

# Vergrijzing

**Europa gaat zijn bijnaam eer aandoen: het oude continent. In Nederland zal het aantal inwoners ouder dan 65 de komende vijftig jaar verdubbelen. Bovendien is een stijging van het aantal geboorten geen vanzelfsprekendheid. De gevolgen voor de samenstelling van de vraag, het arbeidsaanbod en de sociale zekerheid kunnen volgens de auteurs van dit artikel nauwelijks worden onderschat.**

**PROF. DR. B.M.S. VAN PRAAG – DRS. G.J. KRONJEE\***

## Inleiding

Eén van de problemen van onze tijd is de vergrijzing. Het gemiddelde aantal kinderen dat vrouwen in de loop van hun leven krijgen, is in West-Europa spectaculair gedaald. Dit is een lange-termijnontwikkeling, die zich in Nederland voordoet sinds 1870. Frankrijk is het eerste land waar dit plaatsvond. Daar daalt de vruchtbaarheid al sinds de achttiende eeuw. De geboortegolf in Nederland na de tweede wereldoorlog was geen beweging tegen deze trend. Deze golf ontstond door de toen sterk dalende huwelijksleeftijd, waardoor in een kortere tijd meer kinderen werden geboren. Sinds 1965, toen het gemiddelde kindertal drie was, is het gemiddelde verder gedaald. Nu ligt het in Westeuropese landen dikwijls beneden het vervangingsniveau van 2,1 kinderen, dat nodig is om de bevolking minimaal op dezelfde omvang te houden (in Nederland is het cijfer 1,6).

Het dalende aantal kinderen leidt tot een verouderende bevolking, en op de lange termijn zal de bevolkingsomvang afnemen (in sommige landen, bij voorbeeld Duitsland en Denemarken, is het laatste nu al het geval). Er is echter sprake van een dubbele vergrijzing. De veroudering wordt versterkt door een licht stijgende levensverwachting op oudere leeftijd. Dat veroorzaakt een toeneming van het aantal hoogbejaarden, die relatief veel zorg nodig hebben.

Nederland is onder zijn Westeuropese burens nog een relatief jong land. Pas in 2000 zal in Nederland een graad van veroudering worden bereikt die bij voorbeeld Duitsland nu al

bereikt heeft<sup>1</sup>. De verwachte leeftijdsverdeling op basis van de zogenaamde midden-variant is weergegeven in tabel 1. In tabel 2 wordt een nadere uitsplitsing gegeven voor de periode 1987-2010 naar verschillende leeftijdscategorieën. Daarnaast berekenen we de absolute groei of daling per leeftijdscategorie in de vorm van een index.

Uit deze tabellen blijkt dat er zelfs bij de vrij gematigde midden-variant – in de laatste decennia bleek de lage variant realistischer – vrij schokkende wijzigingen in de leeftijdsverdeling te verwachten zijn. Als de cijfers verder gespecificeerd worden dan blijken er ook binnen de leeftijdscategorieën verschuivingen op te treden. De leeftijdscategorie waaruit de arbeidsbevolking wordt gerecruteerd, veroudert. Van de 20-64-jarigen maken in 1987 de 40-64-jarigen nog 45% uit. Dit is in 2010 59%. In absolute aantallen blijkt het aantal in de groep van 20 tot 35 jaar met circa 20% af te nemen en in de groep 40 tot 65 met circa 40% te stijgen. Van de 65-plussers maken de 80-plussers in 1987 21% uit. Dit is in 2035: 24%. We zullen op deze verschuivingen in de leeftijdsopbouw zo dadelijk nader ingaan.

Eerst staan we stil bij de validiteit van demografische prognoses. Deze prognoses zijn voor een deel zeer onzeker. Bij voorbeeld als achteraf wordt gezien wat in de jaren 1951 tot 1976 is voorspeld over de bevolkingsomvang van 1980 blijken alle voorspellingen onjuist; meestal is de bevolkingsomvang overschat<sup>2</sup>. In 1965 voorspelde men nog dat ons land in het jaar 2000 bijna 21 miljoen inwoners zou tellen. In 1972 was die voorspelling teruggebracht tot hooguit 16,1 miljoen<sup>3</sup>. Nu worden ongeveer 15,7 miljoen inwoners verwacht. In korte tijd zijn de demografische voorspellingen omgeslagen van een voorspelling van een overbevolkt Nederland, naar een verouderende en – op de lange termijn – in omvang krimpende bevolking.

*Tabel 1. Bevolkingssamenstelling naar leeftijdscategorie volgens de CBS-middenvariant, 1987-2035, x 1.000*

	1987	2000	2010	2035	Groei 1987-2035 in procenten
0-19	3.968	3.853	3.773	3.369	-15,1
20-64	8.843	9.749	9.970	8.803	-0,5
65+	1.804	2.116	2.366	3.604	99,8
Totaal	14.615	15.718	16.103	15.777	8,0

Bron: CBS, Bevolkingprognose voor Nederland, 1987-2035, *Statistisch Bulletin*, nr. 47, 3 december 1987.

\* Beide auteurs zijn verbonden aan de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. G.J. Kronjee en C.R. Tenhaeff, *Veroudering in internationaal perspectief 1960-1985*, in: Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1987.

2. A.S.W. de Vries, *Demografische prognoses – vooruitberekening of misrekening?*, *ESB*, 14 november 1984.

3. N.W. Keilman, *De trefkans van bevolkingsprognoses*, *NRC Handelsblad*, 10 januari 1985.

Tabel 2. Bevolkingssamenstelling naar leeftijdscategorie volgens de CBS-middenvariant, 1987-2010

	1987		2010		Verhoudings-index
	abs. x 1.000	%	abs. x 1.000	%	
0-4 jaar	880	6,0	823	5,1	93,5
5-9	892	6,1	921	5,7	103,3
10-14	974	6,7	1.007	6,3	103,3
15-19	1.223	8,4	1.022	6,3	83,6
20-24	1.273	8,7	988	6,1	77,6
25-29	1.238	8,5	950	5,9	76,7
30-34	1.166	7,9	967	6,0	82,9
35-39	1.178	8,1	1.161	7,2	98,5
40-44	1.019	6,9	1.287	8,0	126,3
45-49	825	5,6	1.286	8,0	155,9
50-54	752	5,1	1.182	7,3	157,1
55-59	718	4,9	1.085	6,7	151,1
60-64	674	4,6	1.065	6,6	158,0
65-69	573	3,9	760	4,7	132,6
70-74	477	3,2	587	3,6	123,0
75-79	362	2,5	454	2,8	125,4
80-84	234	1,6	309	1,9	132,1
85-89	113	0,7	175	1,1	154,9
90-94	38	0,3	58	0,4	152,6
95+	8	0,1	16	0,1	200,0
Totaal	14.615	100	16.103	100	

Bron: zie tabel 1.

Het probleem bij het maken van bevolkingsprognoses is dat demografische processen zich niet autonoom ontwikkelen, maar afhankelijk zijn van maatschappelijke omstandigheden. Er zijn hierbij verschillende onzekerheden. Het is niet helemaal duidelijk hoe het verband tussen de demografische kerngegevens als geboorte, sterfte en migratie en andere maatschappelijke ontwikkelingen ligt en hoe deze verbanden gekwantificeerd kunnen worden. Als er al min of meer duidelijke aanwijzingen zijn over mogelijke relaties, bijvoorbeeld tussen kindertal en participatie van vrouwen in betaalde arbeid, dan is het niet duidelijk hoe een dergelijke maatschappelijke conditie voor demografische processen zich op de lange termijn zal ontwikkelen.

Demografische prognoses hebben daarom een beperkte voorspellende waarde. Zij hebben het karakter van vooruitberekeningen onder de veronderstelling van min of meer gelijkblijvende maatschappelijke omstandigheden. Om enig recht te doen aan de onzekerheden worden naast een middenvariant ook een lage en een hoge variant onderscheiden. Achteraf blijken de feitelijke demografische ontwikkelingen zich niettemin dikwijls buiten de door de varianten gestelde grenzen te bewegen.

Bij deze relativering moet echter een uitzondering gemaakt worden voor de voorspelling van het aantal bejaarden. De 65-plussers van nu tot aan 2053 zijn nu al geboren. De sterftecijfers per leeftijdscategorie zijn minder onzeker dan de geboortecijfers. Het absolute aantal ouderen, waarvan een relatief groot deel een beroep zal doen op gezondheidszorg, pensioenen en dergelijke is met betrekkelijk grote zekerheid te voorspellen. Het aantal jongeren in de toekomst, waarvan een groot deel de premies en belastingen voor financiering van de collectieve voorzieningen voor ouderen zal moeten opbrengen, is echter onzeker.

In dit artikel laten we een aantal algemene aspecten betreffende het vergrijzingsvraagstuk, of juist gezegd, het bevolkingsvraagstuk, de revue passeren. In latere artikelen in dit nummer zal hier dan gedetailleerder op worden ingegaan.

## Wijzigingen in de vraag

Voor de vraag naar goederen en diensten is er onderzoek verricht door het CPB en door Alessie e.a.<sup>4</sup>. In 1978 heeft een werkgroep van de SER-commissie Consumenten Aangelegenheden ook reeds een studie aan het onderwerp gewijd<sup>5</sup>. Bij deze studies zijn de bestedingsgroepen vrij globaal aangegeven en men komt dan ook alleen voor de categorie wonen tot aanzienlijke verschuivingen. Ons inziens geven deze studies een te geruststellend beeld van de te verwachten ontwikkelingen. De bestedingscategorie 'wonen' is namelijk te weinig specifiek. Het is een bekend feit dat de woonbehoeften van ongehuwde jongeren heel anders zijn dan die van gezinnen met kinderen, of van oudere echtparen zonder kinderen in huis. Wil men een goed inzicht krijgen in eventuele wijzigingen in de vraag, dan dient men de vraag naar goederen en diensten te differentiëren naar leeftijd en gezinssamenstelling.

Afgezien van zich wijzigende preferenties, die wij buiten beschouwing zullen laten, wordt de vraag dan beïnvloed door wijzigingen in het aantal potentiële kopers. Loopt het aantal jongeren terug in absoluut aantal, dan daalt onder ceteris paribus condities ook de vraag van jongeren. In concreto betekent dit minder vraag naar jongerenkleding, minder vraag naar onderwijs, minder vraag naar jongerenhuisvesting enz. Soortgelijke bewegingen kunnen worden verwacht met betrekking tot de vraag van oudere leeftijdscategorieën. We denken aan meer medische zorg, bejaardenverzorging en herscholing. Deze wijzigingen doen zich niet tegelijkertijd voor. De daling van het aantal jongeren heeft nu reeds ingezet. De sterke stijging van het aantal bejaarden laat nog enigszins op zich wachten, maar zal na 2020, als de geboortengolf van na de tweede wereldoorlog met pensioen is gegaan, goed merkbaar worden.

In de praktijk betekent het dus voor al die bedrijven die voor specifieke leeftijdsklassen produceren, dat die terdege moeten nagaan hoe ze zich dienen aan te passen aan de demografische veranderingen die zich voltrekken. Uiteraard gebeurde dit in vroeger jaren ook, maar toch zit er een verschil in de huidige problematiek en die in vorige decennia. Tot circa 15 jaar geleden ging men uit van gestage groei. In zo'n situatie is er procentueel een constante leeftijdsverdeling en groeit elke leeftijdscategorie met een constant percentage van in ons geval circa 1,5 tot 2. Ook bij toevallige fluctuaties in het geboortecijfers van jaar tot jaar zijn er weinig problemen voor de vraag want als het cohort 17-jarigen wat klein uitvalt vult het cohort 16-jarigen het wel weer aan.

De huidige situatie verschilt daar nog al van. Onderscheid makend tussen de transitieperiode en de permanente situatie die ongeveer in 2035 bereikt zou zijn, worden we geconfronteerd met dalingen van het aantal jongeren en sterke stijgingen van het aantal ouderen. Als de vruchtbaarheid intussen niet is veranderd, zal na 2035 de leeftijdsverdeling zich stabiliseren bij een absoluut dalende bevolking. Het probleem waarmee elke bedrijfstak, ja elk individueel bedrijf, nu geconfronteerd wordt, is de vraag of het huidige aanbod, afgestemd op specifieke leeftijdsgroepen, over circa tien jaar nog kan worden afgenomen. Uiteraard kijken de meeste bedrijven niet zover vooruit. Wel is het voor de bedrijfsstrategie van bedrijven, bij voorbeeld warenhuizen, kledingmagazijnen, meubelfabrieken, bouwondernemingen, universiteiten en andere onderwijsinstellingen en dergelijke van groot belang of de potentiële markt dezelfde zal blijven of dat men de

4. R.J.M. Alessie, F.A. von Dewall, A. Kapteyn en E.R. Koster, De invloed van demografie op bestedingen en besparingen, in: *Adviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde, Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1987.

5. SER, *Rapport inzake demografische ontwikkelingen en particuliere consumptie*, Den Haag, 1978.

bakens moet gaan verzetten. Op de middellange termijn, zeg tot 2005, lijkt het debiet voor jongeren af te nemen en zal het voor oudere groepen groeien. Nemen we de kledingindustrie als voorbeeld, dan betekent dit de noodzaak om de mode, de kwaliteit en het hele imago van het produkt aan te passen aan de smaak van ouderen.

Een tweede factor die in het oog gehouden moet worden is de inkomensverdeling over leeftijdscohorten en de ontwikkeling van deze verdeling over de tijd als de leeftijdsverdeling zich wijzigt. Het lijkt erop dat de verdeling van besteedbare inkomens zich gaat wijzigen ten gunste van de oudere leeftijdsgroepen, in het bijzonder de gepensioneerden. Met name voor de strategische planning van bedrijven rijst hier een probleem dat ons inziens nog niet voldoende is onderkend, laat staan verkend.

## Wijzigingen in het arbeidsaanbod

Een tweede probleem waarmee de samenleving zal worden geconfronteerd en waar in andere artikelen nader op zal worden ingegaan, komt naar voren op de arbeidsmarkt. Nederland heeft, ondanks het feit dat het een relatief jong land is, al met verouderingsproblemen te maken. Dat komt doordat veel mensen al op betrekkelijk jonge leeftijd 'maatschappelijk oud' worden verklaard. Boven 45 jaar beginnen velen de arbeidsmarkt te verlaten om er niet terug te keren. Het is duidelijk dat de te verwachten demografische veroudering, en vooral het sterk stijgende deel van 40-64-jarigen, de sociale zekerheid in hoge mate zal belasten.

De produktiviteit van werknemers is afhankelijk van verschillende factoren: de aan hen gestelde eisen, de arbeidsomstandigheden (bij voorbeeld de aanpassingen aan handicaps) en hun kennis en vaardigheden. Bij stijgende leeftijd kan de produktiviteit afnemen door ziekte, omdat de verworven kennis of vaardigheden verouderd zijn of omdat eisen en arbeidsomstandigheden veranderen. Op deze wijze kan de produktiviteit van werknemers gerelateerd zijn aan de leeftijd. De produktiviteitscurve stijgt tot een zekere leeftijd en daalt daarna weer. Dit geldt vooral voor fysieke arbeid, waar het omslagpunt waarschijnlijk op 35 à 40 jaar ligt. Bij andere beroepen kan dit omslagpunt bij een andere leeftijd liggen. Bij intellectuele beroepen misschien wel bij circa 45 jaar.

Door wet en gewoonte gedwongen volgt de beloningscurve een andere baan, wat ertoe leidt dat jongeren monetair wat worden ondergewaardeerd en ouderen wat overgewaardeerd. We spreken hier – dat zal duidelijk zijn – over een gemiddeld beeld. Er is dus een inkomensherverdeling *binnen* bedrijven. In hoeverre is deze situatie echter te handhaven als het aantal jongeren daalt en het aantal ouderen in een bedrijf drastisch stijgt? Er zijn hier fricties te verwachten waarbij de ouderen zullen moeten inleveren, willen zij niet in de 'vut' worden gedwongen. De natuurlijke carrière-patronen met het ingebakken anciënniteitsprincipe komen op de tocht te staan. Voor velen zal de weg naar de top versperd blijken.

Afgezien van de beloningsverhoudingen en de psychische satisfactie die van promotie maken uitgaat, is er ook een verschijnsel dat op macro-niveau van belang wordt. Door de veroudering loopt de totale arbeidsproduktiviteit terug. Dit verschijnsel kan worden geneutraliseerd door de factor arbeid met meer kapitaal toe te rusten dan voorheen en door technische innovaties. Op macro-niveau impliceert dit dat óf onze produktie per hoofd achteruit zal gaan, óf dat wij meer zullen moeten investeren. Bij beide ontwikkelingen, en de tweede is natuurlijk de beste, zal de broekriem ten gunste van besparingen moeten worden aangehaald. Deze dienen tot verlaging van de arbeidskosten per oudere werknemer en de verhoging van haar of zijn produktiviteit. Dit kan door technologische vernieuwingen en door het bieden van

om-, bij-, en herscholingsmogelijkheden voor oudere arbeidskrachten.

Het is nu realistischer dan voorheen om dit voor te stellen. De vroegere en tegenwoordige generaties ouderen hadden en hebben voor een groot deel een minimale vooropleiding (nauwelijks meer dan lager onderwijs). Bij hen ontbreekt een basis voor verdere scholing. Dit ligt bij toekomstige generaties oudere arbeidskrachten anders. Er zijn nog meer oplossingen om op de komende vergrijzing te reageren.

Een derde mogelijkheid, die zeker bij het verbeterende gezondheidsniveau van onze samenleving bespreekbaar kan worden, is het uitstel van de pensioengerechtigde leeftijd, zoals ook in de Verenigde Staten al mogelijk is geworden. Uiteraard is dit alleen operationeel te maken wanneer de oudere werknemer genoeg gaat nemen met een lager loon dat zijn dalende produktiviteit weerspiegelt. Hij voorziet dan gedeeltelijk in zijn levensonderhoud uit zijn arbeidsloon en gedeeltelijk vanuit een flexibel pensioen. Op deze manier behoeft de werknemer in principe niet in welvaart achteruit te gaan.

Een vierde mogelijkheid is natuurlijk bedrijfstijdverlenging, waardoor het kapitaal beter productief gemaakt kan worden.

Een vijfde mogelijkheid die vaak genoemd wordt om de produktie en dus de materiële welvaart op peil te houden, is het veel meer inschakelen van (gehuwde) vrouwen in het arbeidsproces. Deze oplossing dient genuanceerd te worden gezien. De geschetste problemen kunnen op de lange termijn versterkt worden door een verder teruglopende vruchtbaarheid. Indien een stijgende participatie van vrouwen gepaard zou gaan met een nog verder teruglopen van het aantal geboorten – dit is naar onze mening niet noodzakelijk het geval – dan zouden wij ons met deze oplossing nog verder in de nesten werken.

Een zesde mogelijkheid die dikwijls wordt genoemd, is immigratie. De laatste jaren is het migratie-overschot, ondanks een restrictief beleid, hoog. Er is een sterke groei van de vreemdelingenbevolking van 351.000 in 1976 naar 568.000 in 1987. De immigratie is nu soms hoger dan in de jaren zestig toen bewust 'gastarbeiders' werden geworven. Eigenlijk kan dit worden gezien als een 'natuurlijke' ontwikkeling. Ook vroeger trokken arme mensen uit overbevolkte arme (platte)landsgebieden naar rijkere (stedelijke) gebieden. Direct aan de rand van de Europese gemeenschap, in Noord-Afrika, bevindt zich een sterk groeiende relatief arme bevolking. In feite moet men de grens van het gebied waaruit immigranten kunnen worden verwacht, door de moderne vervoersmogelijkheden veel ruimer trekken. Nederland zal waarschijnlijk net als andere rijke Westeuropese landen ondanks een voortgezet restrictief beleid een immigratieland blijven. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de bevolkingsomvang. In de jongste prognose kwam het CBS in een maximale variant bij een zeer voorzichtig (op een lager niveau dan nu) doortrekken van het huidige immigratie-overschot op een voorlopig verder groeiende bevolking naar 17 à 18 miljoen in 2035.

De immigratie blijkt het teruglopend aantal geboorten in hoge mate te compenseren. Deze compensatie is er echter minder voor het beroep op de sociale zekerheid en sociale voorzieningen door de veroudering. De immigratie maakt de financiering van collectieve voorzieningen niet gemakkelijker. De immigranten komen overwegend uit armere landen. Het zijn dikwijls misschien wel de meest ondernemende mensen die migreren, maar hun scholing en kennis van de taal van het land waar zij naar toe gaan is onvoldoende. De helft van hen kan hier geen baan vinden. De ontwikkelings-taak van de rijke landen verplaatst zich voor een deel weer van het buitenland naar het binnenland. Als het niet lukt door onderwijs en andere middelen een positieve verbetering te bereiken, zullen minderheden een zware collectieve last worden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onlangs berekend wat de beleidslast zal zijn in de periode 1987-2000 van

de immigranten uit de derde-wereldlanden (en Turken en Marokkanen) samen met de hier reeds wonende vertegenwoordigers van deze categorieën. Deze last is berekend door de collectieve uitgaven voor deze groeperingen te verminderen met hun bijdragen aan belastingen en sociale premies. Het SCP komt bij de veronderstelling van een ongewijzigd beleid tot een schatting van ruim drie miljard gulden per jaar<sup>6</sup>. Er lijkt aanleiding te zijn om met kracht te werken aan een verbetering van de sociale positie van immigranten en de instroom van immigranten beter te sturen.

Een bezinning op een blijvende immigratie en op mogelijkheden van sturing is niet in de laatste plaats belangrijk omdat de geschiedenis leert dat Westeuropese landen over het algemeen niet gemakkelijk in staat zijn vreemdelingen op te vangen en te integreren in de samenleving. Nederland heeft wat dat betreft na 1992 ook rekening te houden met de opvattingen van andere landen. Maar, welke politicus durft de kat de bel aan te binden en duidelijk te maken dat Westeuropese landen zullen moeten leren leven met het verschijnsel van immigratie? Of er nu wel of niet adequaat wordt gereageerd op de immigratie, in elk geval zal deze niet de collectieve lasten door de veroudering sterk kunnen verlichten.

### Wijzigingen in de sociale zekerheid

Zoals hiervoor reeds aangeduid voor marktgoederen, zullen soortgelijke vraagwijzigingen zich voordoen op het gebied van de publieke voorzieningen, met name op het gebied van de volksgezondheid en het wonen. Zo berekent het SCP<sup>7</sup> dat de uitgaven aan bejaardenoorden, gezinsverzorging, kindbescherming, openbare bibliotheken en sportaccommodaties tot het jaar 2030 zouden stijgen met 50 à 55%. Bij uitsplitsing naar leeftijdsspecifieke consumptie blijken de uitgaven voor de eerste twee posten *te verdubbelen*, terwijl voor de andere posten dalingen kunnen worden verwacht. Hier zien wij wederom het belang van een uitsplitsing naar leeftijd, waardoor beter zicht wordt gekregen op de ontwikkeling van uitgaven, in verband met de demografische veranderingen.

Bij dergelijke berekeningen kan worden aangetekend dat het niet zo is dat de ontgroening van de bevolking zal leiden tot een zodanige vermindering van de collectieve lasten (bij voorbeeld door minder onderwijs voor jongeren) dat deze in evenwicht is met de toeneming door veroudering. Afgezien van het feit dat er argumenten kunnen zijn om de kwaliteit van onderwijs en andere voorzieningen voor de jeugd te verbeteren, is het ook zo dat ouderen – en dat geldt voor verschillende landen – gemiddeld een 2,5 tot 2,7 keer zo'n hoog beroep doen op de collectieve voorzieningen als jongeren.

Een uiterst belangrijk facet van onze maatschappij, waar ons belangrijke veranderingen te wachten staan, wordt gevormd door het complex van sociale verzekeringen en pensioenen. Hierbij gaat het om lange-termijncontracten. Bij de sociale verzekeringen denken we aan de AOW, de WAO, de AAW, de vut en de ziekte- en werkloosheidswetten. Bij al deze regelingen gaat het om omslagstelsels, waarbij de uitkeringsgerechtigden worden onderhouden door de premiebetalers. De uitkeringslast staat vast per individu en het aantal uitkeringsstrekkers kan vrij variëren. De afhankelijke variabele is de individuele premielast die genoeg moet zijn om de uitkeringen te dekken. Zoals men zich nu door schade en schande bewust wordt, zijn deze 'open einde'-regelingen onbeheersbaar, ongeacht of de bekostiging plaatsvindt uit de algemene middelen, dan wel door premieheffing op de loonkosten. De vergrijzing zal er namelijk voor zorgen dat er meer boven 65-jarigen komen en bij ongewijzigd beleid zullen de aantallen arbeidsongeschikten, vut-kandidaten en oudere langdurig werklozen, eveneens toenemen. Het draagvlak voor de financiering wordt steeds smaller. Hierdoor zullen de

premies voor werknemers en werkgevers aanzienlijk stijgen en dus ook de arbeidskosten.

Dit leidt via het bekende mechanisme, ooit de 'valkuil der sociale zekerheid' genoemd<sup>8</sup> tot een verdere uitstoot van arbeid die de lakmoesproef van de arbeidsproductiviteit niet langer doorstaat. Het omslagstelsel, zoals hier geschilderd, staat dus haaks op datgene wat we moeten beogen, namelijk een betere inschakeling van de oudere, nu minder productieve werknemer. Een schrale troost is de lichte daling van de druk vanuit de kinderbijslag. Ook de collectieve lasten komen door de vergrijzing onder druk te staan en dit dient betaald te worden uit de belastingontvangsten. Mede gelet op het feit dat de 'tax base' door het tot nu toe gevoerde beleid smal is en door de veroudering verder versmald wordt, lijkt het dus niet gewaagd te stellen dat de vergrijzing ook per gulden verdiend inkomen tot een hogere belastingdruk moet leiden.

Deze betreurenswaardige ontwikkelingen moeten dus zowel via de belastingen als via de premieheffing leiden tot een zwaar beroep op de jonge werkende generatie. Dit leidt tot minder bestedingsruimte voor onze kinderen dan wij nu hebben. Wat zal hun reactie daarop zijn? In de eerste plaats mogen wij verwachten dat dit de vrouwenparticipatie zal bevorderen. Maar ook dat de fertiliteit hierdoor nog sterker zal dalen. Steeds meer zal immers gaan gelden dat slechts een tweeverdienershuishouden een redelijk inkomen zal kunnen verdienen, ook al zal het individuele inkomen van (schaarse) jongeren ten opzichte van oudere werknemers gaan stijgen.

In de tweede plaats moeten wij ons in gemoede afvragen of een dergelijk contract tussen generaties, dat aan de betalende generatie is opgelegd, op den duur houdbaar zal blijken te zijn. Wij zetten daar een vraagteken bij. Jongeren zullen steeds meer moeten betalen voor een grote groep niet-actieve ouderen, terwijl het onzeker is dat zij later een overeenkomstige financiële steun zullen krijgen. Indien niet langs democratische weg een dergelijk contract wordt herzien, achten wij het niet onmogelijk dat veel jongeren in de komende decennia zich aan premie- en belastingbetaling zullen onttrekken.

In dit licht gezien lijkt het ons verstandig in de naaste toekomst weer meer ruimte te geven aan het financieren van dit soort regelingen via het kapitaaldeckingsstelsel met geïndividualiseerde polissen. Uiteraard kan ook hierbij nog van een verplichte verzekering sprake zijn met eventueel een inkomensherverdeling, maar nu tussen generatiegenoten. Dit is het systeem volgens welke de ouderdomspensioenverzekering van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds werkt. Dit systeem stelt in ieder geval de solidariteit tussen verschillende generaties minder op de proef. Ook leidt de uitstoot van arbeid niet tot premieverhogingen die op hun beurt leiden tot verdere uitstoot. Een probleem hierbij is wel dat goed moet worden overwogen waarin de premies worden geïnvesteerd. Zij moeten bijdragen aan de verhoging van de maatschappelijke productiviteit, omdat er anders geen voordeel is van dit systeem ten opzichte van het systeem van inkomensoverdrachten.

Wij zijn ons er verder van bewust dat een invoering van een gedeeltelijk kapitaaldeckingsstelsel voor de nu werkenden een dubbele last betekent. Zij dienen de huidige uitkeringsgerechtigden te onderhouden én voor hun eigen oude dag te sparen. Met een behoedzame invoering van het kapitaaldeckingsstelsel ontstaat echter een nieuwe bron van besparingen, die wij in de komende decennia dringend nodig zullen hebben om de arbeidsproductiviteit van een verouderend werknemersbestand op peil te houden.

6. SCP, *Kosten van de aanwezigheid van etnische groepen in de periode 1987-2000*, 1988.

7. Zie ook SER, *Sociaal-Economische aspecten van demografische ontwikkelingen*, Den Haag, 1987.

8. B.M.S. van Praag, H. Emanuel en V. Halberstadt, *De valkuil der sociale zekerheid*, ESB, blz. 1150-1159, 27 oktober 1982.

---

## Is een pronatalistische politiek wenselijk?

---

Bij de geschetste verwachte onevenwichtige leeftijdsopbouw van de bevolking en de economische gevolgen daarvan, ligt het voor de hand de vraag te stellen naar de wenselijkheid van een geboortenbevorderend beleid. De regering vindt een dergelijk beleid niet nodig, aldus een persbericht van 13 juli jongstleden naar aanleiding van een rapport over de demografische ontwikkelingen van de Interdepartementale Commissie Bevolkingsvraagstukken. Men wil volstaan met een voorwaardenscheppend beleid in het kader van de emancipatiedoelstelling om vrouwen en mannen betere mogelijkheden te bieden de keuze voor het ouderschap te combineren met het werken buitenshuis. De rol van de overheid wordt hierbij beperkt door de beschikbare budgettaire ruimte. De overheid is kennelijk niet tegen een hoger aantal geboorten als dit het neveneffect zou zijn van een emancipatiebeleid.

De aarzelende houding van de regering zou men kunnen zien als het gevolg van het niet kunnen kiezen tussen twee kwaden en onzekerheid over het mogelijke resultaat. De risico's van een verouderende bevolking zijn hier geschetst. Vergroting van de participatie van ouderen in betaalde arbeid kan deze risico's grotendeels wegnemen. Daar kan veel aan worden gedaan. Niettemin zouden er op de lange termijn, als de geboortengolf met pensioen gaat, toch aanzienlijke problemen kunnen ontstaan. Die problemen kunnen worden voorkomen door een hoger aantal geboorten. Maar dit houdt weer – zeker ook gezien het verwachte immigratieniveau – het risico in van een groeiende bevolking, met alle daaraan verbonden bezwaren in een overbevolkt land.

Er is ook onzekerheid over het resultaat van maatregelen tot bevordering van de nataliteit. In landen waar men met financiële tegemoetkomingen en beïnvloeding van de publieke opinie het aantal geboorten probeert te vergroten heeft men immers de daling van de vruchtbaarheid niet kunnen doen omslaan in een stijging. Aan de andere kant is in Nederland, dat thans als relatief gezins- en kindonvriendelijk kan worden beschouwd, de daling van de vruchtbaarheid in vergelijking met bij voorbeeld Frankrijk wel buitengewoon hoog. Dat geeft toch aanleiding enig gewicht aan pronataliteitspolitiek toe te kennen.

Een andere reden voor deze veronderstelling is dat een toenemend aantal mensen zegt hierop te willen reageren. Uit een onderzoek in 1986 bleek dat 36 procent van de ondervraagden, die tijdens het onderzoek in de situatie verkeerden waarin ze (nog) kinderen zouden kunnen krijgen maar deze niet meer wensten, ja antwoordde op de vraag of ze bij de invoering van nieuw gezins- en kindvriendelijk beleid gezinsuitbreiding zouden willen overwegen. In 1983 was dit percentage nog slechts 13<sup>9</sup>.

Als de immigratie enigszins beheerst zou kunnen worden in de toekomst, lijkt er met het vermijden van het risico van overbevolking, enige ruimte voor een pronataliteitspolitiek, die overigens ook al door het bekende jaartal van 1992 zal worden afgedwongen. Nederland zal in zijn sociale regime niet veel kunnen afwijken van de Europese buurlanden, waar men grote zorgen heeft over de gevolgen van de veroudering en waar een steeds verder gaande aanpassing van de sociale zekerheid en het belastingstelsel voor het bevorderen van het kindertal waarschijnlijk is. Ter zijde kan hierbij worden opgemerkt dat de trend van individualisering van inkomen, sociale zekerheid en belastingen, waarbij steeds minder rekening wordt gehouden met de leefsituatie van de burger (met name haar of zijn kindertal), hiermee in strijd is en wat dat betreft een verkeerd spoor is.

---

## Besluit

---

In dit artikel hebben we enige gevolgen bezien van de te verwachten vergrijzing. Wij kwamen tot de conclusie dat deze gevolgen, mede in verband met het huidige arbeidsbestel, moeilijk onderschat kunnen worden. Wij signaleerden de noodzaak van anticipatie van veranderingen in de vraag naar leeftijdsspecifieke goederen en diensten. Wij zagen problemen ontstaan bij de accommodatie van het arbeidsaanbod door bedrijven. Ook zagen we ernstige problemen ontstaan bij de sociale zekerheid.

De problematiek van de vergrijzing wordt op het moment nog niet in al zijn ernst onderkend, ook al valt er de laatste tijd een groeiende belangstelling waar te nemen. Het onderwerp ligt politiek gevoelig en zal gelukkig pas na enige verkiezingsperiodes in alle hevigheid worden uitgeserveerd. Nog te veel is echter de teneur van de opvattingen in de politiek dat het wel goed zal komen, dat weliswaar 'het systeem onder spanning' zal komen te staan, maar dat er vooralsnog geen reden is tot het nemen van maatregelen. Ons inziens is er alle aanleiding om wel tot actie over te gaan.

**B.M.S. van Praag**  
**G.J. Kronjee**

---

9. N. Klaassen, Het bevolkingsvraagstuk anno 1987; het tweede rapport van het WPRB, *Demos*, jg. 4, nr. 3, 1988, blz. 19-21.