

Sociaal-economische aspecten van demografische ontwikkelingen

Dit artikel is een samenvatting van een rapport, dat is opgesteld door een SER-werkgroep van onafhankelijke deskundigen. Na een korte schets van de demografische veranderingen volgt een analyse van de gevolgen van deze veranderingen voor de sociaal-economische ontwikkeling. Geconcludeerd wordt dat deze gevolgen zodanig zijn dat de komende decennia op een breed terrein beleidsmaatregelen nodig kunnen zijn.

**DRS. J.H.M. DONDERS - DRS. H. VAN DER GRAAFF - DRS. R. JONKERS
- PROF. DR. A.H.J. KOLNAAR***

In de komende decennia treden opmerkelijke wijzigingen op in de omvang en samenstelling van de bevolking in Nederland. De omvang van de bevolking zal in de komende 15 à 20 jaar naar verwachting nog licht toenemen, terwijl daarna een daling wordt verwacht. De veranderingen in de bevolkingssamenstelling kunnen worden gekarakteriseerd met de termen ontgroening en vergrijzing. Het aandeel van de jeugdigen in de bevolking zal geleidelijk dalen en het aandeel van de 65-plussers zal langzaam maar zeker groter worden. De stijging van het laatstgenoemde aandeel zal naar verwachting zeer markant zijn (een verdubbeling in 2035). Deze vergrijzing is het resultaat van drie ontwikkelingen: het grote aantal geboorten gedurende de eerste twintig naoorlogse jaren, de bijzonder sterke terugval in het aantal geboorten vanaf omstreeks 1965, en de langere levensverwachting.

De eerstgenoemde factor leidt uiteraard slechts tot een tijdelijke stijging van het aandeel van de 65-plussers in de bevolking. De laatstgenoemde twee factoren daarentegen kunnen tot een blijvende verhoging van dit aandeel leiden als de opgetreden daling van de vruchtbaarheid blijvend zal blijken te zijn en de levensverwachting niet afneemt (dan wel toeneemt).

De verwachte demografische ontwikkeling wordt voorts gekenmerkt door een groei van het aantal huishoudens die de groei van de bevolking overtreft. De gemiddelde grootte van de huishoudens wordt met andere woorden kleiner. Bij de verwachte demografische ontwikkelingen kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats moet worden bedacht dat de demografische veranderingen geleidelijk tot stand zullen komen. In beleidsmatig opzicht betekent dit dat eventuele maatregelen eveneens in de loop van de tijd hun beslag kunnen krijgen. In de tweede plaats moet er rekening mee worden gehouden dat de vergrijzing zich niet in alle delen van het land in hetzelfde tempo en in dezelfde mate zal manifesteren. Ten slotte zullen de ouderen van straks 'anders' zijn dan de ouderen van nu. Hun opleidingsniveau zal hoger zijn en bij de te verwachten uitbreiding van de aanvullen-

de pensioenregelingen zal ook hun inkomen relatief hoger zijn dan dat van de ouderen in 1987.

Een eerste verkenning

De gevolgen van de demografische veranderingen voor de hoogte en de verdeling van de nationale welvaart worden door een complex van factoren bepaald. Om deze gevolgen op het spoor te komen is het nuttig te beginnen met een gestileerde analyse, waarin wordt uitgegaan van een volledige benutting van de rendabele productiecapaciteit en van volledige werkgelegenheid. Als werkhypothese wordt bovendien gehanteerd dat de totale maatschappelijke kosten van zowel de jongeren (0-19 jaar) als de ouderen (65+) volledig gefinancierd worden door de publieke sector en wel uit lopende inkomsten (belastingen en/of premies). Het gestileerde karakter van deze analyse blijkt onder andere uit het feit dat (in eerste aanleg) wordt geabstraheerd van het feitelijk bestaande kapitaaldekkingssysteem voor de aanvullende pensioenen.

Onder de geschetste omstandigheden is ten tijde van en in de periode met een hoge vruchtbaarheid (de periode 1945-1965) sprake van een negatief effect op het beschikbare inkomen van de economisch actieve bevolking uit hoofde van het grote aantal jongeren. Vanaf het moment dat de eersten van deze jongeren zich op de arbeidsmarkt melden, neemt dit effect langzaam maar zeker af. Nu zal

*De eerstgenoemde drie auteurs zijn verbonden aan het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad. A.H.J. Kolnaar was de voorzitter van de Werkgroep Demografie en is verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant. Het artikel, dat op persoonlijke titel is geschreven, is een samenvatting van het rapport van de Werkgroep Demografie, *Sociaal-economische aspecten van demografische ontwikkelingen*, SER-publikatie 87/22, 's-Gravenhage, 1987.

juist de actieve bevolking relatief toenemen. De lastendruk op deze bevolking voor het onderhoud van de jongeren en de ouderen zal dan dalen. Wanneer de oorspronkelijk grote groep jongeren eenmaal aan pensioen toe is begint echter het verhoudingsgetal tussen het aantal bejaarden en de economisch actieve bevolking toe te nemen. Hierdoor wordt een negatieve invloed op het beschikbare inkomen van de laatstgenoemde groep uitgeoefend. Is de nieuwe aanwas van jongeren intussen onveranderd klein gebleven dan zou uit dien hoofde het beschikbare inkomen per actieve juist kunnen stijgen. Wat er per saldo met het beschikbare inkomen van deze bevolkingsgroep gebeurt, wordt uiteraard mede bepaald door het verhoudingsgetal tussen de totale maatschappelijke kosten per bejaarde en die per jeugdige.

In de periode waarin het arbeidsaanbod extra groeit is een tijdelijke toeneming van de creatie van arbeidsplaatsen vereist. Als de arbeidsmarkt goed werkt, komt deze toeneming 'vanzelf' tot stand. De tijdelijke verhoging van de investeringsquote die daarbij moet worden gerealiseerd, gaat echter gepaard met tijdelijke consumptie-offers die de koopkracht van de economisch actieven beperken. Wanneer de tijdelijk grotere instroom van nieuwkomers op de arbeidsmarkt achter de rug is, komt er — zo geredeneerd — een einde aan deze negatieve invloed op de koopkracht. Dan resteert slechts het al vermelde positieve koopkrachteffect van de geringere jongeren- en bejaardendruk.

Als de opgetreden daling van de vruchtbaarheid blijvend zal blijken te zijn, zal de groeivoet van de totale bevolking en van de actieve bevolking ook na de doorstroming van de 'baby boom' op een lager niveau blijven en mogelijk zelfs negatief worden. De jongerendruk zal dan blijvend lager en de bejaardendruk blijvend hoger zijn geworden. Bovendien zal, aangenomen dat de arbeidsproductiviteitsontwikkeling hetzelfde blijft, de nationale spaar- en investeringsquote duurzaam lager kunnen zijn. De voor de gewenste volledige werkgelegenheid benodigde groeivoet van het aantal arbeidsplaatsen is dan immers ook lager, omdat bij een geringere of negatieve bevolkingsgroei de instroom op de arbeidsmarkt als percentage van de werkgelegenheid kleiner is. Omgekeerd kunnen de nationale consumptiequote en — bij dezelfde arbeidsproductiviteitsontwikkeling — de consumptie per hoofd dan juist relatief hoger zijn. Maar de actieve bevolking kan hier niet volledig van profiteren omdat een groter deel van de consumptie in de richting van de bejaarden gaat.

De voorgaande analyse was zeer gestileerd. Er kunnen verschillende factoren worden genoemd die het analyseren van de invloed van de demografische ontwikkelingen op de afloop van het economische proces bemoeilijken, met name ook wat de ermee samenhangende consumptieverliezen en -winsten betreft. In de eerste plaats is de demografische ontwikkeling zelf onzeker. Hoewel de hier bedoelde onzekerheden geringer zijn dan die ten aanzien van de toekomstige economische ontwikkeling, zijn zij er wel degelijk, met name wat betreft de toekomstige hoogte van het geboortecijfer en het verloop van het immigratiesaldo. Een volgende complicerende factor is de onzekere invloed van de demografische ontwikkeling op het aanbod van arbeid. Verderop wordt hieraan apart aandacht besteed.

In de bovenstaande analyse is voorts geen rekening gehouden met ruilvoetmutaties. Onder invloed van de extra stijging van het arbeidsaanbod die door de 'baby boom' wordt veroorzaakt, kunnen ruilvoetverliezen optreden die de consumptieve mogelijkheden van de nationale economie verder beperken. Bij een in vergelijking met het buitenland snelle economische groei worden tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans namelijk slechts vermeden indien het aandeel in de wereldhandel elk jaar

wordt vergroot. Indien de sterke terugval in het aantal geboorten vanaf omstreeks halverwege de jaren zestig op termijn tot een bij het buitenland achterblijvende groei van het arbeidsaanbod leidt, kunnen daardoor — omgekeerd geredeneerd — ruilvoetwinsten ontstaan, die de consumptieve mogelijkheden vergroten.

In het bovenstaande betoog zorgt de aanpassing van de nationale spaar- en investeringsquote bij een gegeven ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit voor de gewenste volledige werkgelegenheid. Deze quote is echter afhankelijk van het budgettaire beleid van de overheid en het loonbeleid van de sociale partners. Omdat niet bekend is hoe het budgettaire en het loonbeleid er in de toekomst uit zullen zien, is het moeilijk de gevolgen van de demografische veranderingen voor de economische ontwikkeling te voorspellen.

Op de spaarquote is ook van invloed het kapitaaldekkingstelsel voor de aanvullende pensioenen, waarvan tot nu toe is geabstraheerd. Gedurende de opbouwfase van het kapitaaldekkingstelsel kunnen de pensioenbesparingen een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale besparingen. Dit verklaart voor een deel de grote omvang van de besparingen via de institutionele beleggers, waarvan op dit moment sprake is. Hiervoor is daarnaast de grote omvang van de beroepsbevolking verantwoordelijk. Onder invloed van de vergrijzing zal in de toekomst de bijdrage van de pensioenbesparingen aan de nationale besparingen echter afnemen en wellicht zelfs negatief worden. Het grote aanbod van pensioenbesparingen via de institutionele beleggers in de periode met de snelle aanwas van het arbeidsaanbod sluit aan bij de hoge waarde van de investeringsquote die dan vereist is. Evenzo strookt het lagere aanbod van besparingen ten tijde van de vergrijzing met de lagere nationale behoefte aan besparingen door een teruglopend arbeidsaanbod. Blijkt het in eerste instantie optredende extra aanbod van besparingen de geschetste behoefte daaraan (meer arbeidsplaatsen) te boven te gaan, dan zijn verschillende bestemmingen van deze overschotten denkbaar die elk andere macro-economische effecten kennen¹.

Anders dan tot nu toe is verondersteld wordt de groeivoet van het aantal arbeidsplaatsen ook bepaald door de kapitaalintensiteit van het productieproces. Zo zou in de voor ons liggende periode onder invloed van afnemende bevolkingsgroei een toeneming van de kapitaalintensiteit kunnen optreden. Zo'n toeneming leidt tot extra verhogingen van de arbeidsproductiviteit en daarmee tot een verruiming van de consumptieve mogelijkheden.

Onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kunnen ook worden overbrugd door de bestaande arbeidsplaatsen te herverdelen (arbeidstijdverlenging of -verkorting, meer of minder VUT) over de beroepsbevolking. Zo'n herverdeling zal waarschijnlijk repercussies hebben op de reële lonen, waardoor de koopkracht van de actieve beroepsbevolking wederom kan worden beïnvloed.

Een evidente onzekerheid vloeit voort uit het feit dat het marktmechanisme niet altijd perfect werkt. Voor zover een extra aanwas van het arbeidsaanbod niet gepaard gaat met een dienovereenkomstige extra creatie van werkgelegenheid, is een grotere werkloosheid het gevolg, die door hogere sociale premies een beperkende invloed heeft op het beschikbare inkomen per werkende.

Als niet alleen de arbeidsmarkt maar ook de goederenmarkt niet goed werkt, wordt het voorspellen van de wijze waarop de economie op demografische impulsen reageert een wel zeer hachelijke onderneming. De bereidheid en de

1. Zie verder SER, *Advies pensioenbesparingen*, publikatie 87/12, hoofdstuk 6, 's-Gravenhage, 1987.

mogelijkheid van de overheid en de sociale partners bij gebrek aan goed functionerende marktmechanismen zelf leiding te geven aan de economische ontwikkeling worden hier doorslaggevend.

Het maken van voorspellingen wordt ten slotte bemoeilijkt doordat de demografische ontwikkeling niet de enige autonome grootheid is die repercussies heeft op het economische proces. De economie wordt voortdurend met andere impulsen, van zowel binnenlandse als buitenlandse origine, geconfronteerd.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het onmogelijk is om de uitwerking van de demografische ontwikkelingen op het economische proces te voorspellen. Er zijn dan ook geen voorspellingen van de toekomstige ontwikkelingen beschikbaar, maar slechts vooruitberekeningen. Deze berekeningen geven kwalitatieve indicaties over de ontwikkelingen die zich in de nabije toekomst, onder nader te formuleren vooronderstellingen, kunnen voordoen.

De collectieve sector

Demografische veranderingen hebben grote gevolgen voor de uitgaven van de collectieve sector. De zogenoemde demografisch gevoelige collectieve uitgaven zijn de uitgaven voor (een belangrijk deel van) de sociale zekerheid, het onderwijs, de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening.

In 1985 gepubliceerde berekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)², gebaseerd op de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 1984, laten een volumetoename van de demografisch gevoelige collectieve uitgaven zien van ruim 25 procent in een periode van 45 jaar (1985-2030). In prijzen van 1985 betekent dit een stijging van rond f 25 mrd.³ De sterkste stijging doet zich voor vóór het jaar 2010. Op zich zelf is dit een verrassende constatering omdat de vergrijzing zich vooral ná 2010 in een versneld tempo zal voltrekken. De verklaring hiervoor is dat rond die tijd de bevolking in omvang zal afnemen, hetgeen een *drukkend effect heeft op de demografisch gevoelige collectieve uitgaven.*

De demografische ontwikkeling beïnvloedt ook de samenstelling van de collectieve uitgaven. De uitgaven voor sociale zekerheid, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening nemen in de periode tot het jaar 2030 met 40 à 50 procent toe, terwijl de onderwijsuitgaven dan met ongeveer hetzelfde percentage zullen dalen.

Binnen de sector sociale zekerheid zijn er categorieën die een stijgende, respectievelijk dalende uitgavenontwikkeling vertonen⁴. De AOW zal als enige categorie gedurende de gehele periode tot het jaar 2030 toenemen; grosso modo treedt er een verdubbeling van de uitgaven op. Drie sociale-zekerheidsregelingen vertonen tot het jaar 2010 een stijgende uitgavenontwikkeling en daarna een daling: de AAW/WAO, ZW en ABW. De oorzaak hiervan is de overeenkomstige ontwikkeling van de (beroepsgeschikte) bevolking. Ten slotte zijn er twee regelingen waarvan de uitgaven voortdurend zullen afnemen, namelijk de AKW en de AWW.

Met betrekking tot de uitgaven voor de gezondheidszorg is vrijwel over de gehele linie sprake van een door demografische veranderingen opgeroepen toeneming van de vraag naar de desbetreffende voorzieningen. De Commissie-Dekker komt in haar rapport *Bereidheid tot verandering tot een demografisch bepaalde volumegroei van de gezondheidszorg (inclusief onder meer de bejaardenoorden)* van 1 procent per jaar tot het jaar 2000. Het SCP raamt de totale uitgavenstijging tot het jaar 2030 op circa 40 procent. Een belangrijke factor hierbij is het gegeven dat de gemid-

delde kosten van de gezondheidszorg per persoon sterk toenemen met de leeftijd.

Voor de uitgaven voor de maatschappelijke dienstverlening (bejaardenoorden, gezinsverzorging, kinderbescherming, openbare bibliotheken en sportaccommodaties) is de komende 45 jaar een stijging van 50 à 55 procent te verwachten. Vooral de uitgaven voor de bejaardenoorden en de gezinsverzorging vertonen onder invloed van de vergrijzing een sterke toename. Omgekeerd dalen de uitgaven voor de kinderbescherming en de sportaccommodaties als gevolg van de ontgroening.

De geïsoleerde invloed van het demografische proces op de uitgaven voor het onderwijs is markant. In de komende jaren is een daling van de onderwijsuitgaven te verwachten die ligt tussen 55 en 30 procent, afhankelijk van de lage dan wel de hoge variant van de bevolkingsprognose. Verderop in dit artikel wordt hierop nader ingegaan.

Bij het bovengeschetste beeld van de invloed van de toekomstige demografische ontwikkelingen op verschillende uitgavencategorieën van de collectieve sector moeten enkele relativerende opmerkingen worden geplaatst.

In de eerste plaats is bij de vooruitberekening van het SCP uitgegaan van een ongewijzigd gebruikspatroon van de collectieve voorzieningen en van constante kosten per eenheid gebruik. In de tweede plaats is uitgegaan van 'ongewijzigd beleid anno 1981'. Alleen al in de periode tussen 1981 en heden zijn echter verschillende belangrijke beleidswijzigingen tot stand gekomen, zoals herziening van het stelsel van de sociale zekerheid, maatregelen in de gezondheidszorg enz. In feite geven de SCP-cijfers inzicht in de hoogte en samenstelling die de collectieve uitgaven in 1981 zouden hebben gehad, indien in dat jaar de voor de toekomst vooruitberekende bevolkingsomvang en -samenstelling actueel zouden zijn geweest.

De beleidsimplicaties van het bovengeschetste beeld zijn tweeledig: enerzijds zullen de demografische veranderingen op termijn tot een opmerkelijke herschikking van de uitgaven van de publieke sector leiden, anderzijds zullen zij per saldo tot een toeneming van het volume van de collectieve uitgaven aanleiding geven.

Wat de herschikking betreft treedt een verhoging op van de uitgaven voor oudedagsvoorzieningen, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en een verlaging van de uitgaven voor onderwijs en kinderbijslag. Bij dit laatste kan worden opgemerkt dat de praktijk van het begrotingsbeleid laat zien dat als een gebied van overheidszorg wordt geconfronteerd met de mogelijkheid van uitgavenverlaging, hiertegen weerstanden ontstaan. Wanneer deze weerstanden niet worden weggenomen, is het niet uitgesloten dat de demografische veranderingen tot een nog grotere stijging van de collectieve uitgaven zullen leiden.

De per saldo te verwachten stijging van de collectieve uitgaven op grond van de demografische ontwikkelingen leidt tot de noodzakelijke afweging in hoeverre deze toeneming sociaal en economisch aanvaardbaar is. Bij deze afweging is in de eerste plaats de mate van economische groei van belang. Is het groeitempo van het reële nationale inkomen gelijk aan of groter dan de reële stijging van de demografisch gevoelige collectieve uitgaven, dan kunnen de addi-

2. SCP, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*, Stukwerk nr. 33, Rijswijk, 1985.

3. Vergelijkbare uitkomsten levert het rapport van de interdepartementale Heroverwegingswerkgroep Demografische ontwikkelingen en collectieve sector uit 1986. Hierin worden ook de uitgaven voor volkshuisvesting meegenomen, waarvoor per saldo geen grote wijzigingen worden verwacht.

4. De demografisch gevoelige sociale-zekerheidsuitgaven zijn de AOW, AWW, AKW, AAW/WAO, ZW en ABW (voor zover uitgaven voor gescheiden personen). Niet meegenomen worden de wettelijke ziektekostenverzekeringen, de (N)WW en de regelingen voor het overheidspersoneel.

tionele belasting- en premie-opbrengsten worden gebruikt voor de financiering van de stijging van de collectieve uitgaven. In deze situatie kan de belasting- en premiedruk constant blijven of zelfs dalen. Berekeningen van het Centraal Planbureau wijzen uit dat bij een economische groei van jaarlijks 1 à 2 procent de demografisch bepaalde stijging van de collectieve uitgaven kan worden opgevangen zonder dat de belasting- en premiedruk stijgt. Bij een economische groei die hoger uitkomt zou de quote van de demografisch gevoelige uitgaven kunnen dalen, maar bedacht moet worden dat een toeneming van de economische groei tot een extra loonstijging kan leiden die de neerwaartse invloed op deze quote kan mitigeren of teniet doen. Uitgaande van de huidige situatie met hoge werkloosheid ligt een dergelijke uitkomst niet voor de hand.

Wanneer de uit de economische groei gegenereerde extra belasting- en premie-opbrengsten worden gebruikt voor de financiering van de demografisch bepaalde uitgavenstijging, zijn deze extra inkomsten niet meer beschikbaar voor de financiering van andere overheidsactiviteiten. Indien deze consequentie niet wordt aanvaard, dan wel wanneer de economische groei geringer is dan de reële stijging van de demografisch gevoelige uitgaven, dan zijn er drie alternatieven: óf een stijging van het financieringstekort, óf een stijging van de belasting- en premietarieven óf bezuinigingen op de collectieve uitgaven met als implicatie een absolute of relatieve lastenverlichting. Bij deze laatste mogelijkheid kan weer onderscheid worden gemaakt tussen bezuinigingen op de demografisch gevoelige uitgaven, bij voorbeeld in de vorm van niveaupercentage van uitkeringen of een algemeen volumebeleid, en het zoeken van ruimte bij de overige collectieve uitgaven.

Oudedagsvoorzieningen

Tot de oudedagsvoorzieningen worden hier gerekend:

- in arbeidsovereenkomsten vastgelegde VUT-regelingen;
- uitkeringen uit hoofde van de AOW;
- uit de arbeidsovereenkomst voortvloeiende aanvullende pensioenen;
- individuele oudedagsvoorzieningen.

De continuering van de VUT-uitkeringen in de toekomst is om twee redenen onzeker. In de eerste plaats zouden bij een voortzetting de uitkeringslasten als percentage van de loonsom in de toekomst aanzienlijk kunnen stijgen. Bovendien zou continuering van de VUT er tevens toe kunnen leiden dat tekorten aan bepaalde categorieën arbeid ontstaan dan wel — voor zover van dergelijke tekorten reeds thans sprake is — ernstiger worden.

De vergrijzing kan tot een stijging van de premiedruk voor de AOW leiden. Deze stijging wordt tot op zekere hoogte afgeremd door het bestaan van de netto-nettokoppeling, die ertoe leidt dat de netto AOW-uitkeringen onder invloed van de oplopende AOW-premies worden verminderd. De ontwikkeling van de premiedruk van de AOW wordt voorts bepaald door de mate waarin de incidentele loonstijging in de AOW-uitkeringen wordt doorgegeven. Op basis van de veronderstelling dat de incidentele loonstijging niet in de AOW-uitkering wordt doorberekend, is volgens het CPB in de toekomst slechts een bescheiden verhoging van de premiedruk voor de AOW nodig⁵. De berekeningen van het CPB laten ook zien dat de toekomstige premiedruk voor de AOW lager zal uitvallen naar mate de economische groei hoger is, omdat een grotere werkgelegenheid het financieringsdraagvlak voor de AOW verbreedt.

De CPB-berekeningen laten zien dat ook de premies voor de aanvullende pensioenen in de komende decennia

waarschijnlijk toenemen. Hiervoor is onder andere de inbouw van de AOW-uitkering, waarvan veelal sprake is, verantwoordelijk. Voorts is dit een gevolg van het feit dat de institutionele beleggers in het algemeen een rekenrente van 4 procent hanteren, terwijl volgens het CPB de voor deze beleggers relevante reële rentestand in de toekomst veel lager kan uitkomen.

Sommige auteurs pleiten voor een uitbreiding van de individuele oudedagsvoorzieningen⁶. Als voordelen van een dergelijke aanpak worden onder andere genoemd de daardoor te bereiken vermindering van de totale afstand tussen de loonkosten voor de werkgever en het netto loon van de werknemer en het feit dat de werknemer zelf de aanwending van een deel van zijn of haar oudedagsbesparingen kan bepalen. Tegenover deze mogelijke voordelen staat evenwel het nadeel dat individuele werknemers niet dezelfde combinatie van rendement en risico met betrekking tot het belegde vermogen kunnen behalen als de institutionele beleggers. Zij kunnen namelijk veel minder aan risicospreiding doen dan de genoemde beleggers. Van beslissende invloed op de ontwikkeling van de individuele oudedagsvoorzieningen zullen vooral de collectieve aanvullende pensioenregelingen zijn, die onderwerp zijn van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, draagt de financieringswijze van de aanvullende pensioenen op dit moment in belangrijke mate bij aan de nationale besparingen. De zojuist aangehaalde CPB-berekeningen verschaffen enige informatie over de vraag wanneer deze bijdrage onder invloed van de vergrijzing zal verminderen. Volgens deze berekeningen is er een gerede kans dat de besparingen via de pensioenfondsen nog langdurig hoog blijven en is het zelfs niet uitgesloten dat ze in de toekomst nog verder zullen stijgen. Het duurt namelijk nog enkele decennia voordat de vergrijzing met een afnemende beroepsbevolking gepaard gaat. Bovendien is er compensatie uit niet direct met demografische ontwikkelingen samenhangende gebieden.

Arbeidsmarkt

De potentiële beroepsbevolking (de leeftijdsgroep van 20-64 jaar) zal over 25 jaar circa 10 procent groter zijn dan in 1985; daarna zal een daling plaatsvinden met eveneens circa 10 procent zodat naar verwachting in 2035 de beroepsgeschikte bevolking even groot is als in 1985. Rond het jaar 2010 kan het omslagpunt worden gesitueerd. Qua leeftijdsstructuur van de potentiële beroepsbevolking vindt een aanmerkelijke vergrijzing plaats. De leeftijdsgroep tussen de 40 en 65 jaar maakte in 1980 nog 45 procent van de beroepsbevolking uit; vanaf het jaar 2010 zal dit aandeel geleidelijk oplopen naar circa 60 procent.

De mate waarin men zich daadwerkelijk aanbiedt op de arbeidsmarkt is onder meer afhankelijk van geslacht en burgerlijke staat. Mannen treden bijna allen toe tot de arbeidsmarkt. De verwachting is dat de participatiegraad van vrouwen geleidelijk verder zal toenemen. Ook is van belang voor het arbeidsaanbod de mate waarin gebruik wordt gemaakt van onderwijsvoorzieningen, de VUT-regelingen en de migratie.

5. CPB, *De oudedagsvoorziening tot 2030. De financieringsmogelijkheden op langere termijn*, Werkdocument nr. 18, 's-Gravenhage, 1985.

6. Zie bij voorbeeld C. de Kam, Een individuele oudedagsregeling, *Intermediair*, 12 december 1986, blz. 9-13 en C.F.K. Nieuwenburg, *Pensioenen, arbeidskosten en het aanbod van risicodragend vermogen*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 42 nr. 1, blz. 39-49.

Indien de wijzigingen in het arbeidsaanbod onder invloed van de demografische ontwikkelingen en de hiervoor weergegeven veranderingen in deelnemingsgraad aan het arbeidsproces van de verschillende categorieën werkenden in totaliteit worden beschouwd resulteert het volgende beeld. Tot aan 1990 wordt een toename van het trendmatige arbeidsaanbod verwacht van 50 à 60.000 arbeidsjaren per jaar. In het begin van de jaren negentig loopt dit terug tot 21.000 in 1995 om vervolgens rond de eeuwwisseling te stabiliseren op een niveau van zo'n 30.000 arbeidsjaren per jaar. Daarna neemt de groei van het arbeidsaanbod sterk af en na 2005 zal hij negatief worden.

De hiervoor geschetste ontwikkeling van het arbeidsaanbod kan op termijn tot een situatie van volledige werkgelegenheid leiden. Het is dan denkbaar dat behoefte ontstaat aan een extra aanwas van het arbeidsaanbod en/of een beperking van de groei van de vraag naar arbeid.

Wat betreft het arbeidsaanbod zijn er verschillende manieren denkbaar om een extra groei tot stand te brengen. In de eerste plaats kunnen voorzieningen die een combinatie van huishoudelijke taken en arbeid buitenshuis mogelijk maken een toenemende participatie van vrouwen met zich brengen. In de tweede plaats zouden ouderen kunnen worden gestimuleerd om langer te blijven werken. Flexibele pensioenregelingen zouden een dergelijk effect kunnen sorteren. Bevordering van migratie van buitenlandse werknemers en intensivering van de participatie van jongeren en minder-arbeidsgeschikten is een derde mogelijkheid. Ten slotte leidt ook een minder dan trendmatige verkorting van de arbeidsduur in uren (die eventueel kan neerkomen op een verlenging van de arbeidsduur) tot een vergroting van het arbeidsaanbod. Wellicht kiezen de economisch actieven in de toekomst voor een dergelijke aanpak om daarmee (een deel van) het negatieve effect op hun beschikbare inkomen uit hoofde van de vergrijzing te compenseren.

Een beperking van de groei van de vraag naar arbeid kan optreden indien het productieproces kapitaalintensiever wordt en/of de investerings quote wordt verlaagd.

De demografische veranderingen kunnen de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt ook langs andere kanalen beïnvloeden. Gewezen kan worden op de relatie die er bestaat tussen enerzijds de toenemende gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking en anderzijds de arbeidsmobiliteit en de loonkosten. De mobiliteit kan onder invloed van de hogere gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking afnemen en de gemiddelde loonkosten per werknemer kunnen daardoor toenemen. Voorts kunnen de loonkosten eveneens stijgen als gevolg van hogere premies uit hoofde van de oudedagsvoorzieningen.

Onderwijs

Onder invloed van de ontgroening is een teruglopend beroep op onderwijsvoorzieningen te verwachten. Vooruitberekeningen wijzen uit dat in de komende 15 jaren alleen door demografische veranderingen een daling van 20 à 30 procent van de onderwijsuitgaven is te verwachten. Tot het jaar 2030 wordt zelfs bijna een halvering van de onderwijsuitgaven ten op zichte van 1981 voorzien. De daling van de onderwijsuitgaven wordt voornamelijk veroorzaakt door het vigerende financieringsstelsel, dat een koppeling van leerlingaantallen en uitgaven in zich bergt.

De hiervoor weergegeven ontwikkeling gaat uit van constante deelname aan het onderwijs per leeftijdsgroep en van een constant uitgavenniveau per onderwijsdeelnemer. Bij deze veronderstellingen is een aantal kanttekeningen op zijn plaats.

In de eerste plaats zal in het hbo met ingang van 1990 de autonome bekostiging worden vervangen door een budgetfinanciering. Ook bij andere vormen van onderwijs zal dit worden toegepast. Voorts wordt meer en meer een beroep gedaan op het profijitbeginsel; eigen bijdragen komen steeds meer voor. Vervolgens bestaat de mogelijkheid om bij cao een deel van de loonsom voor onderwijs en beroepsopleidingen te reserveren. Ten slotte wordt in de toekomst een grotere bijdrage van het bedrijfsleven aan onderwijs en scholing verwacht.

De veronderstelling van een constante deelneming per leeftijdsgroep wordt in de toekomst minder waarschijnlijk. De sociaal-economische en vooral de technologische ontwikkelingen vragen om regelmatig terugkerende om-, her- en bijscholing. Wanneer bovendien in de toekomst de toestroom van jongeren naar de arbeidsmarkt zal inkrimpen, zal de kennis van de nieuwste technische en wetenschappelijke ontwikkelingen meer dan thans overgebracht moeten worden op de zittende beroepsbevolking. Een toenemend beroep op volwasseneneducatie ligt daarom in de rede. Voorts wordt ook de volwasseneneducatie steeds meer gebruikt als een tussenmoment om tot zelfontplooiing te komen. Een laatste ontwikkeling die in dit verband relevant is, betreft de toenemende deelname aan de hogere vormen van het voortgezet onderwijs en aan het hogere onderwijs. Hoe de ontwikkeling van de onderwijsuitgaven er per saldo zal uitzien, ligt in de schoot der toekomst verborgen.

Conclusie

In principe zijn er twee manieren om de sociaal-economische gevolgen van de demografische veranderingen te reduceren. Ten eerste zijn er maatregelen denkbaar om de demografische variabelen te beïnvloeden. Het geheel van dergelijke maatregelen wordt bevolkingsbeleid genoemd. De tweede manier vindt zijn aangrijpingspunt niet in het demografische proces zelf, maar in de verschillende gebieden die de gevolgen van het demografisch ondergaan. Dit zogenoemde accomoderend bevolkingsbeleid omvat het geheel van maatregelen die bedoeld zijn om de beleidsvoering aan te passen aan de demografische ontwikkelingen. Uiteraard is ook een combinatie van beide vormen van beleidsreacties mogelijk.

Tot op heden acht de regering het niet wenselijk en noodzakelijk een bevolkingsbeleid te voeren dat gericht is op beïnvloeding van demografische variabelen. Afgezien van een enkele maatregel wordt er in feite ook geen accomoderend bevolkingsbeleid gevoerd. Het ontbreken van een (accomoderend) bevolkingsbeleid is tot op heden wellicht te billijken. Het is echter de vraag of dat ook voor de toekomst geldt. Dit artikel laat immers zien dat, hoewel de invloed van de toekomstige demografische ontwikkelingen op de collectieve en de marktsector niet overschat moet worden, die invloed beslist wel is, op bepaalde terreinen zelfs heel pregnant. Soms zal 'de markt' de ontwikkelingen ten goede keren, soms zal 'een beleid' in gang moeten worden gezet. Daartoe zullen de demografische wijzigingen en hun effecten op sociaal-economisch gebied het komende decennium kritisch moeten worden gevolgd. Wanneer de huidige vooruitberekeningen juist blijken te zijn, kunnen beleidsmaatregelen op een breed terrein noodzakelijk blijken. Met het oog daarop lijkt het gewenst thans reeds de nodige voorbereidingen te treffen.

Jan Donders
Hugo van der Graaff
Roelof Jonkers
Ad Kolnaar