

Regeren is vooruitzien

Volgens het middenscenario van de laatste bevolkingsprognose van het CBS (1987) treedt er in de komende decennia een veroudering van de bevolking op. Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door min of meer trendmatige oorzaken, te weten een toeneming van de levensverwachting enerzijds en een afnemend kindertal per vrouw anderzijds. De gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgt daardoor, terwijl bovendien – in vergelijking met het verleden – het groeitempo van de totale bevolking afneemt. Na 2020 zou de omvang van de totale Nederlandse bevolking volgens dit scenario zelfs afnemen. In de tweede plaats is er sprake van een zekere onevenwichtigheid in de opbouw van de bevolking als gevolg van de naoorlogse geboortengolf. Het zwaartepunt van de leeftijdsverdeling schuift hierdoor in de loop van de tijd geleidelijk naar hogere leeftijdscategorieën, waardoor het proces van veroudering van de bevolking wordt versterkt.

De demografische verschuivingen kunnen kernachtig worden beschreven met behulp van twee kengetallen. De 'groene druk', dat wil zeggen het aantal jongeren in de leeftijd van 0 tot 20 jaar ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking, daalt van 44% nu naar 38% in 2035; de 'grijze druk', waarmee het aantal personen van 65 jaar en ouder ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking wordt aangeduid, loopt op van 21% nu tot 41% in 2035. Het relatieve aantal jongeren loopt dus de komende decennia met ongeveer 1/7 terug, terwijl het aandeel van ouderen verhoudingsgewijs zal verdubbelen. Nu moeten de uitkomsten van bevolkingsprognoses met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd, maar deze cijfers dwingen ons wel ons te beraden op de mogelijke consequenties van de demografische ontwikkeling en de beleidsconclusies die daaraan verbonden zouden moeten worden.

Naar de gevolgen van de te verwachten demografische ontwikkeling voor de overheidsfinanciën is in de afgelopen jaren reeds veel onderzoek verricht. De heroverwegingswerkgroep 'Demografische veranderingen en de ontwikkeling van de collectieve sector' heeft in 1986 becijferd dat ongeveer de helft van de overheidsuitga-

J. de Koning



ven demografisch gevoelig is, en dat de desbetreffende uitgaven tussen 1985 en 2030 met ruim 20% zullen toenemen, louter als gevolg van veranderingen in de bevolkingsomvang en -samenstelling. Dit is een gemiddelde stijging van nog geen 0,5% per jaar. Achter deze op zich zelf niet al te verontrustende uitgavenstijging gaan aanzienlijke verschuivingen tussen de verschillende uitgavencategorieën schuil. Uitgavenverhogingen van 30 à 40% treden op in de sociale zekerheid en de gezondheidszorg, terwijl de uitgaven in bij voorbeeld de onderwijssector onder invloed van de ontgroening fors zouden kunnen dalen. Ter voorkoming van een verdergaande opwaartse druk op de collectieve uitgaven onder invloed van de demografische ontwikkeling, zijn flinke budgettaire herschikkingen geboden. Deze herschikkingen vergen een grote mate van flexibiliteit, waarvoor vooral ook de politieke en maatschappelijke bereidheid aanwezig moet zijn.

Een belangrijk punt is de uitgavenontwikkeling van de AOW in de toekomst. Hiernaar is onderzoek gedaan door de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening – de commissie-Drees. Als alleen de AOW-uitgaven worden gezien dan is het beeld dat de commissie voor de komende decennia schetst op zichzelf niet al te verontrustend. Voorwaarde is echter dat een redelijk tempo van economische groei wordt gerealiseerd. In een scenario met een lage economische groei – 1 à

1,5% per jaar – neemt de druk van de AOW-uitgaven in procenten van het nationale inkomen toe van ruim 6% in 1985 tot ruim 8% in 2030. Bij een lagere economische groei – 2,5 à 3,5% per jaar – daalt aanvankelijk de druk van de AOW-uitgaven, waarna in de periode 2010-2030 een stijging optreedt tot omstreeks het huidige niveau

Ik zou het vraagstuk van de collectieve uitgaven in de toekomst niet alléén willen toespitsen op de AOW-uitgaven. De toekomstscenario's van de commissie-Drees wijzen immers uit dat de risico's van een verder oplopende druk van de totale collectieve uitgaven en een nog langdurig hoge werkloosheid niet denkbeeldig zijn. Om te voorkomen dat een stijging van de collectieve-uitgavendruk optreedt, zou een economische groei van ongeveer 2,5% per jaar moeten worden gerealiseerd. In het licht van de groeiprestaties van de Nederlandse economie sinds de beginjaren zeventig behoeft het geen betoog dat het bereiken van dergelijke groeicijfers aanzienlijke inspanningen zal vergen.

Bij een en ander is het eveneens van belang nu reeds de mogelijke gevolgen onder ogen te zien van het ouder worden van de beroepsbevolking. De piek in het aantal ouderdomspensioengerechtigden zo omstreeks 2030 zal immers worden voorafgegaan door een drastische toeneming van het aantal oudere werknemers, van zeg 50 jaar en ouder. Op dit moment is van de potentiële beroepsbevolking ongeveer 24% ouder dan 50 jaar. Dit percentage zal volgens de prognoses de komende jaren oplopen tot 28 in het jaar 2000 en meer dan 33 in het jaar 2010. Een dermate snel groeiend aandeel van oudere werknemers in de totale beroepsbevolking kan belangrijke consequenties hebben voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Ik denk in dit verband onder meer aan de doorgaans wat geringere mobiliteit van oudere werknemers. Bovendien stelt een groter aandeel van oudere werknemers andere eisen aan de inrichting van het productieproces.

Vergrijzing van de beroepsbevolking kan ook van substantiële betekenis zijn voor de omvang van het kortdurende en langdurige ziekteverzuim. Hierin schuilt een belangrijk risico voor het welslagen van het beleid gericht op

een beperking van de omvang van de collectieve sector. In het verleden is gebleken dat de invalideringsfrequentie toeneemt met het stijgen van de leeftijd. Uit vooruitberekeningen blijkt dat, indien de komende decennia de invalideringsfrequentie per leeftijdsgroep op het huidige peil blijft, louter als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking in 2010 het aantal arbeidsongeschikte personen de één miljoen zal overtreffen. Pas in de jaren na 2010 zou van enige vermindering van het aantal arbeidsongeschikte personen sprake kunnen zijn. In dat licht kent het kabinet grote waarde toe aan maatregelen die gericht zijn op inschakeling van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. Ik hoop dan ook dat de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers in dit opzicht een stimulant betekent. Gezien de omvang van de problematiek kan hiermee echter niet worden volstaan.

Het kabinet is daarom van plan in overleg met sociale partners te bezien welke maatregelen reeds op korte termijn kunnen worden getroffen die tot beperking leiden van de uitstroom van arbeidsongeschikten uit het arbeidsproces. Eén van de mogelijkheden die aan de sociale partners is voorgelegd, betreft de invoering van een gedifferentieerde WAO-premie. Bedrijfstakken of ondernemingen die verhoudingsgewijs weinig uitstroom naar arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kennen, zouden een aan de werkgever toekomstige korting kunnen krijgen op de WAO-premie. Is daarentegen sprake van een bovenmatige uitstoot van arbeidsongeschikten, dan zou de werkgever geconfronteerd kunnen worden met een opslag op de premie. Via premiedifferentiatie worden werkgevers, zo verwacht het kabinet, gestimuleerd factoren weg te nemen die het langdurige ziekteverzuim nadelig beïnvloeden. Overigens zij vermeld dat in de lange-termijnscenario's van het Centraal Planbureau een geleidelijke beëindiging van vut-regelingen is verondersteld. Dit sluit aan bij het tijdelijke karakter van deze regelingen.

Een ander aspect met betrekking tot de gevolgen van de vergrijzing waarop ik bijzondere aandacht wil vestigen, betreft het perspectief voor de aanvullende pensioensector. Naast het wettelijke pensioen ontvangen steeds meer gepensioneerde werknemers een aanvullend pensioen dat opgebouwd is tijdens de actieve periode. Vooruitberekeningen van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening wijzen uit dat dit aanvullende pensioen in de toekomst een steeds gro-

ter deel van het oudedagsinkomen gaat vormen. Een dergelijke ontwikkeling gaat uiteraard gepaard met een stijging van de premies voor aanvullende pensioenen, een stijging die sterker zal zijn naarmate het verschil tussen het beleggingsrendement en de loon- of prijsinflatie kleiner wordt. In de toekomstverkenningen van de commissie-Drees nemen de premielasten voor aanvullend pensioen toe van 3,5% van het nationale inkomen in 1985 tot 6,5 à 9% in 2030. Een dergelijke kostenstijging zou de werkgelegenheid en de concurrentiepositie kunnen schaden. Ik acht het daarom van belang dat eventuele ongewenste en onbedoelde kostenstijgingen tijdig worden gesignaleerd. Eventuele maatregelen die de pensioenkosten zouden kunnen beperken, moeten immers tijdig worden overwogen.

De primaire verantwoordelijkheid voor het beleid inzake aanvullende pensioenregelingen ligt uiteraard bij de sociale partners. Toch zou ik de gelegenheid te baat willen nemen om enkele suggesties voor mogelijke aanpassingen van regelingen aan u voor te leggen. In veel pensioenregelingen wordt bij volledige diensttijd een ouderdomspensioen van 70% van het bruto arbeidsinkomen opgebouwd. Het netto pensioenresultaat kan echter in veel gevallen aanzienlijk hoger uitvallen omdat vanaf 65-jarige leeftijd geen premies meer zijn verschuldigd voor de werknemersverzekeringen, voor het aanvullende pensioen en voor de volksverzekeringen AOW en AWW. Soms wordt daardoor bij volledige diensttijd op netto basis een pensioenresultaat van bijna 100% gerealiseerd. Deze discrepantie komt voort uit het feit dat pensioenrechten worden opgebouwd over het bruto loon *inclusief* de verschuldigde werknemerspremies. Het verschil tussen het in de pensioenregeling vastgelegde pensioenresultaat van veelal 70% en het vaak hogere netto pensioenresultaat zou kunnen worden verkleind door loonbestanddelen als pensioenpremie of premies voor de sociale verzekeringen geheel of gedeeltelijk *buiten* de aanvullende pensioengrondslag te brengen.

Een andere mogelijkheid ter verkleining van het verschil in bruto-nettotraject tussen werknemers en gepensioneerden is premieheffing voor de AOW en AWW over het inkomen van pensioengerechtigden. Een dergelijke draagvlakverbreding voor de premieheffing AOW/AWW zou vanwege de netto-nettokoppeling materieel geen betekenis hebben voor gepensioneerden die uitsluitend zijn aangewezen op een AOW-uitkering. Voor zover over

aanvullende pensioeninkomsten AOW- en AWW-premie wordt geheven, zou eveneens worden bereikt dat het pensioenresultaat op netto basis meer overeenkomt met het in de regeling vastgelegde percentage.

Een ander, fundamenteel punt van overweging is wellicht de eindloonsystematiek. Toepassing van een dergelijke pensioenformule kan er toe leiden dat het pensioenresultaat een weinig getrouwe afspiegeling vormt van het arbeidsverleden. Dit geldt met name voor werknemers met een grillig carrièreverloop. Een alternatief voor het eindloonstelsel is het opbouwsysteem met indexering van opgebouwde aanspraken. Ik heb begrepen dat er inmiddels een groot ondernemingspensioenfonds in het bankwezen is dat wil overgaan van het eindloonstelsel naar een opbouwsysteem met indexering. Het uiteindelijke pensioenresultaat is bij een opbouwsysteem afhankelijk van de gedurende de volledige actieve periode werkelijk opgebouwde aanspraken. Het opbouwsysteem biedt tevens als voordeel dat de lasten voor het aanvullende pensioen niet langer rechtstreeks worden beïnvloed door ontwikkelingen van het wettelijke pensioen. Toekomstige lastenstijgingen in de aanvullende pensioensector die het gevolg zijn van de samenloop van AOW en aanvullend pensioen zouden zo in een opbouwsysteem kunnen worden beperkt.

Ook in de achter ons liggende periode hebben zich belangrijke verschuivingen voltrokken in de samenstelling van de bevolking naar leeftijd. Sinds 1957, het jaar van de invoering van de AOW, is het aantal personen van 65 jaar en ouder binnen dertig jaar verdubbeld, terwijl nu voor de komende 50 jaar een verdubbeling van het aantal AOW-gerechtigden wordt voorzien. Ik wil dan ook beslist niet dramatisch doen over de demografische ontwikkeling die zich aftekent. Wel meen ik dat het van verstandig beleid getuigt als overheid en sociale partners zich op een aantal terreinen, waarvan ik u er enkele noemde, nu reeds buigen over de vraag welke maatregelen noodzakelijk zijn om tijdig in te spelen op demografische ontwikkelingen. Zeker ook op dit terrein geldt: regeren is vooruitzien.