



Financiering van de vergrijzing

Auteur(s):

Geest, L. van der

Lageweg, I.M.

Ven, M. van de

De auteurs zijn verbonden aan NYFER Forum for Economic Research te Breukelen. Dit artikel is gebaseerd op het rapport: *Lang zullen we leven, en wie zal dat betalen....*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4055, pagina 361, 24 april 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

pensioenen, gezondheidszorg

De financiële gevolgen van de vergrijzing zijn onder te verdelen in gevolgen voor de AOW-lasten, de premies voor aanvullend pensioen en de kosten van stijgend gebruik van zorgvoorzieningen. Er zijn verschillende mogelijkheden om het financieringsprobleem te beperken, zoals verhoging van de arbeidsparticipatie (vooral van ouderen), invoering van het beschikbare-premiestelsel bij het aanvullend pensioen, en introductie van meer marktwerking in de gezondheidszorg.

In Nederland zal de samenstelling van de bevolking in de komende decennia ingrijpend veranderen. Het aandeel van de ouderen (65+) in de bevolking zal sterk toenemen. Tot 2010 zal de veroudering van de bevolking nog tamelijk gematigd zijn, maar daarna, wanneer de naoorlogse 'baby boom' generatie de drempel van de ouderdom bereikt, zet de vergrijzing snel door.

Het ouder worden van de bevolking heeft belangrijke economische gevolgen: bijvoorbeeld voor de omvang en de samenstelling van de beroepsbevolking. Als de beroepsbevolking krimpt en ouder wordt, kan dat ten koste gaan van de economische groei. Het kan ook ongunstig uitwerken op de mogelijkheden van de samenleving om ouderdomsvoorzieningen te financieren.

In dit artikel bespreken wij wat de vergrijzing van de bevolking betekent voor de financiering van de AOW, de aanvullende pensioenen en de ouderenzorg. Wij laten zien dat er verschillende mogelijkheden zijn om het probleem van de oplopende AOW-lasten te beperken. Een belangrijke optie is bevordering van de arbeidsparticipatie, eventueel in combinatie met een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Vooral op lange termijn is een aanpassing van het indexeringsmechanisme zeer effectief. Op het terrein van de aanvullende pensioenen lijkt een overgang naar een beschikbare-premieregeling voor de hand te liggen. Dit biedt de mogelijkheid een betere beheersing van de kosten te combineren met meer flexibiliteit en op het individu toegesneden pensioenregelingen. Wat de ouderenzorg betreft betogen wij dat de introductie van meer marktwerking kan bijdragen tot kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering.

Een betaalbare AOW

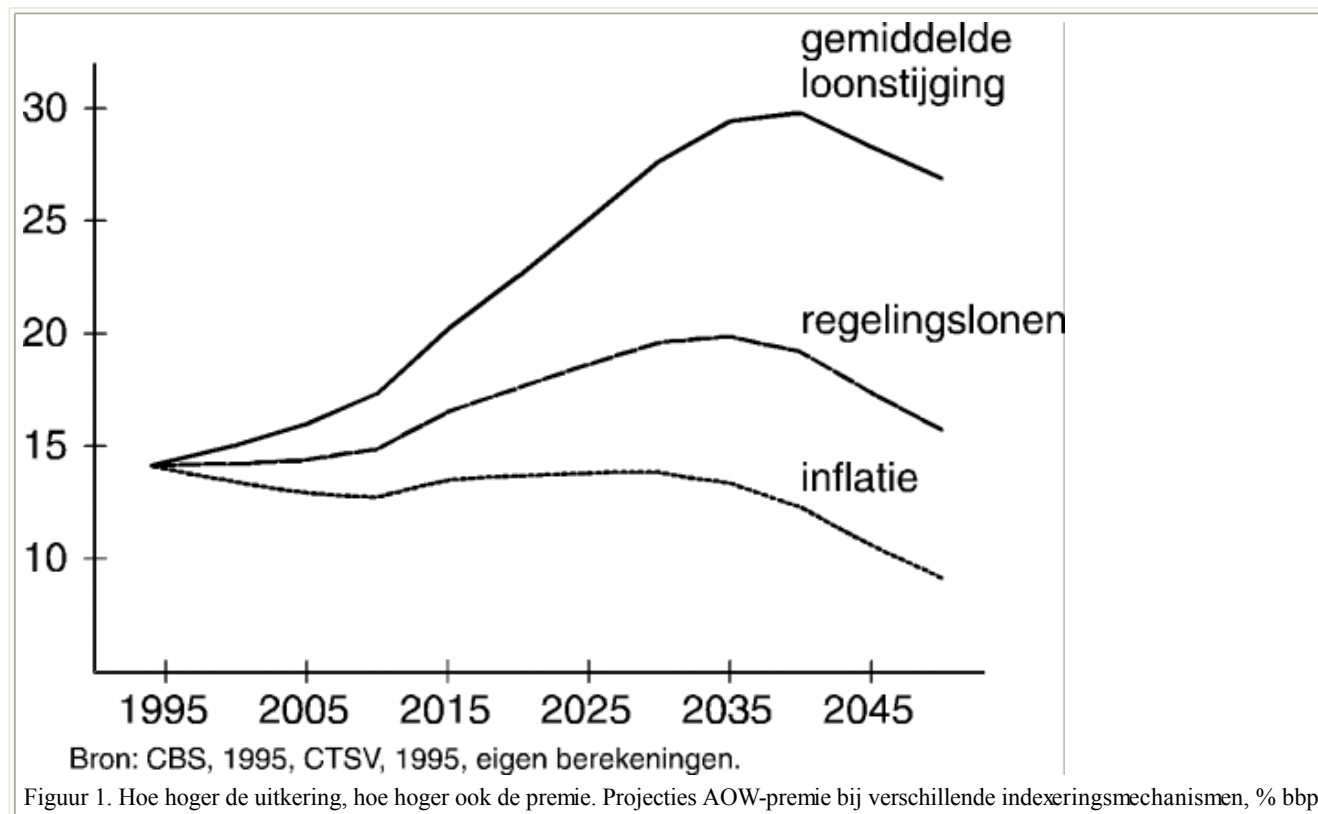
Voor de vaststelling van de AOW-premie in het omslagstelsel geldt de onderstaande vergelijking. De vergelijking geeft aan, dat de premie afhankelijk is van de grijze druk (het aantal 65-plussers gedeeld door de bevolking in de werkzame leeftijd) en de verhouding tussen het gewenste uitkeringsniveau en het inkomen waarover premie wordt geheven. De premie kan worden verlaagd door een Rijksbijdrage uit de algemene middelen. Aangezien de Rijksbijdrage in Nederland in 1990 is afgeschaft, valt de laatste term in de vergelijking weg. Behalve het aantal 65-plussers zijn alle factoren in de vergelijking door beleidsveranderingen te beïnvloeden.

Premie = (gepens./werkenden) x (gem. AOW-uitk./premie pl. inkomen) x (1 - proc.bijdrage overheid)

Met behulp van de bovenstaande vergelijking is de ontwikkeling van de AOW-premie bij ongewijzigd beleid in kaart gebracht. In dit 'basisscenario' is verondersteld dat de AOW 'welvaartsvast' is. Dit betekent dat de AOW-uitkeringen in de toekomst de gemiddelde loonstijging (regelingslonen plus incidentele loonstijgingen) volgen. Dit was het geval vóór 1980. Na 1980, toen de eerste artikelen over het betaalbaar houden van de AOW verschenen¹ en bovendien de WW- en WAO-uitkeringen zeer sterk opliepen, werd de indexatie met de gemiddelde loonontwikkeling beëindigd. De AOW hield nog wel gelijke tred met de prijsontwikkeling (waardevast). De reële loonstijging is in het basisscenario geschat op 2%. Deze loonstijging valt uiteen in een stijging van de regelingslonen van 1% en een stijging van de incidentele lonen met eveneens 1%. Bij een veronderstelde inflatie van 3% per jaar bedraagt de nominale loonstijging dus 5%. Daarnaast gaat het basisscenario ervan uit, dat het percentage van het inkomen waarover AOW-premie wordt betaald, gelijk blijft. Dit betekent dat de premie-opbrengst bij een stijgend inkomen in absolute termen toeneemt². Ten slotte veronderstelt het basisscenario dat de arbeidsparticipatie even beperkt blijft als op dit moment het geval is. De geringe arbeidsparticipatie van mensen boven de 55 jaar (van de leeftijdscategorie 55-64 jaar werkt nog maar 25%!) is er een belangrijke oorzaak van dat het aantal gewerkte uren in Nederland 20% lager ligt dan in de ons omringende landen. Debet daaraan zijn collectief ontslag van ouderen, VUT-regelingen, de WAO, en ook de afbraak van laaggeschoold werk vooral door hoge belastingen en premies aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

[figuur 1](#) laat zien dat in dit scenario de premie verdubbelt van 14,13% in 1994 naar bijna 30% in 2040. De schade van een hogere AOW-premie voor de Nederlandse economie is niet precies te kwantificeren. Het hangt ervan af of de hogere premie wordt gedragen door de werknemers in de vorm van een lager vrij besteedbaar inkomen, dan wel wordt afgewenteld in de vorm van hogere bruto-loonkosten. Bij een vaste wisselkoers is afwenteling uiteraard nog veel slechter voor de werkgelegenheid en het niveau van de welvaart. Als we er ruwweg van

uitgaan dat 1% AOW premie-afdracht correspondeert met 0,75% van het bruto-loon (vanwege de premiegrens) en voor de langetermijnelasticiteit van de vraag naar arbeid een waarde van -0,6 hanteren³, gaat 1% premiestijging gepaard met 0,45% verlies van werkgelegenheid. 15% premiestijging is dan bijna 7% verlies aan werkgelegenheid, dus ongeveer 400.000 banen.



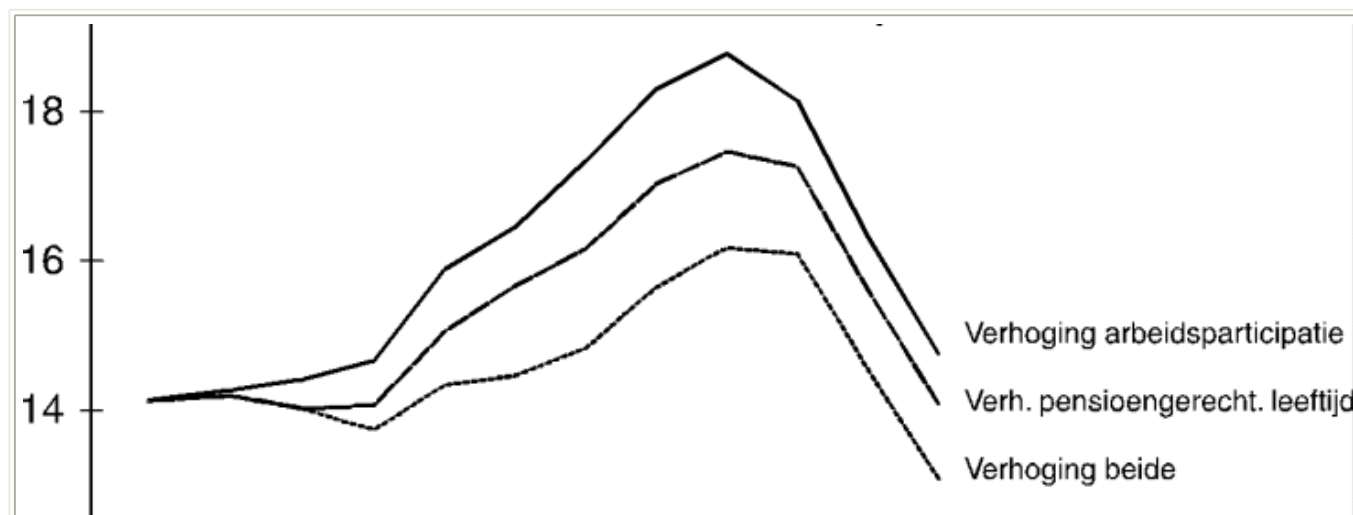
Figuur 1. Hoe hoger de uitkering, hoe hoger ook de premie. Projecties AOW-premie bij verschillende indexeringsmechanismen, % bbp

Aanpassing indexering

Als de incidentele looncomponent niet in de koppeling wordt meegenomen, stijgt de AOW-premie aanmerkelijk minder dan in het geval van een welvaarts vaste uitkering. Blijven de AOW-uitkeringen jaarlijks 1% achter bij de gemiddelde loonstijging, dan bereikt de premie in 2035 het hoogste niveau van bijna 20%. In 2050 is de premie gedaald tot onder de 16%. Nog goedkoper is het, om de AOW-uitkering niet met de regelingslonen, maar met de inflatie te indexeren. Aangenomen is dat de inflatie jaarlijks 2% lager is dan de gemiddelde loonstijging. In dit scenario daalt de premie ten opzichte van het niveau in de afgelopen jaren (figuur 1). In 2030 bereikt de premie het hoogste punt van bijna 14%, waarna ze daalt tot iets meer dan 9%.

Verhoging arbeidsparticipatie en pensioengerechtigde leeftijd

Als mensen langer leven en langer gezond blijven, kunnen ze dan ook niet langer werken? figuur 2 toont het effect op de AOW-premie van een geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, zoals ook in de Verenigde Staten is aangekondigd. Verondersteld is dat de pensioengerechtigde leeftijd vanaf 2000 net als in de VS jaarlijks met een maand wordt verhoogd, totdat deze gelijk is aan 67 jaar. Het scenario gaat uit van koppeling van de AOW-uitkeringen aan de regelingslonen. In de middenvariant van de bevolkingsprognose leidt deze beleidsverandering aanvankelijk tot een lichte daling van de AOW-premie. In de periode 2010-2035 stijgt de premie vervolgens van 14% tot 17,5%. De premie is in 2035 2% lager dan in het scenario waarin de pensioengerechtigde leeftijd niet is verhoogd (figuur 1). Dit betekent evenwel nog niet dat ook de premiedruk van het gehele stelsel van sociale verzekeringen zal dalen: bij de huidige lage arbeidsparticipatie van ouderen zal een groot deel van de nieuwe beroepsbevolking terechtkomen in een WAO-uitkering of een VUT-regeling. Aangezien deze regelingen aanzienlijk duurder zijn dan de AOW, is het denkbaar, dat de premiedruk juist zal stijgen. Een verhoging van de arbeidsparticipatie is dan ook noodzakelijk om een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd tot een zinvolle optie te maken.





Bron: CBS, 1995, CTSV, 1995, eigen berekeningen.

Figuur 2. Arbeidsparticipatie houdt de premiestijging beperkt. AOW-premie bij verhoging arbeidsparticipatie en/of pensioengerechtigde leeftijd, % bbp

Stel dat we erin slagen de participatiegraad van 55-plussers in Nederland te verhogen tot het huidige gemiddelde van Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië door een op bevordering van de arbeidsparticipatie gericht beleid, dan zal de premie in 2035 met 18,8% op haar hoogst zijn. Indien de arbeidsparticipatie stijgt, kan een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd een verdere beperking van de stijging van de AOW-premie bevorderen. [figuur 2](#) laat zien, dat de AOW-premie in dit scenario eerst daalt tot onder de 14% in 2010, en vervolgens stijgt tot iets boven de 16% in 2040. In 2050 bedraagt de premie nog 13%. In de toekomst is het dus van belang dat de arbeidsparticipatie van voornamelijk ouderen sterk toeneemt, zodat het draagvlak voor de AOW voldoende breed blijft.

Zijn ouderen wel voldoende aantrekkelijk voor de arbeidsmarkt? Behalve misschien in specifieke beroepen (topsporters) zijn er geen aanwijzingen dat de productiviteit noodzakelijkerwijs daalt met de leeftijd⁴. Maar wel is het noodzakelijk om in mensen te blijven investeren om hun menselijk kapitaal op peil te houden. De uitgaven aan bij- en herscholing voor ouderen liggen in Nederland op een laag niveau⁵. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat ouderen minder productief en creatief kunnen leren⁶.

Aanvullende pensioenen

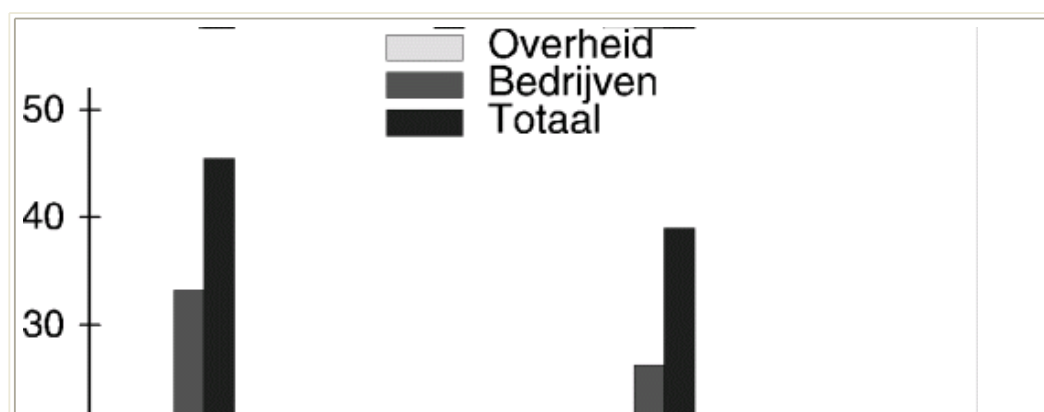
Het Nederlandse pensioengebouw telt drie verdiepingen. De AOW is de eerste verdieping, het aanvullend pensioen de tweede, en zelfstandig gefinancierde pensioenvoorzieningen de derde verdieping. Tezamen dienen deze voorzieningen volgens de in Nederland gangbare normen 70% van het eindloon te bedragen. In tegenstelling tot de AOW, vindt de financiering van de aanvullende pensioenen plaats op basis van kapitaaldekking. Echter, het pensioeninkomen is (meestal) gebaseerd op het laatstverdiende loon en niet op betaalde premies. Dit betekent dat er bij (onverwachte) loonstijgingen achterstallige premielasten kunnen ontstaan. Ook door tegenvallende reële rendementen op de beleggingen, verlaging van de AOW -in zoverre deze is ingebouwd in het totale pensioen (franchise)- of maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, kunnen achterstallige premielasten ontstaan.

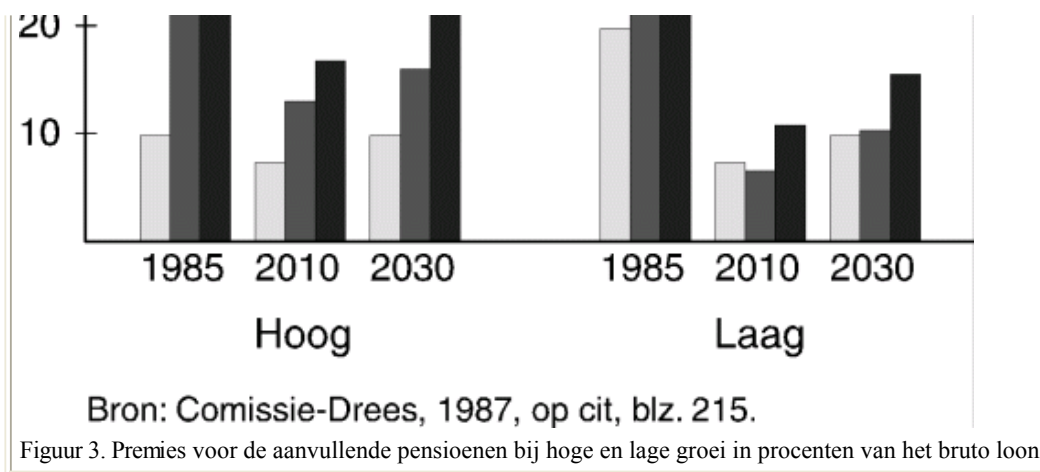
De individuele, oudere deelnemer is vaak niet in staat deze achterstallige premiebetalingen zelf op te vangen: daarvoor resteert eenvoudigweg te weinig tijd voor de feitelijke pensionering. Het collectieve karakter van veel aanvullende pensioenregelingen in Nederland maakt het echter mogelijk deze extra lasten te verdelen over de oudere en jongere deelnemers aan het fonds. Dit introduceert een omslagement in de aanvullende pensioenen, wat deze gevoelig maakt voor demografische ontwikkelingen. Immers, bij een sterk vergrijsd deelnemersbestand moeten de extra premiebetalingen nodig voor de financiering van de achterstallige premielasten in korte tijd worden opgebracht. De premies zullen dan ook hoger zijn per individuele deelnemer.

Het effect van de vergrijzing op de aanvullende pensioenen is sterker bij een gunstiger economische ontwikkeling. Immers, een gunstige economische ontwikkeling leidt tot hogere lonen, waardoor de kosten van de achterstallige premielasten toenemen. Ook de AOW blijft in dat geval meer achter bij de lonen, omdat incidentele loonstijgingen niet of nauwelijks worden doorberekend in de AOW. Afhankelijk van de mate van inbouw van de AOW in het aanvullend pensioen, leidt dit tot een afwenteling op de aanvullende pensioenen. In het verleden is dit gat vaak gerepareerd door de pensioenfondsen. Inmiddels is duidelijk geworden dat de kosten van deze 'sluipende privatisering' bij een toenemende vergrijzing te hoog oplopen voor de werkgevers. Als de pensioenfondsen in de toekomst afzien van reparatie, wordt het voor werknemers moeilijker om een pensioen ter hoogte van 70% van het eindloon op te bouwen. Ten slotte blijft ook het beleggingsrendement van pensioenfondsen meer achter, omdat een gunstige economische ontwikkeling zich traag vertaalt in een hoger nominaal beleggingsrendement. Pensioenfondsen beleggen immers relatief veel in vastrentende waarden en weinig in aandelen.

Wat voor gevolgen heeft de vergrijzing voor de aanvullende pensioenen? Berekeningen van de commissie-Drees laten zien dat de premie voor de aanvullende pensioenen bij een gunstige economische ontwikkeling oploopt tot 16% van het bruto loon in 2010 om door te stijgen tot 21,5% in 2030⁷. Bij een minder gunstige economische ontwikkeling blijft de stijging beperkt tot respectievelijk 10,25 % en 15,5 %.

[figuur 3](#) geeft de ontwikkeling van de premies weer. Met name bij de overheid is een aanzienlijke premiestijging te verwachten. Meer recente berekeningen van Jansweijer laten een nog somberder beeld zien⁸. In zijn berekeningen zal de premie voor de aanvullende pensioenen oplopen tot 26% van de loonsom, als de pensioenfondsen een welvaartsvast pensioen onder de huidige reglementen willen handhaven.





Figuur 3. Premies voor de aanvullende pensioenen bij hoge en lage groei in procenten van het bruto loon

Door een overgang van het huidige eindloonstelsel naar een middelloonstelsel zijn veel van deze problemen te ondervangen. Echter, naast de effecten van de demografische ontwikkelingen zijn er ook maatschappelijke ontwikkelingen die hun effect hebben op de aanvullende pensioenen. In de maatschappij is een sterke individualisering waarneembaar, wat ook herkenbaar is op de arbeidsmarkt. 'Lifetime employment' voor grote groepen homogene werknemers behoort meer en meer tot het verleden; werknemers werken steeds vaker onder kortlopende contracten en wisselen gedurende hun carrière meerdere malen van werkgever. Ook het aantal mensen dat in deeltijd werkt neemt enorm toe. Dit creëert behoefte aan flexibelere pensioenregelingen, die meer afgestemd zijn op de individuele voorkeuren van de werknemer. Op dit moment zijn de keuzemogelijkheden in de pensioenvoorziening nog slechts beperkt. Daarnaast leidt het collectieve karakter van het huidige systeem tot overdrachten tussen deelnemers waarvan de wenselijkheid in twijfel getrokken kan worden zoals subsidiëring van carrièremakers door hun minder carrièrerichte collega's. Hoewel kleiner in omvang zullen deze overdrachten ook bij een middelloonstelsel blijven bestaan.

Bovengenoemde bezwaren gelden niet bij vervanging van de huidige eindloonregeling door een beschikbare-premiëregeling. Immers, het puur individuele karakter van een beschikbare premiëregeling maakt deze bij uitstek geschikt om tegemoet te komen aan de wensen van de afzonderlijke individuen. Daarnaast kan een beschikbare-premiëregeling de arbeidsparticipatie van ouderen bevorderen, doordat nieuwe werkgevers niet meer worden geconfronteerd met een grote pensioenlast zonder dat daar evenredige premiebetalingen tegenover staan.

Een beschikbare-premiëregeling biedt ook meer mogelijkheden tot het bevorderen van marktwerking in de pensioensector. Het loslaten van de verplichte deelname zou in het huidige stelsel immers kunnen leiden tot risicoselectie waarbij jongere deelnemers pensioenfondsen met veel oudere deelnemers gaan mijden vanwege de hoge lasten als gevolg van achterstallige premiebetalingen. Meer marktwerking betekent dat pensioenfondsen een meer klantgerichte houding zullen moeten ontwikkelen om hun deelnemers aan zich te binden. Bijvoorbeeld door het aanbieden van meer service, meer informatie en een gevarieerder pensioenpakket. Ook het aanbieden van diverse beleggingsmogelijkheden ligt voor de hand om zo in te spelen op het verschil in risico-aversie tussen de verschillende deelnemers.

Het is echter niet allemaal goud wat er blinkt. Bij een beschikbare-premiëregeling liggen de risico's van tegenvallende beleggingsresultaten en inflatie geheel bij het individu waartegen hij of zij zich niet of nauwelijks kan indekken. Echter, een grotere diversificatie van de beleggingsportefeuille kan de beleggingsopbrengst minder gevoelig maken voor veranderingen in de reële rente⁹. Bovendien kan de overheid hierop inspelen door het creëren van een verzekeringsmarkt voor dit soort beleggingsrisico's¹⁰.

Bij overgang van het huidige systeem naar een beschikbare-premiëregeling zal rekening moeten worden gehouden met de effecten die dit heeft voor de verschillende generaties. Bij een abrupte overgang zullen immers de huidige oudere generaties flinke nadelen kunnen ondervinden, doordat zij niet meer in staat zijn een behoorlijk pensioen op te bouwen onder de nieuwe regeling, terwijl de ten gevolge van het omslagement aanwezige bijdrage van de jongeren aan het pensioen van de ouderen onder de huidige regeling verdwijnt. Een meer geleidelijke overgang, waarbij de kosten over de verschillende generaties worden verdeeld, heeft daarom de voorkeur.

De zorg voor ouderen

De verwachte toename van het aantal 65-plussers heeft niet alleen gevolgen voor de kosten van de pensioenvoorzieningen, maar ook voor de kostenontwikkeling in de zorgsector. Een groeiend deel van de bevolking zal in de toekomst aangewezen zijn op langdurige zorg. De toename van het aantal 80-plussers ('dubbele vergrijzing') versterkt deze ontwikkeling.

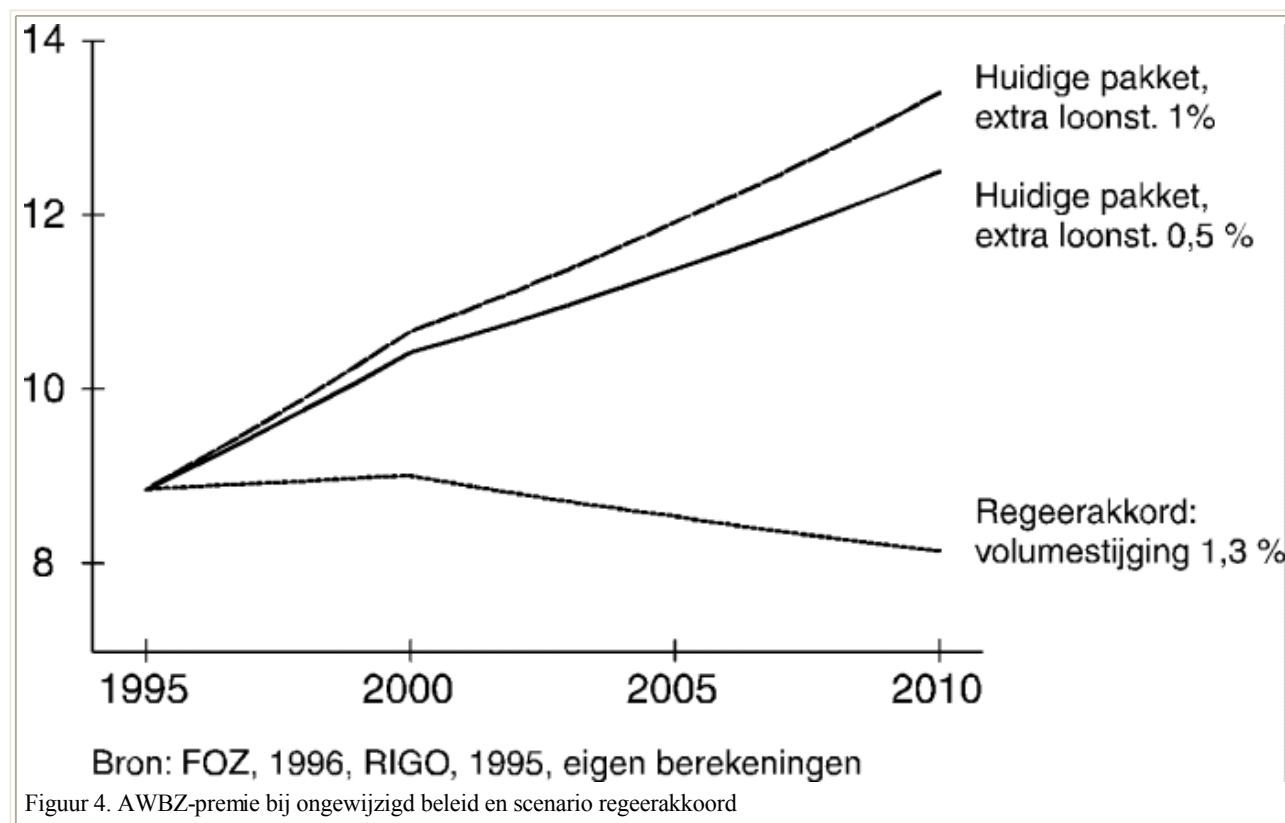
De (langdurige) zorg voor ouderen in Nederland omvat drie typen voorzieningen: verzorgingshuizen (bejaardenoorden), verpleeghuizen en thuiszorg (gezinsverzorging en kruiswerk). Het overgrote deel van de kosten van de verpleeghuizen en thuiszorg wordt gefinancierd uit de AWBZ. De verzorgingshuizen worden nu nog voor ruim de helft gefinancierd uit gelden van de Wet op de Bejaardenoorden (WBO), maar per 1 januari 1997 zullen ook de verzorgingshuizen worden overgeheveld naar de AWBZ.

Stijgende kosten

De afgelopen jaren zijn de uitgaven in de zorgsector aanzienlijk gestegen. In 1989 bedroegen de zorguitgaven f 45 mrd, voor 1996 worden de uitgaven geraamd op bijna f 61 mrd¹¹. De hoeveelheid zorg neemt evenwel minder dan evenredig toe met de uitgaven. Een belangrijke oorzaak hiervan is de 'ziekte van Baumol'. De productiviteit neemt in de arbeidsintensieve zorgsector minder snel toe dan gemiddeld in de Nederlandse economie. Stijgen de inkomens van zorgverleners even snel als de elders verdiende cao-lonen, dan stijgt de prijs van de zorg jaarlijks 1 á 1,5% sneller dan die van het totale bnp. De ziekte van Baumol maakt diensten in verhouding tot landbouw- en industrieproducten dus steeds duurder. Normaliter remt de relatieve prijsstijging de vraag naar diensten, maar de vraag naar zorg is zeer inelastisch: consumenten blijven tenminste evenveel zorg gebruiken. Het gevolg is dat de bekostiging van de zorg beslag legt op een steeds groter deel van het nationaal inkomen.

Een tweede kostenopdrijvende factor is de arbeidsmarkt in de zorg. Regelmatig verschijnen er alarmerende berichten in de media over tekorten aan verpleegkundigen en verzorgenden in bepaalde zorgsectoren, steden of regio's in Nederland. Vooruitberekeningen van de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt in de zorgsector laten zien dat er tot 2000 nog geen echte grote tekorten aan personeel te verwachten zijn ¹². Wel is er sprake van een toenemende schaarste. De gezinsverzorging laat de grootste tekorten zien in alle regio's, terwijl voor bejaardenoorden een ruim aanbod van verzorgenden wordt voorspeld. Van groot belang voor het aantrekken van voldoende jongeren die een beroep in de zorg ambiëren, is natuurlijk de relatieve aantrekkelijkheid van het (eventuele) werken in de sector. Hierbij is een probleem dat het kwalificatieniveau van de werkgelegenheid in de zorgsector lager ligt dan gemiddeld in de economie. Omdat men in het algemeen een hoger niveau prefereert, werkt dit ten nadele van de zorgsector.

figuur 4 laat zien hoe de kosten van de ouderenzorg zich ontwikkelen bij ongewijzigd beleid. De figuur spitst zich toe op de stijging van de AWBZ-premies, waarin de kostenstijging zich immers voor het grootste deel vertaalt. Daarbij gaan wij uit van de volgende veronderstellingen:



Figuur 4. AWBZ-premie bij ongewijzigd beleid en scenario regeerakkoord

- » zowel voor de toename van het aantal ouderen als voor het aantal Nederlanders in de werkende leeftijdsgroepen, die potentieel premie kunnen afdragen, wordt de zogenaamde middenvariant van het CBS gehanteerd;
- » de participatiegraad van de volwassen bevolking die bepaalt hoeveel mensen werken en dus premie betalen, blijft op het huidige, in internationaal opzicht bijzonder lage niveau;
- » de reële lonen stijgen met 2% per jaar (inclusief de incidentele looncomponent). Voor de zorgsector is 0,5% extra loonstijging verondersteld, in verband met de verwachte toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt voor zorgverleners;
- » volgens de Wet van Baumol blijft de productiviteit in de zorgsector achter bij de productiviteit in de totale economie. Het effect van deze wet is geschat op 1% per jaar;

de steeds hogere levensverwachting en nieuwe medische technologieën zorgen ervoor dat steeds méér ouderen in de duurdere zorgcategorieën vallen. Anderzijds kunnen nieuwe technologieën leiden tot een grotere doelmatigheid en daardoor tot kostenbesparingen. Aangenomen is, dat de technologische innovatie per saldo neutraal uitwerkt op de kosten van de ouderenzorg.

Uit figuur 4 blijkt dat bij ongewijzigd beleid de AWBZ-premie in de komende vijftien jaar met bijna 4 procentpunten moet stijgen om de kostenstijging van het pakket op te vangen. Bij een nog iets sterkere stijging van de reële lonen in de zorgsector, stijgt de premie zelfs met 4,5 procentpunt; zij wordt dan anderhalf maal zo hoog als op dit moment.

Om de kostenstijging in de zorg te beheersen is in het Regeerakkoord vastgelegd, dat de uitgaven met niet meer dan 1,3% per jaar reëel mogen stijgen. Dit wordt noodzakelijk geacht om de collectieve lasten te beperken. Inderdaad betekent de 1,3%-norm dat de AWBZ-premie langzaam kan dalen (zie figuur 4). De 1,3% is echter bij lange na niet voldoende om aan alle zorgbehoeften van de burger tegemoet te komen. In voorbije jaren trad steeds een volumestijging van 2,3% op.

Om de ouderenzorg toch in het keurslijf van de 1,3%-norm te dwingen, vertrouwt het kabinet op drie instrumenten: capaciteitsbeperking en selectie, substitutie, en privatisering. Elk van die instrumenten heeft zijn mogelijkheden, maar kent ook zijn beperkingen.

Capaciteitsbeperking leidt tot scherpere selectiecriteria bij het toekennen van zorg. De indicatiecriteria zijn de laatste jaren aanmerkelijk aangescherpt. Een deel van de ouderen die voldoen aan de indicatiecriteria belandt op de wachtlijst. Op dit moment zijn er in de

ouderenzorg al substantiële wachtlijsten: in 1993 een totaal van 127.600 geïndiceerden op de wachtlijsten voor thuiszorg, verzorgingshuisplaatsen en verpleeghuizen. Het langer worden van de wachtlijsten betekent dat de toegankelijkheid van de zorgvoorzieningen voor ouderen vermindert. Een tweede gevolg van de verscherping van de indicatiestelling is dat alleen de zwaarste gevallen voor zorg in aanmerking komen. Hierdoor neemt de belasting van de zorgverleners toe en zullen de kosten stijgen. Er ontstaan steeds grotere verschillen tussen de door de consument gevraagde en beschikbaar gestelde zorg.

Om de kosten te beperken streeft het kabinet ook naar substitutie, dat wil zeggen een verschuiving van dure naar goedkope voorzieningen. Door de toelatingscriteria aan te scherpen kan toename de benodigde capaciteit voor 'intensieve' zorg (verzorgingshuizen en verpleeghuizen) beperkt blijven, maar hiertegenover staat wel dat de kosten per verzorgingsplaats zullen toenemen omdat de daar verblijvende ouderen meer zorg nodig hebben dan vóór de substitutie het geval was. Bovendien zal de thuiszorg een deel van de zorg die vroeger door verzorgings- en verpleeghuizen werd geboden, moeten opvangen. In het substitutie-scenario, dat is ontwikkeld door de commissie-Welschen ¹³, zal daardoor het aantal cliënten in de extramurale zorg toenemen van 245.300 in 1990 tot 368.700 in 2015. De gemiddelde zorgwaarde zal ook stijgen, waardoor de kosten omhoog gaan met jaarlijks 0,5% reëel ten opzichte van 1990. Dat meer ouderen in de substitutievariant thuis blijven wonen, zal ook een toenemend beroep op individuele huursubsidie met zich brengen. Naar schatting betreft het 110.000 personen. Uitgaande van een gemiddeld bedrag aan huursubsidie van f 2000 per persoon per jaar betekent dit een stijging van de uitgaven aan huursubsidie met f 220 miljoen. Meer ouderen zullen aangewezen zijn op mantelzorg (informele hulp door partner, familieleden, vrienden, burens of bekenden). Maar ook hier zijn de grenzen in zicht. Door toename van het aantal alleenstaanden (verweduwing), daling van het kindertal, toenemend tweeverdienerschap, het verder weg wonen van familieleden enz. is de beschikbaarheid van informele hulp afgenomen. Het onvermijdelijke gevolg is dat het beroep op formele zorg toeneemt.

Een derde richting waarin oplossingen worden gezocht is privatisering. Zo heeft minister Borst van Volksgezondheid in de thuiszorg het 'persoonsgebonden budget' ingevoerd. Hierbij ontvangen cliënten een budget waarvoor zij zelf hulp kunnen inkopen bij de traditionele instellingen, maar ook op de vrije markt. In korte tijd zijn reeds honderden particuliere thuiszorgbureaus ontstaan. Een andere vorm van privatisering is de 'knip' in het AWBZ-pakket. Hierbij worden onderdelen van het AWBZ-pakket uit het aanbod gelicht en overgeheveld naar het Ziekenfonds en de particuliere verzekeraars. Het kan hierbij gaan om farmaceutische hulp, hulpmiddelen voor gehandicapten, maar ook om de complete gezinsverzorging en het kruiswerk. Een andere variant die in discussie is, is om de eerste maanden dat de zorg wordt aangeboden buiten het AWBZ-pakket te brengen (de 'tijdknip').

Ook privatisering heeft haar beperkingen. Belangrijke delen van het AWBZ-pakket lenen zich niet voor privatisering omdat het om onverzekerbare risico's gaat. Het betreft dan vooral langdurige zorg. Velen vrezen ook dat privatisering leidt tot een 'tweedeling in de zorg': steeds sjofeler collectieve voorzieningen voor de meesten en onmiddellijke zorg en luxe voorzieningen alleen voor degenen die daartoe financieel in staat zijn. Dit wordt politiek niet acceptabel geacht. Vooral om die reden is de zorgsector nog altijd een zeer sterk gereguleerde sector. Toch biedt bevordering van de marktwerking meer kansen om de kosten in de zorg te beheersen en de kwaliteit te verbeteren dan nu worden benut. Hierbij valt te denken aan het introduceren van meer concurrentie tussen zorgaanbieders, bijvoorbeeld door de markt te openen voor nieuwe toetreders en de contractverplichting van verzekeraars jegens zorgaanbieders af te schaffen. Ook het openbreken van de pensioenmarkt kan bijdrage tot meer keuzevrijheid, lagere kosten en productinnovatie. Bij dit laatste valt te denken aan gecombineerde pensioen-zorgverzekeringen.

Conclusies

Zowel in de inkomenssfeer (pensioenen) als in de zorgsfeer (zorgvoorzieningen) is het het meest efficiënt als de overheid een basisvoorziening garandeert en deze uit de collectieve middelen financiert. Dit zijn de huidige AOW en AWBZ. Het gaat hier uitdrukkelijk om basisvoorzieningen, niet meer en niet minder. Het niveau van die voorzieningen wordt politiek bepaald, zodanig dat ze op lange termijn houdbaar zijn.

Voor de AOW betekent dit dat indexatie met de prijsindex wordt gegarandeerd. Koppeling aan de regelingslonen komt binnen bereik als de participatiegraad van de beroepsbevolking in Nederland op een hoger niveau kan worden gebracht. De AWBZ wordt beperkt tot alleen die risico's die individueel niet te verzekeren zijn. De overige risico's kunnen op de verzekeringsmarkt worden ondergebracht. De zekerheid van extra inkomen en extra zorg voor de oude dag kan weliswaar collectief worden georganiseerd via pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, maar daarbij dient er alle ruimte te zijn om maatwerk te leveren naar ieders individuele behoeften. In de pensioensfeer is dit het best gewaarborgd bij overgang naar een beschikbare-premiëregeling, in de zorgsfeer door product vernieuwing en variatie in verzekeringspakketten die op de markt worden aangeboden. Om variatie en kwaliteit te verkrijgen is het belangrijk dat de markt open is voor nieuwe aanbieders en dat zoveel mogelijk een eind wordt gemaakt aan de gedwongen winkelnering bij bestaande aanbieders van pensioen- en zorgvoorzieningen.

Misschien nog wel het allerbelangrijkste is dat duidelijkheid wordt geschapen omtrent de inrichting van de voorzieningen op lange termijn. Veel ouderen zijn kwetsbaar. Na de pensionering is het te laat om nog extra te gaan sparen of een verzekering af te sluiten. Daarom moet het overheidsbeleid op het gebied van AOW, aanvullende pensioenen en zorg voldoen aan eisen van betrouwbaarheid en voorspelbaarheid, zodat mensen hierop hun individuele beslissingen kunnen afstemmen en niet onnodig in onzekerheid verkeren over de beschikbaarheid van gegarandeerde voorzieningen voor hun oude dag

1 F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?, *ESB*, 16 november 1983, blz. 1052-1058.

2 Het effect van deze veronderstelling is hetzelfde als het effect van de door Jansweijer berekende herziening van de heffingssystematiek. Zie R.M.A. Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*, WRR, V92, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.

3 Zie R. Layard, S. Nickel en R. Jackson, *Unemployment, macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press, 1991, blz. 458.

4 R. Clark, J. Kreps en J. Spengler, Economics of aging: a survey, *Journal of Economic Literature*, jg. XVI, 1978, blz. 919-962.

- 5 Zie ook WRR, *Ouderen voor ouderen: Demografische ontwikkelingen en beleid*, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1993.
- 6 Zie bijvoorbeeld P.C. Plett en B.T. Lester, *Training for older people: a handbook*, ILO, Geneve, 1991.
- 7 Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (commissie-Drees), *Gespiegeld in de tijd: de AOW in de toekomst*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1987, blz. 215.
- 8 R.M.A. Jansweijer, 1996, op.cit, blz. 114.
- 9 J. Frijns en C. Petersen, De zekerheid van pensioentoezeggingen, *ESB*, 17 februari 1993, blz. 148-152.
- 10 Zie bijvoorbeeld A.L. Bovenberg, Een nieuwe fiscale behandeling van pensioenfondsen, *ESB*, 27 januari 1993, blz. 91-93. Uit E.H.M. Ponds, *Supplementary pensions, intergenerational risk-sharing and welfare*, Universitaire Pers Maastricht, 1995 blijkt dat een beschikbare-premiëregeling met een uitgifte van loonindex- en prijsindexobligaties om zo het renterisico te verkleinen, te prefereren is boven ingrepen in het huidige systeem waarbij de eindloonregeling blijft gehandhaafd.
- 11 *Financieel overzicht zorg*, 1996.
- 12 G.H.M. Evers, H. Vermeulen en A.M.C. Vissers, *De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de zorgsector tot het jaar 2000*, IVA, Tilburg, 1991.
- 13 Commissie Modernisering Ouderenzorg (commissie Welschen), *Ouderenzorg met toekomst*, Rijswijk, 1994.