



Van probleem tot besluitvorming

Auteur(s):

Becker, H.A.

De auteur is hoogleraar sociologie aan de Universiteit Utrecht.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4055, pagina 384, 24 april 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

bestuur, pensioenen

Besluitvorming over de financiële gevolgen van de vergrijzing verloopt in vier stappen.

In de jaren negentig is steeds indringender op de kosten van de vergrijzing geweest. Dergelijke waarschuwingen zijn strikt noodzakelijk en regelmatige herhaling is in de komende jaren broodnodig. Het is zoals de WRR stelde in 1993: "In het algemeen geldt dat de keuzen minder pijnlijk zullen zijn naarmate zij vroeger worden gemaakt"¹. Het onderhavige artikel is de zoveelste schakel in het proces van waarschuwen en aanbevelen.

Om tot besluitvorming te kunnen komen, is allereerst kennis nodig van de houding in de bevolking ten aanzien van de verdeling van de financiële lasten als gevolg van vergrijzing. De tweede vraag luidt, welke knelpunten en oplossingsmogelijkheden in het geding zijn. Ten derde gaat het om de vraag, hoe belanghebbenden het beste kunnen worden benaderd. De vierde vraag heeft betrekking op het nemen en de implementatie van de politieke besluiten. De vijfde vraag is van een andere orde: hoe kunnen verzekeraars het beste op deze processen inspelen?

Stap 1: preferenties

Om te beginnen hebben wij meer inzicht nodig in de verwachtingen en houdingen van de bevolking. Uit het onderzoek naar de "meningen en opvattingen over aspecten van het bevolkingsvraagstuk" (MOAB) kwam naar voren dat verhoging van de premie voor de AOW meer steun krijgt dan het verlagen van de rechten van ouderen (zie kader)². Dit leidt tot de conclusie van de MOAB-onderzoekers dat de houding van de jongere ten opzichte van de oudere generaties in meerderheid er een van solidariteit is, en dat deze solidariteit tussen 1986 en 1990 zelfs iets is toegenomen. Verder valt op, dat de senioren-generatie ten opzichte van hun kinderen een meer onafhankelijke positie wenst. De overgrote meerderheid wijst de ouderdagszorg van kinderen voor hun ouders als plicht af.

Het onderzoek roept echter wel een aantal vragen op. In hoeverre hebben de respondenten zich gerealiseerd, wat een verhoging van de AOW-premie inhoudt? Iemand van twintig, die in 1990 een verdubbeling van de AOW-premie aanvaardt, zal deze grijs-tax (ceteris paribus) tot aan de eigen pensioenering moeten voldoen, dat wil zeggen tot 2035 en dus gedurende 45 jaar. De totale waarde van zo'n toezegging is dus zeer fors. Een tweede vraag betreft de maatschappelijke context, waarin de premie-verhoging zou spelen. Premieverhoging is gunstig voor de oudere generaties, omdat zij de hogere premies gedurende kortere tijd moeten opbrengen dan de jonge generaties. Premieverhoging leidt zo tot een (nog sterkere) ongelijke verdeling van de kosten en de lasten van de vergrijzing³. Ten derde is het de vraag, of respondenten gedacht hebben aan de invloed van de hogere AOW-premie via de wig op de economie. Een hogere wig kan de groei belemmeren waardoor het totale, voor verdeling beschikbare inkomen kleiner wordt.

Kennis van deze aspecten zou de voorkeur voor premieverhoging kunnen verminderen. Daarom zijn antwoorden op deze vragen nodig om te kunnen inschatten, hoe betrokkenen op ongewijzigd of nieuw beleid ten aanzien van de kosten van de vergrijzing zouden reageren.

Preferenties over vergrijzing

In 1986 en 1990 heeft het NIDI onderzocht welke voorkeuren er bestaan over de verdeling van de financiële gevolgen van de vergrijzing.

In 1986 werd de respondenten gevraagd naar hun oordeel over de volgende twee maatregelen:

- » verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar (voor: 6%);
- » verhoging van de maandelijkse AOW-premie (voor: 30%).

In 1990 moesten de ondervraagden zes maatregelen in een rangorde plaatsen, lopend van 'het meest aanvaardbaar' (1) tot 'het minst aanvaardbaar' (6). Voor alle naar leeftijd en politieke voorkeur onderscheiden groepen bleek de rangorde van de maatregelen naar mate van voorkeur dezelfde te zijn. Verder bleek de gemiddelde score voor een maatregel nauwelijks samen te hangen met leeftijd of politieke voorkeur. De resultaten staan in [tabel 1](#).

Tabel 1. Preferenties over vergrijzing

Maatregel	Gem. score	1e en 2e voorkeur (%)
verhoging AOW-premie	1,8	79
afschaffing VUT	2,5	58
verhoging AOW leeftijd 67 jaar	3,0	43
verlaging AOW-uitkering	4,0	14
verplichte steun van kinderen	4,6	9
AOW-uitkering afh. van aantal kinderen ^a	4,8	12

a. Een hogere uitkering naarmate men zelf meer kinderen heeft en dus meer heeft geïnvesteerd in het 'human capital' van de samenleving.

Algemeen werd 'verhoging van de premiedruk' als de meest aanvaardbare oplossing gezien, gevolgd door 'afschaffing van de VUT'. Verder is nagegaan hoe de ondervraagden over arbeid door ouderen dachten. Daarbij bleek 61 procent het eens te zijn met de uitspraak 'door hun jarenlange ervaring kunnen 65-plussers nog heel wat arbeid verrichten'. Op de uitspraak 'een 65-plusser heeft evenveel recht op betaalde arbeid als een jongere' reageerde 46 procent met 'mee eens'.

Samengevat: volgens de meeste mensen hebben ouderen zowel recht op een goede uitkering als op arbeid.

Stap 2: analyse van knelpunten

Een volgende stap is het analyseren van knelpunten: hoe actueel zijn de hierboven genoemde keuzes?

In de achter ons liggende decennia is in Nederland de arbeidsparticipatie onder ouderen sterk gedaald. In 1947 behoorde 52 procent van de 50-65 jarigen tot de beroepsbevolking. In 1990 was dit nog maar 44 procent. Na het bereiken van de 60-jarige leeftijd verricht nog slechts 22 procent van de mannen en 8 procent van de vrouwen betaalde arbeid. Een consequentie van deze ontwikkeling is, dat het gebruik van de sociale zekerheid door ouderen sterk is toegenomen. Tussen 1970 en 1990 verdubbelde het aantal uitkeringen aan personen vanaf 50 jaar van 1,5 miljoen tot 3,1 miljoen⁴. De AOW-uitkeringen, zorg aan ouderen en de aanvullende pensioenen zullen in de komende jaren een steeds groter beslag op het nationaal inkomen leggen, vooral omdat de 'baby boomers' gaandeweg het arbeidsbestel zullen verlaten.

Jansweijer heeft de gevolgen van een aantal beleidsinstrumenten op inkomens van ouderen geanalyseerd⁵. In een basisscenario, waarin de huidige ontwikkelingen naar de toekomst worden doorgetrokken, ontstaat er grote inkomensongelijkheid. Jansweijer presenteert drie alternatieve scenario's, die keuzemogelijkheden binnen een plausibele demografische en sociaal-economische omgeving weergeven. Qua lasten zijn de alternatieve scenario's redelijk vergelijkbaar.

In het *solidariteitsscenario* wordt gestreefd naar een evenwichtige inkomensverdeling tussen ouderen en jongeren en binnen de groep ouderen. Om dat te bereiken stijgt de AOW sneller dan de cao-lonen. Bij de aanvullende pensioenen wordt overgestapt op een middelloonsysteem met indexering. In dit scenario neemt de inkomensachterstand van ouderen op jongeren sterk toe, omdat de extra stijging van de AOW niet voldoende is om de tegenvaller bij het aanvullend pensioen op te vangen. Binnen de groep ouderen wordt wel eerlijker gedeeld dan in het basisscenario.

In het *werkendenscenario* proberen de werkenden hun eigen rechten zo zeker mogelijk te stellen, ten koste van niet-actieven. Het *individuele scenario* gaat uit van consequente kapitaaldekking voor het aanvullend pensioen. De AOW ziet er hetzelfde uit als in het werkendenscenario. De aanvullende pensioenen gaan over op het beschikbare-premiesysteem.

Jansweijer concludeert dat solidariteit voor alle betrokkenen uiteindelijk de beste resultaten oplevert. Dit pleit voor een blijvend sterke rol van de AOW in het pensioenstelsel. Tot slot wijst Jansweijer op het gevaar dat een generatie het impliciete contract tussen de generaties verbreekt en alles zet op eigen besparingen ten koste van de dan levende ouderen. Deze generatie zal niet kunnen rekenen op solidariteit van zijn opvolgers. Dit maakt een zekere institutionalisering van de solidariteit binnen de aanvullende pensioenen wenselijk.

Stap 3: maatschappelijke discussie

Als de verwachtingen en houdingen (stap 1) alsmede de knelpunten en mogelijke oplossingen (stap 2) bekend zijn, dan moeten de belanghebbenden met deze informatie worden benaderd (stap 3). De gevolgen van het te voeren beleid zullen immers iedereen raken. Gelukkig beschikken wij in ons land over ervaring met een brede maatschappelijke discussie, namelijk over het energie-vraagstuk begin jaren tachtig. Ik bepleit geen simpele herhaling van de BMD, maar de aanpak van toen is bruikbaar om de problematiek en de oplossingsrichtingen met behulp van scenario's te verduidelijken.

Stap 4: politiek

Het opvangen van de kosten van de vergrijzing zal onderdeel van de verkiezingsstrijd vormen. Voor de politieke partijen betekent dit een moeilijke opgave. Alle burgers zullen een aantasting van verworven rechten moeten aanvaarden, verwachtingen moeten terugschroeven en meer ongelijkheid op het punt van inkomens en vermogens moeten aanvaarden.

De urgentie van deze keuzes is weliswaar lager dan in andere Westeuropese landen omdat de vergrijzing in Nederland minder ver gevorderd is ⁶, maar deze tijdsruimte krimpt snel. Daarom moet de maatschappelijke discussie in 1997 gevoerd worden. Met de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel voor aanpassing van de AOW zou uiterlijk in 1998 begonnen moeten worden, zodat invoering van de wijzigingen nog voor het jaar 2000 een feit kan zijn.

De rol van verzekeraars

Elk van de vier stappen in de samenleving heeft een tegenhanger in de verzekeringswereld. Verzekeraars zullen meer inzicht moeten verwerven in wat Nederlanders ten aanzien van de vergrijzing beweegt. Zij zullen nieuwe produkten moeten ontwikkelen en de effecten daarvan met empirisch onderbouwde rekenmodellen moeten testen. Bij dit onderzoek gaat het vooral om beschrijven en verklaren van de invloed van discontinue veranderingen (economische recessie, gevolgen baby boom) op het gedrag van grote aantallen individuen ⁷.

Verzekeraars zullen aan hun cliënten, tussenpersonen en medewerkers inzicht moeten verschaffen in wat er gaande is en komen gaat. De laatste stap zal ook hier de moeilijkste worden: het vormen en voeren van beleid binnen verzekeringsmaatschappijen, en van de maatschappijen in samenwerking met tussenpersonen en cliënten ⁸. Ook hier zullen de waarschuwingen door oplossingen moeten worden gevolgd

1 WRR, *Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid*, Sdu, 's-Gravenhage, 1993.

2 H. Moors, G. Beets en H. van den Brekel, *Opvattingen over en acceptatie van bevolkingsbeleid, 1983-1990*, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, 's-Gravenhage, 1994.

3 Bij ongewijzigd beleid is de verhouding tussen uitkeringen en premiebetalingen (de uitkerings-premieratio) al zeer ongelijk. Voor de AOW, AWW, AKW, AAW, WAO, (N)WW en KW en verwante regelingen tezamen bedraagt deze ratio voor cohort 1930 1,91, voor cohort 1940 1,67, voor cohort 1950 1,38 en voor cohort 1960 1,27. Dit betekent dat de oudste cohort f 1,91 terug krijgt voor elke f 1,00 geïnvesteerd in het sociale-zekerheidssysteem. Voor de jongste generatie is dat rendement beduidend lager, te weten 27 procent. Deze cijfers zijn ontleend aan J.H.M. Nelissen, *The redistributive impact of social security schemes on lifetime labour income*, Tilburg Institute for Social Security Research, 1993.

4 A.A.M. de Kemp, *Ouderen tussen pensioen en bijstand*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1992.

5 R.M.A. Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen. De inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden, 's-Gravenhage, 1993; R.M.A. Jansweijer, [Te hoge verwachtingen rond de oudedagsvoorziening](#), *ESB*, 10 januari 1996, blz. 24-29.

6 J. Gierveld, *Het demografisch bijzondere van Nederland: wellicht wel het woord, maar niet noodzakelijk de daad*, *Mens en Maatschappij*, februari 1996, blz. 1-3.

7 H.A. Becker, *Generaties en hun kansen*, Meulenhoff, Amsterdam, 1992.

8 H.A. Becker, *Werken met scenario's*, Thesis Publishers, Amsterdam, 1994.