespaard kan worden in een vergrijzende samenleving. Paragraaf 6.4 sluit af met een conclusie.

⁴] Japan (37% van de mannen ouder dan 65) en de USA (15,2%) voeren in 1985 de lijst aan. Alleen in Spanje, Frankrijk en Duitsland is de arbeidsparticipatie van mannen ouder dan 65 minder dan twee maal zo hoog als in Nederland. R.P. Hagemann en G. Nicoletti, 'Population ageing: economic effects and some policy implications for financing public pensions', *OECD Economic Studies* nr. 12, Parijs, 1990, blz. 51-96.

6.2 Toekomstige ontwikkelingen in de oudedagsvoorziening

6.2.1 Inleiding

Begin jaren '80 verschenen de eerste zorgwekkende berichten over de betaalbaarheid van de AOW op de langere termijn⁵. Het beeld ontstond van vergrijzing als een demografische tijdbom onder de sociale zekerheid. Voor de AOW moest gerekend worden met hetzij een verdubbeling van de premie in het jaar 2030, hetzij met een halvering van de uitkeringen.

Het beeld van stijgende lasten van de oudedagsvoorziening is niet uniek voor Nederland. In de OECD-landen is het aandeel van de oudedagsvoorziening in het bruto nationaal produkt tussen 1960 en 1985 bijna verdubbeld. Daarbij moet worden aangetekend dat de groei van het uitkeringsniveau (4,3% reëel per jaar) belangrijker was dan de groei van het uitkeringsvolume (3,3% per jaar). Voor de komende vijftig jaar is in de OECD-landen globaal een verdubbeling van de afhankelijkheidsratio te verwachten⁶. In deze verdubbeling is de eventuele stijging van het uitkeringsniveau uiteraard niet meegenomen.

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste resultaten van onderzoeken naar de ontwikkeling van de kosten van de oudedagsvoorziening. Het meest bekende onderzoek is dat van de Commissie-Drees⁷. Het Centraal Planbureau heeft ten behoeve van deze commissie de kosten van de AOW en die van de aanvullende pensioenen berekend bij een hoge en een lage bevolkingsprognose en een hoge respectievelijk lage economische groei. Daarbij is gebruik gemaakt van het toen bij het Centraal Planbureau gangbare macro-economisch model.

Daarnaast heeft de WRR zelf onderzoek gedaan naar de demografische effecten in de oudedagsvoorziening. In samenwerking met ORTEC Consultants is een microsimulatiemodel ontwikkeld, waarmee een representatieve bevolking over de prognoseperiode kan worden doorgerekend⁸. Voor een microsimulatie is gekozen omdat hiermee met name de ontwikkelingen in de aanvullende pensioenen in kaart gebracht kunnen worden. Ook biedt microsimulatie de mogelijkheid om interactie tussen bijvoorbeeld VUT, pensionering en arbeidsongeschiktheid waar te nemen. In het model is rekening gehouden met een verscheidenheid aan pensioenregelingen. De besparingen buiten de pensioenfondsen (eigen woning, aanvullende private verzekeringen) zijn niet in het model opgenomen⁹. Ze tellen slechts gedeeltelijk en globaal mee omdat aan zelfstandigen eenzelfde pensioenvoorziening is toegerekend als aan loon-trekkenden.

Anders dan het Centraal Planbureau is de WRR uitgegaan van een prognose voor een jonge (WRR-J) respectievelijk een oude (WRR-O) bevolking. Zoals gesteld in hoofdstuk 3, is de gedachte hierachter dat zo meer recht wordt gedaan aan de onzekerheid over de afhankelijkheidsratio's in de toekomst.

⁵] F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, 'De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?'; *Economisch Statistische Berichten*, 16 november 1983, blz. 1052-1058.

A.P. Huijser en P.D. van Loo, *De invloed van de vergrijzing op het AOW-pensioen en de aanvullende pensioenen*; De Nederlandse Bank N.V., Amsterdam, 1984.

E.A. Bolhuis en W.J. Vossers, *Pensioenfondsen in Nederland: een modelanalyse*; Centraal Planbureau, Occasional Papers nr. 38, 's-Gravenhage, 1986.

⁶] OECD, *Reforming public pensions*; Parijs, 1988, blz. 19-42. In Nederland groeide het uitkeringsniveau met 4,1% per jaar en het aantal gerechtigden met 3,0%.

⁷] *Gespiegeld in de tijd; De AOW in de toekomst; Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987.

⁸] De raad is voornemens in een nog te verschijnen publicatie nader in te gaan op de methode, de veronderstellingen en berekeningsresultaten van dit microsimulatiemodel.

⁹] Het inkomen uit vermogen maakte in 1985 10% uit van het bruto inkomen van 65+ huishoudens. E.F. Pommer, *Inkomens op leeftijd*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1990, blz. 20.

Immers, bij de hoge variant van de CBS-bevolkingsprognose (CBS-H) hoort zowel een grote populatie van ouderen als een grote werkende populatie, terwijl deze in de praktijk niet hoeven samen te gaan.

Voor de macro-economische ontwikkeling heeft de WRR aansluiting gezocht bij de door het Centraal Planbureau ontwikkelde scenario's 'Balanced Growth', 'European Renaissance' en 'Global Shift'¹⁰. Deze scenario's zijn in hoofdstuk 3 al aan de orde geweest. De CPB-scenario's konden om verschillende redenen niet volledig worden gevolgd. Dit doet weliswaar afbreuk aan de interne consistentie van de scenario's, maar maakt het anderzijds mogelijk beter de invloed van de economische omgeving op de oudedagsvoorziening in kaart te brengen. In grote lijnen stemmen de scenario's van de WRR overeen met die van het planbureau waar het gaat om aantallen werkenden, arbeidsongeschikten enzovoort. Ook de loon- en rendementsontwikkeling stemt overeen.

Verschillen zijn er in de vormgeving van de regelingen op het terrein van pensioenen en sociale zekerheid. Het Centraal Planbureau heeft ook hier een differentiatie tussen de scenario's aangebracht. De WRR heeft deze echter niet gevolgd. Dat betekent bijvoorbeeld dat het niveau van de arbeidsongeschiktheidsuitkering bij het Centraal Planbureau in het 'Balanced Growth' scenario terugvalt tot het daar veronderstelde basisinkomen, terwijl de WRR is uitgegaan van een ongewijzigd niveau van de uitkering. Een gevolg daarvan is dat de kostenplaatjes van met name het 'Balanced Growth' scenario hoger uitvallen dan wanneer alle veronderstellingen van het Centraal Planbureau zouden zijn gevolgd. Het 'Balanced Growth' scenario en het 'European Renaissance' scenario komen hierdoor in de versie van de WRR dichter bij elkaar te liggen. Daarom is in de grafieken in dit hoofdstuk van deze beide alleen het 'European Renaissance' scenario opgenomen.

De scenario's zijn door het Centraal Planbureau uitgewerkt tot 2015. Dat is voor economische scenario's een lange termijn; demografische scenario's beslaan echter een nog langere periode. Daarom is de raad uitgegaan van constante economische en gedragsvariabelen vanaf 2015¹¹.

Ook deze veronderstelling brengt enige beperkingen met zich mee. Met name in het 'Global Shift' scenario betekent dit, dat het economisch herstel dat na de trendbreuk in 2005 intreedt, niet wordt voltooid. In het 'Global Shift' scenario is de reële loonontwikkeling na 2010 negatief. Deze trend is tot 2040 voortgezet, waarmee het 'Global Shift' scenario het karakter krijgt van een scenario van langdurige stagnatie. Het is wellicht te vergelijken met de ontwikkeling die zich in het Verenigd Koninkrijk heeft voorgedaan na de industriële revolutie op het continent. In het 'Balanced Growth' scenario kan deze veronderstelling een onderschatting tot gevolg hebben van het cohorteffect in de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit cohorteffect werkt na 2015 in werkelijkheid nog door maar in de veronderstellingen niet. Daar staat echter tegenover dat de groei van de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen in dit scenario tot 2015 al zeer aanzienlijk is.

Voor alle scenario's geldt dat de vooruitberekening niet zozeer een voorspellende, maar vooral een experimentele waarde heeft. Het eerste doel van de exercitie is de gevoeligheid van de lasten van uittrekingsregelingen te verkennen voor demografische en economische onzekerheden. Daarbij zal

¹⁰] Centraal Planbureau, *Nederland in drievoud; een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1992.

¹¹] Uiteindelijk convergeren in de drie CPB-scenario's de kansen op arbeidsongeschiktheid en de herstellkansen min of meer. Omdat de raad deze kansen ongewijzigd heeft doorgetrokken na 2015 convergeert op lange termijn ook de bestandsomvang van arbeidsongeschikten. Dit is meer een gevolg van de gekozen systematiek dan dat het zou wijzen op één 'onvermijdelijk' geachte toekomst.

blijken dat in sommige gevallen de demografische onzekerheid overheersend is en in andere de economische.

We zullen ons in deze paragraaf in hoofdzaak beperken tot de resultaten van de Commissie-Drees en die van de eigen berekeningen van de WRR; andere onderzoeken komen slechts terloops aan de orde. Voor een goed begrip van de ontwikkeling in de kosten van de oudedagsvoorziening is enig inzicht in de onderlinge afhankelijkheid van regelingen voor inkomensoverdrachten vereist. Aan dit onderwerp is paragraaf 6.2.2 gewijd. De twee daarop volgende paragrafen brengen de invloed van de demografische ontwikkeling op respectievelijk de AOW en de aanvullende pensioenen in kaart. Paragraaf 6.2.5 gaat daarna in op de onderlinge afhankelijkheid van deze twee posten en brengt tevens de samenhang met de VUT en de arbeidsongeschiktheidsregelingen in beeld. De laatste paragraaf (6.2.6) geeft een conclusie.

6.2.2 Onderlinge afhankelijkheid van regelingen

De verschillende regelingen voor inkomensoverdrachten kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden gezien. Dit geldt in twee opzichten. In de eerste plaats vullen AOW en aanvullend pensioen elkaar aan tot een totaal pensioenresultaat. Veranderingen in de AOW hebben daarom consequenties voor de aanvullende pensioenen. In de tweede plaats kunnen regelingen elkaar vervangen. Wanneer de ene regeling minder toegankelijk wordt kan hierdoor het beroep op een andere vergroot worden of omgekeerd. Beide aspecten worden hieronder belicht.

Complementaire afhankelijkheid

Het totale pensioenresultaat bestaat uit AOW en aanvullend pensioen. In 1987 hanteerde meer dan 85 procent van de pensioenregelingen een eindloonregeling¹². Deze systematiek beoogt een totaal resultaat van AOW en aanvullend pensioen dat samenhangt met het laatst verdiende loon. De AOW wordt hetzij via inbouw, hetzij via franchise verrekend¹³. In beide gevallen worden de verplichtingen van pensioenfondsen mede beïnvloed door de hoogte van de AOW. Wanneer de AOW op de looninkomens achterblijft, nemen de verplichtingen van de pensioenfondsen in omvang toe. Omdat de AOW in veel gevallen een belangrijk deel van het pensioeninkomen uitmaakt, zorgen veranderingen in de AOW voor relatief grote veranderingen in de aanvullende pensioenen, zeker wanneer deze over een langere periode cumuleren.

Tot nu toe is een relatieve neerwaartse aanpassing van de AOW niet of nauwelijks aan de orde geweest. Sinds de invoering van de AOW is de uitkering herhaaldelijk naar boven bijgesteld, waardoor de verplichtingen van pensioenfondsen juist afnamen¹⁴. Pas sinds 1983 is de AOW enigszins op de CAO-lonen achtergebleven. De jaren '80 waren voor pensioenfondsen echter gouden jaren doordat een hoge rente gepaard ging met een geringe loongroei, zodat de stijging van de pensioengrondslag door het achterblijven van de AOW gemakkelijk kon worden opgevangen (zie tabel 6.2 verderop in dit hoofdstuk).

¹²] Pensioenkamer, *Pensioenkaart van Nederland*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 184.

¹³] Volgens het inbouwsysteem wordt eerst een pensioen berekend over het eindloon, meestal 1,75% per jaar, zodat na 40 jaar $40 \times 1,75\% = 70\%$ wordt opgebouwd. Daarna wordt de genoten AOW van het pensioen afgetrokken, meestal met 2% per jaar omdat de opbouwperiode van de AOW 50 jaar bedraagt. Het ABP hanteerde het inbouwsysteem, maar is in 1986 overgestapt op het franchisesysteem. Het zal echter nog tot 2026 duren eer de AOW-inbouw is uitgestroomd. Volgens het franchisesysteem worden zowel premie als uitkering betaald over de pensioengrondslag, dat wil zeggen het loon verminderd met het inkomensdeel dat via de AOW wordt vergoed. Meestal is de pensioengrondslag $10/7$ x de AOW-uitkering, zodat 70% van de pensioengrondslag leidt tot een totaal pensioenresultaat van 70% van het eindloon.

¹⁴] Overigens legden art. 72 AOW en 21a AWW hieraan beperkingen op doordat zij doorberekening van structurele AOW-aanpassingen in het aanvullend pensioen verboden. Zie: P.M. Tulfer, *Pensioenen*; Deventer, Kluwer, 1986, blz. 128.

Het is niet zo dat de kosten van AOW en aanvullende pensioenen complementair zijn in de zin dat een besparing op de AOW tot een even grote kostenstijging leidt in de aanvullende pensioenen en omgekeerd. In de eerste plaats verschilt de financieringswijze: de kosten van de AOW worden omgeslagen, voor de aanvullende pensioenen wordt gespaard. In de tweede plaats heeft vrijwel iedereen recht op AOW, maar bouwen alleen werkenden met een pensioenregeling aanvullend pensioen op. In de praktijk is dit zelden een volledig pensioen (zie 6.3.3). In de derde plaats hebben AOW en aanvullend pensioen een verschillende oriëntatie: de AOW is gebaseerd op behoeften, terwijl aanvullende pensioenen meer het karakter hebben van een uitgestelde arbeidsbeloning. Als de AOW bij het gemiddelde inkomen achterblijft mag daarom verwacht worden dat, ceteris paribus, per saldo de totale kosten van de oudedagsvoorziening zullen dalen. De relatief lagere AOW wordt immers alleen voor actieven met een volledig pensioen gecompenseerd. Deze kostendaling zal daarom ook repercussies hebben voor de inkomens van ouderen.

Substituerende afhankelijkheid

In de loop van de jaren is er een grote verscheidenheid aan inkomensvervangende regelingen ontstaan voor oudere werknemers, voorafgaand aan hun pensionering. In 'Een werkend perspectief' zijn deze uittredingsregelingen in kaart gebracht¹⁵. Analyse van de uittredingspatronen in de afgelopen periode laat zien dat de verschillende regelingen niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden bezien. Het lijkt erop dat de trend naar een lagere arbeidsparticipatie van ouderen een moeilijk in te dammen rivier is die telkens een nieuwe bedding zoekt. Zo zal bijvoorbeeld verhoging van de AOW-leeftijd leiden tot een verlenging van de verzekeringsduur van de werknemersverzekeringen en een belangrijk percentage arbeidsongeschikten in de leeftijd boven de 65 jaar. Als de VUT wordt afgebouwd kan dit eveneens tot een hoger beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen leiden. Een strengere keuringspraktijk bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen kan uiteindelijk de stroom wellicht verleggen naar de werkloosheidsregelingen. Het grootste deel van de uitkeringen bevindt zich nu al op het niveau van het sociaal minimum, zodat er materieel voor de uitkeringsgerechtigde vaak weinig verschil is tussen een arbeidsongeschiktheidsregeling en een werkloosheidsregeling zoals de IOAW. Wegens de onderlinge afhankelijkheid van uittredingsregelingen moeten de verschillende regelingen in samenhang worden bezien. In de micro-simulatie heeft de WRR gekozen voor een modellering van AOW, aanvullend pensioen, VUT en arbeidsongeschiktheid. Daardoor kan inzicht worden verkregen in de wijze waarop de uittredingsstromen van bedding veranderen¹⁶.

6.2.3 De kosten van de AOW

Op basis van zuiver demografische invloeden verwachtte de Commissie-Drees een stijging van de AOW-premie van 11,6 procent in 1985 tot ruim 20 procent in 2030. De commissie is daarbij uitgegaan van de midden- en hoge variant van de CBS-bevolkingsprognose omdat ten tijde van de berekeningen inmiddels duidelijk was geworden dat de lage variant door de feiten was achterhaald.

Een verdiscontering van enkele meer dynamische veronderstellingen leidde bij de Commissie-Drees tot een veel milder beeld voor de kosten van de AOW. In de eerste plaats heeft de commissie rekening gehouden met het effect van de netto-netto koppeling. Wanneer de AOW-premie stijgt als gevolg van de

¹⁵] WRR, *Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1990, blz. 233-241.

¹⁶] De werkloosheid is als vervangende uittredingsregeling niet meegenomen. Wel is in de microsimulatie een per scenario verschillende werkloosheid verdisconteerd. Deze dient echter vooral om realistische levenslopen te bewerkstelligen.

vergrijzing, zal het netto loon dalen. Deze daling werkt via de netto-netto koppeling door in de AOW-uitkering en vervolgens weer in de premie. Dit effect kan over een lange periode oplopen tot een verschil van enkele procentpunten. De netto-netto koppeling werd door de commissie daarom gezien als een 'ingebouwde rem op de AOW-uitgaven'.

In de tweede plaats heeft de Commissie-Drees zich voor de toekomstige ontwikkelingen gebaseerd op prognoses van het Centraal Planbureau. Op basis van deze berekeningen werd de conclusie getrokken dat de invloed van de onzekerheid over economische variabelen, met name het groeitempo van de economie, van veel groter belang is dan die van de onzekerheid over demografische variabelen. Daarom werkte de commissie in het vervolg van het rapport met een variant van hoge en van lage groei¹⁷.

In de derde plaats is de Commissie-Drees uitgegaan van de veronderstelling dat de incidentele looncomponent niet doorwerkt in de AOW-uitkering. Dit is conform de toen geldende koppelingssystematiek¹⁸. Eerdere studies gingen daarentegen uit van een AOW-uitkering die de trend van de gemiddelde inkomens zou volgen. Dit verschil in uitgangspunt verklaart voor een belangrijk deel dat de resultaten van de Commissie-Drees minder verontrustend zijn dan die van eerdere studies.

Tabel 6.1 Verloop van de AOW-premie bij een scenario van hoge resp. lage economische groei, bij de midden- en hoge variant van de CBS-bevolkingsprognose van 1984 (in % van het premieplichtig inkomen)

	Hoge groei		Lage groei	
	midden variant CBS	hoge variant CBS	midden variant CBS	hoge variant CBS
1985	11,6	11,6	11,6	11,6
2010	9,7	13,1	12,8	
2030	13,4	12,3	15,3	14,8

Bron: *Gespiegeld in de tijd; De AOW in de toekomst*; Commissie financiering ouderdagsvoorziening, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987, blz. 47.

Tabel 6.1 laat zien hoe de AOW-premie zich onder deze meer dynamische veronderstellingen ontwikkelt. Op grond van de genoemde veronderstellingen kwam de Commissie-Drees tot de conclusie dat de stijging van althans de AOW-component in de totale kosten voor de ouderdagsvoorziening niet tot grote ongerustheid hoeft te leiden. Alleen bij een lage economische groei en, in mindere mate, een achterblijvende bevolkingsomvang zou de financiering van de AOW tot problemen kunnen leiden.

De indexeringswijze van de AOW bepaalt in sterke mate de kosten. Globaal zijn hiervoor drie mogelijkheden, waarbij tussenvormen mogelijk zijn.

(1) Een waarde vaste uitkering wordt geïndexeerd met de inflatie: de koopkracht blijft behouden, maar het welvaartspeil stijgt niet.

(2) De huidige koppelingssystematiek indexeert onder voorwaarden met de index van de CAO-lonen. Deze koppeling is op korte termijn welvaartsvast, maar op lange termijn niet.

^{17]} Het HOOG en LAAG scenario verschillen op een groot aantal punten van elkaar. Een overzicht hiervan is te vinden in: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie op langere termijn. Drie scenario's voor de periode 1985-2010*; Werkdocument nr. 1, 's-Gravenhage, 1985. Zie ook: *Gespiegeld in de tijd; De AOW in de toekomst*; Commissie financiering ouderdagsvoorziening, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987, Bijlage 6.

^{18]} Inmiddels is duidelijk geworden dat, althans op dit ogenblik, een volledige koppeling niet haalbaar is. De toen geldende koppelingwet is gewijzigd.

(3) Een welvaartsvaste uitkering op lange termijn wordt geïndexeerd met de stijging van de gemiddelde lonen, inclusief de incidentele loonstijging. De huidige koppelingssystematiek laat de incidentele loonstijging niet doorwerken in de uitkeringen¹⁹. Door de geleidelijke ‘upgrading’ van functies stijgt het gemiddelde loon sneller dan de CAO-lonen. Het draagvlak voor de AOW neemt daardoor toe. Maar daar staat tegenover dat de AOW-uitkering met gemiddeld 1 procent per jaar achterblijft bij de gemiddelde inkomens, hetgeen cumulatief tussen 1985 en 2030 neerkomt op meer dan 55 procent²⁰. Zelfs een gedeeltelijke doorwerking van de incidentele loonstijging zou tot een aanzienlijk zwaardere premielast leiden.

Op de rapportage van de Commissie-Drees is van verschillende zijden kritiek gekomen²¹. Met name de door de commissie veronderstelde aanpassingssystematiek voor de AOW-uitkeringen kon, gezien het verleden, volgens de pensioenfondsen niet gezien worden als een ongewijzigde voortzetting van het beleid. Het kabinet was echter van mening dat sinds 1975 geen sprake meer geweest was van een ruimere indexering dan op basis van de CAO-lonen en dat op basis daarvan niet gesproken kan worden van een trendbreuk²². Er zijn enkele studies die het beeld nog nader nuanceren²³. Zo leidt een verfijnder model dat de huishoudensvorming beschrijft tot een hogere schatting van het aantal alleenstaanden en daarmee tot hogere lasten voor de AOW. Het gaat hierbij om een afwijking van circa 2,4 procent in 2020 die oploopt tot 5 procent in 2050²⁴.

De modelsimulaties van de WRR bevestigen in grote lijnen de conclusies van de Commissie-Drees. Wel leiden ze in enkele detailopzichten tot andere conclusies. In totaal zijn voor deze paragraaf zes basisscenario's doorgerekend: de jonge en oude bevolkingsvariant (WRR-J, resp. WRR-O), gecombineerd met de economische scenario's van het Centraal Planbureau (zie 6.2.1). In de volgende paragraaf zal worden gezien hoe eventuele beleidsingrepen in deze basisscenario's uitpakken: het zal namelijk blijken dat de effectiviteit van de maatregelen samenhangt met de demografische en overige veronderstellingen. Grafiek 6.1 laat de kosten van de AOW zien als percentage van het verdiende inkomen²⁵. Dit is niet hetzelfde als het AOW-premiepercentage. De WRR heeft niet gerekend met het AOW-premiepercentage, omdat dit afhankelijk van allerlei veranderlijke systeemkenmerken. Zo leidde de Oort-herziening tot een stijging van het AOW-premiepercentage onder een gelijktijdige beperking van de premiegrondslag. De AOW-premie van nu is daarom niet vergelijkbaar met die van 1985. Het verdiende inkomen als (fictieve) grondslag voor de premie is een goed alternatief, omdat dit een goede maat is voor de demografische lasten van de AOW: uiteindelijk wordt de AOW, via omwegen zoals premie over overdrachtsinkomens, uit het verdiende inkomen betaald. Een tweede reden voor deze keuze is dat hierdoor de lasten van AOW, aanvullend pensioen, VUT en

^{19]} Wel is voorzien in regelmatige adviezen van de Sociaal-Economische Raad over een incidentele aanpassing van de minima.

^{20]} De incidentele loonstijging wordt door het Centraal Planbureau geschat op 1,75 procent per jaar voor de periode 1955-1985, waarbij aangetekend wordt dat dit percentage in de toekomst lager kan worden als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking. Een langdurige strikte toepassing van de koppeling zou echter leiden tot een zeer lage AOW in verhouding tot het gemiddelde inkomen. Commissie-Drees, op. cit., blz. 213.

^{21]} Zie bijvoorbeeld: F.A.J. van den Bosch, 'De ontwikkeling van de AOW-premiedruk in de toekomst: kanttekeningen bij het Rapport van de Commissie Oudedagsvoorziening'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 1988, blz. 375-382. C. Petersen, 'De AOW in de toekomst'; *Economisch Statistische Berichten*, 9 maart 1988, blz. 264-266.

^{22]} Financiering oudedagsvoorziening; Tweede kamer 1987/1988, 20640, nr. 3.

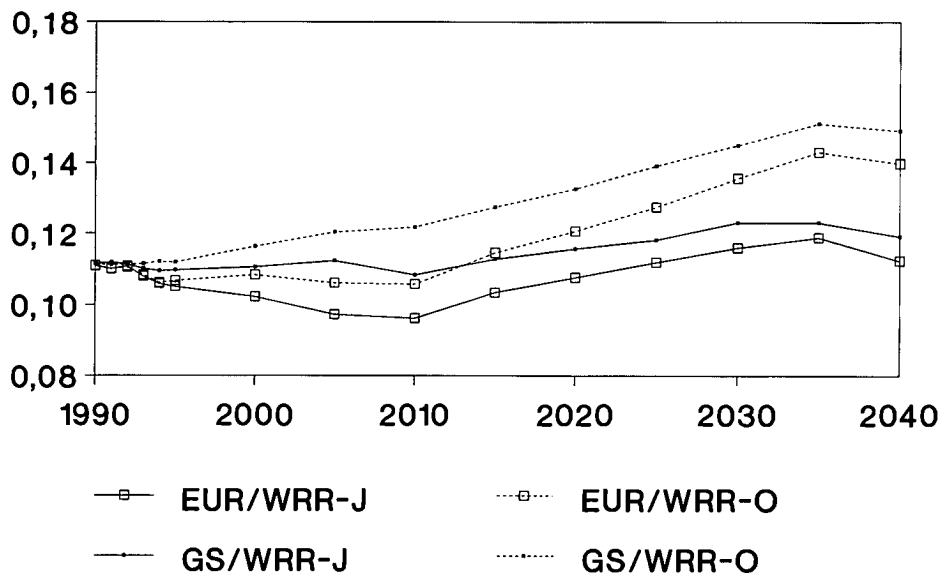
^{23]} A.P. Huijser, 'Capital market effects of the ageing population'; *European Economic Review*, jaargang 34 (1990), blz. 987-1009.

^{24]} E. van Imhoff, N. Keilman en S. Wolf, *Huishoudens en uitkeringen in de 21e eeuw; de gevolgen van de veranderende huishoudenssamenstelling voor de sociale zekerheid*; Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, rapport nr. 18, 's-Gravenhage, 1990.

^{25]} Onder het verdiende inkomen wordt hier het totale verdiende inkomen van werknemers en zelfstandigen verstaan. In de modelsimulaties is uitgegaan van een populatie van uitsluitend werknemers, waarbij zelfstandigen geacht worden bij zichzelf in dienst te zijn.

arbeidsongeschiktheidregelingen vergelijkbaar worden, zodat interactie-effecten tussen uittredingsregelingen ook vertaald kunnen worden in een saldo-effect voor de lasten.

Figuur 6.1 Kosten van de AOW-uitkeringen als percentage van het verdiende inkomen in 'European Renaissance' en 'Global Shift' bij een jonge (WRR-J) respectievelijk oude (WRR-O) bevolking 1990-2040; basis-scenario's



Bron: WRR.

Evenals de Commissie-Drees is de WRR uitgegaan van een koppeling tussen de AOW en de CAO-lonen. De incidentele looncomponent werkt dus niet door in de AOW-uitkering, zodat de AOW-uitkering alleen op de korte termijn welvaartsvast is. In het 'Global Shift' scenario is zelfs geen sprake van koopkrachtbehoud voor de AOW²⁶. Het accent in de oudedagsvoorziening verschuift hierdoor geleidelijk in de richting van de aanvullende pensioenen en private besparingen. Toch is de indexeringswijze van de AOW niet onomstreden. Daarom zal de gevoeligheid voor de wijze van indexering in de paragraaf over keuzevraagstukken nader worden onderzocht.

In de grafiek is te zien dat in vrijwel alle scenario's tot 2010 de relatieve lasten dalen. Alleen in 'Global Shift' met een oude bevolking stijgen ze met 1 procentpunt. Waar thans de AOW ongeveer 11,1 procent van de verdiende inkomens vraagt, zal dit in 2010 tussen de 9,5 en 12,2 procent zijn. De daling van de lasten wordt in de eerste plaats bepaald door de economische veronderstellingen. In de 'European Renaissance' en 'Balanced Growth' scenario's worden vooral in het begin de vruchten geplukt van de daarin veronderstelde stijgende participatiegraad. Het 'Balanced Growth' scenario met een jonge bevolking (niet ingetekend) levert dan ook de meest optimistische variant. In de tweede plaats ligt de oorzaak van de lastendaling bij de indexeringswijze van de AOW:

^{26]} Ter wille van de vergelijkbaarheid van de scenario's is in alle scenario's uitgegaan van een incidentele loonontwikkeling van 1% per jaar, zodat de AOW jaarlijks 1% op de lonen achterblijft. In het 'Global Shift' scenario, waar de reële loonontwikkeling na 2010 negatief is, betekent deze veronderstelling dat de koopkracht van de uitkeringen daalt en na 2025 onder het niveau van 1990 zakt.

de verdiende inkomens stijgen harder dan de uitkeringen. Dit effect werkt gelijkelijk door in alle scenario's. De verschillen tussen de scenario's worden tenslotte ook bepaald door de demografische ontwikkelingen. In de jonge bevolkingsvarianten is sprake van een relatief gunstige draagvlak-draaglast verhouding; in de oude varianten is die juist ongunstig. Tot 2015 zijn de verschillen ten gevolge van de demografische onzekerheid kleiner dan die ten gevolge van de economische onzekerheid.

Vanaf 2010 stijgen de kosten van de AOW weer. In het jaar 2020 zal de AOW tussen 10,6 en 13,3 procent van de verdiende inkomens vragen; in het jaar 2030 tussen de 11,3 en 14,5 procent. Ook beginnen zich vanaf 2010 duidelijke verschillen af te tekenen tussen de scenario's met een jonge en die met een oude bevolking. Bij een jonge bevolking lopen de kosten uiteindelijk weer op tot 11 à 12 procent; bij een oude bevolking tot 14 à 15 procent. Het maximum wordt bereikt rond 2035.

Op de lange termijn heeft de demografische onzekerheid dus een forse invloed op de AOW-uitgaven. De economische onzekerheid is dan van secundair belang. Bij een oude bevolking zal in 2040 ook een AOW-uitkering die ten opzichte van het gemiddelde verdiende inkomen bijna de helft in koopkracht is achtergebleven nog een groter deel van de verdiende inkomens opeisen dan nu. Daar staat tegenover dat bij een jonge bevolking de achterstand van de AOW op het gemiddelde loon er voor zorgt dat het aandeel van de AOW in de verdiende inkomens ondanks de vergrijzing vrijwel stabiel blijft.

De uitkomsten laten een soortgelijk beeld zien als de Commissie-Drees vond. De uitgaven vallen zelfs iets lager uit, hetgeen kan worden toegeschreven aan de veronderstelde stijgende participatiegraad. Wel is de onzekerheidsmarge iets groter. De conclusie van de Commissie-Drees dat economische factoren belangrijker zijn dan demografische kan voor de AOW afzonderlijk niet geheel worden onderschreven. Later zal overigens blijken dat deze conclusie voor het totaalbeeld van AOW en aanvullend pensioen wel gerechtvaardigd is. De gedeeltelijk afwijkende conclusie van de WRR vindt zijn oorzaak vooral in de wijze waarop in de bevolkingsscenario's plausibele veronderstellingen zijn gecombineerd. De Commissie-Drees is voor de demografische onzekerheidsmarge uitgegaan van een hoge en een lage bevolkingsvariant. In die varianten gaat een grote draaglast (veel ouderen) gelijk op met een groter draagvlak (veel jongeren). De jonge en de oude bevolkingsvariant van de WRR liggen in dit opzicht extremer: in de jonge variant (WRR-J) gaat een groot draagvlak samen met een kleine draaglast en in de oude variant (WRR-O) een klein draagvlak met een grote draaglast. Onder deze veronderstellingen blijkt de demografische onzekerheid ook een belangrijke rol te spelen.

Daarnaast kunnen verschillen in de economische veronderstellingen een rol spelen. De scenario's uit 'Nederland in drievoud' zijn niet goed vergelijkbaar met die welke de Commissie-Drees indertijd gebruikte. In alle drie economische scenario's is verondersteld dat zal worden ingegrepen in de verzorgingsstaat, aangezien de problemen met de inkomensoverdrachten sterk zijn toegenomen. Alleen in 'Global Shift' worden deze ingrepen uitgesteld, waardoor later en harder moet worden ingegrepen. Bovendien gaan de scenario's 'European Renaissance' en 'Balanced Growth' uit van een geleidelijk stijgende participatiegraad; in 'Global Shift' stijgt de participatiegraad pas na 2005. De veronderstelling dat de participatiegraad zal toenemen vermindert de problemen bij de financiering van de AOW dankzij de vergroting van het draagvlak.

De uitkomst dat in de periode na 2015 de demografische onzekerheid relatief zwaar weegt, is ten dele een gevolg van de gemaakte veronderstellingen. Bij het doortrekken van de economische scenario's na 2015 is er vanuit gegaan dat deze op het terrein van de arbeidsparticipatie niet verder uit elkaar groeien. Op het terrein van de arbeidsongeschiktheid convergeren de scenario's zelfs, omdat de stroomkansen constant zijn gehouden, terwijl deze de bestandsomvang nog langdurig beïnvloeden.

De scenario's van het Centraal Planbureau laten zien dat de financiering van onder meer de oudedagsvoorziening tot 2015 geen problemen met zich hoeft mee te brengen als er tenminste beleidsmatig wordt ingegrepen in de verzorgingsstaat. Na 2015 worden de effecten van de vergrijzing echter pas goed zichtbaar. De door de raad doorgetrokken scenario's moeten slechts ten dele als scenario's van ongewijzigd beleid worden gezien. De problemen na 2015 zijn problemen die eventueel resteren, *nadat* er in de periode tot 2015 al belangrijke beleidsmatige ingrepen zijn verricht.

6.2.4 De kosten van aanvullende pensioenen

In de vorige paragraaf werd de AOW besproken; hier staan de kosten van de aanvullende pensioenen centraal. Daarbij wordt weer uitgegaan van de resultaten van de Commissie-Drees en de modelsimulaties van de WRR.

De financiering van de aanvullende pensioenvoorzieningen is afhankelijk van een aantal factoren die ten dele buiten de invloedssfeer van de pensioenfondsen liggen. De belangrijkste zijn de indexeringswijze van de AOW, de reële loongroei en de reële rente. Deze factoren komen hieronder aan de orde. Vervolgens zal worden ingegaan op de resultaten van de Commissie-Drees en die van de WRR.

De indexeringswijze van de AOW is in de voorgaande paragraaf aan de orde geweest. Doordat de incidentele loonontwikkeling niet doorwerkt in de AOW-uitkering blijft de AOW op lange termijn beduidend achter bij de gemiddelde inkomens. Hierdoor verschuift ook de financieringsproblematiek als gevolg van de vergrijzing in belangrijke mate naar de aanvullende pensioenen²⁷. De groeiende kloof tussen het loon en de AOW-uitkering zorgt voor een extra stijging van de pensioengrondslag, waardoor hogere premies nodig zijn. Bovendien moet bij het gangbare eindloonsysteem ook een 'backservice' over de pensioenopbouw van voorgaande jaren worden gefinancierd. Het premie-effect wordt daardoor nog versterkt.

Voor aanvullende pensioenvoorzieningen met een loongerelateerde uitkering is daarnaast de toekomstige loonontwikkeling van belang. Bij een stijging van de lonen stijgen de pensioenaanspraken niet alleen over toekomstige dienstjaren, maar ook over de jaren waarin al aanspraken zijn opgebouwd. Deze backservice wordt meestal voor een deel gefinancierd uit het verschil tussen het reële rendement en de rekenrente, die doorgaans op 4 procent gesteld wordt. Wanneer we ervan uitgaan dat ook gespaard moet worden voor toekomstige loonstijgingen leidt dit tot een nieuwe definitie voor het rendement, namelijk de rente verminderd met de loongroei c.q. de reële rente verminderd met de reële loongroei.

Tabel 6.2 Rendement en loonstijging in procenten per jaar 1961-1991

	1961- 1970	1971- 1980	1981- 1985	1986- 1989	1990	1991	1961- 1991
rendement	4,9	7,2	8,3	6,5	9,0	8,8	6,6
loonstijging	8,1	9,1	2,2	1,0	3,2	3,5	6,2
verschil	-3,2	-1,9	6,1	5,5	5,8	5,3	0,4

Bron: E.A. Bolhuis en W.J. Vossers, Pensioenfondsen in Nederland: een modelanalyse; Centraal Planbureau, Occasional Papers, nr. 38, 's-Gravenhage, 1986, blz. 51. Periode '86-91: regelingslonen; CBS, Sociaal-economische maandstatistiek, 1992, nr. 10, blz. 30; DNB, Kwartaalberichten.

²⁷] Zie ook: Financiering oudedagsvoorziening; Tweede kamer 1987/1988, 20640, nr. 3, Bijlage van de Adviescommissie voor Pensioenen (ACP).

In tabel 6.2 is te zien dat het rendement op de beleggingen gedurende twintig jaar lager is geweest dan de groei van de opgebouwde rechten als gevolg van loonstijgingen. Alleen in de jaren '80 is de verhouding gunstig. Over een lange periode (1961-1991) bezien is het rendement op de beleggingen juist voldoende geweest om de loonstijging bij te houden. Zou men uit de overrente de gehele backservice willen bekostigen, dan is een rekenrente van 0 procent dus realistischer dan de vaak gehanteerde 4 procent. De hoogte van de rekenrente is van grote invloed op de waardering van de actuariële reserves van pensioenfondsen en op de benodigde premies. In zijn berekeningen voor de Commissie-Drees is het Centraal Planbureau uitgegaan van een rekenrente van 2 procent. Dat wil zeggen dat de premie zodanig is dat al wordt gespaard voor een deel van de toename van de pensioenlasten die in de toekomst door loonstijgingen zal ontstaan. Uit tabel 6.2 kan echter worden afgelezen dat bij een rekenrente van 2 procent de backservice door loonstijgingen niet volledig uit de overrente kan worden gefinancierd. In het HOOG-scenario treden oplopende actuariële tekorten op die tot premiestijgingen leiden ²⁸.

Naast de loongroei is het werkelijk behaalde rendement van groot belang voor de premies voor de aanvullende pensioenen. Een hoge rente leidt tot ongunstige effecten voor de economische ontwikkeling, maar deze worden ten dele gecompenseerd door de premieverlaging die pensioenfondsen in dit geval kunnen doorvoeren. Deze premieverlaging draagt bij aan het consumptieniveau. Het Centraal Planbureau houdt in zijn modelberekening met deze effecten rekening. Tabel 6.3 laat zien dat een renteverhoging van 1 procent tot een premieverlaging leidt die op de lange termijn kan oplopen tot ruim 4 procent. Op de AOW-premie heeft de rente als gevolg van het gehanteerde omslagstelsel nauwelijks invloed.

Tabel 6.3 Invloed van 1 procent rentestijging op de premie voor AOW en aanvullende pensioenen bij hoge respectievelijk lage groei in procenten van het bruto loon

	2010		2030	
	Hoog	Laag	Hoog	Laag
AOW-premie	0	-0,25	0	-0,25
Pensioenpremie				
Totaal	-1	-2,75	-2	-4,5
Overheid	-2,25	-4	-3	-7,5
Bedrijven	-1,25	-2,25	-1,75	-3,75

Bron: Cie. Drees, Bijlage 6, blz. 235.

Tabel 6.4 laat zien hoe de premie voor de aanvullende pensioenen zich volgens de Commissie-Drees waarschijnlijk zal ontwikkelen. Bij een gunstige economische ontwikkeling zal de premie voor de aanvullende pensioenen al in 2010 sterk stijgen naar gemiddeld 16 procent van het bruto loon. Dit wordt veroorzaakt door de actuariële tekorten die ontstaan omdat het rendement op de beleggingen onvoldoende is om de loonstijging bij te houden. De stijging zet zich volgens de Commissie-Drees tot 2030 voort. Bij een ongunstige economische ontwikkeling is de groei van de pensioenpremies beperkt. Ongeacht de economische ontwikkeling moet vooral bij de overheid rekening worden gehouden met een zeer hoge premie.

^{28]} Gespiegeld in de tijd; De AOW in de toekomst; Commissie financiering ouderdomsvoorziening, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987, blz. 214.

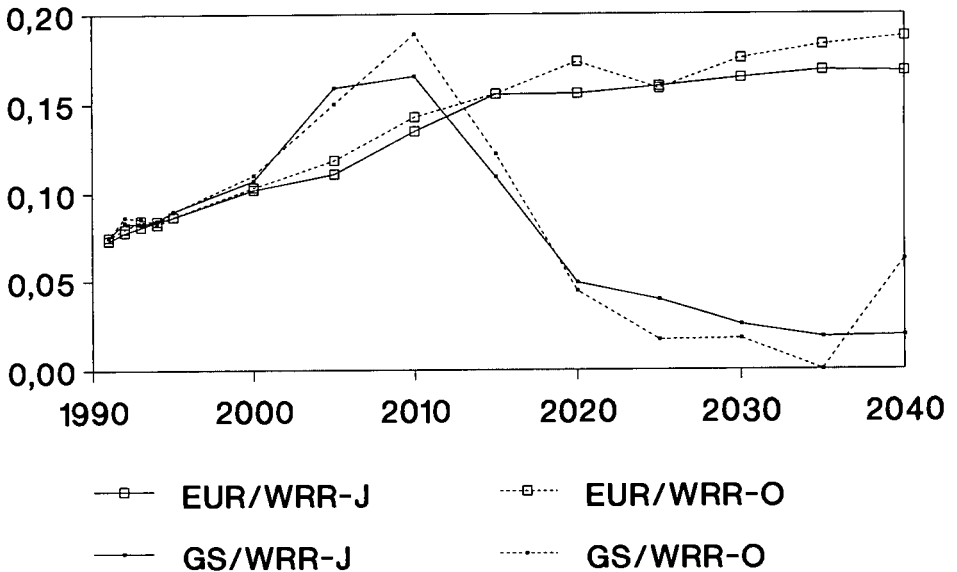
Tabel 6.4 Premie voor de aanvullende pensioenen bij hoge, respectievelijk lage groei; in procenten van het bruto loon

	1985	2010		2030	
		Hoog	Laag	Hoog	Laag
Overheid	19,75	33,25	26,25	45,5	+ 39
Bedrijven	7,25	13	6,5	16,75	10,75
Totaal	9,75	16	10,25	21,5	15,5

Bron: Cie. Drees, bijlage 6, blz. 215.

In de berekeningen van de WRR is uitgegaan van een rekenrente van 4 procent. Eventuele tekorten worden jaarlijks aangezuiverd; anderzijds wordt een behaalde overrente op de te betalen premie in mindering gebracht. Deze rekenmethode heeft als effect dat de backservice als gevolg van loonstijgingen in één jaar wordt gefinancierd. Er wordt dus niet geanticipeerd op de toekomstige backservice. Het gevolg hiervan is dat de backservice een omslagelement in de pensioenfinanciering inbrengt, vooral de backservice voor oudere werknemers. De snelle financiering van de backservice maakt de pensioenpremie gevoelig voor de loonontwikkeling op de korte termijn. De hoge rekenrente en de beperking van de financiering tot de opgebouwde rechten drukt de pensioenpremie, niet zozeer omdat er minder geld nodig is voor de pensioenen, maar omdat de norm voor de reservering beperkt is. Het geïntroduceerde omslagelement kan in de toekomst nog voor premieverhogingen zorgen.

Figuur 6.2 Premie voor de aanvullende pensioenen als percentage van het verdiende inkomen in het 'European Renaissance' scenario en in het 'Global Shift' scenario met een jonge respectievelijk een oude bevolking 1990-2040; basisscenario's.



Bron: WRR.

Figuur 6.2 laat zien dat de ontwikkeling van de premie voor de aanvullende pensioenen weinig gevoelig is voor de demografische onzekerheid. De premiestijging in 2040 in het 'Global Shift' scenario met een oude bevolking is meer

aan het model dan aan de werkelijkheid toe te schrijven: door de negatieve reële loonontwikkeling hebben de pensioenfondsen tegen 2020 een overreserve gekweekt die ze op de premie in mindering gaan brengen. Ze doen dit echter in 2035 in te ruime mate, waarvoor in 2040 een rekening volgt. Een soortgelijke verklaring geldt voor de dip in 2025 in het 'European Renaissance' scenario met een oude bevolking.

De economische ontwikkeling is wel van groot belang. Tot het jaar 2000 stijgt de premie voor de aanvullende pensioenen van circa 7,5 procent naar 10 à 11 procent in 2000. Vanaf 2000 worden de economische verschillen tussen de scenario's goed zichtbaar. In het 'European Renaissance' scenario (en het 'Balanced Growth' scenario) volgt dan een geleidelijke stijging tot 16 à 17 procent in 2025. In 'Global Shift' is de stijging aanvankelijk sterk (tot 17 à 19 procent in 2010) omdat de lonen sterk stijgen. Het effect wordt nog versterkt door een hoge inflatie die de reële rente laag maakt. De rigoureuze ingrepen in de verzorgingstaat leiden tot een negatieve reële loonontwikkeling vanaf 2005, waardoor de pensioenpremies zelfs onder het huidige niveau kunnen dalen.

Vergelijken we de resultaten van het 'European Renaissance' scenario met die van het hoge groei scenario van de Commissie-Drees, dan komt het simulatiemodel tot een iets snellere stijging van de premie voor de aanvullende pensioenen, maar blijft de premie op de lange termijn iets achter op die welke de Commissie-Drees berekende. Deze verschillen kunnen worden toegeschreven aan het omslagement in de voorziening voor de aanvullende pensioenen in de berekeningsmethode van de WRR. Verder valt op dat de onzekerheidsmarge bij de berekeningen van de WRR aanmerkelijk groter uitvalt. De oorzaak ligt niet bij demografische factoren, maar bij de grotere spreiding in de economische scenario's.

6.2.5 Samenhang tussen AOW, aanvullende pensioenen en overige uittreidingsregelingen

Een gunstige economische ontwikkeling leidt tot een hogere participatiegraad en tot hogere lonen en daarmee tot een groter draagvlak en een lagere premie voor de AOW. De AOW blijft immers door de koppelingssystematiek achter bij de gemiddelde lonen.

Tegelijkertijd zijn de gevolgen voor de aanvullende pensioenen ongunstig omdat de pensioengrondslag sneller stijgt dan de verdiende inkomens. Het totaal van AOW en aanvullend pensioen komt bij de Commissie-Drees in 2030 uit tussen 33 en 37 procent van het bruto loon, een duidelijk kleinere onzekerheidsmarge dan bij AOW en aanvullend pensioen afzonderlijk.

De Commissie-Drees wijst erop dat, wanneer op grond van financieringsoverwegingen zou worden overgegaan tot een beperking van de bruto AOW-uitkering, moet worden voorkomen dat dit leidt tot extra financieringslasten voor de aanvullende pensioenen²⁹. De regering acht dit vooral een taak voor de sociale partners³⁰.

De WRR is uitgegaan van een integrale benadering van AOW, aanvullend pensioen, VUT en arbeidsongeschiktheid als voornaamste uittreidingsregelingen. Het aantal arbeidsongeschikten zal als gevolg van de vergrijzing toenemen. De onzekerheid over de demografische ontwikkeling heeft echter slechts een beperkt effect. Veranderingen in de in- en uitstroomkansen als gevolg van mogelijke beleidsingrepen hebben een veel grotere invloed³¹. Zo zullen in 'Global Shift' in 2005 tegenover elke arbeidsongeschikte 4 werkenden staan;

²⁹] Commissie-Drees, op. cit., blz. 140.

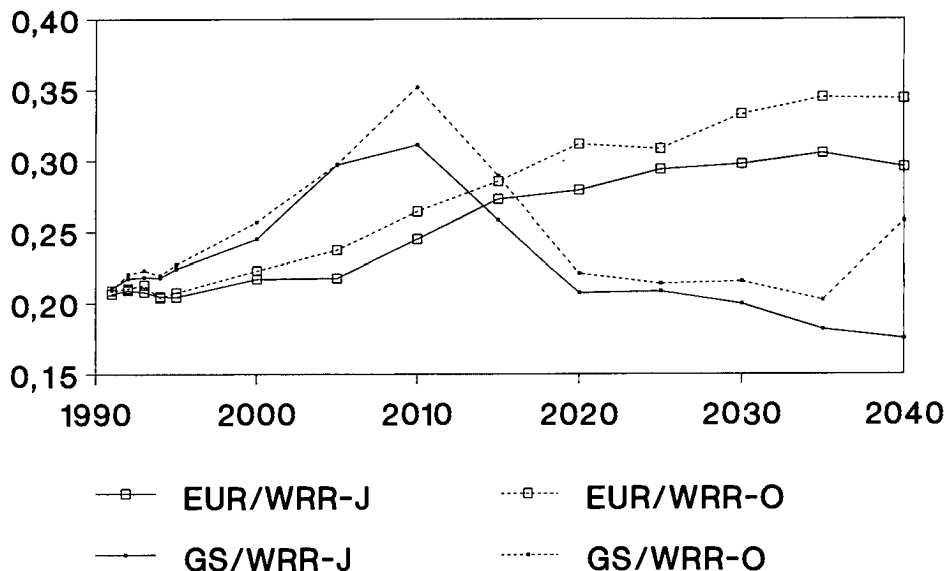
³⁰] Financiering oudedagsvoorziening; Tweede kamer 1987/1988, 20640, nr. 1, blz. 9-10.

³¹] Dit geldt a fortiori voor het kostenplaatje: in de scenario's uit Nederland in drievoud wordt de volumebeperking deels gerealiseerd door een minder aantrekkelijke, goedkopere uitkering.

in 'Balanced Growth' zijn dat er ruim tweemaal zoveel. Dit zijn arbeidsongeschikten in alle leeftijdsklassen, niet alleen ouderen. In 2010 kunnen de vier genoemde uittredingsregelingen in het 'Global Shift' scenario maar liefst de helft van de loonsom vragen. In de eerste 15 à 20 jaar wordt het beeld van de kosten van uittredingsregelingen dus zeer sterk bepaald door mogelijke ingrepen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, niet door demografische onzekerheid.

Weglatting van de arbeidsongeschiktheidsregelingen geeft enig zicht op de uittreding van alleen ouderen en op de demografische onzekerheid. Uit figuur 6.3 blijkt dat de onzekerheid in de kostenontwikkeling van AOW, aanvullend pensioen en VUT samen nog steeds betrekkelijk groot is. Aanvankelijk is de uiteenlopende reële loon- en rente-ontwikkeling bepalend met zijn gevolgen voor de aanvullende pensioenen, vooral in 'Global Shift'. Dit effect wordt nog versterkt doordat in dit scenario niet in de VUT wordt ingegrepen, terwijl dit in 'European Renaissance' en 'Balanced Growth' wel gebeurt. In deze scenario's is ongeveer een halvering van de VUT-kosten ingeboekt. Op lange termijn doen zich ook de demografische verschillen gelden die vooral in de AOW doorwerken.

Figuur 6.3 De totale kosten van AOW, aanvullende pensioenen en VUT als percentage van het verdiende inkomen in het 'European Renaissance' scenario en het 'Global Shift' scenario bij een jonge (WRR-J) respectievelijk oude (WRR-O) bevolking 1990-2040; basisscenario's



Bron: WRR.

In 2030 liggen de totale kosten van AOW, VUT en aanvullend pensioen tussen de 20 (GS/WRR-J) en 33 procent van de loonsom (EUR/WRR-O en BG/WRR-O). Dit is een aanmerkelijk grotere onzekerheidsmarge dan die welke door de Commissie-Drees werd gevonden, maar de onzekerheid werkt vooral naar beneden: het kan meevallen. De meevaller is echter betrekkelijk om twee redenen. Allereerst zijn de meevallende pensioenlasten het gevolg van een negatieve reële loonontwikkeling in het 'Global Shift' scenario en dus een symptoom van collectieve armoede. Daarnaast blijkt de onzekerheidsmarge al veel eerder betrekkelijk groot en dan naar boven: in een eerder stadium kan het flink tegenvallen.

De gevolgen van de demografische onzekerheid spelen wel een rol bij de kosten van de AOW, maar bij de aanvullende pensioenen speelt vooral de economische onzekerheid een belangrijke rol. Het totaalbeeld wordt gedomineerd door de aanvullende pensioenen. Voor dit totaalbeeld is dus de onzekerheid over de demografische ontwikkeling van secundair belang: we kunnen wat meer of wat minder vergrijzen, maar bepalend is de mate waarin de lonen groeien en dus aanvullende pensioenen worden opgebouwd. Dit is in lijn met wat de Commissie-Drees vond.

Langdurige voortzetting van het huidige koppelingsbeleid leidt ertoe dat het relatieve belang van collectieve en individuele aanvullende pensioenregelingen in het totaal van de oudedagsvoorziening toeneemt ten opzichte van de AOW. Tevens verschuift hiermee de financieringsmethode in de richting van kapitaaldekking. Bij de eind- en middelloonregelingen zal het gat van de relatief achterblijvende AOW via het aanvullend pensioen worden opgevuld, zodat het totale pensioenresultaat gelijk blijft.

Een belangrijk deel van de op het eerste gezicht te verwachten lastenstijging bij de AOW wordt dus afgewenteld op de aanvullende pensioenregelingen. De accentverschuiving in de richting van kapitaaldekking betekent dat nieuwe fondsen moeten worden opgebouwd. In de 'rijpingsfase' vraagt kapitaaldekking een hogere premie dan omslag. De kostenstijging bij de aanvullende pensioenen wordt echter gematigd omdat niet iedereen is opgenomen in een pensioenregeling die de AOW-achterstand compenseert en omdat veel mensen ook in de toekomst een onvolledig aanvullend pensioen zullen hebben. Per saldo leidt voortzetting van de koppeling aan de CAO-lonen bij de AOW tot een iets lagere totaallast van AOW en aanvullend pensioen.

De uitkeringen van aanvullende pensioenen zullen in de komende periode nog flink stijgen. Dat komt enerzijds doordat de invloed van pensioenbreuken geleidelijk minder wordt en anderzijds doordat de AOW op het gemiddelde verdiende inkomen achterblijft. Voor de relatieve inkomenspositie van post-actieven heeft vooral het eerste effect betekenis. Omdat de som van AOW en aanvullend pensioen in de meeste gevallen gerelateerd is aan het eindloon is de verdeling van deze som over AOW en aanvullend pensioen voor hen van secundair belang. Het tegendeel geldt echter voor hen die goeddeels op de AOW zijn aangewezen. Deze groep ziet zijn inkomen geleidelijk dalen ten opzichte van het inkomen van werkenden. Per saldo zal het gemiddelde inkomen van een gepensioneerd echtpaar geleidelijk stijgen van circa 70 procent van het gemiddelde arbeidsinkomen tot circa 80 procent in 2025.

De accentverschuiving van collectieve naar individuele voorzieningen leidt echter tot een grotere inkomensongelijkheid, omdat sommigen alleen op een AOW-uitkering zijn aangewezen. Dit geldt relatief vaak voor vrouwen, maar ook voor langdurig werklozen, kleine zelfstandigen en free-lancers. Met name de laatste twee groepen zouden nog kunnen groeien. De lage arbeidsparticipatie van vrouwen en de al opgelopen pensioenbreuken zorgen ervoor dat ook op langere termijn veel vrouwen nagenoeg geen eigen aanvullend pensioen opbouwen.

De inkomensverdeling van ouderen onderling en van ouderen ten opzichte van jongeren stelt dus grenzen aan het koppelingsbeleid: een al te strikte voortzetting ervan leidt tot een aantasting van de AOW als basisvoorziening. Daar komt nog bij dat voor het omvangrijke bestand van reeds ingegane pensioenen compensatie voor een achterblijvende AOW via het aanvullend pensioen niet goed mogelijk is zonder dat hiervoor een rekening wordt gepresenteerd aan de actieve deelnemers. Ook individuele besparingen bieden voor deze groep geen soelaas.

6.2.6 Conclusie

De vergrijzing zal leiden tot een stijging van de kosten van de oudedagsvoorziening. De demografische effecten op de kosten van de AOW, de VUT en de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn over een langere termijn aanzienlijk. Bij de aanvullende pensioenen is het effect van de vergrijzing beperkt dankzij de toegepaste kapitaaldekking. Maar door de financiering van de backservice hebben de aanvullende pensioenen ook een omslagelement dat wel gevoelig is voor de vergrijzing.

Naast de vergrijzing werken echter ook andere effecten door. Bij de AOW is dit allereerst het uitgangspunt dat het huidige koppelingsbeleid wordt voortgezet. Deze koppeling biedt op de lange termijn geen welvaartsvastheid. In mindere mate werkt ook de veronderstelling door dat de arbeidsparticipatiegraad niet onveranderd laag zal blijven. Deze twee effecten compenseren veel van de demografisch bepaalde stijging, zodat bij een gunstige economische ontwikkeling de lastenstijging bij de AOW beperkt is.

Bij de aanvullende pensioenen werkt naast de vergrijzing eveneens de veronderstelling over de koppeling door. Hierdoor groeit de pensioengrondslag harder dan de gemiddelde lonen. De lastenstijging ten gevolge van de vergrijzing wordt hierdoor versterkt. Zelfs zodanig dat de kostenstijging die op het eerste gezicht verwacht mocht worden bij de omslagregeling AOW bijna volledig op de aanvullende pensioenen wordt afgewenteld. De kosten van de aanvullende pensioenen worden verder in sterke mate bepaald door de rendementsontwikkeling en de reële loongroei. Voor deze kosten geldt juist dat een gunstige economische ontwikkeling de demografisch bepaalde kostenstijging versterkt. Dat betekent dat bij een gunstige economische ontwikkeling een meer dan evenredig deel van de groei moet worden gereserveerd voor de oudedagsvoorziening en een minder dan evenredig deel voor consumptie beschikbaar is.

Bij de VUT en arbeidsongeschiktheidsregelingen werken naast de vergrijzing met name in het 'European Renaissance' en het 'Balanced Growth' scenario de effecten van veronderstelde (beleids)veranderingen door die de instroom in deze regelingen beperken. Net als bij de AOW compenseren deze veranderingen veel van de effecten van de vergrijzing.

De berekeningen van de WRR bevestigen in grote lijnen de resultaten die de Commissie-Drees indertijd gevonden heeft.

De uiteindelijke omvang van de stijging van de lasten is nog met veel onzekerheid omgeven, zowel door demografische onzekerheid als door onzekerheid over de economische ontwikkeling en ingrepen in uittredingsregelingen. De demografische onzekerheid geldt vooral op de lange termijn. De premie voor de AOW is het meest gevoelig voor onzekerheid over de demografische ontwikkeling. Die voor de VUT en de aanvullende pensioenen zijn vooral gevoelig voor onzekerheden in de economische ontwikkeling en in het gevoerde beleid. Ook bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen speelt de demografische onzekerheid een secundaire rol.

Hoewel de kostenstijging als gevolg van de vergrijzing het totaalbeeld van de kosten van de uittredingsregelingen bepaalt, wordt dus de onzekerheid over de omvang van de totale kostenstijging in de eerste plaats bepaald door eventuele ingrepen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en door onzekerheid over de loon- en rendementsontwikkeling bij de aanvullende pensioenen.

De onzekerheidsmarge is al op vrij korte termijn relatief groot. Op dit punt wijken de resultaten van de WRR af van die van de Commissie-Drees. Waar de totale kosten van AOW, VUT en aanvullend pensioen nu ongeveer 20 procent van de loonsom vragen, zal dit in 2005 tussen de 20 en 30 procent zijn, een marge van 10 procentpunten. In 2030 zullen de kosten tussen de 20 en 33 procent liggen. Deze marge is nauwelijks groter dan in 2005. Wanneer de

kostenstijging op de lange termijn meevalt, is dit vooral een gevolg van de collectieve armoede in het 'Global Shift' scenario. Deze armoede wordt voortgezet in sobere pensioenrechten.

Financieringsproblemen zijn vooral op de lange termijn te verwachten. Bij een gunstige economische ontwikkeling zijn er de eerste 15 jaar geen financieringsproblemen, maar in het 'Global Shift' scenario is een sterke kostenstijging mogelijk bij de aanvullende pensioenen als gevolg van een te snelle loonontwikkeling en een hoge inflatie.

Op langere termijn kunnen de lasten van de oudedagsvoorziening flink stijgen, maar dan juist als het economisch goed gaat. Er moet dan gespaard worden om even mooie pensioenen te betalen. De economische ontwikkeling heeft dus veel invloed op de plaats waar eventuele financieringsproblemen zich zullen voordoen. Bij een ongunstige economische ontwikkeling concentreren de lasten zich bij de AOW; bij een gunstige concentreren ze zich bij de aanvullende pensioenen.

Ook los van de demografische en economische ontwikkeling bestaat er beleidsvrijheid in het vaststellen van het relatieve gewicht van AOW en aanvullende pensioenen in het totaal van de oudedagsvoorziening. Uitgaande van een constant niveau van de totale oudedagsvoorziening leidt een sterke nadruk op de AOW tot hogere collectieve lasten, maar mogelijk tot een lagere totaallast van AOW en aanvullend pensioen omdat er minder fondsvorming nodig is. Meer nadruk op het aanvullend pensioen leidt, *ceteris paribus*, tot lagere collectieve lasten, maar nog niet per se tot meer individuele bestedingsvrijheid zolang de aanvullende regelingen verplicht en uniform zijn. De benodigde fondsvorming voor aanvullend pensioen kan daarnaast zorgen voor een duurdere oudedagsvoorziening in verhouding tot het uitkeringspeil.

Het is echter onwaarschijnlijk dat het totale niveau van de oudedagsvoorziening op een onveranderlijk niveau ligt. Als het niveau van de AOW achterblijft bij de gemiddelde inkomens zal dit slechts ten dele gecompenseerd worden in aanvullende regelingen. Dit komt in de eerste plaats omdat aanvullende regelingen niet voor iedereen geldig zijn, bijvoorbeeld doordat een pensioenregeling ontbreekt, door een pensioenbreuk of door een gebrekkig arbeidsverleden. In de tweede plaats kan de compensatie beperkt blijven doordat bijvoorbeeld het niveau van de aanvullende regelingen neerwaarts wordt aangepast. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal de ongelijkheid in welvaart bij ouderen toenemen omdat sommigen afhankelijk zijn van alleen een relatief lage AOW-uitkering, terwijl anderen in de gelegenheid waren een goed pensioen op te bouwen. Op deze beleidsvraagstukken zal in de volgende paragraaf worden ingegaan.

6.3 Keuzevraagstukken

6.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is gebleken dat de lasten van de oudedagsvoorziening zullen stijgen als gevolg van demografische ontwikkelingen. De omvang van deze stijging is nog van veel onzekere factoren afhankelijk. Desondanks is een vergroting van het economisch draagvlak van cruciaal belang, vooral voor de financiering van de AOW. Het zou te ver voeren om in dit hoofdstuk te onderzoeken hoe de economische groei of de arbeidsparticipatie kan worden bevorderd. De raad is hierop elders al ingegaan ³².

Nadrukkelijk zij nogmaals vermeld dat de simulaties van de WRR al in twee van de drie economische scenario's uitgaan van een stijging van de participatie-

^{32]} WRR, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering nr. 38, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990. WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 33, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987.

graad. Het verschil tussen een hoge en een lage participatiegraad maakt rond 2005 voor de kosten van de AOW bijna 2 procent van de verdiende inkomens uit. Bij een oude bevolking (WRR-O-variant) kan een stijging van de participatiegraad op langere termijn de demografisch bepaalde kostenstijging in de AOW niet compenseren. Bij een jonge bevolking (WRR-J-variant) vallen de kosten van de AOW zowel bij een hoge als bij een lage participatiegraad mee. Een verhoging van de participatiegraad leidt er weliswaar toe dat het draagvlak voor de AOW toeneemt, maar voor de aanvullende pensioenen maakt het weinig uit: tegenover de toename van het draagvlak staat een toename van de opgebouwde rechten. Uit het bovenstaande blijkt dat op de langere termijn, zeker bij een oude bevolking, een verhoging van de participatiegraad op zichzelf een onvoldoende medicijn is tegen de demografisch bepaalde kostenstijging in de totale ouderdagsvoorziening.

Het zou voor de hand liggen om te anticiperen op de kostenstijging bij de AOW door voor deze regeling gedeeltelijk over te gaan op kapitaaldekking. Dat kan door een structurele overgang naar kapitaaldekking, maar ook kan een tijdelijk bufferfonds worden gevormd. Een structurele overgang naar kapitaaldekking heeft verschillende nadelen. Het belangrijkste is dat deze overgang fondsvorming vereist die in de komende periode extra premiestijgingen met zich meebrengt. Uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat premiedaling dankzij fondsvorming pas mogelijk is als ook bij handhaving van het omslagstelsel de ergste financieringsproblemen achter de rug zijn³³.

Omdat een bufferfonds of egalisatiefonds te zijner tijd weer wordt geconsumeerd is zo'n fonds een tijdelijke overgang naar kapitaaldekking. Het bovengenoemde bezwaar geldt hiervoor niet. De Commissie-Drees heeft deze mogelijkheid geopperd³⁴. Ook recentelijk is nog eens aangegeven dat door een tijdelijke verhoging van de AOW-premie de toekomstige premiestijging kan worden afgevlakt³⁵. Het kabinet heeft de suggestie voor een bufferfonds niet overgenomen, voornamelijk omdat hierdoor de collectieve lasten op korte termijn stijgen³⁶. De WRR deelt deze bezwaren en wijst er bovendien op dat het voortbestaan van een dergelijk fonds onzeker is gezien de problemen in de overheidsfinanciering op de korte termijn. De overheid kan dan beter sparen door een verlaging van de staatsschuld. Bovendien wijzen de berekeningen uit dat de financieringsproblemen niet zozeer bij de AOW liggen, maar bij de aanvullende pensioenen. Doordat verondersteld is dat het koppelingsbeleid wordt voortgezet, neemt het relatieve gewicht van de aanvullende pensioenen toe ten koste van de AOW. Dit leidt op zichzelf al tot extra fondsvorming. Ten slotte ziet de WRR andere mogelijkheden om de financieringsproblemen bij de AOW het hoofd te bieden. Die mogelijkheden komen in deze paragraaf aan de orde.

De intergenerationele solidariteit zal door de demografische ontwikkelingen op de proef worden gesteld. Was het tot nu toe zo dat een relatief omvangrijke generatie werkenden zorg droeg voor een kleine generatie ouderen, in de toekomst zal een kleinere generatie werkenden zorg moeten dragen voor een relatief omvangrijke generatie ouderen. Hieraan kunnen globaal drie conclusies verbonden. De eerste conclusie is dat houdbaarheid van de financiering van de ouderdags-

³³] E.A. Bolhuis en W.J. Vossers, *Pensioenfondsen in Nederland: een modelanalyse*; Centraal Planbureau, Occasional Papers nr. 38, 's-Gravenhage, 1986.

³⁴] Commissie-Drees, op. cit., blz. 121.

³⁵] J. Stoekenbroek en H.J. Boehlé, 'Kapitaaldekking bij de AOW'; *Economisch Statistische Berichten*, 77^e jaargang, nr. 3889, 9 december 1992, blz. 1196-1197.

³⁶] Financiering ouderdagsvoorziening; Tweede kamer 1987/1988, 20640, nr. 1, blz. 8.

voorziening een herijking vraagt van de gewichten van de collectieve, de semi-collectieve en de individuele verantwoordelijkheid voor de oudedagsvoorziening. Door een grotere mate van individuele verantwoordelijkheid kunnen de collectieve lasten worden verminderd. Deze conclusie wordt in paragraaf 6.3.2 verder uitgewerkt.

De tweede conclusie ligt ten dele in het verlengde van de vorige. De baby-boom generatie zal in grotere mate dan ouderen nu doen, zelf zorg moeten dragen voor zijn eigen oudedagsvoorziening. De toekomstige, kleinere generatie werkenden wordt hierdoor enigszins ontlast. Ten dele wordt deze eigen verantwoordelijkheid versterkt door een grotere nadruk op individuele en aanvullende pensioenen ten koste van de collectieve AOW. Voor een ander deel kan de baby-boom generatie als collectief worden aangesproken. Dit impliceert dat de intergenerationale solidariteit ten dele wordt vervangen door een intragenerationele solidariteit. Dit komt aan de orde in paragraaf 6.3.3.

De derde conclusie (6.3.4) betreft de aanwending van de besparingen. In de komende periode zullen de besparingen voor aanvullende pensioenen nog stijgen voordat ze door de ontsparing door de baby-boom generatie zullen gaan dalen. Een grotere mate van individuele verantwoordelijkheid voor de oudedagsvoorziening zal de besparingen bovendien verder doen toenemen, hetzij via pensioenfondsen, hetzij in de vorm van private besparingen. Deze besparingen zijn alleen dan zinvol wanneer ze tot renderende investeringen leiden. Mogelijkheden hiertoe bestaan vooral in landen met een relatief jonge bevolking.

6.3.2 Verhouding tussen AOW, aanvullende pensioenen en private besparingen

AOW, aanvullende pensioenen en private besparingen vormen samen de oudedagsvoorziening. Om de kosten van de oudedagsvoorziening te beheersen en om de individuele verantwoordelijkheid meer ruimte te geven is een herijking van de relatieve gewichten van deze componenten nodig. Een grotere individuele verantwoordelijkheid kan ertoe bijdragen dat de collectieve lasten lager worden en dat de arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt. Daardoor zullen ook de totale kosten van de premies voor de AOW, aanvullend pensioen en private verzekeringen lager uitvallen. In deze paragraaf worden twee hoofdredenen voor deze herijking nader omschreven. Vervolgens wordt globaal aangegeven waaruit deze herijking zou kunnen bestaan.

Vermindering van de collectieve lasten

De AOW is een collectieve regeling met een sterk herverdelend karakter. De premie maakt onderdeel uit van de wig. De wig verhoogt de loonkosten, met het gevolg dat werknemers alleen arbeid tegen de gangbare prijs kunnen aanbieden als hun produktiviteit voldoende hoog is. Werknemers met een te lage arbeidsproduktiviteit belanden in de sociale zekerheid en vergroten op hun beurt de wig³⁷. Hiermee wordt een zichzelf versterkend proces in gang gezet dat wel is aangeduid als de 'valkuil van de sociale zekerheid'³⁸. De premie voor de AOW is daarom aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt een drempel voor extra arbeidsinzet. Deze drempel dreigt door de demografische ontwikkelingen hoger te worden.

Voor de werknemer heeft de wig een dubbel effect. Hogere collectieve lasten verlagen enerzijds de opbrengst van de arbeid, waardoor de prijs van vrije tijd afneemt, zodat de vraag ernaar stijgt. Door dit substitutie-effect daalt het arbeidsaanbod. Anderzijds daalt het netto inkomen, waardoor minder geconsumeerd wordt, ook op het gebied van vrije tijd. Door dit inkomenseffect stijgt het

³⁷] WRR, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering nr. 38, Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990, blz. 120 e.v.

³⁸] B.M.S. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, 'De valkuil van de sociale zekerheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 27 oktober 1982, 67e jaargang.

arbeidsaanbod. Het saldo van beide tegengestelde effecten ligt niet op voorhand vast³⁹. Wanneer men wil voorkomen dat de wig groter wordt als gevolg van de demografische ontwikkelingen, dan is een accentverschuiving in de richting van meer individuele verantwoordelijkheid gewenst.

De maatschappelijke trend van individualisering

De veranderingen in de samenleving betreffen twee gebieden, namelijk de verandering in huishoudenssamenstelling en levensloop en daarnaast de toegenomen individuele verantwoordelijkheid.

De huishoudenssamenstelling verandert en levenslopen zijn niet langer uniform. In de tijd waarin de meeste oudedagsregelingen tot stand zijn gekomen was de samenleving betrekkelijk homogeen. Veel regelingen zijn daarom toegesneden op het traditionele gezinsmodel met een betrekkelijk uniforme levenscyclus. Mensen geven echter in toenemende mate zelf vorm aan hun leefsituatie. Het aantal alleenstaanden en werkende partners neemt toe en daarmee het belang van een pensioenvoorziening die ook op deze groepen is toegesneden. Individuele economische zelfstandigheid vermindert op de lange duur de noodzaak van verplichte voorzieningen voor nabestaande afhankelijk partners.

De tweede verandering betreft de mate waarin burgers individueel verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen. Het gemiddelde opleidingsniveau is sterk gestegen. Het paternalisme van de collectieve regelingen in de verzulde samenleving is, zeker voor de jongere generatie, goeddeels achterhaald.

Ook de welvaart is zodanig toegenomen dat er enige ruimte is ontstaan voor een eigen individuele besteding, zonder dat meteen het gevaar ontstaat dat door onverantwoordelijk gedrag een minimaal aanvaardbaar bestaan in gevaar komt. Zo is bijvoorbeeld het eigen-huisbezit sterk toegenomen.

In het verleden zijn de besparingen van gezinnen vrij constant gebleven op een niveau van circa 10 procent van het netto nationaal inkomen⁴⁰. De collectieve besparingen van gezinnen via pensioenfondsen zijn echter gegroeid ten koste van de individuele. Deze complementariteit zou erop kunnen wijzen dat burgers ook in staat zijn zelfstandig te sparen.

Op het terrein van de consumptie maken burgers een zelfstandige keuze uit een breed aanbod van goederen en diensten. Het gebrek aan keuzevrijheid bij de oudedagsvoorziening vormt hiermee een scherp contrast. Vaak wordt de desinteresse van verzekerden genoemd als argument voor collectieve regelingen. Deze desinteresse zou echter zeer wel kunnen zijn ingegeven door het gebrek aan invloed op de vormgeving van de oudedagsvoorziening.

Globale consequenties

De herijking van de relatieve gewichten van de AOW, de aanvullende voorzieningen en de private besparingen kan ertoe leiden dat de AOW achterblijft op de gemiddelde inkomens, dat de aanvullende pensioenen eveneens hun pretenities enigszins beperken en dat het gewicht van individuele verzekeringscontracten toeneemt. Door de gestegen welvaart is een onderscheid ontstaan tussen een basaal voorzieningenniveau waarvoor een collectieve verantwoordelijkheid kan worden onderkend en een bovenminimaal niveau van voorzieningen, waarbij meer ruimte kan worden gelaten aan de individuele verantwoordelijkheid. Tevens ontstaat door deze herijking een accentverschuiving in de richting van kapitaaldekking, zodat de totale oudedagsvoorziening op lange termijn beter bestand zal zijn tegen demografische veranderingen.

Deze herijking geeft daarnaast meer ruimte voor pluriformiteit. De AOW en de

³⁹] D.J. Wolfson, 'Towards a theory of subsidiation', *The Economist*; jaargang 138 (1990), nr. 2, blz. 107-122.

⁴⁰] Sociaal-Economische Raad, *Advies pensioenbesparingen*; advies nr. 87/12, 's-Gravenhage, 1987, blz. 14 e.v.

collectieve aanvullende pensioenen zijn slecht afgestemd op de individuele situaties: de pensioenleeftijd, het meeverzekeren van een partner en de omvang van de pensioenopbouw kunnen niet vrij worden gekozen.

Voor een accentverschuiving in de oudedagsvoorziening van collectieve naar private regelingen is op zichzelf genomen nauwelijks beleid nodig. Wanneer de koppeling nauwgezet wordt toegepast, blijven de sociale minima vanzelf geleidelijk achter op de gemiddelde lonen. Het gecumuleerde effect hiervan kan zo groot worden dat in de toekomst wellicht zelfs ruimhartiger gekoppeld moet worden om te voorkomen dat de accentverschuiving een aardverschuiving wordt. Wel is het zo dat meer nadruk op aanvullende pensioenen niet vanzelf leidt tot meer individuele verantwoordelijkheid. Om dit laatste te bereiken zijn ook veranderingen in de aanvullende pensioenregelingen nodig.

De koppeling van de AOW

Zowel de Commissie-Drees als de WRR zijn bij hun berekeningen uitgegaan van een koppeling tussen de netto AOW en de CAO-lonen. De incidentele loonstijging werkt daardoor niet door in de AOW-uitkering. Wanneer dit beleid over een lange periode wordt volgehouden, blijft de AOW met bijna de helft achter op de gemiddelde lonen. Omdat ook in de toekomst een niet te verwaarlozen aantal mensen zal zijn aangewezen op (vrijwel) alleen de AOW-uitkering, zullen de inkomensverschillen tussen ouderen en jongeren en tussen ouderen onderling hierdoor groter worden.

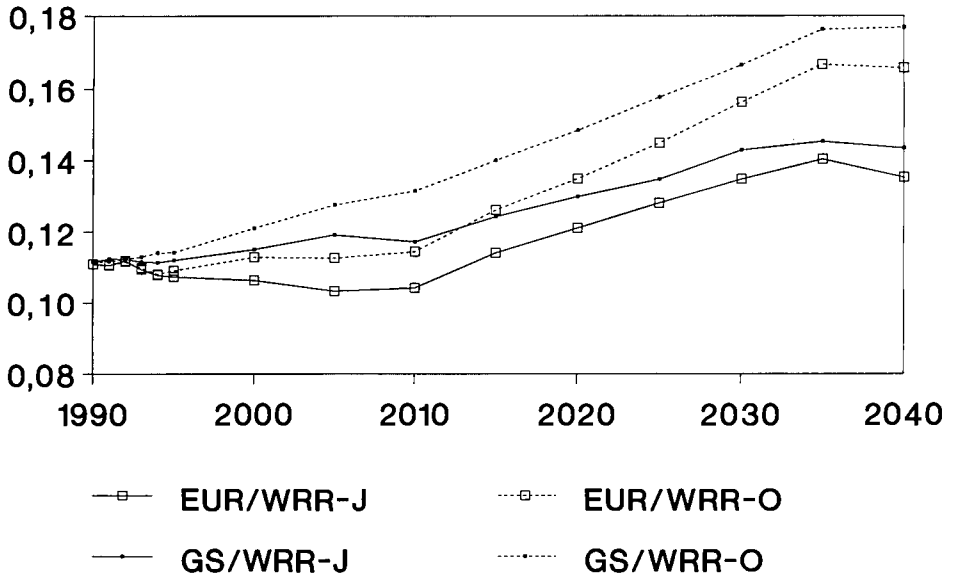
De Commissie-Drees gaf al aan dat het twijfelachtig is of de incidentele looncomponent langdurig uit indexering van de sociale minima kan worden weggehalen. Ook gaan met enige regelmaat stemmen op die de AOW in sterkere mate van de toegenomen welvaart willen laten profiteren dan de uitkeringen voor niet-actieven in de beroepsleeftijd. Het argument hierbij is dat voor deze laatste groep een lagere uitkering een prikkel is om werk te vinden, terwijl dat voor ouderen niet het geval is.

Om deze reden heeft de WRR bekeken wat de gevolgen zijn van een beleid waarbij de AOW boven de koppeling aan de CAO-lonen af en toe wordt verhoogd om niet te ver uit de pas te raken met de gemiddelde welvaart. Uitgegaan is van een scenario waarin de AOW jaarlijks niet één, maar een half procent op de gemiddelde lonen achterblijft. De accentverschuiving in de oudedagsvoorziening van collectief naar individueel wordt in dat geval minder. Toch loopt de achterstand van de AOW in verhouding tot het gemiddelde inkomen ook in dit geval nog op tot een kwart.

Figuur 6.4 laat zien dat de kosten van AOW bij een ruimhartiger koppeling beduidend meer stijgen dan in de basisscenario's. Het 'Balanced Growth' scenario en het 'European Renaissance' scenario overlappen elkaar weer grotendeels; daarom is het 'Balanced Growth' scenario niet ingetekend. Rond het jaar 2030 vraagt de AOW in dit geval tussen de 13,1 (BG/WRR-J) en 16,7 procent (GS/WRR-O) van de verdiende inkomens. Dat is 2 procentpunt meer dan in de overeenkomstige basisscenario's. Daar staat echter tegenover dat de kostenstijging bij de aanvullende pensioenen een procentpunt minder is dan in de overeenkomstige basisscenario's omdat de pensioengrondslag minder snel stijgt. Per saldo wordt de totale oudedagsvoorziening dus duurder, omdat ook degenen zonder aanvullend pensioen van de hogere AOW profiteren. Het verschil is echter niet groot. Bij alle zes de scenario's ligt in 2020 is het verschil met de overeenkomstige basisscenario's tussen de 0,5 en 1,5 procent van de loonsom, terwijl de totale onzekerheidsmarge in dat jaar meer dan 10 procent van de loonsom bedraagt.

Een ruimhartiger koppelingsbeleid leidt dus wel tot hogere collectieve lasten (AOW), maar ook tot lagere semi-collectieve lasten van aanvullende pensioenen. Per saldo wordt de oudedagsvoorziening er voorlopig niet veel duurder van. Omgekeerd betekent dit ook dat de oudedagsvoorziening per saldo niet veel

Figuur 6.4 Premie voor de AOW als percentage van het verdiende inkomen bij een half procent extra indexering in het 'European Renaissance' scenario en het 'Global Shift' scenario bij een jonge (WRR-J) respectievelijk oude (WRR-O) bevolking 1990-2040



Bron: WRR.

goedkoper wordt als de koppeling meer in de richting van koopkrachtbehoud zou gaan. De afweging die hier gemaakt moet worden is die tussen collectieve lasten en inkomensongelijkheid tussen ouderen en jongeren en binnen de groep ouderen.

Geen pensioenplicht

Wanneer de AOW achterblijft op het gemiddelde inkomen zou dit een reden kunnen zijn alsnog een pensioenplicht in te voeren om te voorkomen dat mensen na pensionering al te ver in inkomen achteruit gaan. Het is duidelijk dat de sociale partners hiervoor weinig voelen ⁴¹. Ook de regering heeft te kennen gegeven hiervoor weinig te voelen ⁴².

De WRR is van mening dat een strikte voortzetting van de koppeling of zelfs een terughoudend koppelingsbeleid bij de AOW geen reden is tot een ander standpunt. Wat precies moet worden verstaan onder een minimale basisvoorziening is uitkomst van een politieke afweging. Maar de pretentie van de AOW om een minimale basis te garanderen moet hoe dan ook overeind blijven, zodat hieraan geen argument kan worden ontleend voor het invoeren van een algemene pensioenplicht. Wanneer de pretentie van een basisvoorziening voor de AOW zou worden opgegeven zou bovendien een algemene pensioenplicht geen sluitende oplossing bieden voor de dan gerezen problemen. Veel zelfstandigen en langdurig werklozen zijn immers, ook bij een algemene pensioenplicht, niet bij machte een adequaat aanvullend pensioen op te bouwen.

⁴¹] De Sociaal-Economische Raad is in meerderheid tegen een pensioenplicht. Een minderheid kiest voor een afgezwakte pensioenplicht ('driekwart dwingend recht'). Sociaal-Economische Raad, *Advies Pensioenproblematiek*; publicatie nr. 90/23, 's-Gravenhage, 1990, blz. 50-52.

⁴²] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota aanvullende pensioenen*; Tweede Kamer 1991-1992, 22167.

Matiging van het eindloonsysteem

De koppeling van de AOW aan de CAO-lonen leidt tot een relatief op het loon achterblijvende pensioenfranchise en daarmee tot hogere premies, ook over reeds opgebouwde rechten (backservice). Dit geldt a fortiori wanneer de overheid nog eens extra in deze koppeling zou ingrijpen. Mogelijk zullen pensioenfondsen niet in staat of bereid zijn de achterstand die ontstaat doordat de AOW achterblijft op het gemiddelde inkomen geheel te compenseren. De rechtstreekse koppeling van de pensioenfranchise aan de AOW staat al onder druk door de stelselherziening AOW⁴³. Deze leidt op zichzelf al tot lagere franchises (bijvoorbeeld bij het PGGM).

Daarnaast vormt het eindloonsysteem een probleem bij de toenemende diversiteit van beroepsloopbanen. Als bij veroudering van de beroepsbevolking 'demotie' een min of meer normaal verschijnsel wordt, biedt het opbouwsysteem of middelloonsysteem meer mogelijkheden voor een pensioen dat een afspiegeling is van de gehele beroepsloopbaan dan het eindloonsysteem. Daarnaast leidt het opbouwsysteem bij eenzelfde opbouwpercentage tot lagere pensioenpremie omdat geen backservice over de incidentele loonstijging wordt betaald. De discussie over matiging van het eindloonsysteem en meer flexibiliteit is thans bij pensioenfondsen gaande. Zo hanteert bijvoorbeeld het ABP de 'knipbepaling' om de gevolgen van demotie voor het pensioen te beperken (zie ook hoofdstuk 5).

Eindloonregelingen bevatten een omslagelement omdat pas op het moment van pensionering vaststaat hoe groot het pensioenrecht over alle voorgaande jaren is. Vanwege deze herverdeling zijn het regelingen met een verplichte deelname. Maar een gevolg daarvan is dat de premie niet tot het vrij besteedbare inkomen behoort. De premie heeft daardoor een vergelijkbaar verstorend effect op de economie als die voor de AOW. Minder herverdeling en meer individuele verantwoordelijkheid halen de aanvullende pensioenen uit de sfeer van de collectieve lasten⁴⁴.

Binnen de aanvullende pensioenregelingen kan de individuele verantwoordelijkheid worden vergroot door een beperking van het verplichte pakket. Het staat individuen dan vrij het basispakket in overeenstemming met hun persoonlijke behoeften verder aan te kleden. Zij kunnen daartoe kiezen voor aanvullende verzekeringen of voor een uitgebreider aanvullend pensioen tegen extra premiebetaling. Dit betekent echter wel dat pensioenfondsen zich gedeeltelijk op de markt van verzekeraars gaan begeven. Daarvoor is mogelijk een verruiming van de Wet toezicht verzekeringbedrijf nodig, maar ook wordt in de literatuur eerst een experimentele fase aanbevolen⁴⁵.

Als de relatieve achterstand van de AOW op het gemiddelde inkomen niet of niet volledig wordt gecompenseerd in de aanvullende pensioenen zal hierdoor de totale premiestijging van AOW en aanvullend pensioen lager uitvallen, maar daartegenover staat dat de inkomenspositie van toekomstige ouderen zich minder gunstig zal ontwikkelen.

Uitruil tussen ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen

Een verschuiving in de richting van meer individuele verantwoordelijkheid en keuzevrijheid bij het aanvullend pensioen kan tegemoet komen aan de pluri-formiteit van leefvormen en beroepsloopbanen die in de maatschappij zichtbaar is en die in de komende jaren verder zal toenemen⁴⁶. Ook binnen de pensioenwereld staan deze veranderingen ter discussie, zij het dat pensioen-

⁴³] Als gevolg van de individualisering van de AOW ontbreekt in tweeverdienershuishoudens een deel van de AOW-onderbouw in het totale pensioen omdat de pensioenfranchise meestal gebaseerd is op de AOW van een echtpaar. Zie ook noot 48.

⁴⁴] A.L. Bovenberg, 'Een nieuwe fiscale behandeling van pensioenfondsen'; *Economisch Statistische Berichten*, 27 januari 1993, blz. 91-93.

⁴⁵] E. Lutjens, 'Flexibilisering pensioenen vergt individueel maatwerk'; *Staatscourant*, 13 oktober 1992, nr. 198. R. ten Wolde, 'Afbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars onder druk'; *Tijdschrift voor pensioenvraagstukken*, oktober 1992, blz. 78-83.

⁴⁶] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nota aanvullende pensioenen; Tweede Kamer 1991/1992, 22167.

fondsen een lange tijdshorizon hebben ⁴⁷.

De mogelijkheid tot uitruil tussen ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen kan voor alleenstaanden en werkende partners nuttig zijn. Het verschil in uitgangspunt tussen AOW en aanvullend pensioen heeft tot gevolg dat deze groep thans een duidelijk minder totaal pensioenresultaat opbouwt in verhouding tot het verdiende loon dan een alleenverdiener ⁴⁸.

Aan de kant van de AOW zijn de mogelijkheden om hierin verandering te brengen gering. In de aanvullende pensioenen bestaat deze mogelijkheid wel. Werkende partners en alleenstaanden zijn doorgaans verzekerd voor een nabestaandenpensioen waaraan zij weinig behoefte hebben. Wanneer ze in staat worden gesteld deze pensioenrechten aan te wenden om de eigen pensioenopbouw te repareren, hoeft een beperking van de pretenties van de aanvullende pensioenen voor hen niet te leiden tot een onaanvaardbaar pensioenresultaat. De demografische en maatschappelijke veranderingen hebben geleid tot een forse toename van de herverdeling in de aanvullende pensioenen via de nabestaandenuitkering, enerzijds omdat de samenleving pluriformer is geworden, anderzijds omdat de kosten van de partnerpensioenen de laatste decennia belangrijk zijn gestegen als gevolg van de gestegen levensverwachting van vrouwen ⁴⁹. Met de ingegane nabestaandenpensioenen was in 1989 24 procent van de premiereserve voor ingegane pensioenen gemoeid ⁵⁰.

Nu het aantal werkende partners toeneemt, neemt voor deze groep het belang toe van een totaal pensioenresultaat dat in een redelijke verhouding staat tot het verdiende inkomen en neemt voor hen het belang af van een voorziening voor nabestaande afhankelijke partners. Het is bovendien niet erg consequent de algemene collectieve nabestaandenvoorziening in zijn reikwijdte te beperken (de nieuwe Nabestaandenwet), maar de aanvullende voorzieningen als verplicht te handhaven.

Aan een nabestaandenpensioen op vrijwillige basis zijn wel enkele problemen verbonden. Voorbeelden zijn een gebrek aan continuïteit in de privé-situatie en een globale kostenstijging omdat individuen vaker die pakketten zullen kiezen die de hoogste totale pensioenopbrengst geven. Ook zijn er juridische problemen: nabestaanden zijn afhankelijk van de keuze van het pakket door de pensioengerechtigde. Deze problemen beperken de reikwijdte van deze optie, maar ze zijn niet onoplosbaar. Zo hebben bijvoorbeeld mensen die laat trouwen en dan nog moeten beginnen aan de opbouw van een nabestaandenpensioen in het algemeen een omvangrijker recht op een eigen aanvullend pensioen opgebouwd met het oog op het feit dat hun AOW later lager zal zijn dan bij een gehuwde alleenverdiener. Deze rechten kunnen opnieuw worden ingeruild. De pensioenbesparingen worden immers niet lager, maar de bestemming ervan wordt meer toegesneden op de individuele situatie.

De mogelijkheid tot uitruil tussen ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen zal ertoe leiden dat de totale pensioenresultaten in verhouding tot het

^{47]} Zie bijvoorbeeld: *Toekomstverkenningen voor het Spoorwegpensioenfonds*; Utrecht, 1990.

^{48]} De meeste pensioenfondsen gaan uit van een franchise die is afgestemd op een AOW-onderbouw van gehuwde partners. Een alleenverdiener bereikt, met meetelling van de AOW van zijn afhankelijke partner, een volledig pensioenresultaat. Voor werkende partners maakt de gesplitste AOW echter voor beiden deel uit van hun eigen totale pensioenresultaat, zodat zij niet de AOW van hun partner in het eigen totale pensioenresultaat kunnen meetellen. Als gevolg daarvan missen zij per huishouden één volledige gehuwde AOW-onderbouw en beginnen pas aanvullend pensioen op te bouwen bij een gezamenlijk inkomen van circa f 60.000. Zie: Financiële nota sociale zekerheid 1989; Tweede kamer, 1988/1989, 20805, nrs. 1-2, blz. 33 e.v. Zie ook: Pensioenkamer, *Pensioenkaart van Nederland*; 's-Gravenhage, 1989, blz. 185.

^{49]} In 1956, bij de invoering van de AOW, kon een 65-jarige man circa 14 jaar pensioen tegemoet zien, gevolgd door circa 3 jaren pensioen voor zijn achterblijvende partner (leeftijdverschil partners + verschil levensverwachting). In 1991 ligt de uitkeringsduur van een man nog steeds op 14 jaar, maar is het pensioen voor de achterblijvende partner opgelopen tot circa 7 jaar.

^{50]} Verzekeringskamer, *Financiële gegevens pensioenfondsen 1989*; Apeldoorn, 1991, blz. 20.

verdiende loon bij alleenstaanden, alleenverdieners en werkende partners minder ongelijk worden: een grotere AOW-onderbouw plus een kleiner aanvullend pensioen plus een nabestaandenpensioen voor alleenverdieners en een kleinere AOW-onderbouw plus een groter aanvullend pensioen voor anderen. Dit impliceert ook dat de nabestaandenpensioenen in sterkere mate betaald zullen worden door degenen die er gebruik van maken.

6.3.3 Intergenerationele of intragenerationele solidariteit

Bij de invoering van de AOW werd de intergenerationele solidariteit geformaliseerd. Dit was nodig omdat de generatie ouderen waarom het ging in de meeste gevallen niet in staat was geweest een eigen oudedagsvoorziening op te bouwen. Mede om deze reden is indertijd gekozen voor het omslagstelsel.

De kosten van de intergenerationele solidariteit waren beperkt. Pas in de loop van de jaren zestig werd de AOW opgetrokken tot het niveau van het netto minimum loon. Bovendien werd de AOW ingevoerd op een tijdstip waarop de bevolkingspiramide nog een piramide was. Een omvangrijke generatie werkenden droeg zorg voor een betrekkelijk kleine generatie gepensioneerden. De AOW-premie was daardoor laag. Werkenden waren in staat om naast de AOW van gepensioneerden eigen aanvullende pensioenrechten op te bouwen.

Wanneer de baby-boom generatie pensioengerechtigd zal worden vanaf 2010, zal de populatie van gepensioneerden sterk in omvang toenemen, terwijl de actieve beroepsbevolking in omvang achterblijft. De kosten van de oudedagsvoorziening stijgen daardoor snel.

De stijging van de kosten van de oudedagsvoorziening is ten dele structureel en ten dele incidenteel. Bij een stationaire oudere bevolking hoort een structureel hogere reservering voor de oudedagsvoorziening. Ten dele is de stijging echter ook incidenteel: de baby-boom is een stevige rimpeling in de demografische geschiedenis. Door de omvang van deze generatie was de druk die uitging van de zorg voor de veel kleinere belendende generaties, zowel ouderen als jongeren, gering. Mede hierdoor is de baby-boom generatie gewend geraakt aan een relatief hoog consumptieniveau. De keerzijde hiervan is dat deze generatie meer onder druk zal staan om het probleem van de eigen veroudering op te lossen. Het hoge consumptieniveau zal daardoor wellicht niet levenslang te handhaven zijn.

Het onderscheid in beide componenten is overigens vooral van analytisch belang. In de praktijk zijn beide componenten moeilijk te kwantificeren. Er kan echter een rechtvaardiging aan worden ontleend om de baby-boom generatie zwaarder dan tot nu toe gebruikelijk is te belasten met verantwoordelijkheid voor de eigen oudedagsvoorziening.

Bij de collectieve kosten van de vergrijzing gaat het in de eerste plaats om de vraag welke generatie de eerst aangewezen is om deze te dragen. In het licht van het bovenstaande ligt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de baby-boom en de erop volgende generatie voor de hand. De baby-boom is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de incidentele component in de kostenstijging, terwijl de volgende generaties in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de structurele component.

Het bovenstaande impliceert een geleidelijke verschuiving van intergenerationele solidariteit naar intragenerationele solidariteit. De baby-boom generatie is de eerste waarvan een groot deel noemenswaardige eigen pensioenrechten zal hebben opgebouwd. De ouders van deze generatie hebben in veel gevallen nog te maken met ontbrekende pensioenrechten, bijvoorbeeld doordat hun carrière ouder is dan het pensioenfonds waarbij zij zijn aangesloten of door een niet geheelde pensioenbreuk.

In de komende decennia zal de inkomenspositie van ouderen als gevolg van een verbeterde pensioenopbouw geleidelijk beter worden dan die van de huidige ouderen. Ondanks de achterblijvende AOW zal het totale pensioeninkomen bij

post-actieven, zowel alleenstaanden als alleenverdieners, sneller stijgen dan het gemiddelde arbeidsinkomen. De baby-boomers moeten dus meer dan de huidige ouderen in staat worden geacht de kosten van deze intragenerationele solidariteit te dragen.

Verbreiding van de heffingsgrondslag

Een eerste manier om de eigen verantwoordelijkheid van de baby-boom generatie vorm te geven ligt in het verbreden van de heffingsgrondslag voor de AOW-premie met het inkomen van gepensioneerden. Ouderen zorgen daardoor in sterkere mate voor de ouderen van hun eigen generatie. Daartoe dragen zij met een deel van hun pensioenbesparingen bij aan de AOW van hen die het zonder of met minder aanvullend pensioen moeten stellen. Binnen de generatie van toekomstige ouderen dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten.

In de huidige situatie zijn 65-plussers vrijgesteld van het betalen van premie voor de AOW. De Commissie-Drees signaleerde indertijd de mogelijkheid ook de inkomens van 65-plussers tot de heffingsgrondslag voor de AOW te rekenen, onder vermelding van het argument dat de netto inkomenspositie van ouderen bij een volledige pensioenopbouw relatief gunstig is⁵¹. In zijn reactie stelde de regering dat premieheffing over het inkomen van gepensioneerden nu nog niet nodig is, maar in de loop van de jaren '90 nodig zou kunnen blijken⁵². De Commissie-Stevens is uitgegaan van een ongewijzigde premievrijstelling van ouderen voor de AOW⁵³.

Heffing van AOW-premie over de inkomens van ouderen betekent materieel alleen heffing van premie over het inkomen boven de AOW. De premieheffing over de AOW zelf wordt, althans in het huidige stelsel, via de netto-netto koppeling gecompenseerd. Omdat de netto AOW gekoppeld is aan het netto minimum loon leidt een groter bruto-netto traject tot een zodanige stijging van de bruto AOW-uitkering, dat op minimumniveau hetzelfde nettobedrag als voorheen overblijft.

Er zijn zowel argumenten voor als argumenten tegen een heffing van AOW-premie over het inkomen van gepensioneerden.

Wanneer de AOW vooral gezien wordt als een verzekering, dan is premieheffing op het moment dat het verzekerde risico is ingegaan niet logisch. In uitzonderlijke gevallen zou zelfs een situatie kunnen ontstaan, waarin een oudere geen recht op AOW kan doen gelden bij gebrek aan verzekeringsjaren, maar wel premie zou moeten betalen. Weliswaar zijn er voor de premieheffing bij gerechtigden precedenten (ZW, WW, WAO), maar juist de wijze waarop bij de AOW een verband is aangebracht tussen ingezetenschap (premiebetaling) tijdens de actieve periode en uitkeringsrecht in de post-actieve periode maakt premieheffing in de post-actieve periode moeilijker legitimeerbaar.

Daar staat tegenover dat de AOW ook gezien kan worden als een collectieve basisvoorziening. Premieheffing bij gepensioneerden is dan juist wel logisch, op dezelfde wijze waarop gepensioneerden via de fiscus ook bijdragen aan onderwijs waarvan ze geen gebruik meer maken. Geleidelijk aan is de premieheffing voor de volksverzekeringen steeds verder geïntegreerd in de belastingheffing, waardoor het onderscheid tussen belasting en premies is vervaagd.

Daarbij komt dat de premies voor de aanvullende pensioenen niet belast zijn met als gevolg dat er ook geen AOW-premie over wordt betaald. Maar ook over het uitgekeerde pensioen wordt nu geen AOW-premie betaald. De vrijstelling

⁵¹] *Gespiegeld in de tijd; De AOW in de toekomst*; Commissie financiering ouderdagsvoorziening, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987, blz. 125.

⁵²] *Financiering ouderdagsvoorziening*; Tweede kamer 1987/1988, 20640, nr. 1-2, blz. 9.

⁵³] *Commissie voor de belastingherziening (Commissie-Stevens), Graag of niet*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1991, blz. 52.

geldt dus zowel in de actieve als in de post-actieve fase. Daardoor draagt dit inkomensbestanddeel in de huidige situatie in het geheel niet bij aan de AOW als collectieve voorziening.

Wanneer besloten zou worden tot het heffen van AOW-premie bij gepensioneerden, heeft dit als bijkomend effect dat het verschil in tarief tussen de actieve en de post-actieve fase verminderd wordt. Het vooruitzicht van deze heffing kan, voor zover nodig, ertoe bijdragen dat het oneigenlijk gebruik van fiscale faciliteiten voor pensioenbesparingen ontmoedigd wordt. De problemen bij de fiscale begunstiging van het pensioensparen worden daardoor kleiner.

Op dit ogenblik hebben veel ouderen slechts een klein aanvullend pensioen waarvan ook zonder een extra premiebetaling netto al niet veel overblijft. Hoewel alleen AOW-premie zou worden betaald over het bovenminimale inkomensdeel, kan het betalen van AOW-premie over dit pensioen hard aankomen, zeker naast de hoge kosten die ouderen vaak toch al hebben op het gebied van de (gezondheids)zorg. Op langere termijn zal de baby-boom generatie echter over betere pensioenen beschikken. De lasten die bij pensionering wegvallen (bijvoorbeeld werknemerspremies) zijn bovendien in de loop van de tijd sterk gestegen, waardoor de inkomensachteruitgang ten gevolge van pensionering bij een volledige pensioenopbouw minder is dan aanvankelijk beoogd. Toch zal de gunstige inkomenspositie van ouderen ook in de toekomst betrekkelijk blijven. Een volledige pensioenopbouw is in hoge mate een theoretisch gegeven. Gepensioneerden met een volledige pensioenopbouw zijn vrij zeldzaam en zullen dat voorlopig blijven⁵⁴. De gunstige netto-inkomenspositie van gepensioneerden geldt bovendien vooral voor gepensioneerde alleenverdieners met een volledige pensioenopbouw terwijl in de toekomst juist het aantal alleenstaanden en werkende partners zal stijgen.

Het bovenstaande samenvattend kan worden gesteld dat er, uitgaande van de AOW als collectieve voorziening, goede redenen zijn om in de toekomst ook bij gepensioneerden AOW-premie te heffen. Het belangrijkste bezwaar hiertegen, de inkomenspositie van ouderen, geldt in veel mindere mate voor de baby-boom generatie dan voor de huidige ouderen. Bovendien worden juist de lagere inkomenscategorieën door de maatregel ontzien. Vanuit het oogpunt van een grotere verantwoordelijkheid van de baby-boom generatie voor de eigen oudedagsvoorziening ligt een invoering van deze maatregel rond 2010 het meest voor de hand. Voor die tijd worden immers vooral de voorgangers van deze generatie door deze maatregel getroffen. Deze zijn veelal nog niet in staat geweest een adequaat aanvullend pensioen op te bouwen.

De potentiële opbrengst van de verbreding van de heffingsgrondslag is voornamelijk niet groot, maar op termijn kan de maatregel een grotere bijdrage leveren aan de financiering van de oudedagsvoorziening. Omdat de uitkeringen van aanvullende pensioenen nu nog laag zijn ten opzichte van het looninkomen kan de AOW-premie op dit moment als gevolg van deze maatregel nog slechts met ruim een half procentpunt dalen.

Op het moment dat de baby-boom generatie gepensioneerd wordt, zal het bedrag van de aanvullende pensioenen echter belangrijk gegroeid zijn. Daarvoor zijn verschillende redenen. In de eerste plaats neemt het aantal

⁵⁴] Tweederde van de actieve deelnemers aan een pensioenregeling kan de maximale deelnemerstijd niet volmaken, ook niet als zij vanaf dit moment tot hun 65-ste onafgebroken werken. Dit komt deels omdat de pensioenregeling voor de betreffende deelnemer te jong is en deels wegens een al opgelopen pensioenbreuk. Van het resterende derde deel zal een gedeelte een kortere deelnemerstijd realiseren door een afgebroken carrière. Pensioenkamer, *Onderzoek deelnemerstijd en uitstroom pensioenregelingen*; 's-Gravenhage, 1989. De gezamenlijke pensioenfondsen telden in 1989 4,9 miljoen slaperspolissen tegen 3,2 miljoen actieve deelnemers. Omdat pensioenbreuken niet met terugwerkende kracht worden geheeld zal het aantal onvolledige pensioenen nog lange tijd hoog blijven. Verzekeringskamer, *Financiële gegevens pensioenfondsen 1989*, Apeldoorn, februari 1991, blz. 20.

ouderen toe ten opzichte van het aantal werkenden, waardoor de aanvullende pensioenen meer gewicht in de schaal leggen. In de tweede plaats heeft de baby-boom generatie veel minder last van pensioenbreuken en onvolledige pensioenen dan de huidige generatie ouderen. In de derde plaats zal bij een voortzetting van de koppeling aan de CAO-lonen het aandeel van de aanvullende pensioenen in de oudedagsvoorziening toenemen ten koste van de AOW. Ook daardoor leggen de aanvullende pensioenen meer gewicht in de schaal.

Als gevolg van deze ontwikkelingen maakt een verbreding van de heffingsgrondslag voor de AOW met de inkomens van gepensioneerden in 2030 een premieverlaging van circa 2 procentpunt mogelijk. Het eerder genoemde ruimhartiger koppelingsbeleid voor de AOW kan volledig met deze maatregel worden gefinancierd: de kostenontwikkeling van een ruimer geïndexeerde AOW bij een brede heffingsgrondslag komt vrijwel overeen met die van een strikt geïndexeerde AOW bij de huidige heffingsgrondslag. Een pluspunt hierbij is nog de matigende invloed die een hogere AOW-uitkering heeft op de premies voor de aanvullende pensioenen. Als dus uit een bredere heffingsgrondslag een ruimer indexeringsbeleid voor de AOW wordt gefinancierd dalen, althans voor werkenden, de totale kosten van de oudedagsvoorziening.

Uitstel van uittreding uit het arbeidsproces

Een tweede manier om de eigen verantwoordelijkheid van de baby-boom generatie vorm te geven ligt in het uitstel van het tijdstip van uittreden. De houdbaarheid van de oudedagsvoorziening staat of valt met de mate van arbeidsparticipatie. Juist bij de ouderen bestaat een omvangrijk arbeidspotentieel dat nu niet wordt benut. Uitstel van het tijdstip van uittreden kan ertoe leiden dat de toekomstige generatie ouderen enerzijds langer bijdraagt aan de financiering en anderzijds minder lang als uitkeringsgerechtigde een beroep doet op inkomensoverdrachten.

Vanaf de jaren '70 is de arbeidsparticipatie van ouderen sterk gedaald. Sociale en economische argumenten hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Ouderen hadden in veel gevallen een lang, ongezonder en spaarzaam arbeidsleven achter de rug. Daarnaast was de arbeidsmarkt ruim, mede door het massaal intreden van de baby-boom. De verdwijnende ouderen zouden plaats kunnen maken voor jongeren. De kosten van de uittreding werden betaald door een nog relatief groot aantal jongere actieven en kwamen bovendien in plaats van werkloosheidsuitkeringen voor jongeren. Er is vanaf de jaren '70 een breed scala van uittredingsroutes gecreëerd die het oudere werknemers mogelijk maken om zonder veel pijn het arbeidsproces te verlaten.

De toekomstige situatie is echter heel anders. Voor de toekomstige ouderen geldt dat zij, door een langere onderwijsdeelname, later aan hun actieve levensfase zijn begonnen. Bovendien is er door verbeterde arbeidsomstandigheden minder sprake van slijtage. Van een ruime arbeidsmarkt zal bij de vergrijzing waarschijnlijk geen sprake zijn: er staan geen jongeren te trappelen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. En ten slotte zit een belangrijk deel van de toekomstige kosten van de vergrijzing juist bij de voor de uittreders gunstige, en dus dure uittredingsroutes.

Er is dus alle reden de lage participatiegraad van ouderen als een tijdelijk, generatiegebonden verschijnsel te zien en de gunstige uittredingsroutes in te dammen.

De trend naar een vervroeging van het tijdstip van uittreden is een internationaal gegeven. Ook in landen waar gemakkelijke uittredingsroutes ontbreken, is de gemiddelde uittredingsleeftijd in de loop van de tijd lager geworden. Het valt dus niet te verwachten dat de trend van vervroegde uittreding met het afdammen van uittredingsroutes eenvoudig gekeerd kan worden. Het risico is groot dat de stroom zich verlegt. In Nederland is de arbeidsparticipatie van ouderen echter aanzienlijk verder gezakt dan in andere landen met minder

toegankelijke uittredingsroutes⁵⁵. Zonder de illusie dat iedereen tot zijn 65-ste jaar zal werken is het aannemelijk dat de gemiddelde uittredingsleeftijd kan worden verhoogd.

Het indammen van gunstige uittredingsroutes door een beperking van de uitkeringsrechten heeft een dubbel effect: enerzijds is er een stimulans om langer door te werken, anderzijds worden de kosten van uittreding van degenen die desondanks uittreden lager. Dit dubbele effect zorgt ervoor dat het beleid minder kwetsbaar wordt voor de vraag of het uittredingsgedrag daadwerkelijk kan worden beïnvloed. Als het vooral zo is dat het tijdstip van uittreden wordt uitgesteld, dan worden de kosten van de oudedagsvoorziening lager terwijl bovendien de premie-opbrengsten hoger worden. Ouderen betalen immers langer premie. Als het daarentegen vooral zo is dat het uittredingsgedrag ongewijzigd blijft, maar dat uittrekers gebruik maken van minder gunstige routes, dan worden eveneens de kosten van de inkomensoverdrachten ten behoeve van ouderen verminderd, maar nu omdat de kosten van het uittreden meer op individueel niveau worden gedragen. De vraag naar de gedragseffecten van maatregelen verliest daarmee enigszins aan belang.

In een recente studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn verschillende maatregelen aangegeven die kunnen bijdragen aan een verhoging van de participatiegraad van ouderen. Flexibele en geleidelijke pensionering kunnen de bestaande uittredingsregelingen vervangen en zo een stimulans bieden voor oudere werknemers om aan het werk te blijven. Deze maatregelen kunnen een invulling vormen voor het beleid dat nodig is om de stijging van de participatiegraad te realiseren die voor ouderen in de verschillende scenario's verondersteld is. Daarnaast wordt in deze studie de mogelijkheid van een heffingskorting voor ouderen genoemd⁵⁶.

Verhoging van de AOW-leeftijd

De overheid zou nog extra kunnen bijdragen aan het uitstel van het tijdstip van uittreden door een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. De pensioenleeftijd van 65 jaar is bij de invoering van de AOW op een arbitraire wijze gekozen. Een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd is door de Commissie-Drees in overweging gegeven als mogelijke maatregel waarover rond de eeuwwisseling zou kunnen worden beslist⁵⁷.

Er zijn verschillende redenen om een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd te overwegen. Verwacht mag worden dat de komende generaties ouderen beter in staat zullen blijven in het arbeidsbestel te participeren. Zowel de gezondheidstoestand als de opleiding van de baby-boom generatie zijn beter dan die van de huidige ouderen. Bovendien is het aandeel van het fysiek zwaar belastend werk belangrijk verminderd, waardoor de gezondheidstoestand minder grenzen stelt dan vroeger aan de arbeidsparticipatie. In de tweede plaats is de baby-boom generatie gemiddeld later aan de actieve levensfase begonnen dan de huidige ouderen. In de derde plaats levert een uitstel van de pensioengerechtigde leeftijd de meest reële oplossing voor de problemen van de vergrijzing: alle andere mogelijke maatregelen gaan over een andere verdeling van de lasten of een andere verdeling van de uitkeringen en herverdelen dus in zekere zin de armoede. Een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd helpt daarentegen om het beroep op de uitkeringen te verminderen en het draagvlak te vergroten: ouderen dragen zo daadwerkelijk bij aan de gewenste productie.

⁵⁵] OECD, *Employment outlook 1992*; Parijs, 1992, blz. 195-237. Zie ook: M. Kohli (red.), *Time for retirement; comparative studies of early exit from the labour force*; Cambridge University Press, Cambridge, 1991, blz. 36-66.

⁵⁶] A.A.M de Kemp, *Ouderen tussen pensioen en bijstand*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1992, blz. 208 e.v.

⁵⁷] *Gespiegeld in de tijd; De AOW in de toekomst*; Commissie financiering oudedagsvoorziening, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987, blz. 128 e.v.

Er zijn echter ook argumenten die pleiten tegen een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Het is niet realistisch te veronderstellen dat een verhoging van de AOW-leeftijd voor iedereen leidt tot een langere arbeidsdeelname. Op dit ogenblik is de participatiegraad van ouderen zeer laag, zodat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd weinig effect heeft. Het effect zou zelfs averechts kunnen zijn omdat gebruik gemaakt zal worden van andere, duurdere uittredingsregelingen, zoals de VUT en de WAO. Maar het is ook denkbaar dat het opgebouwde recht op aanvullend pensioen ten dele gebruikt wordt om een eventuele kloof tussen feitelijke uittreding en recht op AOW te overbruggen.

Een tweede argument tegen is dat er grote verschillen zijn tussen beroepen wat betreft fysieke slijtage en de benodigde fysieke conditie. Een gedifferentieerd uittreden via flexibele pensionering zou daarbij beter aansluiten dan een uniforme verhoging van de AOW-leeftijd (zie ook hoofdstuk 5). Er is echter een groot risico dat flexibele pensionering bij handhaving van de AOW-leeftijd vooral vervroegde pensionering zal betekenen. Dit gegeven suggereert dat een flexibilisering van de AOW-leeftijd wenselijk zou kunnen zijn. Er zijn echter goede redenen om de AOW-leeftijd uniform te houden ⁵⁸.

Omdat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd diep ingrijpt, zou een dergelijke wijziging lang tevoren moeten worden aangekondigd en geleidelijk moeten worden ingevoerd ⁵⁹. Daarbij moet eerder in tientallen jaren dan in jaren worden gedacht. Dit vraagt van de overheid een vooruitziend beleid opdat burgers met het veranderde perspectief rekening kunnen houden bij hun keuzen op het terrein van (her)scholing, private besparingen enzovoort. Zo is in de Verenigde Staten al in 1983 een duidelijk pad uitgezet voor een geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 tot 67 jaar in de periode van 2000 tot 2025 ⁶⁰.

Om de effectiviteit van een verhoging van de AOW-leeftijd in kaart te brengen, heeft de raad de consequenties berekend van een verhoging van de AOW-leeftijd in 2010 tot 67 jaar. Een dergelijke plotselinge verandering is uiteraard niet realistisch, maar is gekozen om de berekeningen niet nodeloos ingewikkeld te maken. In werkelijkheid zal voor geleidelijkheid moeten worden gekozen, maar de resultaten van de berekeningen veranderen hierdoor niet wezenlijk. Wel betekent geleidelijkheid dat lang voor 2010 al moet worden begonnen met het opschuiven van de pensioenleeftijd om rond 2010 een substantiële verhoging te realiseren.

Verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar in 2010 leidt na dat jaar tot een daling van 1,5 à 2 procentpunt van de AOW-premie ten opzichte van de basis-scenario's. Dit percentage is nagenoeg onafhankelijk van de demografische en economische ontwikkeling en het is constant in de tijd. Wat betreft de financierbaarheid van de AOW is de verhoging van de pensioenleeftijd vergelijkbaar met de eerder genoemde verbreding van de heffingsgrondslag. Een verhoging van de AOW-leeftijd zou dan ook eveneens kunnen worden aangewend om een ruimhartiger koppelingsbeleid te financieren.

Op de aanvullende pensioenregelingen heeft de maatregel een dubbel effect. Verondersteld is dat de pensioenleeftijd in deze regelingen eveneens wordt opgetrokken. Daardoor vermindert de uitkeringsduur en renderen de premies langer, zodat ze over de hele linie ongeveer 1,5 procentpunt lager uitvallen. Doordat op de maatregel geanticipeerd wordt is de premieverlaging al voor 2010 merkbaar.

⁵⁸] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nota aanvullende pensioenen; Tweede Kamer 1991-1992, 22167.

⁵⁹] Vergelijk de zeer geleidelijke schema's in de Verenigde Staten en in Duitsland.

⁶⁰] OECD, *Reforming public pensions*; OECD Social Policy Studies, no. 5, Parijs, 1988, blz. 81.

De besparing bij de AOW en de aanvullende pensioenen wordt gedeeltelijk teniet gedaan doordat ouderen via VUT en arbeidsongeschiktheid uittreden. Om het saldo-effect van een verhoging van de AOW-leeftijd te schatten is van een aantal aanvullende veronderstellingen uitgegaan⁶¹. Uitgaande van deze veronderstellingen stijgen de uitgaven voor de VUT sterk ten opzichte van het overeenkomstige basisscenario. In het 'Global Shift' scenario kunnen ze zelfs oplopen tot 7 à 9 procent van de loonsom in 2030. De lasten van de arbeidsongeschiktheidsregelingen stijgen met ruim een procentpunt van de loonsom in vergelijking met het overeenkomstige basisscenario.

De saldo-effecten verschillen per scenario. In het 'Global Shift' scenario zijn de extra lasten van VUT en arbeidsongeschiktheidsregelingen groter dan de besparing op de AOW en de aanvullende pensioenen. In de andere scenario's houden de extra lasten en de besparingen elkaar gemiddeld in evenwicht.

De rekenexercities tonen aan dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd alleen onder bepaalde voorwaarden zin heeft⁶². In de eerste plaats moet de participatiegraad van ouderen duidelijk hoger liggen dan nu. Als minimumvoorwaarde valt te denken aan de verhoging van de arbeidsparticipatie zoals die in het 'European Renaissance' en het 'Balanced Growth' scenario is verondersteld. Bij een beperkte verhoging van de participatiegraad, zoals in het 'Global Shift' scenario, heeft verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd een averechts effect. In de tweede plaats moet het relatieve niveau van de VUT- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen duidelijk lager zijn dan nu. In dit opzicht verschillen de hier doorgerekende scenario's van die van het Centraal Planbureau in 'Nederland in drievoud'. De veranderingen in de niveaus van de uitkeringen die daar worden verondersteld, zijn in de berekeningen van de WRR niet gevolgd (zie 6.2.1). Zou dit wel gebeurd zijn, dan was het weglekeffect naar VUT en arbeidsongeschiktheidsregelingen in financiële zin veel minder omvangrijk.

Zowel wat betreft de effectiviteit van de maatregel als wat betreft de achterliggende filosofie van de CPB-scenario's zou een verhoging van de AOW-leeftijd dus het best passen in het 'Balanced Growth' scenario.

Concluderend kan worden gesteld dat verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar vooral leidt tot een besparing aan de zijde van de AOW en de aanvullende pensioenen. De collectieve lasten worden door dit effect lager. Maar andere regelingen, die ten dele ook tot de collectieve lasten behoren, worden duurder. De totale oudedagsvoorziening wordt alleen minder duur als de participatiegraad flink stijgt en als tegelijkertijd wordt ingegrepen in het niveau van VUT- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

6.3.4 Investeren in binnen- of buitenland

Als de baby-boom de pensioengerechtigde leeftijd gaat bereiken neemt het aantal consumerenden toe, terwijl het aantal producerenden stagneert. De gezamenlijke westerse economieën kunnen worden gezien als een economie met (in economisch opzicht) betrekkelijk weinig buitenland. Wanneer we de vergrijzende westerse economieën als een geheel beschouwen, maakt het weinig uit welke financieringswijze voor de oudedagsvoorziening gekozen wordt. De produktie moet worden geleverd door de dan actieve bevolking. Ligt de nadruk op omslagregelingen zoals de AOW, dan nemen de

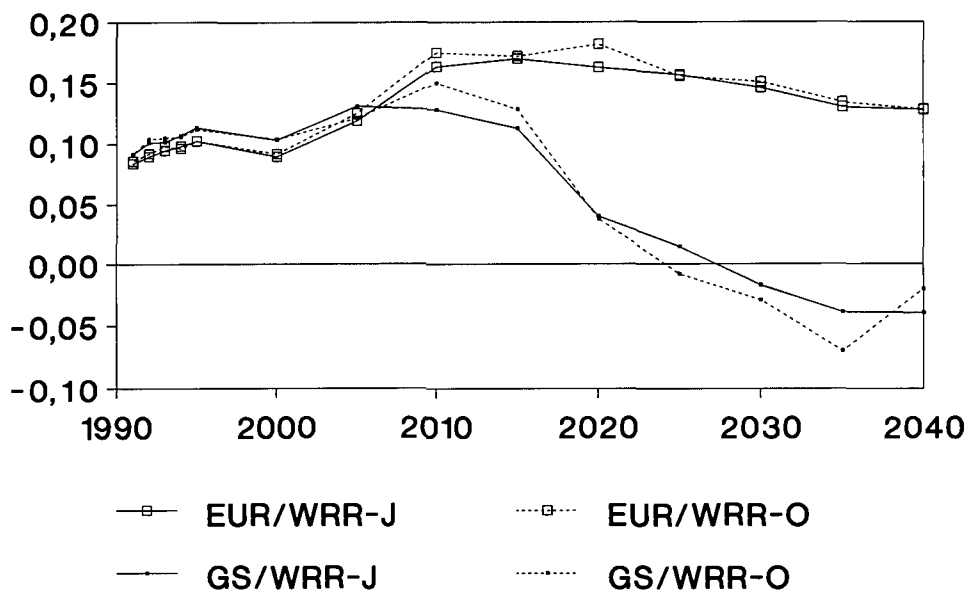
⁶¹] Verondersteld is dat de VUT ongewijzigd blijft ten opzichte van het overeenkomstige basisscenario, zodat degenen die van deze route gebruik maken 2 jaar langer een VUT-uitkering genieten. Het uitredingspercentage en het uitkeringsniveau blijven echter in de verschillende scenario's ongewijzigd ten opzichte van het overeenkomstige basisscenario. De arbeidsongeschiktheidskansen van degenen boven de 65 jaar zijn als rechte lijn geëxtrapoleerd uit de kansen van degenen tussen 55 en 64 jaar. De revalidatiekansen van deze groep is op nul gesteld.

⁶²] Zie ook: A.A.M de Kemp, *Ouderen tussen pensioen en bijstand*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1992, blz. 208.

collectieve lasten sterk toe, waardoor het vrij besteedbaar inkomen van de actieven en de economische groei onder druk komen te staan. Ligt de nadruk op kapitaaldekking dan staat het vrij besteedbaar inkomen van de actieven eveneens onder druk, maar nu door de te betalen pensioenpremies. Als gevolg van de ontsparing door ouderen kan in dat geval de consumptieve vraag sterker toenemen dan de produktie. Dit leidt tot inflatie. Daarnaast kan die ontsparing ervoor zorgen dat een tekort aan kapitaal ontstaat, waardoor de rente oploopt en de groei stagneert. De demografische ontwikkeling kan dus in het begin van de volgende eeuw stagnatie veroorzaken in de economie, juist op een moment dat de lasten door de vergrijzing toch al hoger worden ⁶³.

Wanneer we Nederland vanuit een nationaal perspectief bekijken lijkt de situatie minder zorgwekkend. Hierboven is aangegeven dat de demografische ontwikkeling tot gevolg zal hebben dat het accent in de oudedagsvoorziening verschuift in de richting van individuele voorzieningen (par. 6.3.2). Dit betekent dat het gewicht van de besparingen in de totale oudedagsvoorziening zal toenemen. Bij een voortzetting van de koppeling aan de CAO-lonen zullen tot 2015 à 2020 (in 'European Renaissance' en 'Balanced Growth') de besparingen via pensioenfondsen toenemen, zoals te zien is in grafiek 6.5. Bij een oude bevolking blijven de besparingen langer doorstijgen dan bij een jonge. Na 2020 nemen de besparingen weer af als gevolg van de ontsparing door de baby-boom. In het 'Global Shift' scenario vallen de pensioenbesparingen al na 2005 (WRR-J) à 2010 (WRR-O) terug. Dat komt vooral omdat in dit scenario de reële loonontwikkeling vanaf 2010 negatief is. Daardoor nemen de opgebouwde pensioenrechten op den duur zelfs af. Het gevolg is dat na 2005 de besparingen via pensioenfondsen in het 'Global Shift' scenario sterk terugvallen en na 2025 negatief worden.

Figuur 6.5 Besparingen door pensioenfondsen als percentage van het verdiende inkomen in het 'European Renaissance' scenario en het 'Global Shift' scenario bij een jonge (WRR-J) respectievelijk oude (WRR-O) bevolking 1990-2040; basisscenario's



Bron: WRR.

^{63]} 'Tomorrow's pensions'; *The Economist*, 20 juni 1992, blz. 21-23.

Er zullen dus in de komende 20 à 30 jaar omvangrijke besparingen gegeneerd worden. Pas vanaf 2010 begint de baby-boom te ontsparen. Op de lange termijn moet daarom wellicht rekening gehouden worden met een nationaal spaartekort.

Bij het hoge spaarniveau in de komende periode moet worden aangetekend dat Nederland in vergelijking met andere landen reeds nu bijzonder spaarzaam is. In 1989 bedroegen de nationale besparingen 15,6 procent van het netto nationaal inkomen. Deze besparingen zijn vanaf het begin van de jaren '70 in toenemende mate in het buitenland geïnvesteerd⁶⁴.

In het vervolg van deze paragraaf komt de vraag aan de orde hoe de besparingen gestimuleerd kunnen worden; daarna gaan we in op de implicaties die de demografische veranderingen hebben voor de belegging van de toekomstige besparingen.

Stimuleren van besparingen

Als het verschil tussen de AOW-uitkering en het gemiddelde loon groter wordt, zullen de besparingen via pensioenfondsen sterk stijgen. Als de pensioenfondsen hun pretenties verminderen komt daarentegen meer het accent te liggen op individuele besparingen. Een verhoging van de AOW-leeftijd heeft een verminderend effect op de pensioenbesparingen, als tenminste de pensioenleeftijd eveneens wordt verhoogd. Wanneer de ontbrekende AOW-onderbouw tussen 65 jaar en de nieuwe AOW-leeftijd uit het aanvullend pensioen of uit individuele besparingen wordt gefinancierd, zullen deze besparingen juist sterk stijgen. De pensioenbesparingen vormen slechts een deel van de totale besparingen. Een optimale spaarquote valt niet met zekerheid vast te stellen, maar een hogere spaarquote wordt wel bepleit⁶⁵.

Het huidige beleid lijkt er eerder op gericht de besparingen te ontmoedigen dan deze te stimuleren. Te denken valt daarbij aan de beperking van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenbesparingen en de voorgenomen afroaming van pensioenreserves. Door een beperking van de pensioenbesparingen ontstaat op korte termijn relatief meer ruimte voor collectieve uitgaven.

Vanuit het oogpunt van de zorg voor de toekomstige oudedagsvoorziening vindt de WRR deze maatregelen contraproductief om de volgende redenen. Bij de te verwachten vergrijzing is niet snel sprake van een overreserve bij pensioenfondsen gezien de onzekerheid over de AOW-onderbouw van het pensioen en de onzekerheid over de loonontwikkeling. Wanneer in de oudedagsvoorziening het accent verschuift in de richting van meer individuele en minder collectieve verantwoordelijkheid, is het nodig dat individuele besparingen waar mogelijk worden aangemoedigd. Bovendien staan in die situatie pensioenfondsen voor omvangrijke extra verplichtingen als zij de bestaande eindloonsystemen willen handhaven.

Ook voor de toekomstige financiële positie van de overheid is een beperking van de aftrekbaarheid van pensioenbesparingen contraproductief om twee redenen. In de eerste plaats kan een beperking van het pensioensparen scherpe premiefluctuaties in de toekomst tot gevolg hebben. Een stijging van de aanspraken leidt dan immers tot een onmiddellijk vermogenstekort, dat moet worden aangezuiverd. Bij de pensioenfondsen in de (semi-)collectieve sector heeft dit ook directe consequenties voor de rijksbegroting⁶⁶. Wel is het zo dat de premiefluctuaties die ontstaan als gevolg van een beperking van het pensioensparen een macro-economisch stabiliserend effect kunnen hebben. In tijden

⁶⁴] Sociaal-Economische Raad, *Het nationale spaaroverschot*; Rapport van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) inzake het nationale spaaroverschot, rapport nr. 92/11, 's-Gravenhage, september 1992.

⁶⁵] H.P. van Dalen, 'Sparen we te veel?'; *Economisch Statistische Berichten*, 16 december 1992, blz. 1212-1216.

⁶⁶] C. Petersen, 'De vermogensoverschot heffing bij pensioenfondsen'; *Economisch Statistische Berichten*, 26 augustus 1992, blz. 816-820.

van sterke loonstijgingen zal de backservice over de loonstijging snel actuariële tekorten veroorzaken. De stijgende pensioenpremies helpen dan de consumptieve vraag af te remmen. Omgekeerd kunnen bij stagnatie de premies snel dalen, waardoor vraagitval wordt voorkomen⁶⁷.

In de tweede plaats worden als gevolg van de beperking van pensioenbesparingen toekomstige belastinginkomsten naar het heden verschoven, dat wil zeggen van het moment van consumptie naar het moment van produktie. De uitgaven van de overheid houden echter meer gelijke tred met het aantal consumenten dan met het aantal actieven. Zoals private besparingen een verevening van inkomsten over de levenscyclus beogen, zo heeft uitstel van belastingheffing tot het moment waarop geconsumeerd gaat worden voor de overheid de functie de belastinginkomsten te verevenen over de levenscycli van de burgers. Deze verevening wordt door het beperken van pensioenbesparingen teniet gedaan⁶⁸.

Een belangrijk motief voor het beperken van de fiscale faciliteiten voor pensioenbesparingen is dat belastinginkomsten verloren dreigen te gaan doordat pensioenuitkeringen gemiddeld tegen een lager tarief worden belast dan dat waartegen de premies worden afgetrokken. Behalve door een beperking van fiscale faciliteiten kan dit risico ook worden verminderd door het heffen van AOW-premie over toekomstige pensioenuitkeringen. Als de tarieven voor en na pensionering minder ongelijk zijn, zal een belangrijke oneigenlijke reden voor pensioensparen zijn weggenomen. Ook zonder deze aspecten in de beoordeling te betrekken kwam de Raad van State reeds tot een buitengewoon kritisch oordeel ten aanzien van de zogenoemde brede herwaarding⁶⁹.

Ook op andere terreinen liggen mogelijkheden om de besparingen van gezinnen aan te moedigen. Te denken valt daarbij aan de rentevrijstelling en de vermogenstoets in diverse sociale voorzieningen. Spaarzame burgers lopen het risico voor hun spaarzaamheid gestraft te worden, wanneer anderen die zorgeloos consumeren op een zelfde toekomstig zorg- en consumptieniveau kunnen rekenen.

Veranderingen op de hier genoemde terreinen hebben echter wel budgettaire consequenties. Zo draagt verruiming van de rentevrijstelling meer bij aan de korte-termijnbesparingen dan aan de pensioenbesparingen. Beperking van vermogenstoetsen tenslotte zal op zichzelf naar de mening van de WRR de spaarzaamheid niet sterk vergroten. Naast de hier genoemde kunnen er echter ook andere redenen zijn om zuinig om te springen met vermogenstoetsen, zoals bijvoorbeeld het aanmoedigen van individuele verantwoordelijkheid.

Beleggen van besparingen

De verschuiving van het evenwicht tussen de omvang van de consumptieve vraag en die van de produktie kan in beginsel op drie manieren worden opgevangen: er kan worden geïnvesteerd in binnenlandse produktie, waardoor de produktiviteit toeneemt; in de tweede plaats kan worden geïnvesteerd in binnenlandse produktiemiddelen, waarvoor te zijner tijd arbeidskracht wordt geïmporteerd; en tenslotte kan worden geïnvesteerd in buitenlandse produktie, terwijl te zijner tijd goederen worden geïmporteerd. Elk van de mogelijkheden zal hieronder kort worden besproken.

^{67]} G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*; inaugurale rede, Vrije universiteit Amsterdam, 23 mei 1990, blz. 13 e.v.

^{68]} Sociaal-Economische Raad, *Het nationale spaaroverschot*; Rapport van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) inzake het nationale spaaroverschot, rapport nr. 92/11, 's-Gravenhage, september 1992.

^{69]} Regels betreffende een heffing over vermogensoverschotten van pensioenfondsen, Tweede kamer, 1988/1989, 21 197.

Opgemerkt zij dat investering in staatsschuld in het bovenstaande rijtje niet voorkomt. Op dit ogenblik wordt een belangrijk deel van de pensioenbesparingen in staatsschuld belegd. Het is eerder wenselijk dat dit deel kleiner wordt dan dat het groter zou worden. Reden hiervoor is dat de overheidsuitgaven in meerderheid consumptief besteed worden⁷⁰. Een belegging in staatsschuld levert geen investering in toekomstige produktie op, maar eerder een lening bij de toekomstige producenten: toekomstige belastingbetalers zullen de schuld vereffenen.

Een belegging in staatsschuld kan vanuit de optiek van een individuele belegger functioneel zijn. Ook in juridische zin is er een verschil tussen het betalen van AOW-premie en het betalen van pensioenpremie die in staatsschuld belegd wordt. In economische zin is het verschil echter niet groot. In beide gevallen moeten toekomstige werkenden betalen: hetzij premie voor de AOW, hetzij belasting voor de aflossing van staatsschuld. De toename van de collectieve lasten, die vergrijzing op deze wijze met zich meebrengt, zal de economische groei onder druk zetten.

Ook afgezien van deze dynamiek kunnen pensioenfondsen op lange termijn een beter rendement behalen via risicodragende beleggingen dan via risicomijdende leningen.

Een gezondere economie vraagt eerder om verkleining dan om vergroting van de staatsschuld. Ook de Europese monetaire eenwording stelt eisen aan de sanering van de staatsschuld. Een beperking van de uitgaven is daarbij functioneler dan een cosmetische operatie. Juist de omvang van de pensioenbesparingen in Nederland geldt als credit bij de beoordeling van de omvang van de staatsschuld⁷¹.

De eerste hierboven genoemde manier om de toename van de consumptieve vraag in verhouding tot de produktie op te vangen, is te investeren in binnenlandse produktie. Volgens de Commissie van Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad blijven de investeringen in Nederland op dit moment achter bij het wenselijke niveau. De kosten van de vergrijzing vragen om een stijgende arbeidsparticipatie. Onder andere om deze hogere participatie te kunnen realiseren, zijn extra investeringen vereist⁷². De hogere participatiegraad in de verschillende economische scenario's veronderstelt deze investeringen.

Anderzijds zou binnenslands kunnen worden geïnvesteerd met het doel de produktiviteit te verhogen. Op deze wijze zou kunnen worden volstaan met een kleinere groep werkenden die een relatief grote groep niet-werkenden onderhoudt. In 'Een werkend perspectief' heeft de raad aangegeven waarom dit geen realistische optie is⁷³. Een hoge arbeidsproduktiviteit bij een ongunstige verhouding tussen de aantallen actieven en niet-actieven leidt tot hoge arbeidskosten. Als gevolg hiervan zal de stimulans om arbeid door kapitaal te vervangen steeds verder toenemen, waardoor een zichzelf versterkende ontwikkeling ontstaat. De verdelingsproblemen die de uitstoot van arbeid met zich meebrengt, zullen de economische ontwikkeling belemmeren. Een tweede probleem bij investering in produktiviteitsverhoging betreft de beschikbaarheid van goede beleggingsobjecten. Met de financiering van de oudedagsvoorziening zijn omvangrijke besparingen gemoed. Er is een grens aan de hoeveelheid produktiemiddelen die een in omvang achterblijvende beroepsbevolking kan hanteren.

⁷⁰] De overheid investeerde in 1989 slechts 1,8 procent van het netto nationaal inkomen.

⁷¹] A.L. Bovenberg en C. Petersen, 'Pensioenen en de internationale vergelijking van overheidsschuld', *Economisch Statistische Berichten*, 28 augustus 1991, blz. 863-867.

⁷²] Sociaal-Economische Raad, *Het nationale spaaroverschot*; Rapport van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) inzake het nationale spaaroverschot, rapport nr. 92/11, 's-Gravenhage, september 1992, blz. 49 e.v.

⁷³] WRR, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapport aan de Regering nr. 38, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1990. Zie ook: B.M.S. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, 'De valkuil van de sociale zekerheid'; *Economisch Statistische Berichten*, 27 oktober 1982, 67e jaargang.

De tweede genoemde mogelijkheid is investering in binnenlandse productiemiddelen, waarvoor te zijner tijd arbeidskracht wordt geïmporteerd. Ook deze optie is weinig realistisch. Het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten kan tot sociale en culturele spanningen leiden, zoals het verleden heeft laten zien. De kans op zulke spanningen is kleiner als het arbeidskrachten betreft uit andere westerse landen, doch deze kampen met gelijksoortige demografische problemen als Nederland. Mogelijke exporteurs van arbeid zijn landen met een relatief jonge bevolking. Deze zullen echter waarschijnlijk niet de arbeidskrachten leveren die voldoen aan de opleidingseisen die de Nederlandse arbeidsmarkt stelt. Het is niet te verwachten dat import van arbeidskracht de demografische problemen zal kunnen oplossen (zie ook hoofdstuk 4). In de ontwikkelingslanden zou de 'brain drain' die het gevolg zou zijn van zo'n toekomstige immigratiepolitiek de groei belemmeren. Immigratie van arbeidskracht heeft immers tot gevolg dat het exporterende land opleidingskosten betaalt zonder dat de betreffende arbeidskrachten daar productief worden.

De derde mogelijkheid om het probleem van de groeiende consumptie bij een stagnerende groep werkenden op te vangen, is het investeren in buitenlandse productie, terwijl te zijner tijd goederen worden geïmporteerd. Op dit ogenblik kan circa 15 procent van het overschot op de lopende rekening worden verklaard als 'vergrijzingsreserve' in het buitenland. Deze buitenlandse 'vergrijzingsreserve' zou tot 2015 kunnen verviervoudigen ⁷⁴.

Te verwachten valt dat veel westerse landen te maken zullen krijgen met de problemen van de vergrijzing. In de ons omringende landen ligt in veel gevallen meer dan hier de nadruk op het omslagstelsel bij de financiering van de oudedagsvoorziening. Het gevaar van stagnatie van de groei als gevolg van de vergrijzing in deze landen is daarom niet denkbeeldig. Met besparingen binnen Europa lopen we het risico de bestaande spaartekorten in andere landen te subsidiëren ⁷⁵.

Landen met een relatief jonge bevolking hebben wèl het arbeidspotentieel dat investeringen kan doen renderen, zodat te zijner tijd produkten kunnen worden geïmporteerd ⁷⁶. Zowel in de ontwikkelingslanden als in het voormalige Oostblok bestaat een grote behoefte aan kapitaal. Sommigen bepleiten daarom extra investeringen in deze landen ⁷⁷. Ook het ontwikkelen van duurzame productieprocessen zal extra kapitaal vragen. Juist wanneer industrialisatie zich op mondiale schaal zal gaan voltrekken, is zorg voor duurzame productieprocessen van cruciaal belang, ook voor de ontwikkelde landen.

Toch zijn aan investeringen in ontwikkelingslanden belangrijke risico's verbonden. In de eerste plaats kan arbeid overvloedig aanwezig zijn, maar gekwalificeerde arbeid niettemin schaars zijn. Het voormalig Oostblok biedt in dit opzicht betere vooruitzichten dan bijvoorbeeld Afrikaanse landen. In de tweede plaats is het gevaar van politieke instabiliteit groot, zeker op de lange termijn die met de oudedagsvoorziening is gemoeid. Het is allerm minst zeker dat economieën die zich mede op kosten van buitenlandse investeringen hebben ontwikkeld, dan wel daarin hebben gefaald, bereid zullen zijn de aangegane schulden ook daadwerkelijk af te betalen.

Daarnaast is er het probleem dat de behoeften van consumenten in vergrijzende economieën zich vooral zullen toespitsen op het verlenen van persoonlijke

⁷⁴] J.A. Bikker, *Lopende rekening en demografische onzekerheid*; De Nederlandse Bank, Onderzoeksrapport WO&E nr. 9212, Amsterdam, 1992.

⁷⁵] D.J. Wolfson, 'The scope for fiscal policy in the European Community'; in: D.E. Fair en C. de Boissieu (red.), *Fiscal policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe* 361-382.

⁷⁶] H.P. van Dalen, *Economic policy in a demographically divided world*; dissertatie Erasmus universiteit Rotterdam, 1991, hoofdstuk 4.

⁷⁷] B.M.S. van Praag en H.P. van Dalen, *Aging and social change*; Erasmus universiteit, paper IIASA-conferentie, mei 1992. *The economist*; 20 juni 1992, op. cit. A.L. Bovenberg, 'Overvloed en onbehagen; sparen en investeren in Nederland'; *Economisch Statistische Berichten*, 6 februari 1991, blz. 144-148.

diensten. Import van goederen komt aan deze behoeften niet tegemoet. Denkbaar is een ontwikkeling waarbij de zittende bevolking zich in relatief sterke mate toelegt op het verlenen van diensten. Het tekort aan goederenproductie kan dan worden geïmporteerd.

Het gaat bij de besparingen in het buitenland om een accentverschuiving, niet om het afroepen van een renteniersmaatschappij. Besparingen in het buitenland mogen niet ten koste gaan van investeringen in eigen land, voor zover die een goed rendement kunnen opleveren. Gegeven de noodzaak voor vergrijzende landen om voor de lange termijn op macro-niveau te sparen in ontwikkelingslanden, ligt in het vinden van renderende beleggingsobjecten en in het hanteren van de genoemde risico's een uitdaging voor individuele en institutionele beleggers. Daarvoor is een grotere beleggingsvrijheid nodig dan nu voor pensioenfondsen bestaat. De beperkingen aan de beleggingsvrijheid zijn in het verleden opgelegd met het doel zo solide mogelijke beleggingen te realiseren. Mogelijk vereist een solide belegging in de toekomst juist een grotere vrijheid binnen nieuw vast te stellen grenzen.

Samenvattend kan worden gesteld dat toenemende besparingen nodig zijn wegens de vergrijzing en wegens het verminderende accent op de collectieve, via omslag gefinancierde pensioenen. Er is derhalve weinig reden het sparen te ontmoedigen. Hoewel binnenlands een toename van de investeringen wenselijk is, zal deze toename waarschijnlijk slechts een deel van de extra besparingen absorberen. Beleggingen in het buitenland, met name in zich ontwikkelende, jonge economieën zijn daarom eveneens nodig. Deze beleggingen kunnen rendabel zijn, maar zijn niet zonder risico's.

6.4 Conclusie

De vergrijzing zal leiden tot een stijging van de kosten van de ouderdagsvoorziening. Het effect van de vergrijzing werkt sterk door in de AOW, de VUT en de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Bij de aanvullende pensioenen is het effect van de vergrijzing beperkt dankzij de toegepaste kapitaaldekking. Maar door de financiering van de backservice hebben de aanvullende pensioenen ook een omslagelement, dat wel gevoelig is voor de vergrijzing.

Naast de vergrijzing werken echter ook andere effecten door. Bij de AOW is dit allereerst het uitgangspunt dat het huidige koppelingsbeleid wordt voortgezet. Deze koppeling biedt op de lange termijn geen welvaartsvastheid. In mindere mate werkt ook de veronderstelling door dat de arbeidsparticipatiegraad niet onveranderd laag zal blijven. Deze twee effecten compenseren veel van de demografisch bepaalde stijging.

Bij de aanvullende pensioenen werkt naast de vergrijzing eveneens de veronderstelling over de koppeling door. Hierdoor groeit de pensioengrondslag harder dan de gemiddelde lonen. De lastenstijging ten gevolge van de vergrijzing wordt hierdoor versterkt. Zelfs zodanig dat de kostenstijging die op het eerste gezicht mocht worden verwacht bij de omslagregeling AOW bijna volledig op de aanvullende pensioenen wordt afgewenteld. De kosten van de aanvullende pensioenen worden verder in sterke mate bepaald door de rendementsontwikkeling en de reële loongroei. Voor deze kosten geldt juist dat een gunstige economische ontwikkeling de demografisch bepaalde kostenstijging versterkt. Dat betekent dat bij een gunstige economische ontwikkeling een meer dan evenredig deel van de groei moet worden gereserveerd voor de ouderdagsvoorziening, zodat een minder dan evenredig deel voor consumptie beschikbaar is.

Bij de VUT en arbeidsongeschiktheidsregelingen werken naast de vergrijzing de effecten van veronderstelde (beleids)veranderingen door die de instroom in deze regelingen beperken. Net als bij de AOW compenseren deze veranderingen veel van de effecten van de vergrijzing.

De berekeningen van de raad bevestigen in grote lijnen de resultaten die de Commissie-Drees indertijd gevonden heeft.

De uiteindelijke omvang van de stijging van de lasten is nog met veel onzekerheid omgeven, zowel door demografische onzekerheid als door onzekerheid over de economische ontwikkeling en ingrepen in uittredingsregelingen. De demografische onzekerheid geldt vooral op de lange termijn. De premie voor de AOW is het meest gevoelig voor onzekerheid over de demografische ontwikkeling. Die voor de VUT en de aanvullende pensioenen zijn vooral gevoelig voor onzekerheden in de economische ontwikkeling en het gevoerde beleid. Ook bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen speelt de demografische onzekerheid een secundaire rol.

Hoewel de kostenstijging als gevolg van de vergrijzing het totaalbeeld van de kosten van de uittredingsregelingen bepaalt, wordt dus de onzekerheid over de omvang van de totale kostenstijging in de eerste plaats bepaald door eventuele ingrepen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en door onzekerheid over de loon- en rendementsontwikkeling bij de aanvullende pensioenen.

De onzekerheidsmarge is al op vrij korte termijn relatief groot. Op dit punt wijken de resultaten van de WRR af van die van de Commissie-Drees. Waar de totale kosten van AOW, VUT en aanvullend pensioenen nu ongeveer 20 procent van de loonsom vragen, zal dit in 2005 tussen de 20 en 30 procent zijn, een marge van 10 procentpunten. In 2030 zullen de kosten tussen de 20 en 33 procent liggen. Deze marge is nauwelijks groter dan in 2005. Wanneer de kostenstijging op de lange termijn meevalt, is dit vooral een gevolg van de collectieve armoede in het 'Global Shift' scenario. Deze armoede wordt voortgezet in sobere pensioenrechten.

Als gevolg van de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling bestaat er ook de nodige onzekerheid over de noodzaak en effectiviteit van te nemen maatregelen. In het licht van de verwachte lastenstijging zijn in paragraaf 6.3 drie keuzevragen opgeworpen.

In de eerste plaats is er de keuze tussen individueel en collectief. Hogere lasten op collectief niveau hebben een aantal ongewenste consequenties. Voortzetting van de huidige koppeling aan de CAO-lonen zorgt ervoor dat de lasten van de oudedagsvoorziening naar de private sfeer verschuiven. Het collectieve deel van de oudedagsvoorziening, de AOW, zal daardoor tot 2010 een afnemend deel van de verdiende inkomens vragen.

Als de lasten van de oudedagsvoorziening naar de private sfeer verschuiven, worden ze in beginsel in hun totaliteit niet of nauwelijks lager. Maar de verstoringen voor de economie verminderen wel. Bovendien ontstaat hierdoor de mogelijkheid om de voorziening voor de oude dag meer af te stemmen op de individuele situatie.

Daar staat echter tegenover dat de inkomensongelijkheid bij ouderen zal toenemen. Niet iedereen is immers in staat rechten op aanvullend inkomen voor de oude dag op te bouwen. Een strikte voortzetting van de koppeling aan de CAO-lonen leidt op de lange termijn niet tot een welvaartsvaste uitkering. Aan de verschuiving van collectief naar individueel zijn daarom wel grenzen gesteld.

In de tweede plaats is er de keuze tussen intergenerationale en intragenerationele solidariteit. Het collectieve deel van de oudedagsvoorziening moet gefinancierd worden, maar de vraag is of dit in hoofdzaak door de jongeren, of mede door de uittredende baby-boomers moet gebeuren. De baby-boom generatie heeft door haar omvang slechts relatief lichte lasten gedragen van de zorg voor de belendende generaties. Daar staat tegenover dat deze generatie voor de eigen oudedagsvoorziening meer op zichzelf zal zijn aangewezen. Dankzij de besparingen voor aanvullende pensioenen bestaan hiertoe goede mogelijkheden. Daarnaast kan deze generatie een bijdrage leveren door later terug te treden uit de arbeidsmarkt.

Solidariteit is bij deze keuze niet zonder meer synoniem met nivellering van inkomensverschillen. Bij de keuze voor meer nadruk op intragenerationele solidariteit zijn het de baby-boomers met één aanvullend pensioen die de

rekening van de vergrijzing betalen. Intragenerationele solidariteit werkt nivellerend binnen de generatie van ouderen. De inkomensverschillen tussen jongeren en ouderen worden niet aangetast, hoewel jongere actieven doorgaans een hoger inkomen hebben dan gepensioneerden. Daar staat tegenover dat de inkomens van post-actieven in de komende decennia sterker zullen groeien dan die van actieven.

Solidariteit hoeft niet alleen in financiële zin te worden opgevat. Het draagvlak voor de uitredingsregelingen en de oudedagsvoorziening kan worden verbreed en het beroep erop kan worden verminderd als ouderen later uitreden uit het arbeidsproces. Deze verbeterde draagvlak/draaglastverhouding kan worden gebruikt om de collectieve basisvoorziening meer welvaartsvast te houden.

In de derde plaats is de vraag opgeworpen wat te doen met de toenemende besparingen voor de oudedagsvoorziening. Een accentverschuiving in de richting van aanvullende pensioenen en individuele voorzieningen vergroot namelijk de toch al hoge pensioenbesparingen van de baby-boom generatie. Dat betekent dat de fiscale faciliteiten voor deze besparingen van groot belang zijn. Daarnaast doet zich de vraag voor of deze besparingen ook op een zinvolle wijze kunnen worden belegd. Binnen de vergrijzende westerse wereld zijn deze mogelijkheden beperkt. Er is een grens aan de hoeveelheid produktiemiddelen die een vergrijzende bevolking kan bemannen. Ook belegging in staatsschuld levert, althans onder de huidige omstandigheden, geen reële investeringen op. Wereldwijd is er in de toekomst echter voorlopig nog een grote behoefte aan risicodragend kapitaal. Dat betekent dat Nederland in toenemende mate zou moeten investeren in landen met een jonge bevolkingsopbouw, omdat daar te zijner tijd het produktiepotentieel voor onze consumptie zal liggen. Veelal betreft het hier ontwikkelingslanden. Deze investeringen staan ten dele naast die in het kader van de huidige ontwikkelingssamenwerking en zijn niet zonder risico's.

Uit de bovengenoemde keuzevragen kunnen enkele beleidsconsequenties worden afgeleid. Er zijn voor de overheid drie duidelijke beleidsinstrumenten, namelijk het te voeren koppelingsbeleid, de heffing van AOW-premie over het inkomen van gepensioneerden en een eventuele verhoging van de AOW-leeftijd. Op deze instrumenten wordt hieronder ingegaan. Daarnaast zijn er instrumenten die niet alleen de overheid, maar ook en vooral de sociale partners aangaan. Hieraan wordt eerst kort aandacht besteed.

Er is gewezen op de mogelijkheid om meer flexibiliteit aan te brengen in de aanvullende pensioenregelingen, zodat deze meer op de individuele situatie kunnen worden afgestemd. In de eindloonregelingen, thans de meerderheid van de pensioenregelingen, kunnen elementen van het opbouwsysteem en het beschikbare premiesysteem worden geïntroduceerd, waardoor enerzijds de kosten overzichtelijker worden en anderzijds de individuele aanspraken duidelijker. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mogelijkheid tot uitruil tussen rechten op ouderdomspensioen en rechten op nabestaandenpensioen. Alleenstaanden en werkende partners kunnen zo in staat worden gesteld het gat in hun oudedagsvoorziening op te vullen dat ontstaat door een voor hen ontbrekende AOW-onderbouw.

Daarnaast is gewezen op het belang van een stijgende participatiegraad. Vooral bij ouderen bestaat een omvangrijk arbeidspotentieel dat onvoldoende wordt benut. De VUT zal niet in de huidige vorm kunnen blijven bestaan. In de 'European Renaissance' en 'Balanced Growth' scenario's wordt verondersteld dat de sociale partners de VUT ingrijpend zullen beperken, waardoor het beroep hierop ongeveer gehalveerd wordt. Ook het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen zal moeten worden afgeremd. Zoals bekend, heeft de regering hiermee inmiddels een begin gemaakt.

Het eerste hierboven genoemde instrument is het koppelingsbeleid. Hiermee kunnen de lasten van de AOW op de lange termijn ingrijpend worden beïnvloed. Hoe terughoudender de koppeling, hoe meer de lasten van de vergrijzing worden afgewenteld op de aanvullende pensioenen. Een strikte voortzetting van de koppeling aan de CAO-lonen houdt de lasten van de AOW ook op langere termijn betaalbaar, zelfs bij een relatief oude bevolking en een slechts geringe stijging van de arbeidsparticipatie. Tegelijkertijd biedt deze koppeling op de lange termijn geen welvaartsvastheid: als de sociale minima worden uitgedrukt als quotiënt van het gemiddelde inkomen verliezen ze de helft van hun relatieve waarde. Op de lange termijn is daarom denkbaar dat naast het huidige koppelingsbeleid incidentele aanpassingen plaatsvinden.

Een ruimhartiger koppelingsbeleid kan de achterstand van de sociale minima op de gemiddelde inkomens verkleinen. De gevolgen voor de inkomensverdeling binnen de groep ouderen worden daardoor verzacht.

Een ruimhartiger koppelingsbeleid leidt echter tevens tot een stijging van de collectieve lasten. Het vereist daarom aanvullende maatregelen om deze lasten te dekken of te verminderen (zie het tweede en derde instrument).

Het tweede instrument is de verbreding van de heffingsgrondslag voor de AOW. Door de heffing van AOW-premie over het inkomen boven de AOW dragen ouderen naar draagkracht bij aan het basispensioen. Mede als gevolg van de verder gaande integratie van belasting en premies volksverzekering moet de AOW in toenemende mate worden gezien als een collectieve voorziening. Vanuit dit gezichtspunt is premieheffing bij gepensioneerden consequent. De premies voor de aanvullende pensioenen zijn niet belast, met als gevolg dat hierover ook geen AOW-premie wordt betaald. Maar ook over het uitgekeerde pensioen wordt nu geen AOW-premie betaald. Daardoor draagt dit inkomensbestanddeel in de huidige situatie in het geheel niet bij aan de AOW als collectieve voorziening. Premieheffing bij gepensioneerden zou er ook toe leiden dat het tariefverschil tussen actieven en ouderen vermindert. Daarmee wordt een oneigenlijke reden voor pensioensparen weggenomen.

Premieheffing voor de AOW over het bovenminimale inkomen van gepensioneerden verkleint de inkomensongelijkheid binnen de groep ouderen; het uitkeringsniveau kan dankzij de maatregel meer in de pas blijven met de gemiddelde inkomens. Tegelijkertijd worden de inkomensverschillen tussen ouderen en jongeren niet beïnvloed: het is een uiting van intragenerationele solidariteit. De intragenerationele solidariteit gaat in eerste instantie de baby-boom aan. Vanuit dit oogpunt zou met premieheffing bij gepensioneerden gewacht moeten worden tot na 2010. Dat komt goed uit, want voor 2010 zijn er nog geen echte financieringsproblemen bij de AOW. Ook de relatief ongunstige inkomenspositie van de huidige ouderen pleit er niet voor deze maatregel nu al te nemen. En ten slotte zou deze premieheffing op dit moment ook nog niet tot een sterke premiereductie voor de AOW leiden.

Na 2010 verandert de situatie. De AOW-lasten beginnen dan sneller te stijgen. Omdat de AOW-onderbouw in het pensioen vermindert en het aanvullend pensioen stijgt en omdat de gevolgen van ontbrekende pensioenregelingen en pensioenbreuken geleidelijk minder worden, stijgt het aanvullend pensioen veel sneller dan de verdiende inkomens. Daardoor zal ook het effect van premieheffing over de aanvullende pensioenen in de toekomst veel groter worden. Bij verbreding van de heffingsgrondslag kan waarschijnlijk tot circa 2030 de AOW-premie even hoog blijven als nu. Bij een relatief jonge bevolking kan zij zelfs lager worden.

De verbreding van de heffingsgrondslag kan worden gebruikt om een ruimhartiger koppelingsbeleid voor de AOW te financieren. De ontwikkeling van de AOW-premie bij een verbreding van de heffingsgrondslag en een ruimhartiger koppelingsbeleid komt sterk overeen met die bij een ongewijzigde premiegrondslag en een voortzetting van het huidige koppelingsbeleid. In het laatste geval zouden de inkomensverschillen tussen de ouderen van de toekomst groter zijn dan in het eerste.

Het derde instrument is een verhoging van de AOW-leeftijd voor de baby-boom generatie, dat wil zeggen vanaf 2010. Dit zou kunnen worden gezien als een bijdrage van de overheid aan het uitstel van het uitreden uit het arbeidsproces. Door uitstel van het tijdstip van uitreden kunnen actieven niet alleen langer bijdragen aan de AOW, maar ook kunnen ze langer aanvullend pensioen opbouwen.

Een dergelijke beleidswijzing moet echter lang tevoren worden aangekondigd opdat werkenden met het veranderde perspectief rekening kunnen houden. Bijvoorbeeld door meer te investeren in scholing of door nu al te sparen voor een overbrugging tot de nieuwe AOW-leeftijd.

Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd leidt tot een kostendaling bij de AOW en de aanvullende pensioenen, maar tot een kostenstijging bij de VUT en de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Per saldo is een verhoging van de AOW-leeftijd alleen zinvol als de participatiegraad van ouderen flink stijgt en als het uitkeringsniveau van vervangende regelingen (VUT en WAO) lager is dan nu. Als aan deze voorwaarden niet is voldaan, kan de maatregel averechts uitwerken.

De afweging tussen de genoemde instrumenten is vooral een politieke. Bij deze afweging gelden de volgende overwegingen. Tot 2010 is de kostenstijging van de totale oudedagsvoorziening beperkt, als tenminste wordt ingegrepen in de verzorgingsstaat zoals in de twee in dit opzicht gunstige scenario's van het Centraal Planbureau wordt verondersteld. Daarna stijgen de kosten van de oudedagsvoorziening vrij snel, zodat voor de langere termijn wellicht aanvullende maatregelen nodig zijn.

Bedacht moet worden dat de instrumenten weliswaar tegelijk gebruikt kunnen maar niet hoeven worden: nadruk op de ene maatregel kan een andere overbodig maken. Zo geeft bijvoorbeeld een verbreding van de heffingsgrondslag voor de AOW-premie de mogelijkheid tot een ruimhartiger koppelingsbeleid bij de AOW, maar er is geen causaal verband tussen deze beide.

Een eerste invalshoek bij de beoordeling vormen de collectieve lasten. Een strikte voortzetting van het huidige koppelingsbeleid en een verhoging van de pensioenleeftijd beperken beide de collectieve lasten. In het ene geval doordat de AOW-uitkering achterblijft op het gemiddelde loon, in het andere doordat de AOW-uitkering later ingaat (mits het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt beperkt). De collectieve lasten worden door een verbreding van de heffingsgrondslag niet lager, maar omdat ze meer terecht komen bij post-actieven worden de nadelige economische effecten ervan minder voelbaar.

Een tweede invalshoek betreft de verdeling van inkomen. Een strikte voortzetting van de koppeling aan de CAO-lonen en een verbreding van de heffingsgrondslag leiden tot een herverdeling van uitkeringen c.q. lasten ten opzichte van de huidige situatie. Een strikte voortzetting van de koppeling leidt tot een relatieve verarming van die ouderen die (nagenoeg) alleen op de AOW zijn aangewezen en tot een stabilisatie van de lasten voor de actieven. Een verbreding van de heffingsgrondslag leidt tot inkomensnivellering binnen de groep ouderen, zeker als met deze maatregel een meer welvaartsvast koppelingsbeleid wordt gefinancierd. Het zijn in dit geval vooral de ouderen met een aanvullend pensioen die de rekening betalen.

Een derde invalshoek is de verhouding tussen de aantallen actieven en niet-actieven. Strikte voortzetting van de koppeling en verbreding van de heffingsgrondslag veranderen niets aan deze verhouding. Deze instrumenten leiden slechts tot een andere verdeling van de problemen. Een uitstel van de uitreding draagt daarentegen bij aan een vergroting van het draagvlak en een verkleining van de draaglast. Het is daarmee het meest substantiële beleidsinstrument. De keuze om dit uitstel te bewerkstelligen via een verhoging van de AOW-leeftijd is echter ook riskant: dit veronderstelt een succesvol ingrijpen in vervangende uitredingsregelingen.

Tenslotte heeft elk instrument eigen specifieke kenmerken.

Voortzetting van het huidige koppelingsbeleid lijkt een gemakkelijke oplossing. Maar als de achterstand van de AOW op het gemiddelde inkomen voortdurend groeit, zal ook de druk toenemen om te komen tot incidentele correcties. Van de flexibiliteit die ontstaat doordat de situatie van jaar op jaar kan worden beoordeeld, blijft dan weinig over. De financieringsproblemen van de vergrijzing worden vooral afgewenteld op die ouderen, die grotendeels op de AOW zijn aangewezen.

Premieheffing over het inkomen boven de AOW gaat eveneens ten koste van de inkomenspositie van ouderen, zij het dat de minimuminkomens daarbij worden ontzien. De inkomensongelijkheid binnen de groep gepensioneerden neemt hierdoor af, maar de inkomensongelijkheid tussen werkenden en ouderen neemt (*ceteris paribus*) toe. De geleidelijke groei van de pensioenuitkeringen zet echter de trend voor een afnemende ongelijkheid tussen gepensioneerden en werkenden en kan dit effect compenseren.

Verhoging van de AOW-leeftijd is een weinig flexibel instrument om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen. Omdat geleidelijkheid gewenst is, moet deze verhoging vroegtijdig worden aangekondigd en is een lange overgangperiode noodzakelijk. Dit betekent dat beslissingen moeten worden genomen op een moment dat nog niet vast staat of deze noodzakelijk of zelfs wenselijk zijn. De demografische onzekerheid heeft vooral invloed op de kosten van de AOW. De AOW maakt een afnemend deel uit van de totale oudedagsvoorziening. Alleen bij een flinke toekomstige economische groei stijgen de totale lasten van de oudedagsvoorziening sterk als gevolg van de stijgende pensioenlasten. Ook alleen in die situatie kan worden voldaan aan de beide voorwaarden voor succes: een hogere arbeidsparticipatie van ouderen en een beperking van het niveau van alternatieve uitkeringen.

Concluderend kan worden gesteld dat de toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn, maar dat het risico van zeer sterke kostenstijgingen in de totale lasten van de oudedagsvoorziening reëel aanwezig is, ook al op relatief korte termijn. De grote risico's liggen echter niet zozeer bij de AOW, maar vooral bij de aanvullende pensioenen. De mogelijke maatregelen om deze kostenstijging het hoofd te bieden hebben een beperkte effectiviteit. Dat geldt zowel voor een stijging van de participatiegraad om de veranderende draaglast/draagvlakverhouding te verbeteren, als voor specifieke ingrepen in de oudedagsvoorziening.

7.1 Inleiding

De zorgsector is bij uitstek gevoelig voor demografische ontwikkelingen. Enerzijds zal de vergrijzing leiden tot veel meer vraag naar zorgvoorzieningen en anderzijds zal door de ontgroening het arbeidsaanbod sterk dalen. Deze twee ontwikkelingen zullen apart worden behandeld in de paragrafen 7.2 en 7.3. De financiële implicaties hiervan komen in paragraaf 7.4 aan de orde.

Dit hoofdstuk beperkt zich uitdrukkelijk tot de gevolgen van ontgroening en vergrijzing, met name op de langere termijn. Uiteraard is de raad zich ervan bewust dat de zorgsector zich op korte termijn vooral met andersoortige vragen ziet geconfronteerd, in het bijzonder op het punt van de beheersbaarheid van de kosten. Deze zaken komen hier slechts aan de orde voor zover ze relevant zijn vanuit het gehanteerde demografisch perspectief.

Zoals in eerdere hoofdstukken is uiteengezet, is het verouderingsproces een onomkeerbaar verschijnsel. Door de verbeterde gezondheidszorg is de sterfte op jonge en middelbare leeftijd afgenomen. Een aanzienlijk deel van de bevolking zal ooit de leeftijd bereiken die vroeger alleen aan de zeer sterken was voorbehouden. Volgens de sterftetafels van 1900 had een pasgeboren man een kans van 14 procent om 80 jaar te worden; in 1950 was die kans gestegen tot 35 procent en in 1985 tot 36 procent. Voor vrouwen zijn de overlevingskansen tot 80 jaar 17, respectievelijk 40 en 61 procent in de genoemde jaren ¹. Dit heeft gevolgen voor de sociale positie van ouderen. De zogenaamde derde levensfase, waarin men geen betaalde arbeid meer hoeft te verrichten, maar nog wel op tal van wijzen aan het maatschappelijk leven kan deelnemen, duurt tegenwoordig gemiddeld 15 à 20 jaar ². Volgens de sterftetafels van 1985 hebben pasgeborenen een kans van 80 à 90 procent om ooit in de derde levensfase terecht te komen ³. Hoewel met betrekking tot de levensverwachting belangrijke verbeteringen zijn bereikt, geldt nog steeds dat de ouderdom met gebreken komt. Vreemd genoeg wordt uit de literatuur niet duidelijk of de gezondheidstoestand van ouderen in de loop der tijd is verbeterd ⁴. Wel is duidelijk dat gezondheidsproblemen tegenwoordig veel meer dan vroeger in de laatste levensfase zijn geconcentreerd. Groei van het aantal ouderen betekent dan ook groei van het aantal mensen met ziekten of functiebeperkingen. Het overgrote deel van deze groep zal vroeg of laat een beroep doen op een of andere vorm van ouderenzorg.

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of de verouderende samenleving in staat en bereid zal blijven, te voldoen aan de groeiende behoefte aan zorg. In de jonge samenleving van het begin van deze eeuw kon de zorg voor hulpbehoevende ouderen in eigen kring worden opgevangen. Hoewel het gebruikelijk was dat kinderen de zorg voor hun ouders op zich namen, waren driegeratiehuishoudens betrekkelijk zeldzaam, omdat de noodzaak ertoe slechts zelden ontstond ⁵. Wanneer ouderen geen familie hadden, namen religieuze organisaties, lokale overheden en soms bureaus of huishoudelijk personeel de verzorging op zich ⁶.

¹] Opgave van het NIDI.

²] G.J. Kronjee, *Veranderingen in de levenscyclus, demografische veroudering en collectieve sociale uitgaven*; ISOR, Utrecht, 1991, blz. 40.

³] Zie noot 1.

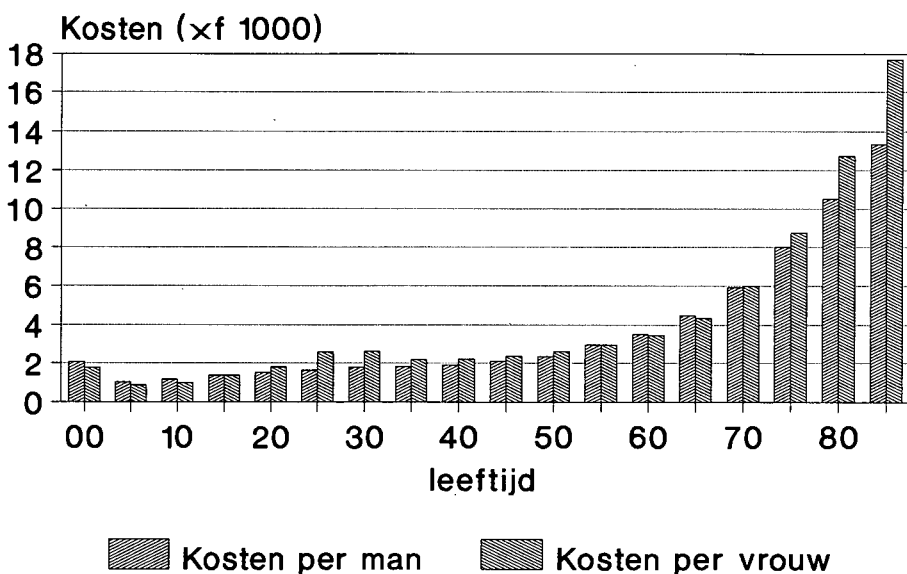
⁴] J.F. Fries, 'Aging, natural death and the compression of morbidity'; *New England Journal of Medicine* 303 (1980), blz. 130-135; Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg. *Thuiszorg en eerstelijnszorg: Achtergronden, deel 2*; Bohn Stafleu van Loghum, Houten/Zaventem, 1992.

⁵] J.M. Timmermans, 'Veranderingen in de zorg voor ouderen'; *Senior* 37 (1991), nr. 1, blz. 2-5; G.J. Kronjee, op. cit., blz. 91.

⁶] J. Everts, 'De huisvesting en verzorging van bejaarden'; *Economisch Statistische Berichten* 9-2-1944, blz. 77-80.

Tegenwoordig is dat anders. Zoals later in dit hoofdstuk zal blijken, zullen de ouderen van de toekomst veel minder jonge verwanten hebben dan die van nu. De naoorlogse baby-boom blijft voor 16 à 23 procent kinderloos, terwijl dit binnen de generatie van hun ouders slechts voor 10 procent gold ⁷. Zelfs als we veronderstellen dat een deel van de baby-boom generatie kans zal zien om via alternatieve netwerken in hun behoefte aan zorg te voorzien, dan nog lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat zij meer dan hun ouders behoefte zullen hebben aan professionele hulp (hulp geleverd door vakkrachten die voor hun werkzaamheden loon ontvangen). Echter, ook in het aanbod van professionele hulp zullen de effecten merkbaar zijn van de ontgroening. De gezondheidszorg is één van de sectoren waar van oudsher een groot percentage jongeren werkzaam is. In het jaar 2000 zal het aantal 17-jarigen met een derde zijn vermindert ten opzichte van 1980. Het zal dus steeds moeilijker worden om nieuwe werknemers te werven voor de zorgsector.

Figuur 71 Kosten voor gezondheidszorg per persoon in verschillende leeftijdsgroepen, 1988



Bron: Koopmanschap e.a., 1991.

Niet alleen het tekort aan arbeidskrachten is een probleem. Ook de kosten van zorg stijgen bij een vergrijzende bevolking. Dat wordt duidelijk uit figuur 7.1, die is ontleend aan onderzoek van de Erasmus Universiteit ⁸. De figuur vergelijkt de totale kosten voor gezondheidszorg in verschillende leeftijdsgroepen. Het gaat hier niet alleen om strikt medische zorg, zoals ziekenhuiszorg en huisartsenhulp; ook posten als verpleeghuizen, gezinszorg en hulpmiddelen zijn in het onderzoek betrokken. Het is duidelijk dat ouderen duurder zijn dan jongeren: de gemiddelde 85-plusser heeft voor bijna f 18.000 per jaar aan zorgvoorzieningen nodig, negen maal zoveel als het bedrag dat nodig is voor iemand tussen 40 en 50 jaar.

⁷] Opgave CBS op basis bevolkingsprognose 1991. Historisch gezien is deze lage kinderloosheid overigens niet bijzonder: ook de generatie die is geboren in het begin van deze eeuw is voor bijna 20 procent kinderloos gebleven.

⁸] M.A. Koopmanschap, L. van Roijen en L. Bonneux, *Kosten van ziekten in Nederland*; Instituut Maatschappelijke Gezondheidszorg/ Instituut voor Medische Technology Assessment, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1991.

7.2 Veroudering en de vraag naar zorg

7.2.1 Hulpbehoeften

In elke samenleving bestaan arrangementen waarbij de zorg voor hulpbehoevenden is geregeld. In de meeste gevallen betreft het hier ouderen. Veelal zijn deze regelingen informeel, bijvoorbeeld binnen familie, geloofs- of dorpsgemeenschap. Ook in Nederland heeft deze situatie van oudsher bestaan; nog altijd wordt veel zorg op informele basis verstrekt. Daarnaast heeft zich sinds het einde van de 19de eeuw geleidelijk ook een geprofessionaliseerde ouderenzorg ontwikkeld, die zowel intra- als extramuraal voorzieningen kent. Onder ouderenzorg wordt hier verstaan: hulp van medische en niet-medische aard welke tot doel heeft beperkingen in het functioneren van ouderen op te heffen of te compenseren. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten als behandeling, begeleiding, verpleging, lichamelijke en huishoudelijke verzorging en revalidatie. Hulp kan door beroepskrachten zowel als door leken worden geboden. De betreffende voorzieningen behoeven overigens niet uitsluitend op ouderen te zijn gericht.

Om de vraag naar zorg te beschrijven is het niet voldoende het gebruik van zorgvoorzieningen te meten. Daarvoor bestaan twee redenen van uiteenlopende aard. In de eerste plaats geldt dat soms, bijvoorbeeld wanneer er wachtlijsten zijn of gebruiksbeperkingen, de vraag groter is dan het gebruik. In de tweede plaats kan ook sprake zijn van onnodig gebruik van voorzieningen. Dit kan enerzijds worden gestimuleerd doordat de prijs die de consument betaalt lager is dan de werkelijke kosten. Anderzijds ontvangen zorgverleners in bepaalde situaties financiële en andere prikkels om het gebruik van hun voorziening zoveel mogelijk aan te moedigen. De beschikbaarheid en de toegankelijkheid van voorzieningen vormen zo belangrijke factoren die het gebruik ervan mede kunnen beïnvloeden. Als de overheid het gebruik van voorzieningen wil beperken, is beperking van het aanbod een van de mogelijke instrumenten.

Noch behoefte-onderzoek, noch onderzoek naar het feitelijk gebruik geven dus een zuiver beeld van de vraag hoeveel zorg ouderen nu werkelijk nodig hebben. Toch is het in het licht van de op lange termijn te verwachten demografische ontwikkelingen van groot belang, een inzicht te hebben in de toekomstige vraag naar ouderenzorg. Dit inzicht kan het best worden verkregen door na te gaan welke feitelijke mogelijkheden ouderen nog hebben om voor zichzelf te zorgen. Daartoe is een analyse uitgevoerd op gegevens van het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek 1991, een survey dat elke vier jaar wordt uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau en waaraan op verzoek van de WRR ditmaal enkele vragen zijn toegevoegd. Het survey telt ruim 3000 respondenten boven de 55 jaar. Personen in instellingen zijn niet ondervraagd. De respondenten beantwoordden onder meer vragen over de mate waarin zij hulp nodig hebben bij acht zogeheten huishoudelijke dagelijkse levensverrichtingen, zoals het bereiden van de maaltijd of schoonmaakwerkzaamheden. Personen die van minstens twee van deze activiteiten aangaven het nooit zelf te doen en het ook niet te kunnen, zijn voor de analyse als hulpbehoevend beschouwd. Of zij ook daadwerkelijk hulp ontvingen en, zo ja, van wie, is niet in de beschouwing betrokken.

Tabel 7.1 Determinanten van de kans om hulpbehoevend te zijn voor 55-plussers.

	Mannen	Vrouwen
percentage hulpbehoevend	34%	35%
Effecten van:		
leeftijd	+1,4%	+2,4%
alleen Lager Onderwijs	(basisgroep)	(basisgroep)
LBO, MAVO	-2,5%	-5,9%
MBO, HAVO	-10,0%	-1,5%
HBO	-7,5%	-12,8%
WO	-10,1%	
R-K godsdienst	+4,8%	+4,1%
gehuwd	(basisgroep)	(basisgroep)
gescheiden	+11,3%	+5,8%
verweduwd	-3,0%	+5,7%
nooit gehuwd	-3,7%	+10,6%

Bron: WRR.

De kans voor een persoon om hulpbehoevend te zijn, is vervolgens gerelateerd aan een aantal persoonlijke kenmerken, te weten leeftijd, opleiding, godsdienst en burgerlijke staat. Door de gekozen methode (een multivariate logit-analyse) kan het effect van elke variabele apart worden onderscheiden, dus los van interactie-effecten. Tabel 7.1 geeft de uitkomsten van de logitanalyse. Van alle mannen van 55 jaar en ouder blijkt 34 procent hulpbehoevend, van alle vrouwen 35 procent. De tabel laat ook zien dat ouderen vaker hulpbehoevend zijn dan jongeren: ieder jaar dat men ouder wordt stijgt de kans met 1,4 procentpunt voor de mannen en met 2,4 procentpunt voor de vrouwen. Over de periode tussen 55 en 85 jaar stijgt de kans om hulpbehoevend te zijn met enige tientallen procenten⁹. Een opvallend resultaat is dat rooms-katholieke ouderen ruim 4 procent vaker hulpbehoevend zijn dan het gemiddelde. Voor andere godsdiensten laat de analyse geen duidelijk effect zien. Wat hiervan de oorzaak kan zijn, is niet duidelijk. Misschien is de gezondheid van rooms-katholieken minder goed dan van anderen, maar het kan ook zijn dat hun inkomen lager is.

Hoger opgeleiden kunnen in het algemeen beter voor zichzelf zorgen: mannen en vrouwen van het hoogste opleidingsniveau hebben ongeveer 10 procent minder kans om hulpbehoevend te zijn dan mensen met alleen lager onderwijs. Ook bij de tussenliggende opleidingsniveaus is men minder hulpbehoevend. De verklaring voor dit verschijnsel is drieledig. Allereerst zijn hoger opgeleiden beter op de hoogte van methoden om zichzelf in het huishouden te handhaven. Ten tweede hebben hoger opgeleiden in het algemeen ook een hoger inkomen. Zij zijn hierdoor makkelijker in staat te investeren in apparatuur waardoor het huishouden minder moeite kost. Last but not least blijkt uit onderzoek dat de gezondheid van hoger opgeleiden in het algemeen beter is dan van laag opgeleiden¹⁰.

Het effect van de burgerlijke staat op de mate waarin men hulpbehoevend is, is niet eenduidig. Bij vrouwen hebben gehuwden de minste hulp nodig. Weduwen en gescheiden vrouwen hebben 6 procent vaker en alleenstaanden zelfs ruim 10 procent vaker hulp nodig dan gehuwden. Dit verschil kan niet worden toegeschreven aan leeftijdsverschillen tussen deze groepen, omdat in de analyse

^{9]} De effecten in de tabel gelden slechts bij benadering omdat het om een niet-lineaire analyse gaat.

^{10]} WRR, *De ongelijke verdeling van de gezondheid*; Voorstudies en achtergronden V58, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

WRR, *Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid*; Voorstudies en achtergronden V72, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1991.

voor leeftijd is gecontroleerd. Kennelijk is de gezondheidstoestand van vrouwen met een partner beter dan die van vrouwen zonder partner. Dat blijkt ook uit het feit dat hun sterftekansen lager zijn. Alleenstaande vrouwen zullen dus veel vaker dan gehuwde vrouwen moeten terugvallen op professionele hulp: niet alleen hebben zij vaker hulp nodig, maar ook ontbreekt de belangrijkste bron van informele zorg.

Bij de mannen komt een ander beeld naar voren. Weduwnaars en alleenstaanden hebben minder hulp nodig in het huishouden dan gehuwde of gescheiden mannen. Dit is in tegenspraak met gegevens over de gezondheidsverschillen naar burgerlijke staat. De oorzaak voor dit beeld moet misschien gezocht worden in de vraagstelling van de enquête: om als 'hulpbehoevend' te worden geclassificeerd moest een man aangeven een bepaalde activiteit nooit uit te voeren en dit ook niet te kunnen. Het is mogelijk dat de gehuwde mannen in de steekproef hun huishoudelijke capaciteiten hebben onderschat en dat zij uit het feit dat zij bepaalde taken nooit uitvoeren, te gemakkelijk hebben geconcludeerd dat zij het ook niet kunnen leren.

Concluderend kan worden gesteld dat het niet alleen de leeftijd is die bepaalt hoe zelfstandig ouderen zijn. Ook persoonlijke omstandigheden hebben, al dan niet via de gezondheid, een invloed. Hoger opgeleiden hebben weinig hulp nodig. Hun relatief beperkte gebruik van voorzieningen als gezinsverzorging ligt dus niet alleen aan de hogere eigen bijdrage of aan het feit dat zij makkelijker toegang hebben tot andere voorzieningen.

7.2.2 Toekomstige ontwikkelingen

In de vorige paragraaf werd een momentopname gegeven van de hulpbehoevendheid van ouderen. Om te kunnen schatten hoe de behoefte aan hulp en zorg zich in de toekomst zal ontwikkelen moet eerst worden nagegaan welke factoren die behoefte bepalen en hoe deze zich in het verleden hebben ontwikkeld. De vraag of ouderen tegenwoordig beter dan vroeger in staat zijn om voor zichzelf te zorgen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Het gaat hierbij namelijk niet uitsluitend om hun gezondheid, maar ook om de vraag of zij zelfstandig een huishouding kunnen voeren. Over beide aspecten bestaan verschillende inzichten.

In het algemeen wordt gesteld dat ouderen tegenwoordig gezonder zijn dan vroeger. In de trendstudie van het NIVEL, waarbij over een reeks van jaren gegevens zijn verzameld over de subjectieve gezondheid van respondenten, blijkt echter voor ouderen slechts een zwakke verbetering in de periode van 1974 tot 1988¹¹. Objectieve metingen over een langere periode bestaan niet. Natuurlijk is de levensverwachting in de loop van deze eeuw flink gestegen, maar zoals al in hoofdstuk 2 is betoogd, komt dit vooral door daling van de sterfte op jongere leeftijd. Er zijn aanwijzingen dat de zogeheten gezonde levensverwachting, zeker de laatste decennia, lang niet zo sterk is gestegen¹².

Het effect van medische behandeling op de gezondheid van ouderen is dubbelzinnig. Daling van de sterfte als gevolg van de ene aandoening betekent meer kans op een andere ziekte. In de loop van de tijd is de behandeling van infectieziekten bijvoorbeeld sterk verbeterd. De sterfte door deze oorzaak is dan ook verminderd. Mede hierdoor is het optreden van andere ziekten (kanker, harten vaatziekten) toegenomen¹³. Aangezien deze kwalen in het algemeen gepaard gaan met chronische functiebeperkingen zou het totale effect kunnen

¹¹] Stuurgroep Toekomstscenari's Gezondheidszorg, 1992, op. cit.

¹²] J.F. Fries, op. cit.

¹³] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Overledenen naar doodsoorzaak, leeftijd en geslacht*. diverse jaargangen.

zijn dat er wel meer ouderen in leven blijven, maar dat hun gezondheid minder is dan vroeger. Veel chronische ziekten hebben echter weinig consequenties voor het dagelijks functioneren.

De gezondheidstoestand van ouderen wordt niet uitsluitend beïnvloed door medische behandeling. Door verbeteringen in voeding, huisvesting en arbeidsomstandigheden zijn kwalen verdwenen die in het begin van deze eeuw nog veel voorkwamen (mijnwerkerslongen, rachitis). Er wordt zelfs gesteld dat de stijging van de levensverwachting slechts voor een klein deel wordt veroorzaakt door medische factoren¹⁴.

Wat betreft het zelfstandig wonen lijken niet-medische factoren inderdaad belangrijker dan medische. Door de opkomst van gebruikersvriendelijke huishoudelijke apparatuur en door comfortverhogende voorzieningen als centrale verwarming hebben ouderen minder snel dan vroeger hulp nodig. Ook allerlei infrastructurele voorzieningen hebben invloed op de zelfstandigheid van ouderen, bijvoorbeeld de nabijheid en de toegankelijkheid van winkels en het openbaar vervoer. Tenslotte, zoals al bleek in paragraaf 7.2.1, zijn opleiding en inkomen van belang: hoog opgeleide ouderen zijn in het algemeen minder hulpbehoevend en rijke ouderen kunnen gemakkelijker extra voorzieningen aanschaffen waardoor zij langer zelfstandig kunnen blijven.

De invloed van niet-medische factoren komt ook naar voren in een onderzoek uit 1958 naar de leefsituatie van ouderen¹⁵. In dit onderzoek wordt gesignaleerd dat vele ouderen in slechte omstandigheden verkeren. Zo had 6 procent van de geënquêteerde ouderen geen toilet, 30 procent alleen een toiletvoorziening buitenshuis, en beschikte slechts 5 procent van de ouderen over een bad en/of douche. Het onderzoek gaat ook in op de vraag of de ondervraagde ouderen baat zouden hebben bij opname in een tehuis. De onderzoekers hebben deze vraag door de enquêtrices laten beantwoorden, omdat zij vreesden voor 'een zodanige weerspanning (bij de ondervraagde bejaarden), dat het verdere vraaggesprek daarmee onmogelijk zou zijn gemaakt', indien deze vraag aan de bejaarden zelf zou zijn gesteld. De enquêtrices gaven aan dat 6,5 procent van de ondervraagden eigenlijk in een tehuis thuishoorde. Maar zeer vaak werd daarbij vermeld dat 'het oudje' of 'de oude baas' zich sterk tegen opname zou verzetten, ook als er duidelijk grote problemen bestonden.

In de enquête van Diederich is een vraag opgenomen naar de behoefte aan hulp, die na enige bewerking qua vraagstelling vergelijkbaar is met de vragen uit het AVO-onderzoek¹⁶. In tabel 7.2 worden de uitkomsten naast elkaar gezet. Hierbij moet echter wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt, omdat gegevens van verschillende enquêtes vaak moeilijk vergelijkbaar zijn. Kleine verschillen in vraagstelling leiden vaak al tot grote verschillen in uitkomsten, zelfs als dezelfde groep wordt ondervraagd. Voor deze specifieke vergelijking komt daar nog bij dat in 1958 veel minder ouderen in inrichtingen zaten dan in 1991. Dat zou er toe kunnen leiden dat in 1991 een gezondere groep is ondervraagd dan in 1958. Tezamen met de bestaande 'common wisdom' dat ouderen tegenwoordig gezonder zijn dan voorheen, leidt dit tot de voorzichtige verwachting dat in 1991 de hulpbehoevendheid van zelfstandig wonende ouderen zal zijn gedaald. Dit blijkt echter niet uit de cijfers in de tabel.

¹⁴] Th. McKeown, *The modern rise of population*; Edward Arnold, London, 1976.

¹⁵] J. Diederich, *Levensomstandigheden van bejaarden in kleinere en middelgrote gemeenten in Nederland*, Publikatie 20 van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk, Amsterdam, 1958.

¹⁶] Er moet worden gecorrigeerd voor leeftijd en urbanisatiegraad. Bovendien zijn Diederich's gegevens alleen voor mannen goed vergelijkbaar met de AVO-cijfers.

Tabel 7.2 Hulpbehoevendheid van bejaarden (65-plus) in 1958 en 1991 (in procenten)

Hulp nodig bij:	Mannen		Vrouwen	
	1958	1991	1958	1991
Opstaan en kleden	0,56	0,46	0,49	0,43
Wassen	0,29	0,92	0,55	0,65
Lopen	0,53	1,55	1,17	6,70
Eten	0,19	0,31	0,29	0
WC	0,08	0	0,06	0
Enkele dezer verrichtingen	2,91	2,16	6,47	4,54
Alles	1,04	2,16	2,03	2,38
Geen hulp nodig	94,40	92,43	88,94	85,31
Totaal	100	100	100	100

Bron: Berekend op basis van Diederich, op. cit., en AVO 1991.

Op het eerste gezicht wekt het verbazing dat de behoefte aan hulp niet is gedaald. Een verrichting als 'wassen' wordt door ouderen in 1991 zelfs als moeilijker ervaren dan in 1958, terwijl destijds de voorzieningen toch veel minder waren. Voor deze enigszins verrassende conclusie zijn drie verklaringen mogelijk. In de eerste plaats kunnen de bejaarden uit 1958 hebben behoord tot de sterksten van hun geboortecohort, terwijl in 1991 ook personen met een zwakere gezondheid bejaard konden worden. In de tweede plaats kan de definitie van een activiteit in de loop der jaren zijn veranderd. Dit zal vooral gelden voor 'wassen': de normen hiervoor zijn tussen 1958 en 1991 sterk verschoven. Verbetering in de voorzieningen is gepaard gegaan met strengere eisen aan de kwaliteit en aan de hygiënische verzorging.

Een derde verklaring voor de groei van de hulpbehoefte is dat de ondervraagde ouderen 'strategisch' antwoordden. De onderzoekers uit 1958 geven zelf aan dat vele ondervraagde ouderen zich sterk verzetten tegen opname in een tehuis. In 1991 is dat, hoewel voor velen nog steeds niet prettig, niet meer zo'n afschrikwekkend vooruitzicht. Het is dan ook voor de ondervraagden minder bedreigend toe te geven dat men een bepaalde activiteit niet zonder hulp kan uitvoeren. Vooral voor de activiteit 'lopen' zou dit de verklaring kunnen zijn dat ouderen in 1991 zoveel meer hulp nodig lijken te hebben dan in 1958. De subjectieve en objectieve gezondheid van ouderen is in die periode immers licht gestegen. Daar staat weer tegenover dat ouderen tegenwoordig vaker zelf de straat op moeten om bijvoorbeeld boodschappen te doen. In 1958 werd vaker aan huis bezorgd.

Hoewel de cijfers uit 1958 en 1991 dus niet echt goed vergelijkbaar zijn, kan uit tabel 7.2 voorzichtig worden geconcludeerd dat de geventileerde behoefte aan hulp van ouderen wordt beïnvloed door normen over wat nog een aanvaardbare situatie is en door de perceptie van ouderen van de kwaliteit van hulpverlening. Verbetering van de gezondheid en van de huisvesting, factoren die op zichzelf de zelfstandigheid vergroten, behoeven daardoor uiteindelijk niet te leiden tot een verminderd beslag op zorgvoorzieningen. De relatie tussen enerzijds hulpbehoevendheid en anderzijds beschikbaarheid van en beroep op zorgvoorzieningen is minder evident dan zij op het eerste gezicht lijkt, zeker als men de ontwikkeling hiervan over een langere periode beziet.

Een factor die in dit verband ook een rol speelt, met name vanwege het kostenaspect, is de verhouding tussen professionele en informele zorg. De meeste ouderen die op de een of andere manier hulp in de huishouding of bij de persoonlijke verzorging nodig hebben, ontvangen die hulp niet van een professionele kracht maar van familie, kennissen of burens. Professionele hulp wordt in het

algemeen alleen gegeven als er geen mogelijkheid is voor zulke informele hulp. Daarom is het belangrijk te weten of informele hulp in de toekomst in dezelfde mate beschikbaar zal zijn als nu.

In hoeverre het geven van informele hulp makkelijker of moeilijker zal worden, is onduidelijk. Er is al op gewezen dat bij ouderen tegenwoordig andere ziektebeelden voorkomen dan in het verleden. Chronische ziekten komen veel meer voor. De noodzakelijke kennis over zulke ziekten is vanzelfsprekend niet altijd aanwezig bij familieleden. Dat maakt het geven van informele zorg dus moeilijker en langduriger. Andere veel genoemde redenen waarom de omstandigheden voor informele hulp moeilijker zijn geworden, zijn bij nadere beschouwing niet goed te onderbouwen. Zo wordt wel gesteld dat door slechte huisvesting, grote geografische spreiding van families en door de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, de bereidheid om informele hulp te verlenen zou zijn verminderd. Op al deze redenen is echter wel wat af te dingen: de huisvesting is niet zo slecht, want de woonoppervlakte per Nederlander is flink gestegen sinds het begin van deze eeuw; niet de geografische afstand, maar de reistijd en -kosten zijn van belang voor de mogelijkheid voor kinderen om hun ouders te bezoeken; vrouwen besteden tegenwoordig, in uren gemeten, evenveel tijd aan betaalde arbeid als dertig jaar geleden, terwijl het eigen huishouden en de verzorging van kinderen minder tijd vragen¹⁷. Kortom, het lijkt niet helemaal juist om een veronderstelde afname van de bereidheid om zorg te verlenen alleen te wijten aan externe omstandigheden.

Toch kan wel met enige zekerheid worden gesteld dat het potentieel voor informele zorg in de toekomst zal afbrokkelen. De oorzaak moet niet worden gezocht in externe omstandigheden, maar in het feit dat de belangrijkste bron van informele zorg – de eigen kinderen – opdroogt. Het NIDI heeft berekend dat in het jaar 2030 de gemiddelde 65-plusser nog maar 1,5 broers of zusters zal hebben, terwijl dat er in 1984 nog 2 waren. Ook het percentage kinderloze ouderen zal stijgen¹⁸. Daarnaast neemt het aantal alleenstaande ouderen toe. Deze groep kan geen hulp ontvangen van de partner.

7.2.3 Vooruitberekeningen van het gebruik van zorg

Bij het maken van een vooruitberekening van het gebruik van zorgvoorzieningen concentreert men zich meestal op de formele sector. Dat is begrijpelijk, omdat in deze sector het grootste deel van de kosten omgaat. Bovendien zijn hierover veel gegevens beschikbaar. Toch kan, strikt genomen, bij een langetermijnvoorspelling de informele sector niet worden genegeerd. Het marktaandeel is immers veel groter, en er is een zekere substitutie mogelijk tussen de formele en de informele sector. Zo blijkt uit een onderzoek van het CBS dat van de zelfstandig wonende 65-plussers slechts 5 procent alleen hulp uit de formele sector ontvangt. Ruim 50 procent ontvangt uitsluitend informele hulp, of een combinatie van formele en informele hulp¹⁹.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 1989 een raming gemaakt van de kosten van de zorgsector ten behoeve van de formatie van het derde kabinet-Lubbers²⁰. De ramingsperiode is zo kort (tot 1993) dat het verantwoord is substitutie met de informele sector buiten beschouwing te laten en uitsluitend rekening te houden met de demografische ontwikkelingen. In deze raming komt het SCP tot een verwachte jaarlijkse kostenstijging met 0,71 procent. Daarnaast heeft het SCP ook een raming gemaakt waarin bovendien nog de

¹⁷] WRR, *Een werkend perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1990, tabel 2.3, blz. 60.

¹⁸] J. Bartlema, 'Kleinere families, verdwijnende verwanten en de zorg voor bejaarden'; *DEMOS*, jaargang 2, nr. 5, mei 1986, blz. 33-36.

¹⁹] CBS, *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking van 55 jaar en ouder in 1982, deel 2*; Voorburg/Heerlen, 1984, tabel 10.

²⁰] SCP, *Memorandum kwartaire sector 1989-1993*; SCP-cahier nr.71, Rijswijk, 1989.

gebruikstrend van de afgelopen periode is verwerkt; hier wordt een stijging met 0,94 procent per jaar verwacht.

In andere ramingen, die zich over een langere termijn uitstrekken, zijn meer variabelen betrokken dan alleen de demografische ontwikkelingen. Zo is het onderzoek van Vollerling een van de weinige waarin ook de informele en de commerciële zorgsectoren zijn betrokken²¹. Het verklarende model geeft een aantal interessante uitkomsten. Leden van grote huishoudens, bewoners van eigen woningen en personen met hogere inkomens blijken minder zorg te gebruiken. In kleine huishoudens (alleenstaanden en verweduwdens) wordt veel vaker dan gemiddeld formele niet-commerciële of informele hulp in de huishouding gebruikt, terwijl hogere inkomensgroepen en huiseigenaren vaker commerciële hulp (werksters) gebruiken. Hoewel Vollerling dus duidelijke verschillen constateert tussen bevolkingsgroepen in het gebruik van zorgvoorzieningen, is zij niet in staat om bij de voorspellingen rekening te houden met veranderingen in de relatieve omvang van de bevolkingsgroepen. Misschien is dat de reden dat in haar basisvarianten wel het totale gebruik van zorg verandert (het groeit omdat het aantal ouderen stijgt), maar de verdeling over categorieën ongeveer gelijk blijft. Onder de veronderstelling dat de inkomens stijgen met tien procent verandert de verdeling echter sterk. Het aandeel van formele niet-commerciële huishoudelijke hulp daalt en dat van commerciële hulp (werksters) stijgt. Bovendien zal het gebruik van persoonlijke verzorging dalen²².

Een derde vooruitberekening komt van het NIVEL, gemaakt ten bate van het scenario-onderzoek van de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG) over de eerstelijnszorg en de thuiszorg²³. Het NIVEL heeft een model geformuleerd dat vergelijkbaar is met dat van Vollerling en waarin het gebruik van verschillende zorgvoorzieningen (huisarts, fysiotherapeut, wijkverpleging, enz.) wordt verklaard uit kenmerken van de zorggebruiker. Voor de meeste zorgvoorzieningen concludeert het NIVEL dat mensen met een goede gezondheid en mensen met een hoge opleiding minder vaak tot de gebruikers behoren. In de trendramingen wordt rekening gehouden met een stijging van het opleidingsniveau en met een verbetering in de gezondheidstoestand. Vandaar dat in de trendramingen het gebruik van voorzieningen in het algemeen lager ligt dan in de ramingen die louter de demografische ontwikkelingen verdisconteren. Nieuw is dat het NIVEL-onderzoek ook gepoogd heeft rekening te houden met de invloed van het aanbod van voorzieningen op het gebruik. Dat is echter alleen goed geslaagd bij de fysiotherapie. De invloed van het aanbod is bij deze vorm van hulpverlening niet groot.

De conclusies uit de drie publikaties vertonen een redelijke mate van overeenstemming, gegeven de grote methodologische verschillen tussen de onderzoeken. Als het gebruik van zorg per leeftijdscohort gelijk blijft, zal het totale beslag op zorgvoorzieningen volgens alle onderzoeken stijgen met ongeveer een procent per jaar. In de jaren '80 is het budget voor de zorgsector echter minder hard gestegen dan op grond van demografische overwegingen was te verwachten. Vandaar dat lange-termijnberekeningen die ook deze trend verwerken, op een lagere groei uitkomen. Bij alle voorspellingen moet men echter rekening houden met de mogelijkheid dat normen inzake hulpbehoevendheid op de zeer lange termijn wezenlijk kunnen veranderen. Dit zou zowel tot een relatief groter als tot een relatief kleiner beslag op de zorgvoorzieningen kunnen leiden. Van belang in dit verband is ook de naar verwachting

²¹] J.M.C. Vollerling, *Care Services for the Elderly in the Netherlands; the PACKAGE model*, Thesis Tinbergen Instituut nr. 13; Amsterdam, 1991.

²²] J.M.C. Vollerling, op. cit., blz. 244 en 248.

²³] Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg, 1992, op. cit.

beperkte beschikbaarheid van informele zorg in de toekomst, een rechtstreeks gevolg van de gezinsverdunding.

7.3 Personeelsvoorziening in de zorgsector

7.3.1 De huidige situatie

Hoofdstuk 5 heeft duidelijk gemaakt dat op het gebied van de arbeidsmarkt in de toekomst de nodige problemen zijn te verwachten. De daar geschetste algemene ontwikkelingen zijn zeker ook van toepassing op de zorgsector. Er is echter een aantal specifieke omstandigheden die een nadere verkenning van de arbeidsmarkt in de zorgsector rechtvaardigen. Het grootste deel van de werkzaamheden wordt hier door jongeren uitgevoerd. Met name de categorie tot 30 jaar is sterk vertegenwoordigd²⁴. Dit betekent dat deze sector nu reeds met de gevolgen van de ontgroening te maken krijgt. De veroudering van de beroepsbevolking wordt hierdoor in de zorgsector sneller zichtbaar dan elders. Dit is mede een probleem omdat ten gevolge van de vergrijzing de gezondheids- en welzijnssector ook een groeisector vormen.

Juist de zorgsector kampt op dit moment al met een tekort aan bepaalde categorieën arbeidskrachten²⁵. Omdat de beroepsopleidingsperiode in deze sector vaak lang is, is zorgvuldige planning een noodzaak. Het belang hiervan is in het verleden nogal eens onderschat. Zo ontwikkelde zich in het recente verleden een tekort aan tandartsen tot een tandartsenoverschot, terwijl nu weer wordt gesproken van dreigende tekorten. Ook werd een teveel aan verpleegkundigen omgezet in een tekort. Dergelijke ontwikkelingen hebben overigens ook gevolgen van kwalitatieve aard. Ten tijde van de tekorten konden bijvoorbeeld verpleegkundigen met een werkervaring van nog geen twee jaar zonder verdere scholing soms reeds in aanmerking komen voor leidinggevende posities.

Het plannen van ontwikkelingen ten aanzien van de personeelsvoorziening is, gezien de kwalitatieve impact op microniveau, niet alleen een zaak van overheden, maar ook van individuele organisaties. In de zorgsector bestaat nauwelijks enige traditie op het gebied van personeelsbeleid. Er is aangetoond dat falend personeelsbeleid ertoe leidt dat potentieel geïnteresseerden een andere betrekking kiezen. Tevens is sprake van een sterk verloop²⁶. Van belang is in dit verband ook dat de substitutie van arbeid door kapitaal in de gezondheidszorg slechts op zeer beperkte schaal mogelijk is. Het leeuwedeel van de werkzaamheden betreft medische en verpleegkundige zorg, persoonlijke en huishoudelijke hulp en begeleiding. Bij huishoudelijke hulp is sprake van een beperkte inzet van technologie. Wellicht zou de kapitaalinzet hier nog kunnen worden uitgebreid, maar bij andersoortige werkzaamheden is dit vrijwel niet mogelijk.

In de loop der jaren zijn tal van pogingen ondernomen het slechte imago van werken in de zorgsector te verbeteren. Desondanks is een baan in de zorgsector voor veel jongeren geen aantrekkelijk perspectief. De benodigde deskundigheid is groot, de verantwoordelijkheid en de werkdruk zijn hoog, terwijl het aanzien van de verschillende beroepen en de lonen relatief laag blijven²⁷. Ondanks inspanningen tot imagoverbetering, ook van overheidswege, is de

²⁴] A.J. Gerritse en W. van der Windt, *Van verloop naar loopbaan*; Utrecht, NZI, 1991, blz. 22.

²⁵] A.J. Gerritse en W. van der Windt, op. cit., blz. 15-18.

²⁶] R. Huijsman, 'De zorgsector als werkgever', *Senior*, 1992, nr. 6, blz. 2-5. M. Nusselder en J. Pool, 'Barrières bij carrières', *Tijdschrift voor ziekenverpleging*, 1992, nr. 3, blz. 88-93.

²⁷] A. Ankoné, 'De alarmfase is bereikt'; *Het ziekenhuis*, 5 juli 1990, 20e jaargang, nr. 13, blz. 537-542; Nationale Raad voor de Volksgezondheid, *Advies NEI-onderzoek naar mobiliteit op arbeidsmarkt verplegende beroepen*; Zoetermeer, NRV, 1992.

instroom van arbeidskrachten in de zorgsector nauwelijks vergroot. Dat meer structurele maatregelen ten aanzien van beroepen in de zorgsector nodig waren, is door de overheid overigens wel erkend. Het in 1990 tot stand gekomen Beleidskader Arbeidsmarkt Zorgsector stelt extra middelen ter beschikking voor 'verbetering van de arbeidsvoorwaarden, verlichting van de werkdruk en stimulering van de arbeidssector', maar de toename van het aantal arbeidskrachten sindsdien is achtergebleven bij de groei van de vraag²⁸.

Zoals betoogd, zijn demografische ontwikkelingen hieraan debet. In de zorgsector richt de werving van arbeidskrachten zich van oudsher primair op de schoolverlaters. Van de intreders in de gezondheidszorg behoort 94 procent tot de leeftijdsgroep van 15 tot en met 24 jaar en juist deze categorie is sterk geslonken²⁹. Het aantal 17-jarigen, bijvoorbeeld, bedroeg in 1980 248.000, maar in 1991 nog slechts 204.000³⁰. In het jaar 2000 zullen er vermoedelijk nog slechts 174.000 17-jarigen zijn. Het ligt voor de hand dat bij een afnemend arbeidsaanbod meer concurrentie valt te duchten van andere sectoren. Daarnaast daalt het aanbod van vrouwen, voorheen de grootste groep in de zorgsector, omdat er voor hen meer alternatieven voorhanden zijn dan vroeger. Het aantal mannen dat voor een beroep in de zorgsector kiest, is in Nederland weliswaar groot in verhouding tot andere landen, maar zij kunnen toch de afkalving van het aantal vrouwelijke toetreders niet compenseren³¹. Bovendien geldt dat veel mannen in korte tijd doorstromen naar leidinggevende functies, waardoor de eigenlijke zorgarbeid voornamelijk op de steeds kleiner wordende groep vrouwen terecht blijft komen.

Niet alleen is de instroom van arbeidskrachten afgenomen, ook de uitstroom is gestegen. Het vasthouden van personeel vormt een probleem³². Hierbij spelen niet uitsluitend zaken van materiële aard een rol. Ook in andere opzichten is het werk in de ouderenzorg voor medewerkers demotiverend. In verpleeghuizen is de hulpbehoefte voor alle groepen patiënten de laatste zes jaar met 10 procent toegenomen. Bij bejaardenoorden is in dezelfde periode zelfs sprake van een stijging van de hulpbehoefte met 19 procent³³. Een belangrijke oorzaak voor de gestegen werkdruk in verpleeg- en verzorgingshuizen is de beperking van het aantal plaatsen in instellingen. Dit maakt selectie noodzakelijk, waardoor alleen de meest urgente gevallen geplaatst kunnen worden. De hoge werkdruk draagt weer bij tot een hoog ziekteverzuim in de zorgsector. Dit varieert voor de verschillende voorzieningen van 7,6 procent tot bijna 11 procent³⁴. Naast de werkdruk kan ook het verrichten van continudiensten een demotiverend effect hebben. Recent is onderzocht welke oorzaken een rol spelen bij de beslissing van werknemers om de zorgsector te verlaten. De last die de continudienst legt op het gezinsleven en de problemen bij het inschakelen van kinderopvang op afwijkende tijdstippen blijken nogal eens ertoe te leiden dat vooral ouders van jonge kinderen een betrekking in de zorgsector opzeggen³⁵.

²⁸] Financieel Overzicht Zorg 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, nr. 22808, nrs. 1-2.

²⁹] M.C.M. den Os en T. de Vries, *Personeelstekorten in de intramurale gezondheidszorg: vooruitberekeningen*. Den Haag: Provinciale Raad voor de Volksgezondheid in Zuid-Holland, 1990, blz. 4.

³⁰] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarstatistiek van de bevolking 1980-1991*, Voorburg/Heerlen, CBS, 1992, blz. 18-20.

³¹] A.J. Gerritse en W. van der Windt, op. cit.

³²] J. Pool, E.A.M. Meeuwse, K.J.A.M. Michels, W. van der Windt, *Beheersing personeelsverloop in de intramurale gezondheidszorg: deel I, Achtergronden en landelijke gegevens*, OSA-werkdocument W99, 's-Gravenhage, 1992.

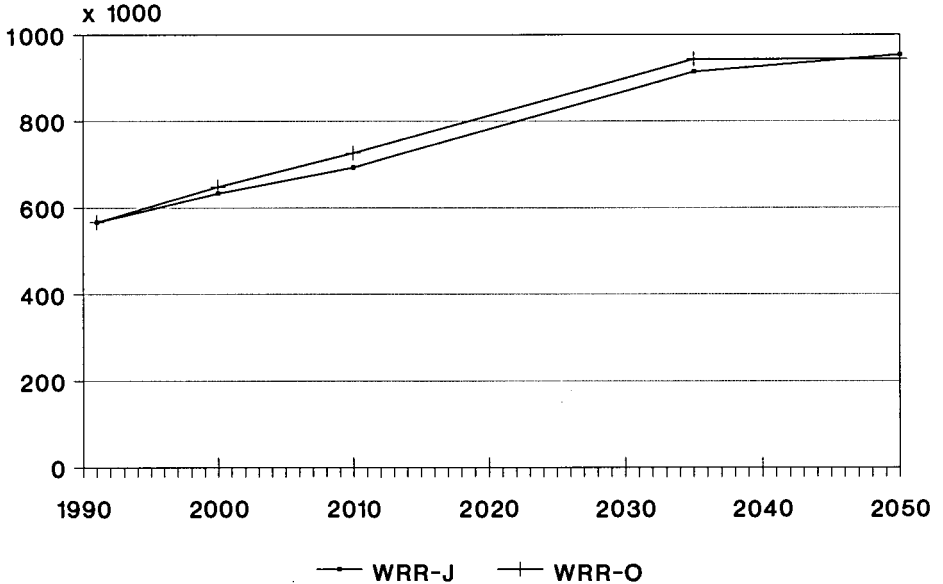
³³] *Financieel Overzicht Zorg 1993*, op. cit., blz. 147.

³⁴] A.J. Gerritse en W. van der Windt, *Financieel overzicht Zorg 1993*, op. cit.

³⁵] A.M.C. Vissers, G.H.M. Evers, M.H.L. van Tits, H. Vermeulen en R.W. Euwals, *De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de zorgsector tot het jaar 2000*; Tilburg, 1991.

7.3.2 Toekomstige ontwikkelingen

Figuur 7.2 De vraag naar arbeid in de zorgsector in aantallen personen

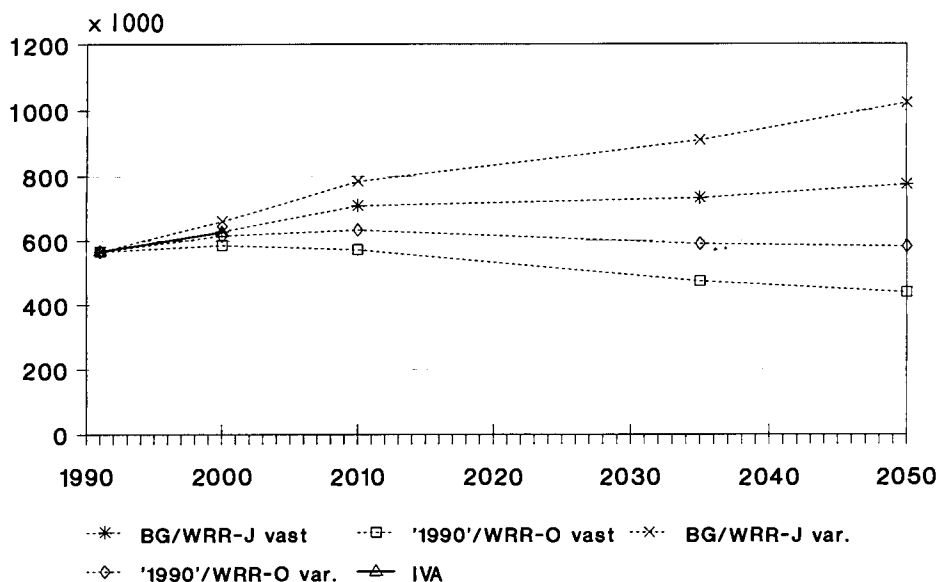


Bron: WRR, op basis van gegevens van WVC, IVA, CBS en STG.

Hoewel het voorspellen van de vraag naar zorgvoorzieningen, zoals wij zagen, een hachelijke onderneming is, heeft de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG) zich hieraan toch gewaagd³⁶. Tot het jaar 2005 verwacht de stuurgroep een voortzetting van de huidige trend, die neerkomt op een groei van iets minder dan 1 procent per jaar. De STG hanteert hierbij de middenvariant in de CBS-bevolkingsprognose (CBS-M). Figuur 7.2 illustreert dat bij hantering van de meer extreme WRR-J- en WRR-O-prognoses de resultaten weinig van elkaar verschillen. Het effect van de demografische ontwikkeling op de vraag naar zorg ligt dus redelijk goed vast. Ook op de lange termijn moet met een toename van de vraag naar zorgvoorziening rekening worden gehouden. Omdat in de zorgsector, zoals opgemerkt, de mogelijkheden voor substitutie van arbeid door kapitaal beperkt zijn moet rekening worden gehouden met een gestadig stijgende vraag naar arbeidskrachten. Volgens de Stuurgroep zal deze in 2050 ongeveer twee maal zo groot zijn als in 1991, namelijk ruim 950.000 personen (8 à 16 procent van de potentiële beroepsbevolking). Voor de omvang van de vraag is het van weinig belang of men uitgaat van een jonge (WRR-J) dan wel een oude (WRR-O) bevolking. De absolute aantallen ouderen ontlopen elkaar immers weinig in beide varianten. De varianten verschillen echter wel sterk wat betreft het absolute aantal jongeren, de categorie waaruit de arbeidskrachten vooral zullen moeten worden gerecruteerd. Bij de WRR-J-variant zal het wervingsprobleem minder nijpend zijn dan bij de WRR-O-variant.

³⁶] A. van den Berg Jeths, M.J.J.C. Poos, J.A.M. Hulshof en J.C. Jager. *De invloed van de bevolkingsontwikkeling op ziektebelasting en zorgvoorzieningen*; Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 1992.

Figuur 7.3 Het aanbod van arbeid in aantallen personen



Bron: WRR, op basis van gegevens van CBS, WVC en IVA (de IVA-variant is slechts tot het jaar 2000 weergegeven).

Het jaar 2050 is bijzonder ver weg en daarom is het zaak ook de ontwikkelingen op kortere termijn te bezien. Het IVA heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de aanbodkant van de arbeidsmarkt in de zorgsector tot het jaar 2000³⁷. In deze periode zal het arbeidsaanbod volgens het IVA een stijging vertonen. Confrontatie van twee extreme WRR-beroepsbevolkingsprognoses met de IVA-berekeningen leidt tot eenzelfde conclusie (zie figuur 7.3)³⁸. Bij de uitwerking van deze varianten zijn twee situaties bekeken. Enerzijds is uitgegaan van een stabiel aandeel van de zorgsector in het totale arbeidsaanbod (de vaste varianten). Anderzijds is de optie bekeken waarbij de zorgsector een groeiend aandeel van het totale arbeidsaanbod zal gaan claimen (de variabele varianten). Deze laatste mogelijkheid, waarvan ook het IVA is uitgegaan, is reëel, daar veel arbeid in de zorgsector niet door kapitaal kan worden vervangen, terwijl dit in andere sectoren nog wel mogelijk is. In alle omstandigheden zal tot 2000 het arbeidsaanbod in de zorgsector stijgen. Op de lange termijn bestaat over de ontwikkeling van het arbeidsaanbod veel minder duidelijkheid. Figuur 7.3 geeft aan dat in de meest ongunstige situatie het arbeidsaanbod in de zorgsector zelfs kan gaan dalen. Het andere uiterste is echter op termijn een verdubbeling van het aanbod. In de variabele varianten is de tot het jaar 2000 gehanteerde groei van het aandeel van de zorgsector binnen het totale arbeidsaanbod tot 2050 lineair geëxtrapoleerd.

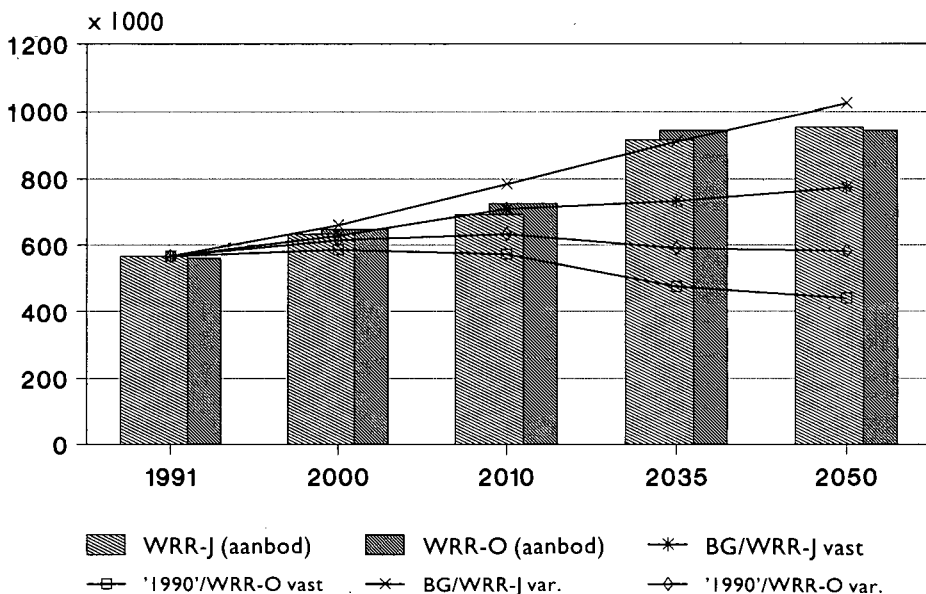
Uit de beschikbare prognoses kunnen we concluderen dat het onzeker is of op de langere termijn in de zorgsector vraag en aanbod in redelijke mate op elkaar zullen zijn afgestemd. De kans hierop lijkt groter in de jonge scenario's dan in de oude. Dit is begrijpelijk, omdat de zorgsector traditioneel een belangrijk deel van zijn personeel recruteert onder jongeren. Maar ook bij de oudere

^{37]} A.M.C. Vissers e.a., op. cit.

^{38]} D.w.z. extreem met betrekking tot de ratio draagvlak/draaglast. Het gaat hierbij om de WRR-O variant met een arbeidsparticipatiegraden conform 1990 en de WRR-J variant met participatiegraden die aan het 'Balanced Growth'-scenario zijn ontleend (zie par. 3.4).

scenario's hoeft niet per se een tekort op te treden, zelfs niet op de zeer lange termijn, wanneer de naoorlogse baby-boom veel zorg zal behoeven. Een voorwaarde hierbij is echter dat andere doelgroepen op de arbeidsmarkt worden aangeboord dan tot dusverre gebruikelijk is. Dit zou impliceren dat de voorziene stijging van de algemene arbeidsparticipatie in belangrijke mate ten goede zou moeten komen aan de zorgsector. Dit zou al op korte termijn moeten gebeuren. Zo niet, dan zal tussen 1991 en 2000 het percentage schoolverlaters dat kiest voor de zorgsector moeten stijgen van 12 naar 18³⁹. Dit lijkt onder de huidige omstandigheden moeilijk haalbaar.

Figuur 74 Vraag en aanbod in de zorgsector in aantallen personen



Bron: WRR, gebaseerd op gegevens van WVC, CBS, IVA en STG.

7.3.3 Oplossingsrichtingen

Het is niet de bedoeling in dit rapport een volledige analyse te geven van de problemen waarmee de zorgsector kampt. De vraag die hier centraal staat is of, in het licht van vergrijzing en ontgroening, de personeelsvoorziening in deze sector op termijn gewaarborgd kan blijven. Het antwoord hierop luidt in beginsel bevestigend, al zal het bij een minder verouderende bevolking in de komende decennia relatief gemakkelijker zijn dan bij een sterke veroudering. In alle gevallen is het echter noodzakelijk de werving niet langer uitsluitend op schoolverlaters te richten. Andere categorieën arbeidskrachten dienen te worden aangeboord. Gezien de samenstelling van de bevolking en het huidige participatieniveau van verschillende bevolkingsgroepen, komen in eerste instantie drie categorieën in aanmerking: herintredende vrouwen, alloctonen en oudere werknemers. Landelijk is men reeds voorzichtig begonnen met het aftasten van mogelijkheden voor het werven onder nieuwe doelgroepen. Steeds meer tracht men herintredende vrouwen voor het werk te interesseren. Op enkele plaatsen worden thans in-service opleidingen in deeltijd voor 30-plussers georganiseerd, waarvoor veel animo bestaat. Bij de in-service opleiding is sprake van een leer-arbeidsovereenkomst. De persoon in kwestie is dus

^{39]} A.J. Gerritse en W. van der Windt, op. cit.

zowel leerling als werknemer. Ook probeert men in toenemende mate verzorgend personeel van Turkse of Marokkaanse herkomst te werven.

Bij het aantrekken van herintredende vrouwen spelen de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden een belangrijke rol. Zo zullen allereerst (bij)scholingsmogelijkheden moeten worden gecreëerd, alsook betere voorzieningen voor kinderopvang. Georganiseerde kinderopvang is voor personen met onregelmatige diensten thans moeilijk te vinden, daar men niet alleen te maken heeft met de algemene schaarste aan opvangplaatsen maar ook met de kantooruren die veel opvangvoorzieningen aanhouden.

Bij de werving onder de allochtone gemeenschappen in Nederland spelen eveneens specifieke vragen, die om een oplossing vragen⁴⁰. Soms kan de cultuur botsen met bepaalde aspecten van het werk. Enerzijds kan het uitvoeren van bepaalde taken in tegenspraak zijn met de culturele achtergrond van een allochtone medewerker, anderzijds kunnen cliënten allochtonen onheus behandelen of hulp van een niet-Nederlander weigeren. Dergelijke zaken vereisen zorgvuldig en tactvol optreden en zonodig anticiperende maatregelen. Vergelijkbare moeilijkheden kunnen ontstaan bij het aantrekken van gediplomeerde krachten uit het buitenland, zoals in het verleden wel is gebeleden. In één geval is door een taalprobleem op een operatiekamer zelfs een fatale fout gemaakt. Bij het tijdig nemen van andere maatregelen is het aantrekken van personeel uit het buitenland trouwens niet nodig.

Wanneer men ouderen wil aantrekken als personeel in de zorgsector, rijzen weer andere vragen. Hoe aantrekkelijk ouderen voor de zorgsector zijn, is vooral afhankelijk van de relatie tussen prestatie en beloning. Bij een ouder personeelsbestand is aangepaste scholing daarom van cruciaal belang. In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat de fysieke vermogens veelal na een bepaalde leeftijd achteruit gaan. Bij bepaalde werkzaamheden, zoals die welke worden verricht in de zorgsector, kan dit gevolgen hebben voor de arbeidsproductiviteit. In hoeverre de veroudering van beroepskrachten in de zorgsector het inzetten van meer personeel noodzakelijk zou maken, is onbekend, daar op dit gebied nog geen onderzoek is verricht. Wel is opvallend dat in de meeste andere westerse landen gediplomeerden de zorgsector vaak pas op veel hogere leeftijd verlaten dan in Nederland. Maatregelen om vroegtijdige uitstroom te beperken, lijken dan ook dringend noodzakelijk. De geringe arbeidsparticipatie van gediplomeerden is een van de kernproblemen in de zorgsector.

Figuur 7.5 en 7.6 illustreren dat de participatie van ooit gediplomeerde verpleegkundigen en ziekenverzorgenden in de intramurale sector buitengewoon laag is, ook in vergelijking met de – internationaal gezien toch al lage – arbeidsparticipatie van de totale bevolking in de betreffende leeftijdscategorieën⁴¹. Deels komt dit doordat verplegenden en verzorgenden elders werk aanvaarden, deels ook omdat ze vroegtijdig uit het arbeidsproces treden. Wat ook de reden mag zijn, er is onder gediplomeerde verplegenden en verzorgenden sprake van een aanzienlijk verloop. Dit blijkt ook uit de eerder genoemde studie van het NZI⁴². Hier wordt voor verpleegkundigen een jaarlijks verloop van 6 procent geconstateerd en voor verzorgenden een verloop van zelfs 10,8 procent⁴³.

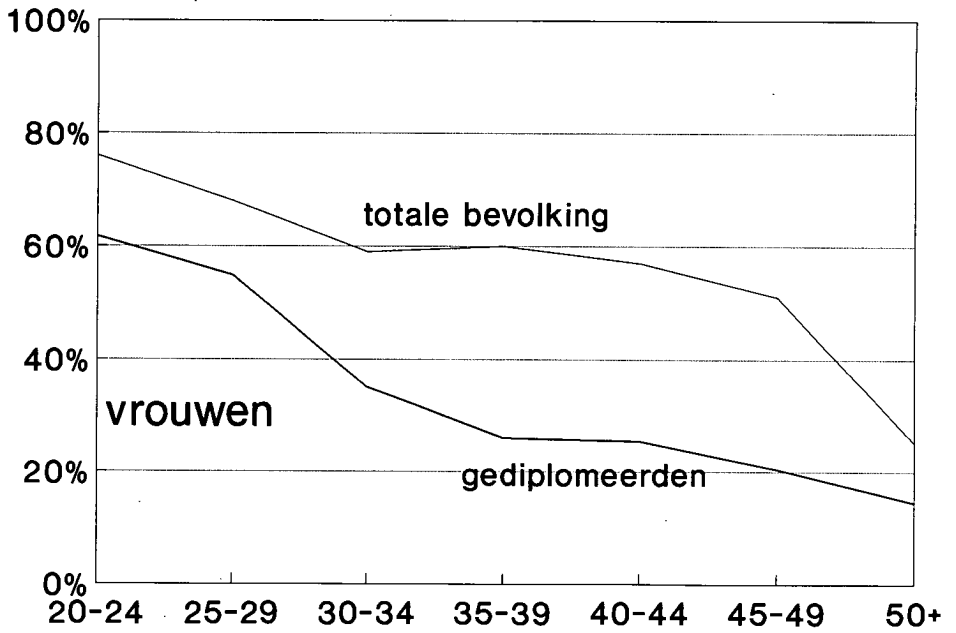
⁴⁰] E. Buseman, 'Een kus voor de cliënt', *Welzijnsweekblad*, 3 april 1992, 17e jaargang, nr. 5, 14, blz. 14-17.

⁴¹] A.J. Gerritse en W. van der Windt, op. cit., en CBS, *Enquête beroepsbevolking 1989*; Voorburg/Heerlen, 1990.

⁴²] A.J. Gerritse en W. van der Windt, op. cit.

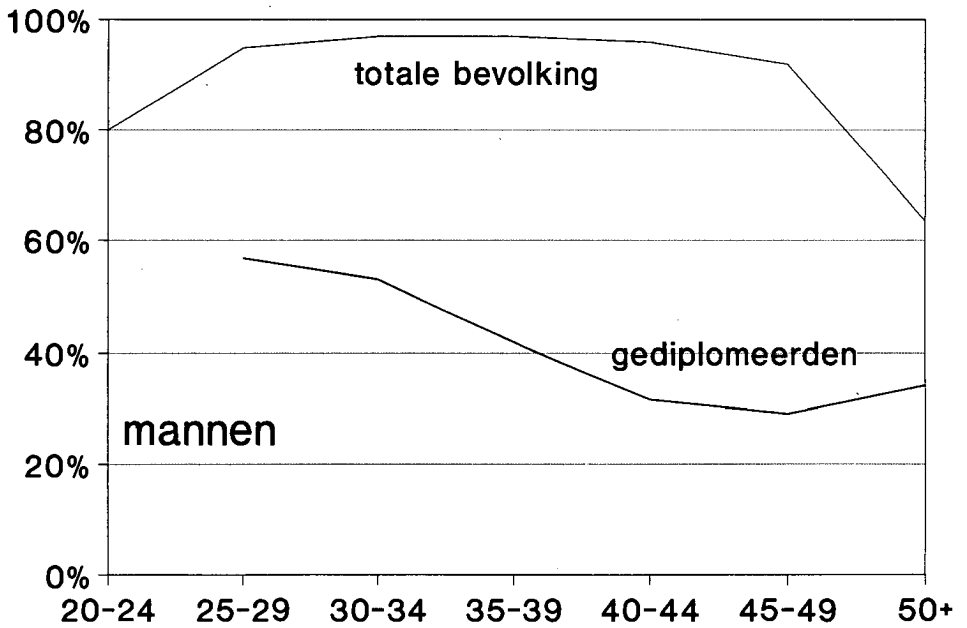
⁴³] Opmerkelijk is dat, hoewel elders de baanmobiliteit toeneemt, deze in de intramurale gezondheidszorg de laatste jaren afneemt (vergelijk J. Pool, op. cit.). De afname treedt echter niet op in alle leeftijdsgroepen. In de leeftijdsgroep met het hoogste verloopcijfer (<25 jr.) treedt zelfs een lichte stijging op.

Figuur 75 Arbeidsparticipatie van gediplomeerden in de zorgsector, vrouwen



Bron: CBS, NZI.

Figuur 76 Arbeidsparticipatie van gediplomeerden in de zorgsector, mannen



Bron: CBS, NZI.

Het tegengaan van uittreding vereist allereerst dat een goed overzicht bestaat van de redenen waarom mensen de zorgsector verlaten. Uit recent onderzoek is gebleken dat vooral het krijgen van kinderen een belangrijk motief is⁴⁴. Maatregelen als meer en betere kinderopvang zouden daarom op grote schaal dienen te worden ingevoerd. Hiernaast verdient het scholingsbeleid aandacht. Er moet een begin worden gemaakt met systematische bijscholing om het personeel van nieuwe technieken en ontwikkelingen op de hoogte te houden. Vervolgens dient op grotere schaal specialisering mogelijk gemaakt te worden. Vooral geriatrische deskundigheid is hard nodig. Momenteel bestaan op dit gebied al tekorten. Gezien het huidige opleidingsbeleid valt te verwachten dat deze tekorten bij een toenemende vergrijzing alleen nog maar zullen groeien. Tenslotte kan een aantal maatregelen in het kader van efficiencyvergroting en verbetering van het imago van de zorgsector het tegengaan van uittreding als neveneffect hebben. In een goed georganiseerde zorgsector die in hoog aanzien staat, blijft men langer werken dan in inefficiënte instellingen waarvan de medewerkers worden ondergewaardeerd.

7.4 Het effect van vergrijzing op de kosten

Figuur 7.1 liet reeds zien dat de gemiddelde 85-plusser bijna f 18.000 per jaar aan zorgvoorzieningen nodig heeft. Dit is bijna negen maal zoveel als iemand tussen 40 en 50 jaar. Door de leeftijdsspecifieke kostencijfers te combineren met een bevolkingsprognose ontstaat een indruk van de ontwikkeling van de kosten voor gezondheidszorg in de toekomst. Bij een dergelijke exercitie is een aantal kanttekeningen op zijn plaats. In de eerste plaats is niet zeker dat de kosten per leeftijdsgroep in de toekomst gelijk zullen blijven. In de gezondheidszorg is op dit moment een stelselwijziging aan de gang, waarvan de financiële gevolgen nog onzeker zijn. Ten tweede is geen rekening gehouden met technische ontwikkelingen, die eveneens een grote invloed kunnen hebben op de kosten voor gezondheidszorg. Tenslotte wordt geen relatie gelegd met de achterliggende veronderstellingen van de bevolkingsprognose: veronderstellingen over sterfte en geboorte hebben consequenties voor de kosten. De lage sterfte in de WRR-O-variant hangt samen met het gehanteerde uitgangspunt dat de gezondheid van ouderen verbetert. Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de kosten voor medische zorg wordt gemaakt in het laatste levensjaar⁴⁵. Het ligt in de rede dat bij daling van de sterfte door betere gezondheid van ouderen, deze kosten worden uitgesteld, waardoor de kosten per persoon in de oudere (maar niet de oudste) leeftijdsgroepen kunnen dalen. Iets dergelijks geldt ook voor de kraamzorg: bij het hoge geboortecijfer van de WRR-J-variant behoren ook hogere gemiddelde kosten voor vrouwen in de leeftijdsgroep van 25 tot 40 jaar. Ondanks deze beperkingen is een extrapolatie van de gegevens uit figuur 7.1 zinvol, omdat het demografisch element in de kostenstijging van de gezondheidszorg duidelijk naar voren komt.

Tabel 7.3 vergelijkt de kostenontwikkeling bij de WRR-J- en de WRR-O-variant van de bevolkingsprognose van 1991. In beide varianten is de kostenstijging het sterkst in de periode tussen 2010 en 2035, wanneer de naoorlogse baby-boom de meest hulpbehoevende leeftijd bereikt. De vermelde kostenstijgingen zijn echter niet echt alarmerend. In de recent gepubliceerde toekomstverkenning van het Centraal Planbureau stijgt het nationaal inkomen per hoofd in West-Europa, afhankelijk van het gekozen scenario, met 1,5 tot 3 procent per jaar⁴⁶. De demografisch veroorzaakte kostenstijging in de zorgsector van 0,5 tot 1 procent per jaar lijkt dus wel betaalbaar. Overigens wijst

⁴⁴] J. Pool, op. cit. A.J. Gerritse en W. van der Windt, op. cit.

⁴⁵] N.P. Roos, P. Montgomery en L.L. Roos, 'Health care utilization in the years prior to death'; *The Milbank Quarterly*, vol. 65, no. 2, pp. 231-254, 1987.

⁴⁶] Centraal Planbureau, *Scanning the Future*; SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1992.

Tabel 7.3 Groei van de kosten van zorgvoorzieningen per hoofd bij twee varianten van de bevolkingsprognoses, 1990-2050

	WRR-J-variant		WRR-O-variant	
	kosten per hoofd	jaarlijkse groei (procenten)	kosten per hoofd	jaarlijkse groei (procenten)
1991	2.726		2.726	
2010	2.832	0,19	3.034	0,54
2035	3.173	0,45	3.670	0,96
2050	3.176	0,00	3.833	0,22

Bron: WRR, mede op basis van Koopmanschap e.a. (1991).

het CPB erop dat er behalve demografische nog andere factoren zijn die de kosten van de gezondheidszorg beïnvloeden. Het CPB verwacht een prijsstijging, doordat de lonen in de zorgsector stijgen. Deze stijging kan niet geheel worden gecompenseerd door een hogere arbeidsproductiviteit of door substitutie van arbeid door kapitaal. Zoals reeds betoogd, zijn de mogelijkheden hiervoor beperkt. Behalve een stijging van de prijs van zorg verwacht het CPB ook dat het niveau van de zorg zal toenemen. In de drie CPB-scenario's resulteert dit in een stijging van de collectieve druk uit hoofde van zorg⁴⁷. In vergelijking hiermee is het effect van demografische ontwikkelingen gering.

Dit geruststellende resultaat lijkt op het eerste gezicht in tegenspraak met berekeningen uit andere bronnen, die uitkomen op demografisch geïnduceerde kostenstijgingen van 15 tot 20 procent over een periode van tien of vijftien jaar. Het verschil is echter voornamelijk een kwestie van presentatie; de achterliggende cijfers zijn vrijwel dezelfde. De Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG) en het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben het verloop van de totale kosten voor zorg berekend⁴⁸. Deze stijgen met ongeveer 22 procent tot het jaar 2010. Een belangrijke oorzaak hiervan is de bevolkingsgroei van ongeveer 12 procent die voor deze periode wordt verwacht. De kosten per hoofd van de bevolking stijgen derhalve minder snel dan de totale kosten van de zorgsector, en ook minder snel dan het nationaal inkomen per hoofd (zie tabel 7.3). Dit suggereert dat, wat de zorgsector betreft, de kosten van de vergrijzing uit de economische groei kunnen worden betaald.

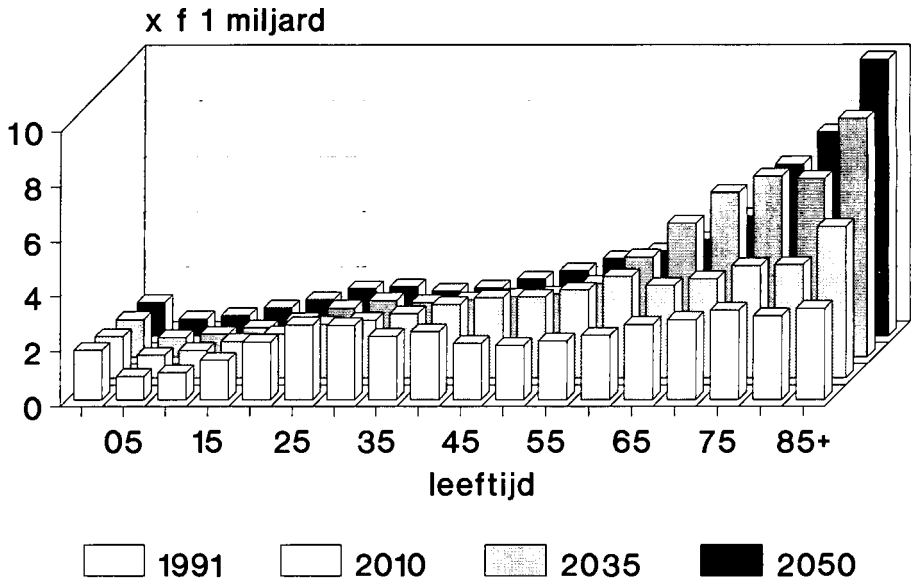
De groei van het nationaal inkomen wordt echter niet opgebracht door de gehele bevolking, maar door de werkende bevolking. Zou men in tabel 7.3 de kosten hebben uitgedrukt per 20- tot en met 64-jarige, of zelfs per werkende, dan was een ander beeld ontstaan. De kostenstijgingen bedragen dan 1,5 à 2,5 procent per jaar in de periode 2010-2035, afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen over de arbeidsparticipatie.

Het probleem met de kostenontwikkeling in de zorgsector ligt niet zozeer in de totale kosten op zichzelf, maar in het feit dat deze totale kosten in de zorgsector de inzet vormen voor omvangrijke overdrachten van jongeren, die relatief gezond zijn, naar ouderen, die relatief minder gezond zijn. Dit wordt geïllustreerd in de figuren 7.7 en 7.8. In deze figuren zijn de kosten per hoofd uit figuur 7.1 gewogen met de omvang van de leeftijdsgroep. De figuur toont dus de totale kosten per cohort. In 1990 zijn er nog maar weinig 85-plussers.

⁴⁷] Zie paragraaf 3.4 voor een korte samenvatting van de relevante veronderstellingen in elk der drie scenario's.

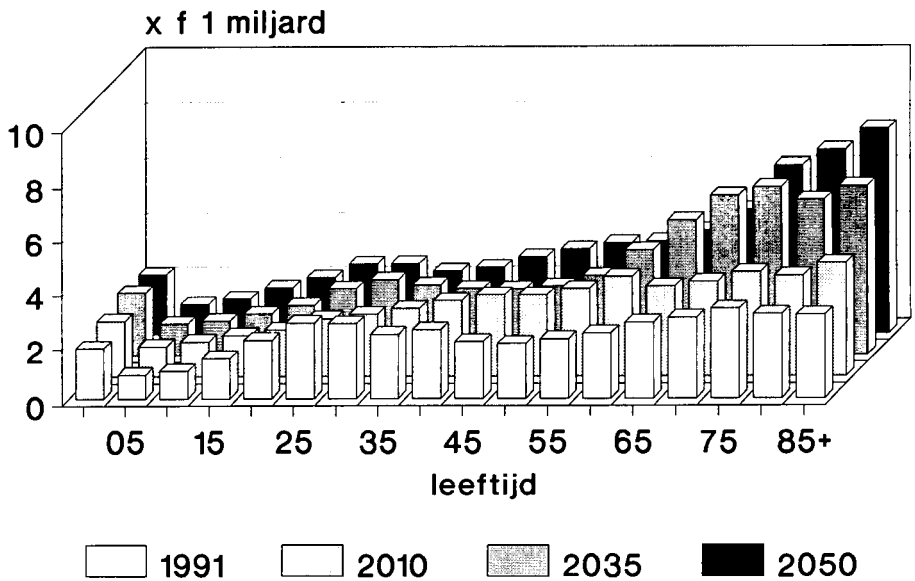
⁴⁸] Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg, *De invloed van de bevolkingsontwikkeling op ziektebelasting en zorgvoorzieningen, ramingen tot 2005*; Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht; SCP, *Sociale en Culturele Verkenningen 1992*; Rijswijk, 1992.

Figuur 77 Totale kosten voor zorgvoorzieningen per leeftijdsgroep 1990-2050, WRR-O-variant bevolkingsprognose



Bron: WRR, mede op basis van Koopmanschap e.a.

Figuur 78 Totale kosten voor zorgvoorzieningen per leeftijdsgroep 1990-2050, WRR-J-variant bevolkingsprognose



Bron: WRR, mede op basis van Koopmanschap e.a.

Hoewel deze groep per persoon zeer duur is, is het aandeel van de 85-plussers in de totale kosten niet hoog: alle 85-plussers kosten gezamenlijk even veel als alle 25- tot en met 29-jarigen: ongeveer 3 miljard gulden per jaar. De jongere groep is weliswaar per persoon goedkoper, maar zij is veel omvangrijker.

Tabel 7.4 Lastenverdeling van de gezondheidszorg tussen ouderen en jongeren onder uiteenlopende veronderstellingen, 1991-2050

	WRR-J-variant			WRR-O-variant		
	(1) aandeel 65-plussers in totale kosten	(2) tekort door standaard- pakketpolissen	(3) tekort per 25- t/m 64- jarige	(1) aandeel 65-plussers in totale kosten	(2) tekort door standaard- pakketpolissen	(3) tekort per 25- t/m 64- jarige
1991	37%	f 11 mrd	f 1.400	37%	f 11 mrd	f 1.400
2010	38%	f 14 mrd	f 1.500	42%	f 16 mrd	f 1.750
2035	49%	f 22 mrd	f 2.350	58%	f 25 mrd	f 3.250
2050	48%	f 22 mrd	f 2.300	59%	f 25 mrd	f 3.500

Toelichting:

(2): onder de veronderstelling dat alle 65-plussers een standaardpakketpolis afsluiten tegen een jaarpremie van f 2.000.

(3): bedrag onder (2), gedeeld door het aantal 25- t/m 64-jarigen.

Bron: WRR, op basis van Koopmanschap (1991).

In 2050 zal dit heel anders zijn, omdat dan de vergrijzing op haar hoogtepunt is en het aantal 85-plussers maximaal zal zijn. Dan bedragen de kosten voor alle 85-plussers, volgens de WRR-O-variant van de bevolkingsprognose, ongeveer f 10 miljard en volgens de WRR-J-variant ongeveer f 8 miljard, tegen minder dan f 2 miljard voor alle 25- tot en met 29-jarigen. Tabel 7.4 laat zien dat het aandeel van de 65-plussers in de totale kosten voor zorgvoorzieningen zal stijgen van minder dan 40 procent naar 50 à 60 procent. Bij het bestaande premiestelsel, waarin jongeren meer betalen dan zij kosten, en ouderen minder, betekent dit dat de druk op de jongere generaties zal toenemen. In de kolommen (2) en (3) van tabel 7.4 wordt dit geïllustreerd aan de hand van een schematische berekening, waarbij zowel de jonge (WRR-J) als de oude (WRR-O) variant van de bevolkingsprognose zijn gebruikt. De berekening geeft een illustratie van de ontwikkeling van de overdrachten van jongeren naar ouderen en heeft geen voorspellende waarde. Verondersteld is dat alle 65-plussers een standaardpakketpolis afsluiten tegen een jaarpremie van f 2.000 (ongeveer de huidige premie voor een standaardpakketpolis). Deze premie betalen zij uit eigen middelen. Het tekort wordt omgeslagen over alle 25- tot en met 64-jarigen. In 1991 betekent dit voor elke 25- tot en met 64-jarige een bedrag van f 1.400 per jaar, welk bedrag in 2050 is gestegen tot f 2.350 (WRR-J) à f 3.500 (WRR-O)⁴⁹. Hoewel de realiteitswaarde van deze bedragen niet groot is, illustreren de cijfers uit tabel 7.4 wel dat door de vergrijzing de financiële druk op de jongere generaties in de toekomst veel hoger wordt dan tegenwoordig het geval is. Het is de vraag of de werkende generaties van straks bereid zullen zijn om zulke bedragen op te brengen. Als de extra kosten vanwege de vergrijzing niet door de jongere generaties kunnen worden opgebracht, zullen de oudere generaties òf op minder zorgvoorzieningen moeten rekenen, òf zelf de rekening moeten betalen.

⁴⁹] Bedragen zijn in constante prijzen, evenals de cijfers in tabel 7.4.

7.5 Conclusie

Het is niet eenvoudig over een zeer lange termijn uitspraken te doen met betrekking tot de ontwikkeling van vraag en aanbod in de zorgsector. De grootste vraag komt voor onder de hoogbejaarden, de categorie der 85-plussers. Vrij nauwkeurig valt te voorspellen dat deze categorie haar grootste omvang zal bereiken in de periode tussen 2035 en 2050; alle betrokkenen zijn immers nu reeds geboren. Het aantal 65-plussers zal dan ruwweg twee maal zo groot zijn als thans, het aantal 85-plussers is dan twee à drie maal zo groot als nu. Minder zeker is echter of de ouderen, en met name de hoogbejaarden van de verre toekomst in dezelfde mate hulpbehoevend zullen zijn als die van thans. Vergelijking van de huidige situatie met de resultaten van een onderzoek uit 1958 laat zien dat de behoefte aan hulp en verzorging niet slechts door objectieve factoren wordt bepaald. Over een zo lange periode kunnen veranderingen in gedragsnormen en opvattingen ook een rol spelen. Daarnaast is ook onzeker welk effect op de zeer lange termijn mag worden verwacht van technologische ontwikkelingen. Desondanks lijkt het niet onredelijk dat de vergrijzing in de komende decennia zal leiden tot een toenemend beroep op zorgvoorzieningen. Deze stijging zal zich tot omstreeks 2030 zeer geleidelijk voltrekken en daarna in een stroomversnelling komen.

Waar het gaat om het aanbod van personeel, zijn de voorspellingen op de zo lange termijn veel minder zeker. Het personeel in de zorgsector is traditioneel jong. Van degenen die na 2030 de hoogbejaarden moeten verzorgen, zijn de meesten thans nog niet geboren; veel zal dus afhangen van de ontwikkeling van het geboortecijfer. Op de kortere termijn, dat wil zeggen voor de eerstkomende tien jaren, zijn volgens de meeste berekeningen geen grote tekorten te verwachten. Hierbij dienen echter twee belangrijke voorwaarden te zijn vervuld: de voortijdige uittreding van vooral gediplomeerd personeel moet worden teruggedrongen en de naar verwachting toenemende arbeidsparticipatie moet voor een substantieel deel ten goede komen aan de zorgsector. Beide voorwaarden zijn gemakkelijker te vervullen naarmate arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de zorgsector beter zijn.

Over de toekomstige kosten van de zorgsector kunnen, gegeven het tot de demografie beperkte kader van dit hoofdstuk, geen harde uitspraken worden gedaan. Ceteris paribus mag men ervan uitgaan dat de financiële druk op de jongere generaties van de toekomst zal toenemen, tenminste als het huidige premiestelsel blijft bestaan waarin jongeren meer en ouderen minder betalen dan zij kosten. De zorgsector is dan ook een voorbeeld van een sector waarin bestaande solidariteitsarrangementen in de toekomst onder druk komen staan. Als dit inderdaad het geval blijkt te zijn, zullen de toekomstige ouderen een hogere bijdrage moeten leveren aan de zorgsector dan de huidige ouderen. Zij zullen hiertoe ook de mogelijkheden hebben. De ouderen van de toekomst zijn in het algemeen beter opgeleid en hebben betere pensioenvoorzieningen dan hun ouders, de bejaarden van thans.

Daarmee vervalt een van de argumenten voor een inkomensoverdracht van jongeren naar ouderen. Er is geen dwingende reden waarom jongeren, uitsluitend op basis van hun leeftijd, solidair zouden moeten zijn met ouderen. De rechtvaardiging van bestaande solidariteitsarrangementen wordt in het algemeen niet gezocht in de leeftijd, maar in kenmerken die hiermee samenhangen: solidariteit van gezonde personen met zieken, of van hogere inkomensgroepen met lagere. Bij een regeling waarbij ouderen niet als 'zwak' worden beschouwd, zoals bijvoorbeeld de VUT-regeling, ervaren jongeren de betaalde premie niet als een solidariteitsoverdracht, maar als een premie waarmee men een recht opbouwt op een vergelijkbare uitkering voor zichzelf. Echter, als één generatie aanzienlijk omvangrijker is dan zowel de voorgaande als de volgende generatie, kunnen problemen ontstaan indien de financiering

van dergelijke regelingen op het omslagstelsel is gebaseerd. In het vorige hoofdstuk is er al op gewezen dat er ook in de toekomst groepen ouderen zullen zijn met een zwakke maatschappelijke positie. Het betreft bijvoorbeeld mensen die een groot deel van hun leven op een uitkering aangewezen zijn geweest. De baby-boom generatie als geheel is echter aanzienlijk beter af dan voorgaande generaties.

Bestaande overdrachten van jongeren naar ouderen betreffen arbeid en geld. Omdat hulpbehoevende ouderen niet in staat zijn zelf in de zorgsector te werken, zou de intergenerationele overdracht van arbeid alleen kunnen verminderen door een relatief grotere inzet van kapitaal. De mogelijkheden hiertoe zijn niet groot in de zorgsector, maar ze zijn er wel, zij het vaak indirect. Een veel gebruikt voorbeeld is dat van de oudere die opname in een verzorgingshuis weet uit te stellen of te voorkomen dankzij een verbouwing van keuken en badkamer. Dit voorbeeld illustreert dat de behoefte aan zorg van ouderen kan verminderen wanneer zij investeringen doen op een geheel ander terrein. Juist hierom is het moeilijk zulke uitgaven met gerichte beleidsmaatregelen te bevorderen. Er zijn experimenten uitgevoerd met zogenoemde cliëntgebonden budgetten, waarbij ouderen met een indicatie voor opname in een instelling een bedrag krijgen toegewezen waaruit zij voorzieningen kunnen bekostigen die hen helpen langer zelfstandig te blijven.

Financiële overdrachten van jongeren naar ouderen zijn gemakkelijker te beïnvloeden en dus te beperken, dan de overdracht van arbeid. Globaal kunnen drie benaderingswijzen worden onderscheiden, die elkaar niet uitsluiten. In de eerste plaats kan van ouderen een meer kostendekkende premie worden gevraagd voor de zorgverzekering. Ten tweede kan het pakket voorzieningen in de basisverzekering worden beperkt. De derde mogelijkheid is de vorming van een kapitaalreserve voor de periode waarin de overdrachten het hoogst zijn.

De eerste optie betekent dat de premie voor de standaardpakketpolis wordt verhoogd. Hieraan zouden evenwel grenzen moeten worden gesteld. Eerder is al gebleken dat de kosten voor een 85-plusser gemiddeld per jaar bijna f 18.000 bedragen, meer dan de AOW-uitkering voor een alleenstaande. Er zal dus altijd een leeftijdsgroep overblijven die een premie betaalt die lager is dan het bedrag dat zij de samenleving aan zorgvoorzieningen kost. Door hogere premies voor de standaardpakketpolis daalt de koopkracht van ouderen. Dit is vooral een probleem voor die groepen die uitsluitend moeten rondkomen van een minimumuitkering. Omdat het hier een beperkte groep ouderen betreft, zijn de inkomensgevolgen op minimumniveau geen argument om af te zien van verhoging van de premies voor de standaardpakketpolis. Eventuele negatieve gevolgen kunnen dan beter worden bestreden met specifieke maatregelen, toegesneden op die bepaalde groepen.

De tweede mogelijkheid om de inkomensoverdrachten van jongeren naar ouderen te verminderen is een beperking van het voorzieningenpakket in de basisverzekering. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor bepaalde vormen van zorg naar de ouderen zelf wordt verschoven. Deze kunnen hiervoor een aanvullende verzekering afsluiten of zelf het risico dragen.

De derde mogelijkheid is de vorming van een kapitaalreserve. De bestaande vergrijzingsreserves van de ziekenfondsen vormen een uitwerking van deze optie. Door het vormen van kapitaalreserves komt de verzekeringsgedachte in het ziektekostenstelsel meer naar voren: jongeren bouwen een recht op uitkering op doordat zij meer premie betalen dan hun kosten op het moment van betalen zouden rechtvaardigen. Bij de bestaande demografische opbouw van de bevolking is het voor de naoorlogse geboortengolf zeker te overwegen om, bijvoorbeeld via een opslag op de premie voor de basisverzekering, een kapitaalreserve op te bouwen waaruit te zijner tijd een deel van de kosten voor de zorgsector kan worden betaald.

Samenvattend kan worden gesteld dat er voldoende mogelijkheden zijn om te bereiken dat de baby-boom generatie een groter deel van haar eigen zorg financiert. Deze generatie heeft daarvoor de mogelijkheden, enerzijds omdat de inkomens over het algemeen vrij hoog zijn, anderzijds omdat de lasten voor de zorg van de voorgaande generatie per lid van de baby-boom generatie relatief laag zijn.

8.1 Inleiding

Vergrijzing is het sleutelwoord waarmee de demografische ontwikkeling van de Nederlandse bevolking over een lange reeks van jaren kan worden getypeerd. Al sinds het begin van deze eeuw voltrekt zich een gestage groei van het aantal ouderen, in absolute zin, maar ook naar hun aandeel in de bevolking. De vergrijzing en haar effecten zijn reeds dermate bekend en zo grondig in kaart gebracht, dat ze als zodanig nauwelijks het thema van een rapport van de WRR zouden hoeven vormen. In de afgelopen vijftien tot twintig jaren heeft zich naast de vergrijzing ook ontgroening gemanifesteerd: door een scherpe terugval in het geboortencijfer is het aandeel der jongeren op de totale bevolking fors teruggelopen, en wel in een zeer rap tempo, vermoedelijk sneller dan het vergrijzingsproces zich ooit zal voltrekken. Tot op heden heeft de samenleving de gecumuleerde effecten van vergrijzing en ontgroening zonder al te grote schokken kunnen opvangen. Echte schokken zijn ook in de toekomst niet te verwachten.

Niettemin moet de samenleving erop zijn voorbereid dat het zojuist geschetste verouderingsproces zich in de komende decennia versterkt zal voortzetten, vooral omdat zich bovenop de structurele veroudering van de bevolking ook nog de vergrijzing zal aandienen van de grote geboortecohorten van na de Tweede Wereldoorlog. Deze baby-boom wordt vrijwel onmiddellijk gevolgd door de aanzienlijk kleinere cohorten die in de afgelopen twintig jaar zijn geboren. Zo versterken diverse demografische ontwikkelingen elkaar op een wijze die in de Nederlandse geschiedenis nog niet eerder is voorgekomen. In de zeventien jaren die ons scheiden van het jaar 2010 zal de mediane leeftijd van de Nederlandse bevolking met niet minder dan vijf jaar toenemen. In de komende veertig jaar zal het percentage 65-plussers ruwweg verdubbelen.

De maatschappelijke en beleidseffecten van de verandering in de getalsverhoudingen tussen opeenvolgende generaties vormen het hoofdthema van dit rapport. Het voordeel van demografische ontwikkelingen is dat zij relatief goed voorspelbaar zijn. Dit maakt het mogelijk te anticiperen op hun gevolgen. Dit laatste gebeurt naar de mening van de raad in Nederland thans te weinig. De samenleving kan zichzelf hiermee op termijn tekort doen.

In elke samenleving kan men een zekere inertie vaststellen in het proces van structurele aanpassing aan zich wijzigende omstandigheden. Onvoldoende besef van een veranderende omgeving, ingesleten gewoontes of een verlangen naar het bekende kunnen het zicht op de noodzaak van veranderingen ontnemen. Op zichzelf is dit geen reden voor bezorgdheid: ieder mens heeft behoefte aan zekerheid, continuïteit en houvast. Daar waar de noodzaak tot aanpassen zich als het ware opdringt, zal doorgaans wel weer een nieuw evenwicht worden gevonden. Het marktmechanisme biedt hiertoe in onze samenleving meestal voldoende waarborgen.

Er zijn evenwel terreinen waar de aanpassing een duwtje in de rug nodig heeft, bijvoorbeeld omdat regels of gevestigde belangen zich verzetten tegen zo'n aanpassing, of omdat de tijdshorizon van het aanpassingsproces zo ver weg is dat het besef van de onontkoombare noodzaak hiervan nog onvoldoende is doorgedrongen. In zulke situaties mag men van een anticiperende overheid verwachten dat zij bijdraagt aan het inzichtelijk maken van hetgeen de samenleving te wachten staat en, zo nodig, nu reeds aanzetten geeft tot maatregelen om de gevolgen op te vangen.

In dit rapport heeft de raad een drietal maatschappelijke deelterreinen in kaart gebracht waarop de genoemde overwegingen van toepassing zijn. Het zijn achtereenvolgens: de veroudering van de beroepsbevolking, de financiële oudedagsvoorzieningen en de zorgsector. Op elk van deze drie terreinen worden generaties met elkaar geconfronteerd, op elk van deze drie speelt het vraagstuk van de intergenerationele solidariteit een rol, en op elk van deze drie rijst de vraag in hoeverre de kosten van een groeiende groep ouderen kunnen en moeten worden gedragen door een slinkende groep jongeren.

De te verwachten demografische ontwikkelingen zijn geplaatst in het kader van de veranderende getalsverhouding tussen het maatschappelijke draagvlak enerzijds en de hierop rustende draaglast anderzijds. Ceteris paribus leidt de vergrijzing ertoe dat de verhouding tussen actieven en niet-actieven, tussen werkenden en gepensioneerden en tussen verzorgers en verzorgingsbehoeftigen alleen maar ongunstiger kan worden dan thans. De centrale vragen in dit rapport luiden: tot welke maatschappelijke problemen kan de voortgaande, zich verhevigende vergrijzing van de Nederlandse bevolking leiden; welke oplossingsrichtingen zijn voor deze problemen aan te geven; en wat kan de overheid doen om de gevolgen van de vergrijzing te verzachten?

8.2 Geen actief bevolkingsbeleid

Op zoek naar een antwoord op de centrale vragen is de raad allereerst de mogelijkheden nagegaan van een actief beleid dat zou kunnen leiden tot een groter aantal jongeren en daarmee tot een verbreding van het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen ten behoeve van een ouder wordende bevolking. In dit verband kan men denken aan geboortenbevordering of aan bevordering van de immigratie, in het bijzonder van jonge mensen.

Uit buitenlandse ervaringen is gebleken dat bevordering van het aantal geboorten door specifiek hierop gerichte overheidsmaatregelen wellicht op zeer bescheiden schaal zou zijn te realiseren. Toch is de raad hiervan geen voorstander. Een hoger geboortecijfer zou het vergrijzingsproces slechts in zeer geringe mate afremmen, maar het zou op den duur wel leiden tot een aanzienlijk grotere bevolkingsomvang. Bovendien zou een expliciet geboortenbevorderend beleid omvangrijke, en dus kostbare aanvullende maatregelen vergen om te voorkomen dat het de verwezenlijking zou dwarsbomen van andere doelstellingen van overheidsbeleid, zoals bevordering van de arbeidsparticipatie en emancipatie. Minstens even belangrijk is de overweging dat in een wereld waarvan de bevolking in de komende halve eeuw vermoedelijk zal verdubbelen, en waar alle zeilen zullen moeten worden bijgezet om de gevolgen hiervan op te vangen, niet goed valt te begrijpen dat Nederland met zijn reeds hoge bevolkingsdichtheid de geboorten zelfs zou gaan stimuleren. In mondiaal perspectief bezien, is het bevolkingsvraagstuk eerder een kwestie van te veel dan van te weinig mensen.

Aan dit laatste bezwaar zou tegemoet kunnen worden gekomen door de migratie naar Nederland te bevorderen. Meer immigratie kan echter alleen tot een verbreding van het draagvlak leiden als het merendeel der immigranten spoedig na aankomst in het arbeidsproces kan worden ingeschakeld. Thans is dit niet het geval: de meeste migratie naar Nederland is gezinsmigratie, deels voortvloeiend uit arbeidsmigratie in het verleden, dan wel immigratie van asielzoekers en vluchtelingen. Slechts een substantiële toename van het aantal arbeidsmigranten zou de verhouding tussen draagvlak en draaglast kunnen verbeteren, maar de Nederlandse arbeidsmarkt heeft hieraan voorlopig niet werkelijk behoefte.

Daarenboven is in dit rapport aangetoond dat de immigratie in haar huidige omvang en samenstelling slechts in zeer beperkte mate tot verjonging van de

bevolking leidt. Immigranten zijn weliswaar jong en zij hebben soms relatief grote gezinnen, maar ook zij worden op den duur oud. Alleen een voortdurende immigratie van relatief veel jongeren, die ver boven het huidige niveau zou liggen, zou de vergrijzing merkbaar kunnen tegenhouden. Pas bij een jaarlijks migratiesaldo van 125.000 (in 1991 bedroeg het netto saldo 54.000) zou het percentage 65-plussers in de bevolking ook op langere termijn gelijk blijven. Gesteld dat arbeidsmarkt en samenleving dergelijke aantallen immigranten al zonder te veel fricties zouden kunnen accommoderen, dan zou een sterke groei van de omvang van de bevolking hiervan het gevolg zijn. De raad meent dat dit onwenselijk is. Hij ziet geen heil in immigratiebevordering als middel tegen de vergrijzing.

Wel meent de raad dat de immigratie die thans plaatsvindt beter moet worden aangewend voor verbreding van het maatschappelijk draagvlak, nodig om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Dit kan door verbetering van het integratiebeleid, zoals ook reeds bepleit in het rapport Alloctonenbeleid (1989), en door aan immigranten bij vestiging in Nederland meer voorwaarden te stellen. Een wezenlijke vermindering van de immigratie lijkt thans niet goed haalbaar. Verdragsverplichtingen verzetten zich hiertegen.

De voorgaande overwegingen roepen ook de lastige vraag op of Nederland vol is, dan wel ooit vol zal raken en, zo ja, wanneer dit het geval zal zijn. Opmerkelijk is dat deze vraag de gemoederen in Nederland al sinds zeker een eeuw bezig houdt. Rond de laatste eeuwwisseling telde Nederland vijf miljoen inwoners en ook toen meenden sommigen dat de limiet was bereikt. Men bedenke hierbij dat het ruimtebeslag per inwoner toentertijd aanzienlijk geringer was dan thans. Niet te ontkennen valt dat Nederland een der dichtst bevolkte landen ter wereld is, al moet hieraan worden toegevoegd dat, anders dan in vele andere landen, vrijwel elke vierkante kilometer land in beginsel voor mensen bewoonbaar is. Hiertegenover staat echter dat er vele agglomeraties in de wereld bestaan waar op het grondoppervlak van één Nederlandse provincie evenveel mensen wonen als in heel Nederland.

'Vol' is dan ook een relatief en een subjectief begrip, dat breder moet worden gezien dan in een puur demografische context. Uiteraard is het legitiem de vraag op te werpen of Nederland vol is. Het zou echter van eenzijdigheid getuigen als men zich bij het beantwoorden hiervan uitsluitend laat leiden door opvattingen over de meest wenselijke omvang van de bevolking en de rol van de immigratie hierbij, zoals de laatste tijd vaak gebeurt. Beter ware het, een dergelijk antwoord te formuleren vanuit een totaal perspectief omtrent de besteding van het per definitie schaarse grondoppervlak, de belasting van de leefomgeving en het integrerend vermogen van de samenleving voor haar nieuwe leden, alsmede de prioriteiten die men hierbij wenst te hanteren. Vanuit dit perspectief zal bijvoorbeeld een land dat streeft naar autarkie op landbouwgebied eerder 'vol' zijn dan een land dat verkiest zijn voedsel geheel of gedeeltelijk te importeren. Dit is evenwel niet het rapport voor een discussie over zulke prioriteitstellingen, die bovendien zullen verschuiven onder invloed van de Europese integratie. De raad wil hier volstaan met erop te wijzen dat het antwoord op de vraag of Nederland vol is, niet uitsluitend kan worden bepaald door te verwijzen naar het aantal inwoners per vierkante kilometer of naar het jaarlijks migratiesaldo. Nederland kan veel meer mensen op zijn territorium herbergen dan thans. Niettemin zijn er naar de mening van de raad krachtige argumenten die pleiten tegen het actief en bewust streven naar geboortenbevordering of meer immigratie. Beide middelen zullen immers tot een verdere verzwaring van de draaglast leiden, zeker op de korte en middel-lange termijn, en niet tot een verbreding van het draagvlak, terwijl dit laatste juist dringend nodig is. Zulke argumenten hebben evenwel weinig of niets uitstaande met de vraag of Nederland 'vol' is.

Op grond van de voorgaande overwegingen is de raad tot de slotsom gekomen dat een actief bevolkingsbeleid waarmee bevordering van geboorten en/of immigratie wordt beoogd, per saldo meer bezwaren dan voordelen met zich meebrengt en geen remedie vormt tegen de komende vergrijzing. Het vergrijzingsproces doet zich voor in alle westerse samenlevingen en ook in grote delen van de niet-westerse wereld. Het is structureel van karakter: aan vergrijzing valt niet te ontkomen. Alle zeven in dit rapport gepresenteerde bevolkingsscenario's tonen dit aan.

8.3 Een vergrijzende beroepsbevolking

Ceteris paribus leidt de vergrijzing tot een verschuiving in de getalsverhouding tussen draaglast en draagvlak. De arbeidsparticipatie zou tussen nu en 2035 met zes tot elf procentpunten moeten stijgen om deze getalsverhouding op het huidige niveau te kunnen handhaven. Dit laatste lijkt een minimale voorwaarde om een adequaat voorzieningenniveau in stand te kunnen houden ten behoeve van hen die niet (meer) werken en/of zijn aangewezen op collectieve voorzieningen. Een toename van de arbeidsparticipatie, reeds bepleit door de raad in zijn rapport *Een werkend perspectief* (1990), is dus ook in het licht van de vergrijzing zeer gewenst. Als men er om de eerder genoemde redenen van uitgaat dat de inschakeling van nieuwe immigranten in het arbeidsproces tot uitzonderingsgevallen beperkt zal blijven, kan een hogere arbeidsparticipatie vooral worden bereikt door een beroep te doen op categorieën die tot dusverre zijn ondervertegenwoordigd: herintredende vrouwen, allochtonen, ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Stel dat het lukt hen voor de arbeidsmarkt te mobiliseren, dan zal de mediane leeftijd van de beroepsbevolking nog sterker stijgen dan op louter demografische gronden reeds mag worden aangenomen.

Dit alles vraagt om een aantal voorzieningen die specifiek zijn toegesneden op een oudere beroepsbevolking. Hierbij denkt de raad allereerst aan voorzieningen voor beroepsgerichte om-, her- en bijscholing, zodat ouder wordende werknemers hun kennis regelmatig kunnen oprispen en nieuwe kennis en vaardigheden kunnen opdoen. Dit maakt hen voor werkgevers aantrekkelijker, zodat de kans op voortijdige afvloeiing vermindert. Nieuw is deze gedachte bepaald niet: er worden op dit punt al sinds tientallen jaren plannen gelanceerd. Ook de WRR heeft zich bij eerdere gelegenheden voorstander verklaard van een samenhangend en duurzaam stelsel van wederkerend onderwijs voor werkenden en werkzoekenden. De verwezenlijking van zulke ideeën is thans echter dringender dan ooit tevoren. Terwijl de mediane leeftijd van de beroepsbevolking in de drie achter ons liggende decennia min of meer gelijk is gebleven, mag in de komende twaalf jaar een stijging worden verwacht met 3,5 jaar. Indien de participatiebevorderende maatregelen succes hebben, zal deze stijging nog sterker zijn. Reeds in 1996 zal de voorhoede van de geboortengolf vijftig jaar oud worden. Thans is het nog zo dat vanaf die leeftijd de arbeidsparticipatie vrij snel begint terug te lopen en het beroep op allerhande regelingen toeneemt. Haast is dus zeker geboden!

Hierbij komt nog dat de voor een goede uitoefening van de functie vereiste kennis en vaardigheden tegenwoordig zo snel veranderen dat het meer dan ooit noodzakelijk is deze op peil te houden, zelfs als er geen sprake zou zijn van een verouderende beroepsbevolking. In de huidige situatie is evenwel niet altijd duidelijk tot wiens verantwoordelijkheid dit onderhouden van kennis en vaardigheden behoort: de werkgever, de werknemer, dan wel de overheid. De raad is van mening dat een stelsel dient te worden ontwikkeld waarin deze verantwoordelijkheden voor om-, her- en bijscholing duidelijk zijn. Dit stelsel moet zo zijn opgezet dat allen die erbij zijn betrokken daadwerkelijk belang hebben bij een goed functioneren hiervan, en geen mogelijkheden meer hebben de last van kennisveroudering af te wentelen op de collectiviteit. Werkgevers en

werknemers dienen volgens de raad gezamenlijk de eerste verantwoordelijkheid te dragen. De overheid zou vooral thans nog bestaande belemmeringen moeten wegnemen.

Het nieuwe stelsel van om-, her- en bijscholing kan op verschillende manieren worden bekostigd. Een hiervan is een – al dan niet geleidelijke – afschaffing van de VUT. Zo slaat men twee vliegen in één klap: de arbeidsparticipatie van ouderen neemt weer toe, en met de vrijkomende gelden kan kennisveroudering van de beroepsbevolking worden tegengegaan. Afschaffing van de VUT zal door velen worden ervaren als aantasting van een verworven recht. Zij hebben jarenlang ‘premie’ betaald in de verwachting dat zij ooit zelf vroeger zouden kunnen uittreden; zij hebben zich niet of onvoldoende gerealiseerd dat wat gemeenlijk als ‘VUT-premie’ wordt betiteld in feite een overdrachtsuitgave is geweest aan de VUT-ers van dat moment. Hoewel het VUT-stelsel op een totaal andere leest is geschoeid dan het pensioenstelsel, zien velen de VUT niet-temin als ‘vervroegd pensioen’. De VUT zal in de komende jaren meer en meer disfunctioneel blijken.

Bevordering van de arbeidsparticipatie, veel betere voorzieningen voor beroepsgerichte, wederkerende scholing en afschaffing van de VUT zijn noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarden om de vergrijzing van de beroepsbevolking te kunnen opvangen. Mogelijkheden zijn ook een aanpassing van het loopbaan- en personeelsbeleid, zodat deze meer leeftijdsbewust worden, en een herziening van loonprofielen naar leeftijd binnen arbeidsorganisaties. De mobiliteit van oudere werknemers dient te worden bevorderd, ook de horizontale mobiliteit, terwijl oudere werknemers meer vertrouwd moeten worden gemaakt met de gedachte dat zij tegen het einde van de loopbaan een stapje terug doen ten opzichte van het inkomen dat zij tijdens de meest produktieve jaren verdienden. Het is immers niet zo dat elke werkende de hoogste produktiviteit bereikt tegen het moment dat hij of zij het arbeidsproces definitief verlaat.

Zulke aanpassingen zullen in belangrijke mate via het marktmechanisme tot stand komen, maar in bepaalde gevallen zal een actieve en anticiperende interventie van sociale partners en overheid noodzakelijk blijken. Met het oog hierop heeft de raad in dit rapport een aantal aanbevelingen geformuleerd. Een eerste aanbeveling is het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie bij de werving van personeel. Het noemen van leeftijdsgrenzen in personeelsadvertenties is ongewenst en er zouden adequate juridische beroepsmogelijkheden moeten komen voor sollicitanten die menen dat zij op grond van hun leeftijd ten onrechte voor een baan zijn afgewezen. In de tweede plaats zou de verplichte leeftijdsgrens voor pensionering (thans voor de meeste beroepen 65 jaar) moeten worden afgeschaft, zoals in diverse westerse landen reeds is gebeurd. Dit opent tevens de mogelijkheid tot meer flexibiliteit in de regelingen voor uittreding uit het arbeidsproces. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan regelingen voor deeltijdpensionering van oudere werknemers. Zolang VUT-regelingen nog bestaan, kan ook worden gedacht aan deeltijd-VUT, of aan het terugbrengen van VUT-uitkeringen tot een basisniveau. Een derde aanbeveling betreft het veranderen van de pensioensystematiek. Invoering van, bijvoorbeeld, een middelloonsysteem in plaats van het huidige eindloonsysteem, zou het voor oudere werknemers minder moeilijk maken tegen het eind van hun loopbaan een stapje terug te doen in hun inkomen. Vooral dit laatste is een kwestie van lange adem. Wil het maximale effect van deze verandering worden bereikt wanneer de vergrijzing op haar hoogtepunt is, dan moet hiermee spoedig worden begonnen.

Het effect van sommige van de hier bepleite maatregelen en aanbevelingen zal verschillen per sector of bedrijfstak. Sommige sectoren zullen ook veel indringender worden geconfronteerd met de vergrijzing van de beroepsbevolking dan

andere. Bedrijfstakken met relatief veel zware, ongeschoolde arbeid (bouw, industrie) zullen op termijn of verder moeten automatiseren of een deel van hun activiteiten moeten overplaatsen naar landen met een jongere bevolking of een beroep moeten doen op jonge arbeidskrachten van elders. In sommige delen van de dienstensector zijn de mogelijkheden voor automatisering beperkter (horeca, detailhandel), maar de van werknemers vereiste fysieke kracht is er doorgaans geringer. Vooral daar zal men andere bevolkingsgroepen en leeftijdscategorieën moeten gaan aanboren dan tot dusverre gebruikelijk was. De noodzaak hiertoe zal zich vooral voordoen in de zorgsector, die immers wordt geconfronteerd met zowel een ontgroening van het arbeidsaanbod als een vergrijzing van het cliëntenbestand, en daardoor met een groeiende personeelsbehoefte. Hierop wordt in paragraaf 8.5 dieper ingegaan. Als eerste stap op weg naar een andere benadering van deze problematiek beveelt de raad aan, in het kader van het tripartiet overleg, een aantal experimenten en proefregelingen te ontwikkelen ter voorkoming van ongewenste uitstoot van relatief jonge arbeidskrachten in sectoren en bedrijfstakken waar dit laatste thans veelvuldig plaatsvindt.

8.4 Een betaalbare oudedagsvoorziening

In het voorgaande werd reeds enkele malen gewezen op de noodzaak de ouderen beter vast te houden in het arbeidsproces, teneinde het beroep op de uittredingsregelingen zo veel mogelijk te beperken. Ook hier zal immers de veranderende verhouding tussen draagvlak en draaglast merkbaar worden. Met behulp van het door het Onderzoeksbureau ORTEC in opdracht van de raad ontwikkelde micro-simulatiemodel kan worden vastgesteld dat de marges van de totale kosten van de oudedagsvoorziening (AOW + aanvullend pensioen + VUT) bij een vergrijzende bevolking iets ruimer zijn dan destijds door de Commissie-Drees is aangenomen, ook voor de vrij korte termijn. Haar conclusie dat de AOW ook in de verre toekomst betaalbaar blijft, kan de raad in grote lijnen onderschrijven. Hierbij gaat de raad ervan uit, evenals de Commissie-Drees, dat het huidige koppelingsbeleid terzake van de AOW wordt voortgezet.

Dit laatste betekent overigens wel dat de AOW-uitkering geleidelijk meer achterop zal raken bij de gemiddelde lonen. Bij deze ontwikkeling valt te verwachten dat de besparingen ten behoeve van aanvullende pensioenen en andere vormen van zekerstelling voor de oude dag zullen toenemen. Een gunstige economische ontwikkeling zal de kostenstijging van de aanvullende pensioenen verder versterken. In dat geval zal een meer dan evenredig deel van de groei moeten worden gereserveerd voor de oudedagsvoorziening, zodat een minder dan evenredig deel beschikbaar is voor de consumptie. Er zal dus een groeiend deel van de loonsom moeten worden gereserveerd voor de oudedagsvoorziening, maar dan vooral ten behoeve van de aanvullende pensioenen, en niet zo zeer voor de overdrachtsuitgaven.

In 2030, wanneer de vergrijzing nog niet op haar hoogtepunt zal zijn, zal tussen 20 en 33 procent van de loonsom nodig zijn voor betaling van de oudedagsvoorziening. Dit percentage ligt thans op 21, waarvan ruwweg 11 procent voor de AOW, 7,5 procent voor de aanvullende pensioenen en 2,5 procent voor de VUT. Bij de genoemde percentages is overigens nog geen rekening gehouden met het feit dat ouderen doorgaans ook een veel groter beroep doen dan de overige leeftijdscategorieën op allerhande voorzieningen die geheel of gedeeltelijk uit de collectieve middelen worden gefinancierd, met name in de zorgsector.

Bij de analyses in dit rapport en de hierop gebaseerde aanbevelingen is de raad in eerste aanleg ervan uitgegaan dat de vergrijzing niet zou mogen leiden tot vergroting van de collectieve-lastendruk. Een te grote publieke sector verstoort immers de werking van de economie en schaadt de concurrentiepositie tegenover de belangrijkste handelspartners. Weliswaar hebben ook

deze met een vergrijzende bevolking te kampen, maar hun uitgangspositie is in het algemeen gunstiger omdat de collectieve sector er kleiner is.

Als de vergrijzing niet tot een hogere collectieve-lastendruk leidt, maar wel tot hogere particuliere besparingen, zal de inkomensongelijkheid tussen de ouderen van de toekomst groter zijn dan bij de ouderen van thans. Met name zij die een onregelmatig arbeidspatroon hebben gehad, langere tijd van een uitkering hebben geleefd, dan wel hoofd van een eenoudergezin zijn geweest, zullen niet in staat zijn geweest tot sparen. Zij zullen te zijner tijd moeten rondkomen van een AOW-uitkering die in verhouding tot het gemiddelde loon lager is dan nu. Een ruimhartiger koppelingsbeleid – eventueel in de vorm van incidentele aanpassingen van de AOW-uitkeringen – leidt echter weer tot hogere collectieve lasten.

Dit dilemma kan op twee manieren worden omzeild. De eerste optie is premieheffing onder 65-plussers over het inkomensgedeelte dat zij genieten boven hun AOW-uitkering. De premies voor aanvullende pensioenen zijn thans niet belast, hetgeen betekent dat hierover ook geen AOW-premie wordt betaald. Over het uitgekeerde pensioen wordt nu evenmin AOW-premie betaald. Dit inkomensbestanddeel draagt in de huidige situatie dus in het geheel niet bij aan de AOW als collectieve voorziening. Volgens de raad zou dit een argument zijn om de heffingsgrondslag van de AOW te verbreden tot het (bovenminimale) inkomen van 65-plussers. Op korte termijn is dit nog niet zinvol, maar na 2010, als de baby-boom met pensioen begint te gaan, kan hierdoor de premie-opbrengst voor de AOW aanzienlijk stijgen. Aldus kan de AOW-premie tot circa 2030 op het huidige niveau blijven, terwijl de uitkeringen minder uit de pas raken met de algehele inkomensontwikkeling. Verbreding van de heffingsgrondslag leidt wel tot inkomensnivellering onder de ouderen. De inkomensverschillen tussen ouderen en jongeren worden daarentegen niet beïnvloed. Hier prevaleert de *intragenerationele* solidariteit dus boven de *intergenerationele*.

De tweede optie is verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd, in het bijzonder voor de geboortengolfgeneratie. Enkele andere landen (Verenigde Staten, Duitsland, Zweden) hebben reeds gekozen voor een geleidelijke optrekking van deze leeftijdsgrens. Verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd zou onder meer zijn te rechtvaardigen onder verwijzing naar het feit dat de huidige beroepsbevolking door het langere scholingstraject gemiddeld later is toegetreden tot het arbeidsproces dan de voorgaande generaties, en bovendien minder zware en langdurige arbeid heeft verricht onder doorgaans betere omstandigheden.

Verhoging van de AOW-leeftijd leidt tot besparingen bij de AOW en de aanvullende pensioenen. Daar staat tegenover dat *ceteris paribus* de VUT gedurende een langere periode wordt gebruikt door vroege uittreeders, terwijl ook het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen zal toenemen. Als de kansen om van de VUT en de arbeidsongeschiktheidsregelingen gebruik te maken niet substantieel dalen, zal verhoging van de AOW-leeftijd een *averechts* effect hebben, omdat het uitkeringsniveau van WAO en VUT hoger ligt dan van de AOW. Een duidelijke besparing is pas te verwachten als niet alleen de gebruikskansen afnemen, maar ook het uitkeringsniveau van vervangende uitkeringsregelingen daalt.

Omdat een verhoging van de AOW-leeftijd geleidelijk moet worden ingevoerd, zouden beslissingen hierover moeten worden genomen op een tijdstip waarop nog onduidelijk is of aan bovengenoemde voorwaarden zal zijn voldaan, terwijl bovendien nog niet vaststaat dat de demografische component in de kostenontwikkeling van de AOW zo'n verhoging nodig maken. Bij een relatief jonge bevolking is de kostenstijging immers minder groot dan bij een relatief oude. Flexibele pensionering zou een grotere bijdrage kunnen leveren aan het uitstel

van uittreden dan een verhoging van de AOW-leeftijd. Bovendien kan bij flexibele pensionering meer rekening worden gehouden met verschillen tussen personen en bedrijfstakken wat betreft inzetbaarheid van oudere werknemers.

De afweging tussen een stringente voortzetting van het huidige koppelingsbeleid, premieheffing over het inkomen boven de AOW en tenslotte een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd, is vooral van politieke aard. Een stringente voortzetting van het huidige koppelingsbeleid en een verhoging van de pensioenleeftijd beperken beide de collectieve lasten, in het eerste geval doordat de AOW-uitkering achterblijft bij het gemiddelde loon, in het tweede doordat de uitkering later ingaat. Premieheffing over het inkomen boven de AOW leidt niet tot een beperking van de collectieve lasten, maar tot een herverdeling ervan ten gunste van actieven en ten nadele van gepensioneerden die naast hun AOW nog ander inkomen genieten. Een stringente koppelingsbeleid en premieheffing over het inkomen boven de AOW leiden vooral tot een herverdeling van de financiële lasten voor de oudedagsvoorziening tussen collectieve en private bronnen. Verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd daarentegen draagt bij aan vergroting van het draagvlak en verkleining van de draaglast, mits het gebruik van 'vluchtroutes' via andere uitkeringsregelingen drastisch wordt ingeperkt.

Aan alle opties zijn dus voor- en nadelen verbonden; sommige hiervan laten zich nu reeds gemakkelijker becijferen dan andere. Mede hierom kan de raad geen voorkeur uitspreken voor één bepaalde mogelijkheid. Wel is duidelijk dat vanwege de vergrijzing het risico van sterke kostenstijgingen in de totale lasten van de oudedagsvoorziening reëel is. De grootste risico's liggen echter niet zo zeer bij de AOW, maar vooral bij de aanvullende pensioenen, paradoxaal genoeg vooral bij een sterke economische groei. Dan zullen de pensioenlasten voor de werkenden meer dan evenredig stijgen en dreigt te zijner tijd voor de geboortengolfgeneratie een grotere inkomensongelijkheid tussen hen die een eigen pensioen hebben opgebouwd en hen die slechts een AOW-uitkering hebben.

Een voordeel van het feit dat toekomstige ouderen sterker zullen zijn aangevoelen op inkomsten uit collectieve pensioenregelingen en eigen vermogen, is dat het voor hen ook gemakkelijker zal worden een oudedagsvoorziening te creëren die beter op de eigen omstandigheden is toegesneden. Hiervoor is wel een grotere individuele keuzevrijheid vereist bij de regeling van aanvullende pensioenen. Gezien de toenemende diversificatie van leefvormen en behoeftenpatronen, zullen velen dit als een winstpunt zien. Hiertegenover staat echter, als betoogd, dat ouderen die uitsluitend op een AOW-uitkering zullen zijn aangewezen, in verhouding tot de huidige AOW'ers slechter af zullen zijn.

8.5 Vergrijzing en de zorgsector

De zorgsector is in dit rapport afzonderlijk behandeld omdat deze bij uitstek wordt geconfronteerd met de gevolgen van zowel ontgroening als vergrijzing. In de zorgsector zetten jongeren zich namelijk op twee manieren in voor ouderen. Enerzijds zijn er de financiële overdrachten: jongeren betalen via relatief hoge premies een deel van de ziektekosten van ouderen. Anderzijds geschiedt de inzet in de vorm van arbeid: jongeren verrichten bepaalde zorghandelingen voor ouderen.

Inmiddels is de ontgroening al begonnen zich hier te manifesteren: het aantal schoolverlaters, waaruit de zorgsector traditioneel in ruime mate zijn personeel recruteert, loopt snel terug en zal in de komende jaren verder verminderen. Wil men toch voldoende arbeidskrachten kunnen blijven aantrekken, dan zullen andere categorieën moeten worden aangeboord (herintreedsters, allochtonen), en zal het verloop in de zorgsector moeten worden tegengegaan, bijvoorbeeld door verbetering van arbeidsvoorwaarden en beloning. Wanneer aan al

deze voorwaarden wordt voldaan, kan de zorgsector in de eerstkomende decennia wellicht zonder al te veel moeilijkheden de gevolgen van de ontgroening opvangen.

Dit kan anders worden wanneer de naoorlogse geboortengolf hoogbejaard is geworden. Thans wordt hiervoor de leeftijdsgrens van 85 jaar gehanteerd; in 2031 bereikt de voorhoede van de geboortengolf deze grens. Dit duurt nog lang en het is zeer onzeker hoe de medische wetenschap zich in de tussentijd zal ontwikkelen. Vast staat wel dat ouderen ook over veertig jaar meer zorg blijven behoeven dan de middelbare-leeftijdsgroepen, en het is de vraag of er ook dan nog voldoende verzorgers zullen zijn. Het antwoord op deze vraag hangt vooral af van de demografische ontwikkeling in de komende decennia. Bij een relatief hoog geboortencijfer en een relatief hoge sterfte – het ‘jonge’ scenario – zal de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aanzienlijk gunstiger uitvallen dan bij een relatief laag geboortencijfer en een relatief lage sterfte, het ‘oude’ scenario. In beide scenario’s echter zullen de kosten van de zorgsector oplopen. Uitsluitend als gevolg van de vergrijzing stijgen deze tot 2010 met ongeveer 10 procent per hoofd van de bevolking, en tot 2035 met 16 tot 34 procent. Hierbij is echter geen rekening gehouden met de naar verwachting gewenste kwaliteitsverhoging, waarvan ook een kostenstijgend effect zal uitgaan.

Op zichzelf genomen acht de raad het niet alarmerend als in de toekomst een groter deel van het nationaal inkomen naar de zorgsector zou gaan. De politieke bereidheid hiertoe zal bij een oudere bevolking wellicht groter zijn dan bij een jongere, zo goed als een jongere bevolking wellicht meer voor onderwijs wil uitgeven. Echter, een tentatieve berekening laat zien dat in 2035 de kosten van de zorgsector per economisch actieve 60 tot 160 procent hoger zullen zijn dan thans. Niet uit te sluiten valt dat een dergelijke stijging tot bezwaren zal leiden bij degenen die het leeuwedeel van deze lasten en premies moeten opbrengen, te weten de werkende bevolking van de toekomst. Een zo omvangrijke verschuiving in de verhouding tussen draagvlak en draaglast kan tot problemen leiden. Daarom lijkt er niet aan te ontkomen dat ouderen in de toekomst zelf een groter deel van de uitgaven voor zorg moeten gaan betalen.

Dit kan in beginsel op drie manieren, die elkaar overigens niet uitsluiten. Allereerst is het mogelijk dat ouderen een groter deel van de gemaakte kosten zelf gaan betalen via hogere premies voor standaardpakketpolissen. Voorts kan ook door de ouderen van de toekomst nu reeds in de reserves van de ziekenfondsen worden geïnvesteerd. Dit betekent inbouw van een element van een kapitaaldeckingsstelsel in de zorgverzekeringen, waardoor de geboortengolf-generatie te zijner tijd gebruik kan maken van fondsen die zij in het verleden zelf heeft opgebouwd. Een laatste optie is beperking van het voorzieningenpakket in de basisverzekering. Hierbij is de minimaal noodzakelijke zorg voor een ieder verzekerd, maar staat het de consument verder vrij om een aanvullende verzekering af te sluiten, dan wel zelf het risico te dragen. Een voordeel is dat ook hierbij beter kan worden ingespeeld op preferenties van de betrokkenen.

Hiernaast verdient het naar de mening van de raad aanbeveling om de vraag naar zorg te beperken. Nagegaan dient te worden hoe de om demografische redenen verwachte vermindering van het potentieel aan informele hulp kan worden gecompenseerd door een grotere zelfredzaamheid van de ouderen van de toekomst.

De raad concludeert dat de kwaliteit van de zorg die de ouderen van de toekomst zich kunnen permitteren naar alle waarschijnlijkheid meer dan thans zal afhangen van hun inkomenspositie en hun vermogen, en minder van inkomensoverdrachten in de vorm van verzekeringen tegen ziektekosten en belastingen. Velen zullen hiertoe goed in staat blijken wanneer zij te zijner tijd

bejaard zijn. Voor anderen kan dit evenwel een relatieve achteruitgang in kwaliteit en mogelijkheden impliceren. De parallel met de ontwikkelingen op het punt van de financiële oudedagsvoorziening dringt zich hier nadrukkelijk op.

8.6 Tot besluit: ouderen voor ouderen

In de voorgaande paragrafen heeft de raad een aantal conclusies en beleidsaanbevelingen geformuleerd die voortvloeien uit zijn analyses van het effect van toekomstige demografische ontwikkelingen in maatschappelijke sectoren die hiervoor bij uitstek gevoelig zijn. Een meer algemene conclusie luidt dat de komende vergrijzing, hoe onzeker haar precieze omvang ook is, beslag zal leggen op een deel van de, per definitie schaarse, productiecapaciteit. Bij overigens ongewijzigd beleid wordt de verhouding tussen draagvlak en draaglast ongunstiger. Er zal dus moeten worden gestreefd naar verbreding van het draagvlak en verlichting van de draaglast. Hiervoor bestaat niet één patentoplossing, maar de noodzakelijke veranderingen zullen zich op diverse fronten tegelijk voltrekken. Soms is een belangrijke cultuuromslag noodzakelijk en alleen al daarom verdient het aanbeveling de veranderingen geleidelijk door te voeren.

Juist vanwege dit lange-termijnkarakter heeft de raad zijn aanbevelingen in dit rapport met opzet vrij globaal geformuleerd en veelal ook keuzemogelijkheden aangegeven. Met dit rapport beoogt de raad vooral een maatschappelijke discussie op gang te brengen over een aantal belangrijke gevolgen van de aanstaande versnelling die zich onontkoombaar gaat voordoen in het vergrijzingsproces, dat als zodanig al zeer lang aan de gang is. Pas daarna kan aan meer concrete maatregelen worden gedacht.

Als de voor de overheid meest belangrijke en nastrevenswaardige doelstellingen van een beleid dat de gevolgen van de vergrijzing op de langere termijn zo goed mogelijk wil opvangen, heeft de raad in dit rapport aangemerkt:

- vergroting van de arbeidsparticipatie;
- afschaffing van de VUT;
- ondersteuning bij de introductie op ruime schaal van beroepsgerichte wederkerende scholing;
- geleidelijke verandering van de AOW, door een stringent koppelingsbeleid en/of door verhoging van de pensioenleeftijd en/of door verbreding van de heffingsgrondslag;
- een fundamentele bezinning op de toekomstige financieringswijze van de zorgsector;
- een meer anticiperend arbeidsmarktbeleid in de zorgsector.

Voorts bevat het rapport vele aanbevelingen die niet primair zijn gericht aan de overheid, maar die betrekking hebben op zaken waarbij de overheid wel een rol kan spelen.

Ook wanneer de hier zeer globaal aangeduide en elders in het rapport verder uitgewerkte beleidsdoelstellingen hun beslag krijgen, zal de vergrijzing vragen om het stellen van nieuwe prioriteiten bij het aanwenden van schaarse productiecapaciteit. Men kan hierbij globaal langs drie wegen naar oplossingen zoeken. Allereerst kan men overstappen naar een meer kapitaalintensieve produktiewijze. Er is immers toch voldoende kapitaal voorhanden door de hoge besparingen voor oudedagsvoorzieningen in pensioenfondsen en anderszins. Nadeel hiervan is echter dat dit kan leiden tot een selectieve uitstoot van on- en laag geschoolde arbeid, zoals in de jaren rond 1980, en daarmee tot een afname van de arbeidsparticipatie.

Een tweede oplossing zou het bevorderen van de immigratie van arbeidskrachten zijn. Ook hieraan zijn nadelen verbonden, al valt niet op voorhand uit te sluiten dat voor moeilijk verplaatsbare werkzaamheden (bijv. in de zorgsector)

in de toekomst toch een beroep zal worden gedaan op buitenlandse arbeidskrachten. De ervaring leert echter dat dit tot sociale spanningen kan leiden en bovendien meestal slechts een korte-termijnoplossing vormt voor het vergrijzingsvraagstuk.

Een derde type oplossingen bestaat in overplaatsing van delen van het productieproces naar landen met een jonge bevolking en een overschot aan arbeidskrachten. Doorgaans betreft het hier ontwikkelingslanden. In bepaalde bedrijfstakken is dit reeds gebeurd, of vindt het thans plaats, overigens niet om demografische redenen, maar vanwege de lagere loonkosten. Zulke overplaatsingen vragen om investeringen die soms risicovol kunnen zijn, maar die wel de ontwikkeling van de betrokken landen ten goede komen. Slechts dan kan immers worden vermeden dat de kloof tussen arm en rijk in de wereld, en daarmee de migratiedruk op het westen, nog groter worden.

In alle drie in dit rapport behandelde sectoren blijkt dat bij ongewijzigd beleid de vergrijzing zorgt voor een geleidelijke toename van de collectieve-lastendruk. Dit druist in tegen het streven de collectieve lasten juist te verminderen, vooral om de concurrentiekracht en de slagvaardigheid van de Nederlandse economie in Europees verband te kunnen handhaven en, waar nodig, te verbeteren. Om deze reden ligt de conclusie voor de hand dat de extra last van de vergrijzing vooral door de individuele burgers zal moeten worden gedragen. Zij zullen langer moeten blijven werken, zij zullen (als werknemer of als werkgever) ten minste een deel van de faciliteiten voor hun eigen omscholing moeten betalen, zij zullen relatief minder AOW ontvangen en meer dan thans eigen pensioenvoorzieningen moeten treffen, en tegen het eind van hun leven zullen zij ofwel slechts aanspraak kunnen maken op een basispakket voor gezondheids- en verpleegzorg, ofwel zelf flink in de buidel moeten tasten. Een van de onmiskenbare voordelen van dergelijke vormen van eigen verantwoordelijkheid is dat de benodigde voorzieningen beter kunnen aansluiten bij individuele behoeften, althans voor degenen die hiervoor het geld kunnen opbrengen. Zij die dit laatste om welke reden dan ook niet kunnen, zullen uitsluitend zijn aangewezen op standaardregelingen die beperkter zullen zijn dan de huidige.

Uit het voorgaande dringt zich de conclusie op dat, als de vergrijzing niet tot een verhoging van de collectieve-lastendruk kan of mag leiden, zij tot grotere maatschappelijke ongelijkheid zal leiden, zowel tussen als binnen de generaties. Een tweede conclusie is dat, hoe minder de vergrijzing zal leiden tot een verhoging van de collectieve-lastendruk, des te minder zij ook door de jongere generaties van de toekomst zal worden betaald. In deze situatie zijn het de toekomstige ouderen die zelf voor hun oude dag zullen moeten betalen. Dit geldt met name voor degenen die tot de naoorlogse geboortengolf behoren.

Sommigen zullen dit als onrechtvaardig betitelen: niet alleen moeten degenen die deel uitmaken van de geboortengolf gedeeltelijk opdraaien voor de ouderen van nu, zij zullen later ook nog meer dan de huidige ouderen voor zichzelf moeten opdraaien. Hiertegenover staat het argument dat de geboortengolf in vergelijking tot de belendende generaties bijzonder groot is en dat de extra last per persoon hierdoor betrekkelijk beperkt blijft. In welke mate dit laatste het geval zal zijn, hangt overigens niet alleen af van de demografische ontwikkeling in de komende decennia, maar ook van de economische groei. Men mag aannemen dat bij een sterke groei de bereidheid tot inkomensoverdracht door jongeren aan ouderen, hetzij via de staat, hetzij via verzekeringen voor ziektekosten of anderszins groter zal zijn dan bij een bescheiden economische groei.

Desondanks zullen de jongere en middelbare generaties van nu er rekening mee moeten houden dat de levensstandaard die de overheid hun kan garanderen wanneer zij zelf tot de ouderen zullen behoren, verhoudingsgewijs

minder hoog zal zijn dan de levensstandaard van de huidige ouderen. Zij zullen zelf meer aan hun oude dag moeten bijdragen dan zij thans misschien verwachten. Bij een verschuiving van de verhouding tussen draagvlak en draaglast zal naar alle waarschijnlijkheid blijken dat er grenzen zijn aan de intergenerationale solidariteit die de samenleving kan opbrengen, zeker in de publieke sector. In de eerste helft van de komende eeuw zal het aloude adagium 'jongeren voor ouderen' onder druk van de demografische ontwikkelingen allengs moeten worden vervangen door 'ouderen voor ouderen'. Of dit vooral zal neerkomen op 'ouderen voor zichzelf', dan wel op 'ouderen voor elkaar', is een vraag waarop vooral de overheid een antwoord zal moeten vinden.

Bijlage

Begrippenlijst

afhankelijkheidsratio	het aantal potentieel inactieven (0- t/m 14-jarigen plus 65-plussers) uitgedrukt als percentage van het aantal potentieel actieven (15- t/m 64-jarigen)
bruto geboortecijfer (CBR)	het aantal levendgeborenen in een bepaalde periode per 1000 van de gemiddelde bevolking in die zelfde periode
bruto sterftecijfer (CDR)	het aantal overledenen in een bepaalde periode per 1000 van de gemiddelde bevolking in die zelfde periode
demografische druk	zie afhankelijkheidsratio
demografische transitie	de overgang van een situatie met relatief hoge naar een met relatief lage geboorten- en sterftecijfers
gemiddelde levensverwachting	het gemiddeld aantal levensjaren dat mannen c.q. vrouwen die een bepaalde leeftijd hebben bereikt, nog te verwachten hebben onder de veronderstelling van bepaalde leeftijdsspecifieke sterftecijfers; het meest gebruikt wordt de gemiddelde levensverwachting bij de geboorte
groene druk	het aantal 0- tot en met 14-jarigen uitgedrukt als percentage van het aantal 15- tot en met 64-jarigen
grijze druk	het aantal 65-plussers uitgedrukt als percentage van het aantal 15- tot en met 64-jarigen
leeftijdsspecifiek	het aantal levendgeborenen kinderen dat vruchtbaarheidscijfer door vrouwen in een bepaalde leeftijdsgroep in een zekere periode ter wereld wordt gebracht per 1000 van het gemiddeld aantal vrouwen in die leeftijdsgroep
mediane leeftijd	de leeftijd die de grens aangeeft tussen twee gelijke delen van een bevolking, waarbij het ene deel jonger is dan deze leeftijd en het andere deel ouder
migratiesaldo	het verschil tussen immigratie en emigratie
natuurlijke groei	de bevolkingsgroei, voor zover bepaald door geboorte en sterfte, zonder de invloed van migratie
netto reproductiefactor	het gemiddelde aantal dochters dat een groep vrouwen totaal ter wereld zou brengen indien bepaalde leeftijdsspecifieke vruchtbaarheids- en sterftecijfers zouden gelden; ook wel netto vervangingsfactor genoemd

ontgroening	het proces waarbij naar verhouding steeds minder 0- tot en met 14-jarigen deel uitmaken van de bevolking
stabiele bevolking	een bevolking, gekenmerkt door een constant groeicijfer en een onveranderlijke relatieve leeftijdsopbouw ten gevolge van het feit dat geboorten- en sterftecijfer gedurende een voldoende lange periode constant zijn gebleven
stationaire bevolking	<p>een bevolking waarbinnen het aantal geboorten en het aantal sterfgevallen met elkaar in evenwicht zijn, geen migratie-effect optreedt en de vruchtbaarheid op het vervangingsniveau ligt; bevolkingsomvang en leeftijdssamenstelling blijven onveranderd.</p> <p>(Toelichting: de stationaire situatie is een verbijzondering van de nulgroei-situatie; bij nulgroei kan nog sprake zijn van veranderingen in de leeftijdsopbouw; de bevolkingsomvang en de leeftijdsamenstelling kunnen ook constant zijn bij een vruchtbaarheid onder het vervangingsniveau als het 'tekort' aan geboorten wordt opgevangen door een immigratieoverschot; ook in een dergelijk geval wordt de bevolking stationair genoemd)</p>
totaal vruchtbaarheidscijfer (TVR), of total fertility rate (TFR)	het gemiddelde aantal kinderen dat een vrouw krijgt indien de in een bepaald jaar waargenomen leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers gedurende haar leven zouden gelden, en zij de gehele vruchtbare periode in leven blijft.
vergrijzing	het proces waarbij naar verhouding steeds meer 65-plussers deel uitmaken van de bevolking
veroudering	een combinatie van het ontgroenings- en vergrijzingsproces
vervangingsniveau	het vruchtbaarheidsniveau waarbij een cohort vrouwen gemiddeld precies genoeg dochters krijgt om zichzelf te 'vervangen' in de bevolking, zodat uiteindelijk de bevolking zal dalen noch stijgen; per definitie is op het vervangingsniveau de netto reproductiefactor gelijk aan 1

Zakenregister

65-plussers passim

- percentage – 18, 52, 69, par 3.3.4, 203, 205

AAW/WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) par 3.4, 82, 115, 121, 129

- proefregelingen 132, 208

Accommodatie 96

Actieven/niet-/post- 25, par 3.4 (passim), 94, 119, 156, 170, 176, 204

- (uitkeringsgerechtigde) niet- 74-75

Afhankelijkheidsratio/-verhouding 17, 25-26, 32, 51, par 3.3-3.4, 90, 93, 137

- grijze -/groene druk 51-52, 59, **66-74**, 81, 90, 96

Afrikaanse landen 57, 171

Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds 131

Alleenstaanden 142, 155, 159-162, 174, 182-183, 187

Alleenverdieners 160-162

Allochtonen 11, 31, 85, 119, 192-193, 206, 210

- buitenlandse arbeidskrachten (werknemers)/gastarbeiders 47, 88, 92, 171, 213

AOW(-regeling) 11, 26-33, 74-81, 90, 119, 129, **Hfd 6**, 194, 200, 208-213

- gerechtigden 80-81, 119

- (gerechtigde) leeftijd 11, 29, 140, **164-166**, 168, 209-210, **174-177**

- lasten/-draaglast 79, 175

- onderbouw 158, 160, 168, 174-175

- premie/premie voor de – 11, **par 6.2-par. 6.4**, 209

- volume 74

- basisvoorziening 150, 157, 161, 174

- bufferfonds 153

- financiering van de – (oudedagsvoorziening) 141, 144, 152, 162, 170-171

- indexeringswijze/-beleid 141-145, 163

- oudedagsvoorziening 26, 28, 135, 137, 208

- verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd 11, 29, 164, 209-210

Arbeid(s)

- beloning/-voorwaarden 11, 110-113, **123**, 140, 189, 193-194, 199, 210

- deelname (van vrouwen) 77-78, 104, 106, 117, 119, 132, 136, 165

- ethos 118, 120

- kosten 29, 112, 120, 125, 170

- kwalificaties 124, 132

- migratie/-migranten 95, 204

- potentieel 109-110, 135-136, 163, 171, 174

- recht 129, 132

- situatie (-prestaties) van ouderen 111, 117

- omstandigheden 31, 110-111, 118, **120-122**, 129, 132, 163, 184, 193

- kwaliteit van – (omstandigheden)/werkdruk 31, 117, 120, 188-189

Arbeidsaanbod

- kwaliteit van het – 110

- toekomstig – 106

- veranderende leeftijdsstructuur van het – 109

- verouderend – 120

Arbeidsmarkt passim (zie in het bijzonder Hfd 5, par 7.3)

- activerend -beleid 119, 126, 152

- aansluiting tussen onderwijs en – 124

- leeftijdsverdeling op de – 103

- ordening van de – 119

- vraag en aanbod (schaarsteverhoudingen) op de – 108-109, 211

- vraag naar arbeid(-skrachten) 109, 112, 190

- tekort aan (bepaalde categorieën) arbeidskrachten 47, 86, 95, 180, 188

- kwalitatieve discrepanties 113-114

Arbeidsongeschikte(n) 76-80, 119, 138, 140, 148-149, 167, 206

- werknemers 121
- aantal – per werkende 79

Arbeidsongeschiktheid(s) 77, 116, 121, 135, 137-138, 140, 144, 148, 166

- kansen/-risico 76, 121, 166
- regelingen 77, 115-116, 136, 139-140, 149, 151, 166, 172-174, 176, 209

Arbeidsparticipatie/participatie passim, (zie in het bijzonder **par 3.4 en 103-106**)

- bevorder(ing)end beleid/verhoging (bevordering) van de – 10, 84, 92, 115, 119-120, 166, 204, 207
- van ouderen 26, 77-78, 102, 122, 140, 154, 163, 177, 207
- van vrouwen 22, 77, 85, 92, 138, 150, 186
- beroepsdeelneming 104
- geslachts- (seks-) en leeftijdsspecifieke niveaus van – 76, 103, 104
- hoger(e) (niveau van) – 25, 177, 186, 206
- niveaus van – 76, **par 5.1-5.2**
- scenario met constant gehouden – 81

Arbeidsparticipatiegraden/participatiegra(a)d(en) passim

- op het niveau van 1990 **par 3.4**, 104
- gelijkblijvende sekse- en leeftijdsspecifieke – 75
- geslachts- en leeftijdsspecifieke (leeftijds- en seksspecifieke) - 74-75, 104
- scenario met constant(e) (gehouden) – op het niveau van 1990 74, 79-80

Arme -/rijke landen 17, 58, 94

Asielzoekers/vluchtelingen 46-47, 94, 95, 204

Australië 47, 54-55, 85

AVO-onderzoek 184

Azië 54-57

Babyboom(-cohorten/-generatie) passim

Backservice 145-147, 151, 158, 169, 172

- financiering van de – 147, 151, 172

Balanced Growth 77-81, 106-107, 115, **par 6.2**, **par 6.3**, 174, 191

Bedrijfsongevallenrisico's 121

Bejaardenoorden 189

Belasting 77, 91, 111, 122, 161, 170, 175, 205

- inkomsten 169
- fiscale faciliteiten/ aftrekbaarheid 162, 168-169, 174
- negatieve inkomsten- 77
- wig 154-155

Beleggingsobjecten/-vrijheid 170, 172

Beleid(s) passim

- ingrepen 142, 148
- instrumenten 88, 174
- wijzigingen 136
- aanpassings- 83, 96
- accommoderend – **par 1.5**, 83, 101

België 46, 95

Beroepsbevolking 10, 25-29, 74-81, **Hfd 5**, 142, 158, 160, 170, 188, 190, 193, 204-209

- feitelijke -/potentiële -/werkende – 74, 103, 105
- leeftijdsopbouw (-structuur) van de – **103-108**, 119
- mediane leeftijd van de – 106-107, 206
- omvang van de – 74, 107
- oudere -/verouderende – **Hfd 5**, 206
- ratio beroepsbevolking/totale bevolking 107-108

Betrouwbaarheidsinterval 67

Bevolking(s)

- omvang 16-18, 35-36, 48, 59, 63, **par 3.3**, 88-89, 91, 93, 96, 141, 204
- probleem/-vraagstuk 50, **par 4.2**, 204

- prognose(s) 17, 28, 42, 53, **par 3.2-3.3**, 75, 90, 93, 96-98, 101, 104, 137-141, 180, 190, 194-198
- samenstelling 98
- actieve – 166
- hoge -dichtheid 86, 204
- Interdepartementale Commissie -vraagstuk (ICB) 87
- leeftijdssamenstelling van de – 45, 64, 99
- omvang van de – 17, **35**, **48-49**, 58, 65, 71, 90, 205
- over-/”vol” 23, 35-36, **par 4.2.2**, 195, 205
- Staatscommissie -vraagstuk par 4.2.2
- stationaire – 87-89
- Bevolkingsbeleid** 9, 22-23, 56, 69, 71, **Hfd 4**, 204, 206
- actief – 9, 22, 69, 71, **par 4.2-4.3**, 204, 206
- Brede herwaardering** 169
- Buitenland** 23, 29, 90, 95, 135, par 6.3.4., 193
- Canada** 47, 51-54, 57, 85
- Carrièreperspectieven** 117, 123
- CBS** passim
- bevolkingsprognose 28, 66, 75, 104, 138-141, 190
- varianten **par 3.3**
- Centraal Planbureau (CPB)** 9, 13, 61, **par 3.4**, 106, **par 6.2**, 153, 166, 176, 195-196, **105-108**, 113, 115
- scenario’s **78-81**, 106-107, 138, 166, 196
- China** 54, 56-57
- Chronische functiebeperkingen** 183
- Cohort-/periode-effect** 100-101, 138
- Collectieve lasten(druk)/- druk/lastendruk** 11-12, 18, 25, 29, 114-115, **par 6.3-6.4**, 196, 208-210, 213
- Collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO(s))** 110, 119, par 5.4, **Hfd 6**
- lonen 136, 139, 141-143, 150, par 6.3.3.-6.4
- regelingen 119, 122, 128
- algemeen verbindend verklaren van – bepalingen 119
- Collectieve voorziening(en)** 29, 118-119, 162, 175, 206, 209
- Commissie**
- Drees 11, 26-29, **136-151**, 153, 156, 161, 164, 172-173, 208
- Rauwenhoff 124
- Consumptie(ve)** 151, 155, 169-174, 208
- vraag 114, 135, 167-170
- Continuïteit** 189
- Demografisch(e)**
- factor 15, 51, **66-73**, 76, 81, 97, 101, 104, 106
- kernvariabelen 18, 83
- transitie/transitieproces 15, 17, 50, 53
- eerste (tweede/derde) fase van de – transitie 50
- Demografische prognosevariant(en)/Variant(en)/prognosevarianten** **par 3.2**, 75, 79, 104-106
- G(eboorten)- **69-74**, 90-91, 93, 96
- H(oge)- **67-71**, 73-74, 138-141
- I(mmigratie)- **70-73**, 92-93, 96
- J(onge)- **par 3.3.3-3.4**, 104, 144, 190, 195
- L(age)- 17, **67-68**, 73, 140
- M(idden)- 17, 54, **67-72**, 75, 77, par 4.3.2-4.4.2, 190
- O(ude)- **par 3.3.3-3.4**, 144, 153, 190, par 7.4
- Denemarken** 16, 52-53
- Derde levensfase** 179
- Diederich** 184-185
- Dienstjaren-/levensjarensysteem/-regeling** 130-131

Draaglast par 3.4, passim
 – draaglast/draagvlak-ratio (verhouding tussen draaglast en draagvlak) 10, 25, 28-32, 61, **par 3.4**, 82-83, 90-93, 107, 118, 204, 208, 211-214
 – maatschappelijke – 9, **74-76**, 131

Draagvlak par 3.4, passim

Driegeratieruimtes 179

Duitsland 16, 46, 51-53, 77, 108, 136, 165, 209

Echtscheiding/scheiding 21, 44-45, 65
 – gescheiden personen/- vrouwen 45, 182

Eerste (Tweede) Wereldoorlog 9, 18, **Hfd 2**, 63, 85, 194, 203

Economi(e)(sche)
 – ontwikkeling/- groei passim (zie in het bijzonder **Hfd 6**)
 – waardevermindering/technische waardevermindering 110

Educatie
 – beroepsgerichte – van ouderen 111
 – beroepsgericht wederkerend onderwijs 126
 – samenhangend en duurzaam stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs 126
 – groei van het aantal leerlingen 61
 – onderwijs 18, 41-42, 49, 97, 111, **par 5.4.3**, 132-133, 161, 182, 206, 211

Eindloonregeling(en)/eindloonsyste(m(en))/-atiek 131, 133, 139, 145, 158, 168, 174, 207

Emancipatie 16, 38-41, 43, 89, 204

Emigranten 36, 46-47

Emigratie 35-36, 45-49, 58-59, 62, 64, 83-90
 – (bevorderend) beleid/bevordering van de – 85-86, 89-90
 – piek 85

Epidemieën 41, 84

Europa/Europese landen/Europese Gemeenschap (EG-(lidstaten)) 16-17, 23, 27, 29, **par 2.2-2.3**, 70-71, 85, 90-91, 94-95, 116, 120, 171, 195

European Renaissance par 3.4, 106, 138, **par 6.2**, 156, 166-167, 174

Euthanasievraagstuk 84

Exitstrategie/-trend/-regelingen 110, 116, 123, 131

Extrapolatie(s) 64, 98, 195
 – extrapoleren van leeftijdsspecifieke cijfers 99-100

Fertiliteit(s)/vruchtbaarheid 37-41, 48, **par 2.3.2-2.4**, 67-71, 85-88, 90, 105
 – (vruchtbaarheids)niveau/cijfers/ -daling 40-41, 50-53, 57, 70-72, 87-88, 93
 – directe beïnvloeding van de vruchtbaarheid door overheidsmaatregelen 86

Financieringsmethode/-wijze 140, 150, 166, 212

Financieringsproblemen/-problematiek 145, 152-153, 175, 177

Fondsvorming 152-153

Franchise 139, 160

Frankrijk 51-53, 84, 91, 95, 108, 136

Functiebeperkingen 179, 183

Functie- en taakbelasting 121

Fysiotherapie 187

Geboorte(n) passim (zie in het bijzonder **35-41**)
 – cijfer/-niveau passim
 – golf(generatie(s))/naoorlogse -cohorten passim
 – regeling/-beperking 86, 88
 – (actief) -bevorderend beleid/bevordering van het aantal – **23**, 32, 83, 85, 88, **par 4.3.2**, 204
 – daling van het -cijfer 20, **37-38**, 91
 – pillendip 40, 48-49, 59

Gereformeerden 62

Geriatrische deskundigheid 195

Gezinshereniging 47, 94-95
 – primaire (secundaire) – 47

Gezondheid(s) 58, 120, **182-185**, 187, 195
 – toestand (van ouderen) 164, 179, **183-184**, 187
 – fysieke vermogens 193
 – subjectieve – 183
Global Shift 77-80, 106, **par 6.2-6.4**
Godsdienst 182
Heffingsgrondslag/-korting 11, **161-165**, 175-176, 209, 212
Herverdel(ing)end 154, 158, 160, 176, 210
Hoogbejaarden 26, 43, 65, 194, 199
Huisarts 187
Huishoudelijke Dagelijkse Levensverrichtingen 181
Huisvesting 42, 179, 184-186
Hulp(en)
 – behoefte 185, 189
 – behoevend(heid) 90, 102, **181-187**, 194, 199
 – in de huishouding/huishoudelijke -/werksters 185, 187-188
 – commerciële – 187
 – informele – 11, 26, **186-187**, 211
 – professionele – 180, 183, 185
Huwelijk(s)
 – frequentie 36, 43-44
 – leeftijd 36, 43-44
 – ontbinding 44-45
 – patro(o)n(en) 36, 43-44
 – sluiting 36, 43-44, 58, 65
 – hertrouw 44
 – nuptialiteit 36
Immigranten 10, 23, 46-49, 58, 70, 88, **par 4.3-4.4**, 204-206
Immigratie passim (zie in het bijzonder Hfd 1 t/m 4)
 – beperking van de -/restrictief toelatingsbeleid 87, 88, 95
 – bevordering van de – 83, 90, 92, 204
India 54-57
Individualisering 16, 39-41, 77, 136, 155, 158
Individuele belastbaarheid 121
Individuele voorzieningen/- regelingen/- verzekeringscontracten 136, 150, 155, 167, 174
Individuele verantwoordelijkheid 21, **par 6.3.1-6.3.2**, 169
Indonesië 42, 47, 57
Infectieziekten 42, 183
Inflatie 141, 148, 152, 167
Inkomen(s)
 – positie/-ongelijkheid/-verschillen 11, 26, 30-33, 136, 150, 156-162, 173-177, 209-211
 – structuur 28
 – nationaal – 12, 155, 168, 170, 194-196, 211
(Inkomens)overdrachten passim
 – Inkomensvervangende (uitkerings)regelingen 103, 140
 – uitkeringsniveau/-rechten 136-137, 164-166, 175-176, 209
Investing 27, 133, 170-171
Inzetbaarheid 110, 120-122, 210
Italië 47, 51
Japan 17, 28, 47, **par 2.3**, 131, 136
Kapitaal 112, 167, 170-174, 188-196, 200, 212
 – dekking/-reserve 12, 29, 135, 150-155, 167, 172, 194, 200
 – intensiteit 112, 119
Kennis en vaardigheden 10, 110-112, 122, **par 5.4.3**, 206
Kennisveroudering 103, 110, 124, 126, 206-207

Kinder(en)

- loosheid/-loze echtparen/- ouderen 44, 91, 102, 180, 186
- opvang 84, 91-92, 189, 193, 195
- sterfte 15, 38-39, 48
- aantal – **par 2.2**, 62-65, 71-72, 88

Knipbepaling(en) 131, 133, 158**Koopkrachtbehoud** 143, 157**Koppelingssystematiek/-beleid/netto-netto koppeling** 11, 140-142, **par 6.2.5**, **par 6.4**, **par 8.4-8.6****Kostenstijging/-ontwikkeling** 30, **Hfd 6** passim, 186, 194-196, 208-209**Kwaliteiten**

- verbonden met het ouder worden 117
- specifieke behoeften en – van ouder personeel 122

Latijns-Amerika **par 2.3.3****Leeftijd(s)**

- /loon-profielen 112-113, 119, 123, 207
- /produktiviteit-profielen 112
- criteria 114, **127-129**, 133
- discriminatie/-grenzen 28, 114, **par 5.4.4**, 133, 207
- effect 100-101, 135
- opbouw passim (zie in het bijzonder Hfd 1 t/m 5)
- mediane – 9, 17-18, 51, **66-74**, 81, 90-93, 194

Levensloop 20-22, 155**Levensverwachting/-kansen** 16, 22, **par 2.2.2**, 59, **65-73**, 160, 179, 183-184

- gezonde – 183
- overlevingskansen/-quotiënten 42, 45, 48, 179

Limietjaren 65**Loon(s)**

- gerelateerde uitkering 145
- kosten/-groei/-verhoging 123, 145-146, 151, 154, 172, 213
- structuren 119, 123
- profielen naar leeftijd (zie Leeftijd)
- incidentele -component 136, 141, 143, 156
- (senioriteits)beloning 110, **par 5.3.3**, 123, 132, 193, 210
- contract- en human capitalbenadering 112

Maatschappelijke ontwikkelingen/- gevolgen 22, 61, 101**Marges** 9, 61, 94-95, 136, 208**Marktontwikkelingen/-mechanisme/-reacties/-werking** 10, 20-21, 24, 28, **77**, **108-109**, 114, 118-119, 131, 194, 203, 207**Marokko** 47, 95**Medische**

- ontwikkeling 53
- zorg 20, 31, 180, 195
- effect van – behandeling 183

Meergeneratie-familie 22**(Micro-)simulatie/simulaties (model)** 140, 152**Middelloodsysteem/-regelingen** 131, 133, 150, 158, 207**Migratie** 9, 15, 18, 22-23, 32, 36, **45-51**, 58, **par 3.2-3.3**, **par 4.2**, **92-94**, 204

- cijfers 47

- saldo 16-17, **47**, **49**, 58, 65, 67, **69-72**, 81, 87-88, **92-94**, 205
- buitenlandse – 36, 46, 49, 63, 65, 93
- integratie en opvang van migranten 94
- structuurverandering binnen de – 63
- vertrekoverschot 46

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid passim**Mobiliteit** 25, **par 4.4.2**, 113-114, 123, 127, 130, 133, 188, 207

- arbeids- 102, 120, **par 5.4.4**
- baanwisseling 114, 127, 130
- externe (interne) arbeids- 127

- groei van de – 98
- horizontale (functie)- 123, 207
- neerwaartse -/demotie 28, 123, 158
- geografische spreiding van families 186
- Nabestaande(n)** 155, 160
- Nieuw-Zeeland** 47, 54-55
- Non-activiteitsregeling(en)** 32, 108, **114-115**
- Noord-Amerika** 29, 54-56
- Noorwegen** 52
- OECD(-landen)** 16-17, 23-25, 35, **49-53**, 56-59, 71, 111-112, 116, 124-125, 136-137, 164-165
- Omslagstelsel/-regeling(en)/-element** 113, **Hfd 6** passim
- Onderwijs** Zie educatie
- Ontgroening** passim
- Ontkerkelijkking/secularisatie** 39-41
- Ontslagrecht** 24, 119, 129
- Ontwikkelingslanden/-hulp** 17, 23, 29, 50, **par 2.3.3**, 95, 171-174, 213
- Oostblok** 171
- Oostenrijk** 16, 46
- Opbouwsysteem** 158, 174
- Opleiding(s)** passim
 - niveau/-uitgaven 23, 58, 125, 155, 182, 187
- Opname in een tehuis** 184-185
- OSA par 5.3**, 189
- Ouder wordende werknemers** 110, 117-118, 130, 206
 - human capital van – 118
- Oudere werknemers** passim (zie in het bijzonder Hfd 5)
 - arbeidsmarktpositie van – 104, 129
 - gezondheidssituatie van – 117
 - (leer)prestaties/leervermogen van ouderen 127
 - negatieve stereotypering van – 116
 - scholing van – 110, **par 5.4.3**
- Ouderschapsverlof** 84, 88, 91-92
- Overdrachten** (zie inkomens-)
- Overheidsuitgaven** 170
- Overlegeconomie** 77, 119
- Pakket** 158, 160, 194
- Particuliere initiatief** 103
- Pensioen(en)/aanvullende** - 11, 30, 32, 116, 127, 129-131, **Hfd 6**, 207-210
 - breuk(en) 127, 130-133, 150
 - fonds(en)/regelingen/voorziening(en) 10, 29-30, 130-133, **Hfd 6**, 210, 212
 - (gerechtigde) leeftijd 28, 30, 76, 79, 117, 128-129, **132**, **par 6.3.3**, 168, 176, 210, 212
 - grondslag 145, 148, 151, 172
 - inkomen/-opbrengst/-resultaat 131, 139, 150, 159-160
 - opbouw 131, 145, 156, **par 6.3.3**
 - plicht 157
 - premie(s)/premie voor de – 146-148, 158, 161, 163, 170, 175
 - rechten/slapersrechten 30, 130-131, 152, 160, 167, 173
 - reserves/(actuariële) reserves/actuariële tekorten/overreserve 12, 146, **148**, 168-169, 211
 - financiering van de – 145
 - nabestaanden- 135, 158-160, 174
 - partner- 160
 - premiefluctuaties 168
 - welvaartsvast(heid) 141, 143, 151, 172-176
- Pensionering**
 - aantal gepensioneerden per werkende **76**, 79-80
 - deeltijd- 132

- flexibele – 10, 77, 130, 133, 165, 209, 210
- vervroegde – 165
- Percentage ouderen/- jongeren** 36, 42, 48, 51-52, 57, 67, 69, par 3.3.4, 81, 101, 180
- Personeelsbeleid** 10, par 5.4, 188, 207
 - leeftijdsbewust (preventief) – 115, par 5.4.2, 132
 - loopbaanbegeleiding/-beleid 122-123
 - preventief (correctief) beleid par 5.4.2
- Personeelsbehoefte/-voorziening** par 5.4, par 7.3
- Pluriformiteit** 155, 158
- Portugal** 47
- Premies volksverzekering** 175
- Productie(middelen)** 109, 113, 119, 135, 164, par 6.3.4, 174
- Productiviteit** 27, 111-114, 154, 169-170, 207
 - van werknemers/prestaties van werknemers 111-112
 - arbeids- 108, par 5.3.3, 119, 124, 132, 154, 170, 193, 194, 196
- Prognose(s)** 17, 52, 57, par 3.2, 67, 71-72, 79, 89, 103, 141, 190, 191
 - onder(over)schatting(en)/voorspel(lings)fouten 64, 138
 - onzekerheid van -/onzekerheid(smarges) par 3.1-3.4, 136
 - voorspelde ontwikkelingen 61
 - ‘trefzekerheid’ van een -/verschillen tussen – en werkelijkheid 61-62
- Regering** 13, 23, 25, 58, 76, par 4.2.2, 92, 94, 136, 140, 148, 152, 154, 157, 161, 170, 174, 186
- Relatieve verarming** 33, 176
- Rente** 139, 145-149, 167
 - vrijstelling 169
 - over- 146-147
 - reken- 145-147
- Risicodragend(e) kapitaal/- gedrag/- beleggingen** 43, 170, 174
- Risicomijdende leningen** 170
- Rooms-Katholieken** 41, 62, 182
- Samenwonen** 44
- Scholing(s)** 10, 27, 110-112, 119-122, par 5.4.3, 132-133, 188, 193, 207, 212
 - afspraken in CAO's/-inspanningen par 5.4.3, 133
 - deelname van ouderen 127
 - van werkenden/- van de beroepsbevolking 120, par 5.4.3, 132-133
 - om-, her- en/of bijschol(en)/ing 20, 117, 119, 122, 195, 206-207, 213
 - onderinvesteringen in – 125
 - Stimuleringsregeling Scholing van Werkenden in het Bedrijfsleven 126
 - wederkerende – 10, 27, 133, 207, 212
- Schoolverlaters** 31, 189, 192, 210
- Scenario(s)**
 - basis- 142, 143, 147, 149, 156, 165-167
 - economische – 77-79, 106, 138, 142, 144, 148, 152, 170
 - participatie- 107
- Seniorenfuncties** 132
- Seksesegregatie** 109
- Sociaal-Economische Raad (SER)** 94, 119, 130, 142, 155, 157, 168-170
- Slijtageproces/-verschijnselen** 110, 117
- Sociale zekerheid(s)/- voorzieningen** 9, 21, 42, 77, 83, 91, 94, 96, 114-116, 119, 137-138, 142, 154, 160, 169-170
- Sociale partners** 10, 116, 119, 122, 130-133, 148, 157, 174, 207
- Solidariteit(s)** passim
 - tussen generaties 12-13, 22, 33
 - collectief geregelde – 74, 81
 - inter-/intragenerationele – 22, 30, 83, 115, 135-136, 153-161, 173-175, 204, 209, 214
- Spanje** 47, 136

Sparen

– besparingen/ontsparring 10-11, 29, 102, 135-137, 143, 150, 154-155, 165, par 6.3.4, 173-174, 208-209, 212

– individuele besparingen 29

– spaarquote/-tekort 168

Staatsschuld 153, 170, 174

Standaardpakketpolis 194, 198, 200

Sterfte 9, 15-18, 22, 31-32, 35-43, 47-50, 53, 57-71, 81, 83, 183, 211

– cijfer/-risico(s) 15, 38-39, 42-43, 57-59, 64, 68

– van zuigelingen/- in het eerste levensjaar 38, 42

Stichting van de Arbeid 128, 133

Substitutie 186-190, 194, 196

Suriname 46, 47

Tariefverschil 175

Technologie/techn(olog)ische ontwikkeling(en) 11, 20, 53, 98, 102, 109-110, 117, 122, 124, 188, 194, 199

Thuiszorg 179, 187

Toegankelijkheid 181, 184

Trendbreuk 70, 138, 142

Turkije 41, 47, 51, 95

Uitkeringsgerechtigde 115, 126, 140, 163

Uittred(ingen) 10, 22, 25-28, 112, 115-120, 127, 130, 132, 135, 149, par 6.3.3, 174, 176, 193-195, 199, 207, 210

– verlate – 130

– vervroegd -/voortijdig – 10, 22, 27-28, par 5.3.5, 119, 127, 132

– uittredingsroutes/-regelingen 148, par 6.3.3

Verantwoordelijkheid 10, 13, 21, 27, 119, 123, 131, 133, 136, 154-156, 158, 160-163, 168-169, 188, 194, 200, 206-207, 213

Verenigd Koninkrijk 116, 138

Verenigde Staten (van Amerika) 28, 46-47, 51, 53, 85, 116, 131, 165, 209

Vergrijzing(s) passim

– reserve(s) 171, 194, 200

Verkeer 43, 97-98, 100

Verloop 11, 29, 31, 104, 111, 132, 188, 193-196, 210

Vermogenstoets 169

Veronderstellingen/aannames/hypotheses

– nauwkeurigheid van de – 65

– opstellen van de – 62

Veroudering(s) (Zie ook: Oudere werknemers)

– van de beroepsbevolking/verouderde personeelsbestanden Hfd 5, 142, 158, 188, 204

– oorzaken van – 101

Verpleeg-/verzorgingshuizen 31, 180, 189

Vervangingsniveau 48, 50, 56-58, 71, 87-90, 96

Verweduwing/weduwen/weduwnaars 45, 182-183

Verzekeringen 12, 137, 154, 158, 211, 213

Verzorgingsstaat 30, 41, 77, 119, 144-145, 176

– activerende – 119

Voeding 42, 184

– voedselvoorziening/-tekorten 58

Vrouwen passim

– Marokkaanse (Turkse) – 41

VUT 10, 27, 29, 30, par 3.4, 82, 102, 104, 110, 115, 117, 122, 130-142, 148-151, 165-166, 172-176, 194, 199, 207-209, 212

– gerechtigde leeftijd 77

– aantal -ters per werkende 80

Wachtlijsten 181

Waardeoverdracht

– circuit(s) van – 130-133

Wereldbevolking 17, 35, 50, par 2.3.3.
 – omvang (toename) van de – 56
 – verdeling van de bevolking over de verschillende werelddelen 56
Werkend perspectief 25, 75-76, 115, 119, 126, 131, 140, 152, 154, 170, 186, 206
Werkende partners 155, 159-162, 174
Werkgelegenheidsstructuur 109
Werkloosheidsuitkeringen/werklozen 150, 157, 163
Werving(s) 10-11, 23, 114, 122, 127-128, 189, 192-193, 207
 – en selectie(beleid) 114, 122, 127, 128
Westaziatische landen 53, 56
Wet Minimumloon 129
WRR-varianten par 3.3.3-3.4
Zelfredzaamheid/zelfstandigheid 120, 123, 155, 184-185, 211
Zelfstandig(en) 137, 142, 150, 157
Ziekenhuis(-zen) 31, 188
Ziektewet/-verzuim 75, 121, 129, 189
Ziektegevallen 31
Zorg(voorzieningen) 11, 30-33, 37, 75, **Hfd 7**
 – arrangementen voor ouderen 26
 – verzekering 194, 200
 – vooruitberekeningen van het gebruik van – 186
 – begeleiding 181, 188
 – behoefte aan – 179, 180, 194, 200
 – cliëntgebonden budgetten 194, 200
 – intramurale – 189, 193
 – gezins-/persoonlijke verzorging 180-187
 – informele – 31, 183-188
 – kosten van – 180
 – kraam- 195
 – medische – (zie Medische)
 – vraag naar -/vraagkant van de -markt **par 7.2**, 190, 211
Zorgsector 9-12, 26, 30-32, 74, 76, 81, **Hfd 7**, 204, 208, 210-212
 – arbeidsaanbod(-markt) in de -verloop in de – 188-191, 210
 – Beleidskader Arbeidsmarkt – 189
 – imago van de – 195
Zweden 50-53, 84, 91, 108, 116, 209
Zwitserland 52-53

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid;
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen;
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Vorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boersma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1991)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag; Kiezen uit sollicitanten: Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren and P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman; Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: *Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd* (1991)

- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: *Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst* (1991)

- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: *Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouw-sector: een verkenning* (1991)

- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: *Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie* (1991)

- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: *Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming* (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: *Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk* (1991)

- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: *Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid* (1991)

Overige publikaties:

Voor de eenheid van beleid; *Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken* (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)