

Vergaderjaar 1996–1997

25 010

Werken aan zekerheid

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

Pagina:

Hoofdstuk 1		
Inleiding en samenvatting		4
Hoofdstuk 2		
Beleid voor activering en flexibilisering		9
2.1.	Inleiding	9
2.2.	Participatie en flexibilisering in de toekomst	9
2.3.	De financieringsstructuur van het stelsel	11
2.4.	Beperking van de instroom in en bevordering uitstroom uit socialezekerheidsregelingen	11
2.5.	Ontsnappen uit de armoedeval	13
2.6.	De ongelijke verdeling van arbeid	15
2.7.	De arbeidsparticipatie van ouderen	17
2.8.	Flexibiliteit en sociale zekerheid	20
2.9.	Verlof en sociale zekerheid	24
Hoofdstuk 3		
De toekomst van de oudedagsvoorziening		27
3.1.	Inleiding	27
3.2.	De AOW: een volwaardig basispensioen	28
3.3.	De AOW: naar een rechtvaardige financiering	29
3.4.	Aanvullende pensioenen	30
3.5.	Conclusies	33

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

Het stelsel van sociale zekerheid is nooit af. Voortdurend worden er nieuwe eisen aan gesteld door ontwikkelingen op het gebied van internationale concurrentie, emancipatie, arbeidsvormen, arbeidsmobiliteit, innovatie en vergrijzing. Daarbij komt nog de belangrijkste eis die onze samenleving zelf aan het systeem stelt: het moet zowel sociale bescherming bieden bij onvrijwillige inactiviteit of ouderdom als mensen aanzetten weer snel aan de slag te komen.

Het stelsel is een groot goed. Het biedt bescherming aan wie dat echt nodig heeft, waarbij telkens een nieuw evenwicht gezocht moet worden tussen individuele en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. De paradox van het stelsel is dat hoe minder mensen er beroep op doen hoe beter het is.

Tot zo'n vijftien jaar geleden werd het sociale stelsel opgebouwd en uitgebreid, en werd er «klein onderhoud» aan uitgevoerd. De laatste vijftien jaar is sprake van groot onderhoud op alle etages van het stelsel. Vooral de huidige renovatie van de uitvoeringsorganisatie is ingrijpend. Sociale diensten, bedrijfsverenigingen, uitvoeringsinstellingen en de arbeidsvoorzieningsorganisatie worden momenteel opnieuw gestructureerd. Op het gebied van de arbeidsomstandigheden en de verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn nieuwe markten geschapen die particuliere verzekeraars betreden. De toegangsdrempels tot WAO, ANW, WW en ABW zijn verhoogd. Aan de uitstroom uit WAO, WW en ABW wordt harder gewerkt, en tegelijkertijd wordt de uitvoering van deze wetten gereorganiseerd.

Van deze «verbouwingen» zijn inmiddels resultaten zichtbaar. We noemen er enkele. Ondanks sterke groei van de beroepsbevolking daalt het aantal zieken, werklozen en arbeidsongeschikten. Het aantal banen groeit fors. De verhouding tussen het aantal actieven en inactieven verbetert gestaag.

Het beleid van de komende tien jaar moet erop gericht zijn deze positieve ontwikkelingen nog te versterken. Zo'n beleid is in de nabije toekomst noodzakelijker dan ooit: de vergrijzing zal nog toenemen, het aanbod op de arbeidsmarkt zal vermoedelijk op enig moment dalen en de nationale autonomie bij het bepalen van de omvang van de publieke sector zal verder afnemen door de internationalisering.

Hoofddoel voor de middellange termijn is het verhogen van de participatiegraad op de arbeidsmarkt. Hoe groter deze participatie is, hoe beter de sociale bescherming van mensen die het echt nodig hebben kan worden gewaarborgd. Het beleid moet gericht zijn op het vergroten van de aantrekkelijkheid van werken. Een baan moet de economische zelfstandigheid bevorderen, het moet beter mogelijk worden werk te combineren met zorgtaken. De nieuwe arbeidsvormen zullen leiden tot meer baanwisselingen en flexibeler arbeidsrelaties. Het aanbod van pensioen- en socialezekerheidsvoorzieningen moet daarop worden toegesneden.

De overheid zelf heeft uiteraard beperkte directe invloed op de arbeidsparticipatie. Wel kan zij een gunstig kader scheppen waarin nieuwe banen kunnen ontstaan. Hiervoor is een consistent, betrouwbaar beleid nodig met betrekking tot de algemene economische vereisten: een goed ondernemingsklimaat, goed functionerende markten, solide overheidsfinanciën, een goed en betrouwbaar openbaar bestuur, concurrentiekracht, sociale stabiliteit, een sterke fysieke infrastructuur, goede kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast moeten de collectieve lasten op arbeid dalen en is een herwaardering gewenst van banen die zijn verdwenen ondanks

hun maatschappelijk nut (bijvoorbeeld de tramconducteurs) en een waardering van nieuw gecreëerde banen (bijvoorbeeld stadswachten).

Deze beleidslijnen leggen de basis voor een houdbaar sociaal stelsel. Om een volwaardige bestaansvoorziening te kunnen bieden aan mensen die niet (meer) in staat zijn betaalde arbeid te verrichten, moet een sociaal stelsel inschakeling en mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderen en dient een voldoende draagvlak voor de premies te worden gecreëerd. De condities voor een meer effectieve sociale zekerheid worden inmiddels wezenlijk verbeterd door modernisering van de wettelijke voorwaarden van alle bestaande regelingen van sociale zekerheid en door een grondige herstructurering van de instituties. Maar aan het vergroten van de flexibiliteit en het draagvlak voor premies moet nog het nodige gebeuren. Arbeidsmarktflexibiliteit en vergrijzing zijn feiten van vandaag die de sociale zekerheid van morgen kunnen bedreigen wanneer in de komende jaren niet tot aanpassing van het sociaal stelsel wordt besloten. Daarom heeft het kabinet zich de volgende doelen gesteld:

- meer arbeidsmarkt mobiliteit van werknemers en uitkeringsgerechtigden;
- meer bestaanszekerheid voor flexwerkers en meer keuzemogelijkheden voor vaste werknemers;
- meer vrouwen economisch zelfstandig;
- meer oudere werknemers langer aan de slag; meer draagvlak voor een welvaarts vaste oudedagsvoorziening.

Met deze doelstellingen voor ogen heeft het kabinet zich, zoals in het regeerakkoord was aangekondigd, bezonnen op de toekomst van het sociaal stelsel. Het kabinet draagt in deze nota bouwstenen aan voor modernisering van het stelsel. Hiermee wil het kabinet de discussie met parlement en maatschappelijke organisaties aangaan. De bouwstenen die het kabinet aandraagt hebben zowel positieve als negatieve budgettaire gevolgen. Het spreekt voor zich dat een sociaal stelsel alleen houdbaar is als het structureel gefinancierd kan worden. De aangedragen bouwstenen zullen in hun uiteindelijke vormgeving dan ook zodanig inpasbaar moeten worden gemaakt dat sprake blijft van een structurele financiering die positief inwerkt op de werkgelegenheidsontwikkeling en concurrentiepositie.

Samenvatting

Hoofdstuk 2 van deze nota behandelt vraagstukken rond activering en flexibilisering, de economische verzelfstandiging van de vrouw, de vermindering van lasten op arbeid en de armoedeval. De ontwikkelingen op het terrein van activiteit en inactiviteit staan in bijlage 1. Hoofdstuk 3 gaat in beleidsalternatieven voor de vormgeving van de oudedagsvoorziening. De analyse waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, staat in bijlage 2.

Het kabinet kijkt in deze nota naar het stelsel van sociale zekerheid voor de middellange termijn. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar die aspecten van het stelsel, die gemoderniseerd moeten worden. Het stelsel moet immers ook in de toekomst aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en het moet betaalbaar blijven. Het moet activerender en flexibeler worden en rekening houden met de toenemende vergrijzing. Het kabinet geeft in deze nota geen blauwdruk voor die modernisering. Het draagt bouwstenen aan waarmee beleid kan worden ontwikkeld.

Het kabinet heeft al veel gedaan om de activerende functie van het stelsel te verbeteren en het stelsel beter te laten aansluiten op de flexibel wordende arbeidsmarkt. Om de vaart erin te houden moet op een aantal terreinen nieuw of aanvullend beleid moeten worden ontwikkeld.

De financieringsstructuur van het stelsel

Het kabinetsbeleid is gericht op lastenverlichting om de werkgelegenheidsgroei te bevorderen. Verbreding van het financieringsdraagvlak voor de sociale zekerheid kan daarbij een aanvullend instrument zijn. Voor de middellange termijn geeft het kabinet van de verschillende opties voorrang aan verbreding van de heffingsgrondslag naar milieu en een verhoging van het BTW-tarief. Hierbij zijn de ontwikkelingen in de omliggende landen en de EU-besluitvorming op dit terrein van belang. Momenteel onderzoekt de Europese Commissie de werkgelegenheidseffecten van dit soort fiscale maatregelen.

Beperking van de instroom in en uitstroom uit socialezekerheidsregelingen

Doordat uittredingsroutes zoals de VUT en de WAO steeds moeilijker toegankelijk worden, kan de druk op de WW toenemen. Daarom besteedt het kabinet extra aandacht aan de instroom in de WW.

Het kabinet onderzoekt of deze instroom kan worden verminderd door het bieden van hulp aan bedrijven die in moeilijkheden verkeren maar op langere termijn wel goede perspectieven hebben.

Daarnaast onderzoekt het kabinet of premiedifferentiatie in de WW de instroom kan beperken. Hierbij zullen betrokken worden de effecten van de voorgenomen premiedifferentiatie in de WAO en de wachtgeldverdeling. Daarnaast zal worden gekeken naar de samenhang van de premiedifferentiatie met het ontslag- en aannamebeleid, de ideeën rond de WTV-regeling en het werken met spaar- of opbouwelementen in de WW.

Ontsnappen uit de armoedeval

De strijd tegen de zogeheten armoedeval is een lastige. Inkomensafhankelijke regelingen zijn noodzakelijk, maar veroorzaken dat bij het accepteren van een laagbetaalde baan de inkomenssituatie ten opzichte van het verblijf in de uitkering maar weinig verbetert. Terughoudendheid met inkomensafhankelijke regelingen is dan ook geboden zonder dat dit ten koste gaat van de noodzakelijke inkomensbescherming. Een alternatief voor het arbeidskostenforfait kan de armoedeval helpen verminderen. Ook op lokaal niveau is aandacht voor de armoedeval gewenst. Wat betreft het lokale niveau kan aan de problematiek van de armoedeval enigszins tegemoet worden gekomen wanneer meer gebruik wordt gemaakt van het instrument bijzondere bijstand naast de mogelijkheden van het kwijtscheldingsbeleid.

Het kabinet zal de Kamer in 1997 op basis van het rapport *Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen* informeren over mogelijkheden de armoedeval te verminderen.

De ongelijke verdeling van arbeid

Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is ondanks de grote inhaalslag van vrouwen nog steeds te groot. Met name laagopgeleide moeders participeren weinig op de arbeidsmarkt.

Het kabinet wil zich bij de ontwikkeling van het toekomstige beleid laten inspireren door het Combinatiescenario van de Commissie Toekomst Scenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid. Het kabinet onderzoekt hoe belemmeringen voor lager opgeleide werknemers om arbeid en zorg te combineren, kunnen worden weggenomen. Het zal hierover in 1997

rapporteren (in de nota *Zorg voor Economische Zelfstandigheid*) over aspecten als de toegang tot de kinderopvang en de spanning tussen inkomensondersteuning en participatiebevordering.

De arbeidsparticipatie van ouderen

De arbeidsparticipatie van mensen ouder dan 55 jaar is laag en daardoor is hun beroep op de sociale zekerheid groot. Het aantal ouderen zal nog verder stijgen, waardoor het financieel draagvlak voor de sociale zekerheid afbrokkelt.

Door leeftijdsdiscriminatie te voorkomen wil het kabinet arbeidsparticipatie van ouderen bevorderen. Wetgeving op dit punt is in voorbereiding. Ook leeftijdsbewust personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid is noodzakelijk om de participatie van ouderen te vergroten.

Het kabinet wil met een aantal instrumenten de participatie van ouderen bevorderen: het ombouwen van VUT-uitkeringen naar pre-pensioenregelingen en het voorkomen van cumulaties van sociale-zekerheidsuitkeringen en een pensioenuitkering. Of ook instrumenten als premiedifferentiatie in de WW en het wegnemen van belemmeringen in de sfeer van de WW en de WAO voor demotie kunnen worden ingezet hangt af van de uitkomsten van de aangekondigde studies. Over de uitwerking van het instrumentarium zal het kabinet overleggen met de sociale partners.

Flexibiliteit en sociale zekerheid

Deze nota gaat ook in op de relatie tussen sociale verzekeringen en de toenemende flexibilisering van de arbeid.

Het kabinet heeft geen indicatie dat de toegang tot de WW en de loongerelateerde uitkering momenteel niet overeenstemt met de bedoeling van de wet, maar neemt wel de signalen serieus dat mensen ten onrechte de toegang tot de WW wordt onthouden als gevolg van de referte-eisen. Het kabinet onderzoekt of een andere inrichting van de WW (met opbouw- en spaarelementen) beter aansluit bij de arbeidsmarkt. In 1997 zal hierover worden gerapporteerd. Voor de ZW zal het kabinet onderzoeken of de weekverzekering die de ZW nu is, kan worden omgezet in een maandverzekering.

Om regelingen van sociale zekerheid af te stemmen op flexibele arbeid, stelt het kabinet daarnaast voor de dagloonsystematiek te wijzigen. Dit voorstel gaat uit van het historisch dagloon, waardoor het beter rekening houdt met specifieke beloningskenmerken van verschillende vormen van arbeid. Het TICA zal de wijziging in de systematiek toetsen op uitvoerbaarheid.

Het uitsluiten van flexibele werknemers van de pensioenregelingen is ongewenst. Het kabinet zal na de evaluatie van de Stichting van de Arbeid, bekijken hoe dit moet worden tegengegaan.

Verlof en sociale zekerheid

Het opnemen van (on)betaald verlof kan nadelig zijn voor de uitkeringsrechten van de werknemer. Het kabinet ontwikkelt beleidsvoorstellen om dit tegen te gaan. Zo onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om gedurende de verlofperiode voor het ziekenfonds verzekerd te blijven. Binnenkort komt het kabinet met een nota waarin het aangeeft hoe de negatieve doorwerking van verlof op de ZW, de WW en de WAO kan worden weggenomen. Het kabinet overweegt regelgeving op dit gebied

als de sociale partners niet zelf de belemmeringen in de pensioenregelingen voor het opnemen van (on) betaald verlof wegnemen.

Toekomst van de oudedagsvoorziening

Behoud van een volwaardig AOW-basispensioen is wenselijk en mogelijk. De vergrijzing veroorzaakt echter een stijging van de AOW-lasten. Als het beleid voor vergroting van de arbeidsparticipatie vruchten afwerpt, dalen de overige sociale premies en ontstaat ruimte voor de financiering van het AOW-pensioen. Ook verdere terugdringing van het financieringstekort en de staatsschuld helpt de oplopende kosten van de vergrijzing opvangen.

Het kabinet formuleert een heldere doelstelling voor de toekomstige financiering van de AOW.

Het kabinet wil een bovengrens voor het premiepercentage voor de AOW formuleren. Het AOW-premiepercentage voor 1996 dient daartoe als richtsnoer. Met een aanvullende rijksbijdrage in het Algemeen Ouderdomsfonds blijft de AOW op peil. De voorbereiding van de Wet die dit beleid structureel maakt wordt ter hand genomen. Daarnaast staat het kabinet positief tegenover een andere manier van indexeren van de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Het kabinet zal bezien hoe dit z'n beslag kan krijgen. Daarbij geldt als voorwaarde dat er aan de uit het regeerakkoord voortvloeiende inkomenspolitieke randvoorwaarden kan worden voldaan.

Tot slot zal het kabinet onderzoeken onder welke voorwaarden het AOW-pensioen pas op latere leeftijd kan worden uitgekeerd, als de AOW-gerechtigde dit wenst.

Het kabinet hecht grote waarde aan een goed stelsel van aanvullende pensioenen. De meeste werknemers hebben op dit moment een eindloonregeling. Indien sociale partners niet tot wijziging van de regeling overgaan bestaat het risico dat de premies hiervan de komende decennia fors oplopen. De arbeidskosten zullen hierdoor stijgen, waardoor de werkgelegenheidsgroei onder druk komt te staan. Het kabinet wil daarom het verminderen van de kosten van de aanvullende pensioenen stimuleren, en wil daartoe twee instrumenten inzetten: de verplichtstelling van deelname aan bedrijfspensioenfondsen en de fiscale facilitering van pensioenopbouw. Gedacht wordt aan het beperken van de fiscale facilitering en de verplichtstelling tot 70 procent middelloon. Voorts zijn er, met het oog op versobering, goede argumenten om de verplichtstelling van bedrijfspensioenfondsen te beperken tot het niveau van het maximum-dagloon van de werknemersverzekeringen. Door de collectieve pensioenregelingen te beperken ontstaat voor werkgevers en burgers meer ruimte om eventuele aanvullingen te plegen. Het kabinet wil met sociale partners in overleg treden over deze voornemens.

2. BELEID VOOR ACTIVERING EN FLEXIBILISERING

2.1. Inleiding

Verhoging van de participatiegraad is een hoofddoel van dit kabinet. Dit is dé manier om het sociaal stelsel ook op lange termijn in stand te houden. Het is een voorwaarde om de financiering van de oudedagsvoorziening op een sociaal aanvaardbare wijze veilig te stellen.

Het stelsel van sociale zekerheid kan de arbeidsparticipatie van zowel mannen als vrouwen helpen vergroten. Daartoe moet het stelsel activeren en moet het zich goed kunnen aanpassen aan nieuwe arbeidsrelaties.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op (toekomstige) ontwikkelingen van de participatie op de arbeidsmarkt en de flexibilisering. Een uitgebreide analyse van participatie en flexibilisering is opgenomen in bijlage 1. Op basis van deze analyse wordt in dit hoofdstuk een aantal belangrijke vraagstukken rond deze thema's besproken.

Het bevorderen van de uitstroom uit de socialezekerheidsregelingen blijft in de nabije toekomst van belang. Op dit terrein heeft dit kabinet al veel in gang gezet.

Op dit moment wordt gewerkt aan het verbeteren van de activerende functie van de uitvoering. Het wetsvoorstel tot vernieuwing van de organisatie van de sociale verzekeringen en het traject *Samenwerking, Werk en Inkomen* (SWI-traject) zijn daarvoor belangrijke hulpmiddelen. Instrumenten aanreiken en voorwaarden scheppen voor activering geeft alleen resultaten als de uitvoeringsorganisaties werk maken van het begeleiden van mensen naar de arbeidsmarkt. Beslissingen over reïntegratie van bijvoorbeeld WW'ers en WAO'ers zullen in de toekomst in de regio worden genomen. Door een regionale opzet van deze uitvoering en door het bevorderen van de samenwerking tussen de verschillende uitvoerders, meent het kabinet een sociaal stelsel te bouwen met een goed evenwicht tussen activering en inkomensbescherming. *De Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte* (WULBZ) en het wetsvoorstel *Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid* (PEMBA) zijn in dit verband twee andere belangrijke instrumenten. Werkgevers, werknemers en uitvoeringsinstellingen worden ertoe geprikkeld de instroom in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen en de uitstroom te bevorderen.

Ook aan reïntegratie en sociale activering van de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt wordt door het kabinet gewerkt. Het instrumentarium waarmee gehandicapten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten gemakkelijker integreren (onder andere de wet AMBER en de aangekondigde wet op de Reïntegratie), is uitgebreid. Verder kent de nABW een krachtiger uitstroombelief dan de oude bijstandswet. Ook de nieuwe *Wet boeten en maatregelen* bevordert de uitstroom. Ten slotte voert het kabinet een ambitieus arbeidsmarktbeleid dat met name is gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie van mensen met een (bijstands) uitkering. Het bevorderen van de uitstroom uit de socialezekerheidsregelingen blijft in de toekomst een noodzaak. Wat betreft de WW zal worden bezien of de in paragraaf 2.8. aangekondigde studie naar meer opbouw/spaarelementen in de WW ook behulpzaam kan zijn voor het ontwikkelen van beleid om de uitstroom uit de WW te vergroten.

2.2. Participatie en flexibilisering in de toekomst¹

De netto-participatiegraad² is het afgelopen decennium sterk gestegen. Door toename van deeltijdarbeid is deze ontwikkeling uitgedrukt in arbeidsjaren minder gunstig, maar toch nog positief.

De arbeidsparticipatie is ongelijk verdeeld. Jongeren, vrouwen, laag opgeleiden, allochtonen en ouderen participeren in mindere mate op de

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op een aantal analyses rond participatie en flexibilisering. Deze zijn opgenomen in bijlage 1.

² Onder netto-participatiegraad wordt verstaan de werkende beroepsbevolking gedeeld door de bevolking in de leeftijd van 15-65 jaar.

arbeidsmarkt. Bij jongeren is dit geen probleem voorzover de lagere participatie wordt veroorzaakt door een langere onderwijsdeelname. Dan is juist sprake van een positieve ontwikkeling, omdat de toegenomen kennisintensiteit van onze economie een hoog scholingsniveau vereist. De lage arbeidsparticipatie van vrouwen heeft een negatieve invloed op het draagvlak van het sociaal stelsel, hoewel vrouwen hun achterstand op mannen de afgelopen jaren in hoog tempo hebben verminderd en deze trend waarschijnlijk zal doorzetten.

Minder gunstig is het vooruitzicht op participatie van ouderen en laag opgeleiden. Bij lager opgeleiden is er extra reden tot zorg omdat in deze groep het aantal allochtonen relatief groot is.

De toekomst ziet er niet ongunstig uit voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie. Tot het jaar 2015 wordt voor beide verdere groei verwacht. Of die ontwikkeling na 2015 blijft aanhouden, is de vraag. De groei van de werkgelegenheid wordt dan bepaald door het beschikbare aanbod aan arbeid. De groei van de werkgelegenheid kan echter nooit gezien worden als een vanzelfsprekendheid en het beleid moet zich daarom blijven richten op de lage arbeidsparticipatie.

Jarenlang is het aantal uitkeringsgerechtigden beneden de 65 jaar flink gegroeid. Nu is het aantal aan het dalen. Het beleid op het terrein van werkgelegenheid en sociale zekerheid moet het aantal inactieven verder beperken. De lage arbeidsparticipatie van met name ouderen werpt echter een schaduw vooruit. Door toename van de vergrijzing zal de ontwikkeling van de arbeidsdeelname van ouderen bepalend zijn voor de omvang van het stelsel van sociale zekerheid en voor de ontwikkeling van de verhouding tussen het aantal actieven en inactieven.

Hoe zullen flexibilisering van en mobiliteit op de arbeidsmarkt zich in de toekomst ontwikkelen? Hierover valt alleen in kwalitatieve zin iets zinnigs te zeggen. Factoren als internationale concurrentie, technologische ontwikkelingen en de mogelijkheden van de informatierevolutie zijn hierbij van belang. Maar ook het kabinetsbeleid voor flexibilisering speelt een rol³.

Met name de laatste twee jaar is in een snel groeiend aantal CAO's afspraken gemaakt, waarin evenwicht is gevonden tussen flexibiliteit, differentiatie en zekerheid. Het arbeidsvoorwaardenoverleg is in de afgelopen vijftien jaar sterk gedecentraliseerd waardoor tussen en binnen CAO's meer variatie ontstond. Voorts is het karakter van CAO's veranderd: het zijn meer raam-CAO's, met toenemende mogelijkheden voor maatwerk. Behalve flexibilisering van de arbeidsduur en -tijden zijn ook de differentiatie in de verschillende contractsvormen en de flexibilisering van de functie-inhoud van belang.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 1995 gemiddeld 480 000 werknemers een flexibele arbeidsrelatie hadden⁴. Deze werknemers hadden een kortdurend contract of flexibele werktijden. Het aandeel flexibele werknemers is het afgelopen decennium licht gestegen: van 8 procent in 1987 tot 10 procent in 1995. Overigens is stijging van het aantal flexibele werknemers in tijden dat de conjunctuur aantrekt, normaal. Niet duidelijk is of de stijging een structureel karakter heeft. Onderzoek van de OSA geeft aan dat het aandeel flexibele werknemers weliswaar fluctuaties vertoont maar over de laatste tien jaar per saldo nauwelijks is gestegen.

³ Zie bijvoorbeeld de nota's *Flexibiliteit en Zekerheid*, (Kamerstukken II 1995/96, 24 543) en *Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg, investeren in verlof* (Kamerstukken II 1994/95, 24 332, nr. 2)

⁴ CBS, Arbeidsrekeningen

In het arbeidsbestel van de toekomst zal de werknemer zijn inkomenszekerheid niet alleen moeten ontlenen aan *baanzekerheid*, maar vooral ook aan *werkzekerheid*. Hij moet multi-inzetbaar zijn, voor zijn eigen

werkgever of voor een andere. Positiewisselingen zullen steeds vaker voorkomen, op eigen initiatief of in verband met een andere allocatie en organisatie van de arbeid.

Wisselingen in arbeidsposities hebben ook gevolgen voor de sociale zekerheid. Mobiliteit op de arbeidsmarkt voltrekt zich op verschillende manieren. Om er een aantal te noemen: verandering van werkgever of wisseling van functie bij dezelfde werkgever, wisseling tussen werknemerschap en ondernemerschap, wisseling in arbeidstijd, -duur, -patroon of -locatie. Voorzieningen voor sociale zekerheid mogen dit soort wisselingen niet in de weg staan.

2.3. De financieringsstructuur van het stelsel

De financiering van het stelsel van sociale zekerheid drukt zwaar op de factor arbeid. Dit belemmert een snellere groei van de werkgelegenheid. Onder andere de groei van laag betaalde banen wordt sterk gehinderd. Om deze reden voert het kabinet een beleid dat is gericht op lastenverlichting. Het verschuiven van collectieve lasten van arbeid naar andere heffingsbronnen kan als aanvullend instrument voor het bevorderen van de groei van de werkgelegenheid worden gehanteerd.

De kosten van de sociale zekerheid moeten de werking van de economie zo min mogelijk storen. Het kabinet wil om die reden de grondslag van de belasting- en premieheffing beschouwen, en onderzoeken welke aanpassingen daarin wenselijk en mogelijk zijn. In hoofdstuk 2 van de Miljoenennota 1997 wordt aandacht besteed aan het verschuiven van de directe lasten op arbeid naar indirecte lasten. Een mogelijke aanpassing is een verhoging van de BTW en het gelijktijdig terugsluizen van de opbrengst. Deze gedachten voor lastenverschuivingen richten zich primair op de belastingen. Daarnaast kan ook worden gekeken naar de verbreding van het draagvlak voor de premies voor de volksverzekeringen. Belangrijk aandachtspunt bij herverdeling van de lasten zijn de inkomens- en loonkosteneffecten die ervan uitgaan.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de lasten op arbeid te verschuiven naar indirecte belastingen. Het kabinet vindt het van belang voor de middellange termijn bij die verschuiving twee opties met voorrang aandacht te geven: de verbreding van de heffingsgrondslag naar milieu en een verhoging van de BTW. Hierbij zijn ook de ontwikkelingen in onze buurlanden respectievelijk in het kader van de EU-besluitvorming van belang. Momenteel onderzoekt de Europese Commissie de werkgelegenheidseffecten van dit soort fiscale effecten.

2.4. Beperking van de instroom in en bevordering uitstroom uit socialezekerheidsregelingen

Om de instroom in de socialezekerheidsregelingen te beperken, hebben dit kabinet en voorgaande kabinetten reeds veel ondernomen. Op dit moment is extra aandacht voor de instroom in de WW gewenst. Twee factoren kunnen leiden tot een extra druk op de WW. Ten eerste is de WAO veel moeilijker te gebruiken als afvloeiingsregeling. Hierdoor zullen meer werknemers zich als werkloos bij de uitvoeringsinstantie melden. Ten tweede kunnen ouderen de gebruikelijke uittredingsroutes zoals de WAO en VUT steeds moeilijker kunnen benutten. Het kabinet onderzoekt op dit moment verschillende mogelijkheden om de instroom in de WW te beperken.

Het kabinet onderzoekt onder meer of er instrumenten kunnen worden ingezet om bedrijven die in moeilijkheden verkeren maar die wel goede

langere termijn perspectieven hebben tijdelijk hulp te bieden. Ook op die manier kan een toestroom tot de WW worden voorkomen. Hierbij denkt het kabinet aan het instrument van het verlenen van toestemming van werktijdverkorting met het vervallen van de loondoorbetalingsverplichting (de WTV-regeling). De toepassing van dit instrument leidt weliswaar tijdelijk tot een hoger beroep op de WW maar voorkomt een langduriger beroep op de WW.

Conclusie

Het kabinet verricht een studie naar de mogelijkheden voor verruiming van de mogelijkheden van het WTV-instrument.

Met premiedifferentiatie kunnen risico's in de sociale zekerheid specifiekere worden toegerekend. Bij het terugbrengen van het aantal ziekmeldingen heeft premiedifferentiatie en de invoering van een eigenrisicoperiode een belangrijke rol gespeeld. Bij het arbeidsongeschiktheidsrisico zal dat naar verwachting eveneens het geval zijn. De vraag is of premiedifferentiatie in de werkloosheidsverzekering bedrijven kan ontmoedigen hun oudere werknemers naar de WW-regeling te laten afvloeien. Bedrijven worden er wel directer door geconfronteerd met de maatschappelijke kosten die zij veroorzaken door grootschalige herstructureringen⁵.

Een belangrijke vraag is of *experience rating* tot minder ontslagen leidt. Blijft het aantal ontslagen nagenoeg hetzelfde, dan stijgen de ontslagkosten en daardoor de loonkosten. Het gevolg is dat de structurele werkloosheid stijgt. Leidt *experience rating* wel tot beperking van het aantal ontslagen dan neemt de werkloosheid alleen al om die reden structureel af. In sectoren die uitstoot van arbeid weten af te remmen, zullen de lasten bovendien dalen waardoor de werkgelegenheid hier kan groeien.

Het kabinet verricht op dit moment een studie naar premiedifferentiatie.

Aspecten die daarbij in ogenschouw worden genomen zijn onder meer:

- het feit dat in de uitzendbranche per definitie sprake is van een grote instroom en uitstroom van arbeidskrachten zodat premiedifferentiatie uitzendorganisaties financieel prikkelt om hun arbeidskrachten direct na het aflopen van de ene baan te bemiddelen naar een nieuwe baan;
- complicaties bij seizoengebonden arbeid: omdat vraag en aanbod van arbeid hier niet op elkaar aansluiten;
- de gevolgen bij reorganisaties: «vroegtijdige pensionering via de WW» voor oudere werknemers is bij premiedifferentiatie veel minder aantrekkelijk;
- de geneigdheid van de werkgever bij onderhandelingen over een sociaal plan om werknemers intensieve begeleiding bij het zoeken naar nieuw werk te bieden; de werkgever heeft er immers belang bij dat de werkloosheid kort duurt.

Overigens kan premiedifferentiatie in de WW ook invloed hebben op het aannamebeleid van bedrijven. Die bedrijven die gevoelig zijn voor conjuncturele schommelingen of om andere redenen vrij snel mensen ontslaan zullen geconfronteerd worden met hogere arbeidskosten en dientengevolge minder makkelijk personeel in dienst nemen. Die bedrijven die weinig mensen ontslaan worden geconfronteerd met lagere arbeidskosten waardoor het wellicht aantrekkelijker wordt mensen in dienst te nemen.

⁵ Internationaal is er weinig bekend over de effecten van premiedifferentiatie in werkloosheidsregelingen. De Verenigde Staten kennen als enige land een sterke premiedifferentiatie in de verzekering van het werkloosheidsrisico (*experience rating*). De premie die werkgevers betalen, is gerelateerd aan de uitkeringsuitgaven die zij in het verleden hebben veroorzaakt. In de Verenigde Staten is sprake van zogeheten partiële premiedifferentiatie: de doorrekening geschiedt voor circa 50 procent. Studies wijzen op afname van kortdurende werkloosheid van circa 50 procent bij volledige *experience rating*. Meer premiedifferentiatie maakt een einde aan de impliciete subsidiëring van bedrijven met hoge werkloosheidsrisico's. Dit heeft in de Verenigde Staten met name consequenties gehad voor sectoren met sterk seizoengebonden fluctuaties in werkgelegenheid. Premiedifferentiatie werkt minder goed als werkloosheid sterk geconcentreerd is in een aantal sectoren of bij bedrijven die sterk verliesgevend draaien.

Het is niet mogelijk om de resultaten uit de Verenigde Staten rechtstreeks naar de Nederlandse situatie te vertalen. Nederland heeft nog helemaal geen ervaring met premiedifferentiatie in de WW, en bovendien zijn in de Verenigde Staten hoogte en duur van de uitkering beperkter en de premies dus lager. Daarnaast is de werkloosheidsduur in Nederland langer, waardoor het werkloosheidsrisico voor de werkgever minder beïnvloedbaar is en premiedifferentiatie een minder effectief instrument wordt. Ook is de ontslagbescherming in de Verenigde Staten veel geringer

Conclusie

Behalve premiedifferentiatie ter beperking van de instroom in de WW is het kabinet ook bereid te onderzoeken of een WW met opbouwen spaarelementen beter aansluit bij een flexibeler arbeidsmarkt en daarbij de uitstroom uit de WW bevordert. In paragraaf 2.8 wordt hierop nader ingegaan.

Premiedifferentiatie is wellicht een bruikbaar instrument om de instroom in de WW te beperken. Het kabinet verricht momenteel studie naar premiedifferentiatie in de WW waarbij ook wordt ingegaan op de samenloop ervan met de effecten van de voorgenomen premie-differentiatie in de WAO en van de wachtgeldverdeling. Bij deze studie zal ook worden gekeken naar de samenhang met het ontslag- en aanname-beleid en de ideeën rond de WTV-regeling.

2.5. Ontsnappen uit de armoedeval

De armoedeval treedt op als de overgang van uitkering naar laagbetaald werk niet of nauwelijks loont omdat tegenover de inkomensstijging een forse inkomensachteruitgang staat: behalve de sociale uitkering verdwijnen ook allerlei inkomensafhankelijke subsidies. De val wordt nog groter als sprake is van inkomensafhankelijke regelingen waarvan meerjarig gebruik wordt gemaakt, zoals de huursubsidie, de studie-financiering en de kinderopvang. Wordt gebruik gemaakt van meerdere inkomensafhankelijke regelingen dan kan de armoedeval zelfs een verlies aan besteedbaar inkomen opleveren. Om het stelsel activerender te maken, moet de steile progressie waarmee aanspraken verminderen en eigen bijdragen toenemen kritisch worden bekeken. Een eerste bescheiden aanzet daartoe heeft het kabinet reeds gegeven met een aanpassing van de huursubsidietabel voor alleenstaanden jonger dan 65 jaar.

Het bestrijden van de armoedeval is lastig. Inkomensafhankelijke regelingen zijn een gericht instrument om de inkomenspositie van mensen met een laag inkomen te beschermen. Tegelijkertijd vormen deze regelingen voor mensen die er gebruik van maken een armoedeval. Ze kunnen er moeilijk uit komen. Zouden deze regelingen generiek worden gemaakt dan zouden groepen mensen van deze regelingen profiteren zonder dat daar noodzaak toe is en het beslag op de budgettaire middelen zou velen malen groter zijn. Het achterwege laten van de inkomensafhankelijke regelingen zou leiden tot onaantvaardbare aantasting van de inkomenspositie van de mensen met een laag inkomen. Het beleid moet met dit spanningsveld rekening houden. Terughoudendheid met inkomensafhankelijke regelingen is vanuit het oogpunt van activering geboden doch dit mag niet ten koste gaan van de noodzakelijk inkomensbescherming.

De armoedeval kan worden beperkt door terughoudendheid te betrachten bij het introduceren van inkomensafhankelijke regelingen en door bij inkomensstijging de aanspraken op allerlei regelingen meer dan nu *geleidelijk* te laten dalen. Dit zelfde geldt voor verhoging van eigen bijdragen. Een voorbeeld hiervan is het beleid rond de Individuele huursubsidie voor alleenstaanden. Eigen bijdragen en subsidies die sterk progressief zijn, werken een vergroting van de armoedeval in de hand. Een meer geleidelijke daling heeft overigens wel gevolgen voor het beslag op de budgettaire middelen en zal derhalve een integrale afweging tussen doel en middelen vergen.

Om werken financieel aantrekkelijker te maken is in de afgelopen jaren het arbeidskostenforfait meerdere keren verhoogd. Op dit moment

profiteren nagenoeg alle werkenden van een verhoging van het arbeidskostenforfait. Wordt er voor gekozen het arbeidskostenforfait zodanig aan te passen dat het instrument wordt geconcentreerd bij de laagstbetaalden dan zijn de budgettaire consequenties uiteraard geringer. Een arbeidskostenforfait dat zich richt op de laagst betaalden zou de armoedeval voor uitkeringsgerechtigden bij het aannemen van een baan verminderen. Eenmaal aan het werk zou voor de laagst betaalden die net niet meer zouden profiteren van dit inkomensafhankelijk arbeidskostenforfait als zij een kleine carriërestap maken de armoedeval juist toenemen. Ook zou bij een toespitsing op laagbetaalden de invloed op de algemene loonontwikkeling kleiner worden. Overigens is het maximum van het bestaande arbeidskostenforfait voor 98 procent van de belastingplichtigen hoger dan de werkelijke aftrekbare verwervingskosten. Een steeds verdere verhoging stuit daarom op bezwaren. Het financieel aantrekkelijker maken van werken door belastingmaatregelen zou daarom bij voorkeur met een instrument, dat geen relatie heeft met de verwervingskosten moeten gebeuren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het arbeidskostenforfait te splitsen in een arbeidsaftrek en een kostenaftrek al dan niet gekoppeld aan het inkomen. Over deze kwestie zal het kabinet een nader standpunt bepalen.

De invloed van subsidies op de armoedeval wordt onderzocht door de werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen. Deze werkgroep bekijkt onder meer in hoeverre het mogelijk is om door harmonisatie van het inkomensbegrip in de diverse inkomensafhankelijke regelingen en door een beperking van de gecumuleerde effecten ervan de armoedeval kan worden verkleind. In het ideale geval zijn alle regelingen ondergebracht in één systeem: dit voorkomt cumulatieve-effecten. De bedoeling is dat de werkgroep in het voorjaar 1997 zal rapporteren.

De armoedeval kan eveneens beïnvloed worden door beleid van lokale overheden. Zij voeren immers enkele inkomensafhankelijke regelingen uit, waarbij zij zelf een bepaalde beleidsruimte hebben om deze in te vullen.

Te denken valt bijvoorbeeld aan het kwijtscheldingsbeleid. Gemeenten en Waterschappen kunnen binnen bepaalde grenzen minima ontheffing verlenen van het betalen van bepaalde lokale belastingen of heffingen. Deze belastingen en heffingen zijn de laatste jaren sterk in omvang gestegen, zoals blijkt uit de kabinetsnota over de lokale lastendruk. Deze stijging maakt het er voor minima niet gemakkelijker op om rond te komen. De verruiming van de kwijtscheldingsnorm waartoe onlangs besloten is, heeft verlichting gebracht in deze problematiek.

Echter een nadeel van de huidige kwijtscheldingsmogelijkheden kan zijn dat de armoedeval erdoor wordt verscherpt als de mogelijkheden algemeen worden benut. Naast het kwijtscheldingsbeleid kunnen gemeenten het instrument van de bijzondere bijstand inzetten, waarmee mensen op het sociaal minimum met inkomensproblemen op individuele wijze kunnen worden geholpen, zonder dat het inkomensverschil tussen werken en niet werken in algemene zin wordt beperkt. In die zin kan de bijzondere bijstand bijdragen aan het beperken respectievelijk voorkomen van de zogenaamde armoedeval.

Aan de hand van de resultaten van een lopend onderzoek naar de reële besteding van de thans beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand zal bezien moeten worden hoe kan worden voorkomen dat actieve gemeenten die zich daadwerkelijk inzetten voor de armoedebestrijding hierbij tegen financiële tekorten oplopen terwijl andere geld overhouden. Over de bevindingen en gevolgen voor de inzet van het instrument van de bijzondere bijstand zal in het voorjaar door het kabinet worden gerapporteerd.

Conclusie

Dé oplossing voor het probleem van de armoedeval bestaat niet. Er zijn nogal wat regelingen die de armoedeval openzetten, zoals de individuele huursubsidie, studiefinanciering en het lokaal inkomensbeleid. Daarom zal het terugdringen van de armoedeval zowel op het lokale niveau als op het centrale niveau de aandacht moeten hebben. Wat betreft het lokale niveau kan aan de problematiek van de armoedeval enigszins tegemoet worden gekomen wanneer meer gebruik wordt gemaakt van het instrument bijzondere bijstand naast de mogelijkheden van het kwijtscheldingsbeleid. Wat betreft het centrale niveau zal het kabinet de Kamer hierover informeren op basis van het rapport Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen.

2.6. De ongelijke verdeling van arbeid

Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is, ondanks de grote inhaalslag van vrouwen, nog steeds te groot (zie bijlage 1). Met name bij mensen ouder dan 25 jaar zijn er grote verschillen: van de mannen werkt 87 procent, van de vrouwen 54 procent. Bovendien werken mannen voornamelijk voltijds, terwijl vrouwen relatief vaak in deeltijd werken. In 1994 had 9,4 procent van de werkende mannen een deeltijdbaan, en 56 procent van de werkende vrouwen. De participatie van vrouwen tussen 25 tot 45 jaar loopt sterk uiteen en hangt samen met de opleiding van moeders. Het percentage werkende hoogopgeleide vrouwen is driemaal zo groot als het percentage werkende laagopgeleide vrouwen. Het opleidingsniveau speelt ook een belangrijke rol bij de beslissing om als moeder weer te gaan werken⁶.

Het percentage herintredende hoogopgeleide moeders is tweemaal zo hoog als het percentage herintredende laagopgeleide moeders. Verder is het aantal banen voor lager opgeleiden te gering. Lager opgeleide vrouwen hebben daardoor extra veel moeite om weer op de arbeidsmarkt te komen.

De ongelijke verdeling in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen staat het streven van het kabinet naar meer economische zelfstandigheid voor vrouwen in de weg. Daar komt nog bij dat in lager opgeleide gezinnen de vrouw relatief nóg minder werkt. Dit betekent dat deze huishoudens op twee manieren minder inkomen ontvangen: ze zijn lager opgeleid en krijgen dus een lager loon, én vaker werkt slechts één van beide zodat er maar één inkomstenbron is.

De Commissie Toekomstscenario's heeft een aantal scenario's geschetst voor de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen tot het jaar 2010⁷. Het kabinet heeft aangegeven⁸ zich bij de ontwikkeling van het toekomstige beleid te laten inspireren door het Combinatiescenario. Hierin zijn in het jaar 2010 de zorgtaken gelijk verdeeld over mannen en vrouwen. Een deel van de zorgtaken, zoals kinderopvang en thuiszorg, wordt uitbesteed. Door de gelijke verdeling van zorgtaken verdwijnt het onderscheid tussen primaire en secundaire verdieners. Verschil in inkomen tussen partners is niet meer systematisch gekoppeld aan sekse.

In dit scenario zijn meer vrouwen economisch zelfstandig en dit betekent ook dat de P/A-ratio⁹ van mannen en vrouwen niet langer verschilt. Er is dus sprake van een omvangrijke herverdeling van zorgarbeid én betaalde arbeid, waarbij mannen korter gaan werken, en vrouwen langer. Dit kan langs twee lijnen gebeuren.

Bij de eerste wordt verondersteld dat de naoorlogse trend van verkorting van de voltijdse arbeidsduur met 0,7 procent per jaar gecontinueerd wordt¹⁰. Hierdoor wordt de voltijdse werkweek in 2010 ruim 34 uur per week.

⁶ Zie ook SER-advies, *Toekomstscenario's onbetaalde arbeid*, 96/06, par. 4.1.4

⁷ Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid, *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld; toekomstscenario's voor herverdeling van onbetaalde zorgarbeid*. Den Haag, Ministerie SZW, Oktober 1995

⁸ Zie de nota *Emancipatie in uitvoering*, Kamerstukken II, 1995/96, 24 406, nr. 4

⁹ De Personen/Arbeidsplaatsen-ratio geeft aan hoeveel personen één arbeidsplaats vervullen. Bij een P/A-ratio van één wordt de arbeidsplaats door één persoon gevuld

¹⁰ Zie: Melkert, A.P.W., *Inkomensverdeling en werkgelegenheid*, ESB, 17 januari 1996

De tweede lijn volgt de CPB-raming dat de voltijdse arbeidsduur met 0,25 procent per jaar afneemt. Dit zou neerkomen op een voltijdse werkweek van 36,5 uur. De P/A-ratio's van mannen en vrouwen kunnen dan alleen naar elkaar toe groeien doordat mannen op grote schaal in deeltijd gaan werken.

Conclusie

De economische verzelfstandiging van vrouwen is voor een deel een zelfstandig proces, zoals ook uit blijkt uit de analyse van het bovengenoemde SER-advies. Naarmate bovendien de «volledige» arbeidsduur korter wordt, groeien deeltijdwerk en voltijdwerk naar elkaar toe en wordt het Combinatiescenario geleidelijk aan realiteit.

Het kabinet kan de verwezenlijking van het Combinatiescenario met beleid ondersteunen. Het kabinetsbeleid is gericht op het bevorderen van deeltijdarbeid. Zo wordt op 1 november 1996 de *Wet Verbod op onderscheid op grond van arbeidsduur* van kracht. Deze wet verbiedt discriminatie van deeltijders door hen relatief slechtere arbeidsvoorwaarden te bieden dan voltijd werknemers, tenzij de werkgever dit objectief kan rechtvaardigen. Zie ook paragraaf 2.9, waar het huidige en voorgenomen beleid voor verlofregelingen wordt uiteengezet.

Behalve de mogelijkheid de arbeidsduur aan te kunnen passen in verband met zorgtaken is het kunnen uitbesteden van zorgtaken belangrijk. Het kabinet zal in het voorjaar van 1997 de stand van zaken rond de kinderopvang evalueren. Hierbij bekijkt het kabinet ook hoe buitenschoolse opvang kan worden verbeterd. De toegankelijkheid van en de kwaliteitsvoorschriften voor de kinderopvang zullen tevens in het project Marktwerking, Deregulering en Wetgeving worden bezien. Dit project is inmiddels gestart.

Voor een deel is de economische verzelfstandiging van vrouwen *geen* zelfstandig proces. Uit de situatieschets van de SER blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat lager opgeleide vrouwen met jonge kinderen deelnemen aan betaalde arbeid. Bij de beslissing al dan niet te blijven werken speelt een groot aantal factoren een rol, zoals de kwaliteit van de arbeid, de arbeidsvoorwaarden, de kosten van het combineren van arbeid en zorg, en de inkomensondersteuning door de overheid in het geval van alleenverdienschap. Ook bij herintreding spelen deze factoren een rol.

Bij nieuw beleid moet uiteraard rekening worden gehouden met enige spanning tussen inkomensondersteuning voor huishoudens en participatiebevordering van de leden van die huishoudens.

De OECD heeft vastgesteld dat het sociale stelsel in veel OECD-landen nog is afgestemd op huishoudens met één inkomen¹¹. Dit ontmoedigt arbeidsparticipatie van de «secundaire» verdiener (armoedeval). In de praktijk raakt dit vooral lager opgeleide vrouwen. Het kabinet zal onderzoeken hoe lager opgeleide werknemers kunnen worden gestimuleerd om arbeid en zorg te combineren. Het zal hierover rapporteren in een nota *Zorg voor Economische Zelfstandigheid*.

In het verlengde van het Combinatiescenario zal het kabinet onderzoeken hoe de herverdeling van zorgtaken en betaalde arbeid bevorderd kan worden. Ook bij (lager opgeleide) alleenstaande ouders zal het kabinet zoeken naar een lonende combinatie van arbeid en zorg. Het kabinet zal hiertoe de maatregelen uit het Combinatiescenario nader verkennen.

Het Combinatiescenario heeft belangrijke raakvlakken met het beleid gericht op activering dat in deze nota wordt bepleit. Uitbesteding van zorgtaken leidt immers tot een extra vraag naar arbeid in de zorgsector. Dit draagt bij aan de verdere groei van de werkgelegenheid. Het probleem

¹¹ OECD, *Employment outlook 1996*, Parijs, hoofdstuk, *Making work pay*

van de hoge belasting op arbeid geldt extra bij het uitbesteden van zorg in combinatie met arbeid. Immers over het eigen arbeidsinkomen en over de zorgtaken die worden uitbesteed wordt belasting betaald. Natuurlijk is dit niet iets specifiek voor vrouwen en het uitbesteden van zorgtaken. Dit probleem geldt per definitie voor het uitbesteden van diensten. Een verkleining van de wig heeft in deze situaties dus een extra positief effect. Dit is van belang voor het creëren van werkgelegenheid in de persoonlijke dienstverlening. Voorts bevat het advies van de Emancipatieraad¹² over de Toekomstscenario's Onbetaalde Arbeid aanknopingspunten voor het verder stimuleren van flexibilisering van de arbeid. Aansluitend op de nota *Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg, investeren in verlot*¹³ zullen beleidsopties voor de middellange termijn moeten worden verkend.

De spanning tussen stimuleren van economische zelfstandigheid voor vrouwen en inkomensbescherming zal slechts zeer geleidelijk kunnen worden weggenomen. Hierbij is het vooral van belang de kosten van kinderopvang in relatie tot de inkomenspositie van het huishouden betaalbaar te houden.

De nota *Zorg voor Economische Zelfstandigheid* zal in 1997 verschijnen.

2.7. De arbeidsparticipatie van ouderen

De arbeidsparticipatie van mensen ouder dan 55 jaar is laag en daardoor is hun beroep op de sociale zekerheid groot. De toenemende vergrijzing in combinatie met de steeds langere opleidingsduur van jongeren vormt op termijn een steeds grotere bedreiging voor een houdbaar sociaal stelsel. Het aantal ouderen zal nog verder stijgen, waardoor het financieel draagvlak voor de sociale verzekeringen verder afbrokkelt. Daarnaast willen en kunnen veel ouderen nog betaald werken, terwijl ze dan niet meer *mogen*.

Het bevorderen van arbeidsparticipatie van ouderen vereist in de eerste plaats dat leeftijdsdiscriminatie wordt voorkomen. Mede om deze reden is op 1 januari 1994 de richtlijn «ontslagbeleid voor oudere werknemers» ingetrokken. Bij collectief ontslag gelden sindsdien de beginselen van anciënniteit (*last in first out*) of – op verzoek van de werkgever – afspiegeling (evenwichtige spreiding over vijf leeftijdscategorieën). Wetgeving die leeftijdsdiscriminatie verbiedt kan helpen leeftijdsdiscriminatie te voorkomen. Daarom heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 5 juli jongstleden de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelbeleid gevraagd hun opvatting over een voorgenomen wet die leeftijdsdiscriminatie gaat verbieden bij werving en selectie aan hem kenbaar te maken. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal het kabinet ook aandacht besteden aan de vraag in hoeverre in CAO's een ongerechtvaardigd onderscheid op basis van leeftijd wordt gemaakt.

Het ouderenbeleid op de werkvloer staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Veel werkgevers zouden het werk voor ouderen aantrekkelijker kunnen maken. Bij het arbobeleid moet speciale aandacht aan de oudere werknemer worden besteed. Daarbij zou het accent moeten liggen op de kracht van oudere werknemers: de kennis en ervaring die zij in de loop der jaren hebben opgedaan.

Beleid om ouderen voor het arbeidsproces te behouden moet bestaan uit financiële en niet-financiële instrumenten.

Het aantrekkelijk maken van participatie van ouderen is een onderdeel van goed personeelsbeleid, gericht op alle leeftijdscategorieën. In een aantal sectoren waaronder die van het onderwijs wordt dit ontwikkeld. Preventief beleid, gericht op een vitale beroepsuitoefening, verhoogt de kansen op de keuze voor blijvende participatie. Mogelijkheden als

¹² Emancipatieraad, *Met zorg naar nieuwe zekerheid, advies over een geëmancipeerd inkomens- en sociale zekerheidsbeleid*. Den Haag, 1996

¹³ Kamerstukken II 1994/95, 24 332, nr. 2

loopbaanonderbreking (sabbatsverlof) en nascholing maken hiervan deel uit. Daarnaast moeten ouderen de gelegenheid hebben de mate van deelname aan het arbeidsproces geleidelijk aan te passen aan hun veranderde fysieke belastbaarheid. Rechtspositionele voorzieningen waardoor de oudere een of twee dagen seniorenverlof per week kan opnemen, voorkomen dat hij vlucht uit het arbeidsproces. Aanpassing van pensioenregelingen met een eindloonkarakter in regelingen met middel-loonelementen kan ook bijdragen aan handhaving van oudere werknemers in het arbeidsproces. Door de versterking van het opbouw-karakter worden de gevolgen van demotie voor het pensioen dan beperkt. In hoofdstuk 3 wordt hierop nader ingegaan.

Ouderen verlaten het arbeidsproces vroegtijdig langs verschillende wegen. Ze gaan met de VUT, maken gebruik van een «pre-pensioenregeling» of komen in de WW of WAO. Werkgever en werknemer «kiezen» een regeling op basis van onder meer de financiële aantrekkelijkheid ervan. De WW en de WAO bieden relatief gunstige uitkeringen als de werknemer lang gewerkt heeft. Dit is gerechtvaardigd door de doelstelling van deze loondervingsverzekeringen: het garanderen van inkomenscontinuïteit gedurende een bepaalde periode. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat hoe langer de werknemer aan een bepaald inkomensniveau is gewend (en zijn leven daaraan heeft aangepast) hoe langer bescherming van dat inkomensniveau gerechtvaardigd is. Andere overwegingen die daarbij een rol spelen zijn dat in de regel oudere werknemers ook langer premie hebben betaald en dat hun kansen op participatie op de arbeidsmarkt lager zijn dan die van jongere werknemers. Inmiddels is de uitvoering van deze regelingen verbeterd en het sanctiebeleid aangescherpt waardoor de toetredingsdrempel tot de WW en de WAO verhoogd is. De financiële aantrekkelijkheid van de WAO als uittredingsroute is afgenomen, vooral als gevolg van het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium. De druk op de WW kan toenemen als werkgevers deze regeling aantrekkelijker maken als uittredingsroute door aanvullingen op de uitkering te geven. De aantrekkelijkheid van de uittredingsroute wordt mede bepaald door de mogelijkheid de pensioenopbouw voort te zetten. Veel pensioenregelingen kennen de mogelijkheid van gratis pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid. Ook bij de WW is een mogelijkheid tot voortzetting via de bijdrage uit het Fonds Voorheffing Pensioenen (FVP). Met name in het geval van het opschuiven van de pensioendatum kan hierdoor gedurende de uitkeringsperiode een buitenproportioneel pensioen worden opgebouwd met publieke gelden. Eerder is al aangegeven dat onderzocht wordt of met premiedifferentiatie een dam kan worden opgeworpen tegen oneigenlijk gebruik van de WW. Ook bij het voorgenomen beleid inzake het FVP speelt het aantrekkelijk blijven van arbeidsdeelname een rol. Tot slot kan worden gewezen op de belangrijke rol die de uitvoerende instanties als poortwachter kunnen vervullen.

De VUT-regeling is aantrekkelijk voor werknemers die bijna de VUT-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De lasten voor die regeling worden immers gedragen door de generaties na hen. De kosten en baten van deze regeling zouden meer bij de gebruikers ervan moeten komen te liggen. Dit betekent dat de VUT het karakter moet krijgen van een pensioenregeling, die de werknemer dus zelf opbouwt. Werknemers maken naarmate ze meer zelf opbouwen een betere afweging tussen de kosten van vervroegd uittreden en de baten van langer blijven werken. Het kabinet verwacht dat veel werknemers hierdoor zullen kiezen voor langere deelname aan het arbeidsproces.

Als een werknemer voordat hij 65 jaar wordt een ouderdomspensioen ontvangt, kan het voor werknemer en werkgever extra aantrekkelijk zijn om

de werknemer met een WAO-uitkering te laten afvloeien. De werknemer heeft dan een inkomen – ingeval van volledige arbeidsongeschiktheid – dat minstens gelijk is aan zijn laatstverdiende loon; en de werkgever heeft geen extra kosten. Het is niet bekend hoeveel mensen zowel WAO als ouderdomspensioen ontvangen. Wel is het gebruikelijk om in pensioenreglementen de bepaling op te nemen in deze gevallen de WAO-uitkering geheel of gedeeltelijk te korten op het pensioen. Dit vindt het kabinet uiteraard ongewenst. In deze gevallen is een inkomensvervangende wettelijke uitkering niet nodig.

Van de socialeverzekeringsuitkeringen kent alleen de WW een bepaling op grond waarvan inkomsten als een ouderdomspensioen of een VUT-uitkering in mindering worden gebracht. De vraag is of in de WAO een soortgelijke bepaling moet worden opgenomen.

Deze zogeheten anticumulatiebepaling is alleen effectief als het pensioen voor het 65ste levensjaar in gaat. Bij sommige pensioenregelingen kunnen werknemers zelf de ingangsdatum kiezen, waardoor de bepaling haar kracht verliest. De kracht van de bepaling neemt nog verder af door de mogelijkheid van pensioenopbouw bij werkloosheid via het FVP. Het kabinet nodigt de sociale partners uit om gezamenlijk te onderzoeken hoe dit het beste kan worden opgelost. Ook bij de voorgenomen privatisering van het FVP moet hieraan aandacht worden besteed.

Het aanpassen van de beloning aan het productieniveau van de oudere werknemer kan bijdragen aan een langere participatie van de oudere werknemer in het arbeidsproces. De kosten voor de werkgever voor het in dienst houden van de oudere werknemer zijn op die manier meer in overeenstemming met de productie van de oudere werknemer. De demotie van de oudere werknemer heeft ook gevolgen voor z'n rechten op een eventuele WW-uitkering of een WAO-uitkering. De gevolgen voor z'n pensioen wordt in hoofdstuk 3 besproken. De achteruitgang in inkomen is voor de oudere werknemer wellicht makkelijker te accepteren als de doorwerking van deze achteruitgang in zijn recht op WW en WAO worden gematigd. Dit kan door bij de bepaling van het loon waarop hun uitkering wordt gebaseerd rekening te houden met het loon voorafgaande aan de demotie. Overigens leidt een dergelijke maatregel er wel toe dat de belemmering voor demotie weliswaar afneemt maar tegelijk ook de belemmering om tot de WW of de WAO toe te treden. Een nadere afweging van de voor- en nadelen is dan ook vereist.

Conclusie

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen begint met een gedegen, leeftijdsbewust personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Dit kan worden ondersteund door wetgeving die leeftijdsdiscriminatie verbiedt. In haar nota *Flexibiliteit en Zekerheid* van 3 april jongstleden heeft de Stichting van de Arbeid het voornemen bekend gemaakt om in de tweede helft van dit jaar verder overleg te voeren over de thema's scholing en ouderenbeleid. Na ommekomst van dit overleg zal bezien worden of, en zo ja, in welke mate de ontwikkeling van nieuw beleid op het terrein van leeftijdsbewust personeelsbeleid wenselijk is. Daarnaast moet de keuze voor het vervroegd verlaten van het arbeidsproces gebaseerd zijn op een afweging van baten en lasten hiervan.

Het kabinet denkt dat ondermeer de volgende instrumenten om de participatie van ouderen zullen bevorderen: het ombouwen van VUT-uitkeringen naar pre-pensioenregelingen en het voorkomen van cumulaties van socialezekerheidsuitkeringen en een pensioenuitkering. Of ook instrumenten als premiedifferentiatie in de WW en het wegnemen van belemmeringen in de sfeer van de WW en de WAO voor demotie

kunnen worden ingezet hangt af van de uitkomsten van de aangekondigde studies. Over de uitwerking van dit instrumentarium zal het kabinet overleggen met sociale partners.

2.8. Flexibiliteit en sociale zekerheid

Relevante thema's

De arbeidsmarkt laat een rijk boeket van arbeidsvormen zien. Het stelsel van sociale zekerheid kan niet iedere vorm van arbeid een eigen toegangsdeur bieden. Dan zou uitzondering op uitzondering worden gestapeld, en zou het stelsel ondoorzichtig worden. Daarom is het zaak te zoeken naar generale regels die leiden tot aanvaardbare aanspraken op sociale zekerheid. Bij het arbeidsrecht is het al dan niet aanwezig zijn van een arbeidsovereenkomst zo'n generale regel die een algemeen aanknopingspunt biedt voor de rechtspositie van werknemers.

De toepasselijkheid van deze regel wordt versterkt met de uitvoering van de maatregelen uit de nota *Flexibiliteit en Zekerheid*. In dat kader heeft het kabinet voorstellen ontwikkeld waardoor bij flexibele arbeidsrelaties eerder van het bestaan van een arbeidsovereenkomst wordt gesproken. Deze algemene benadering biedt meer duidelijkheid en zekerheid voor veel werknemers met een flexibel arbeidscontract. En het biedt hen de toegang tot de werknemersverzekeringen. Ook voor de kring der verzekerden bij de werknemersverzekeringen is de arbeidsovereenkomst het uitgangspunt. Op dit punt heeft echter een flink aantal uitbreidingen en beperkingen plaatsgehad. Met het oog op eenvoud en doorzichtigheid wordt reeds gewerkt aan aanpassing van de kring van verzekerden.

Voor de laatste twee decennia zijn nieuwe vormen van arbeid als paddestoelen uit de grond geschoten. Vaak gaat het hierbij om flexibele banen, zoals uitzendarbeid, banen met een wisselend aantal uren per week, of met werk op incurante tijden.

Het flexibeler worden van arbeid heeft zijn weerslag op het stelsel van werknemersverzekeringen. Dat stelsel is opgezet in een periode dat flexibele arbeid niet of nauwelijks voorkwam. Maar dat betekent niet dat deze verzekeringen voorbij moeten gaan aan nieuwe arbeidsrelaties. Integendeel, ze moeten gemoderniseerd worden. En daarbij moet steeds onderzocht worden of werknemers met bepaalde nieuwe flexibele banen nog wel onder de bescherming van sociale verzekeringen vallen¹⁴. Bij het maken van de keuze of een arbeidsrelatie onder de sociale verzekering moet worden gebracht is het uitgangspunt het bieden van inkomenscontinuïteit en het geven van een minimum aan bescherming. Immers wanneer de werknemer door zijn werk geen inkomenscontinuïteit of minimale bescherming krijgt, dan is het logisch dat werknemersverzekeringen die in deze gevallen ook niet bieden. Deze paragraaf gaat nader in op de sociale verzekeringen in relatie tot de toenemende flexibilisering van arbeid.

Toegangscriteria

De verzekering die de *Ziektewet* (ZW) biedt, geldt slechts in de weken waarin arbeid is verricht en/of een WW-uitkering is ontvangen. Worden «flexwerkers» ziek in de periode waarin zij niet werken en ook geen WW-uitkering ontvangen, dan zijn zij niet verzekerd tegen ziekte. Het kabinet zal onderzoeken of het mogelijk is de toegang tot de ZW voor mensen met flexibele dienstverbanden te vergroten. Bijvoorbeeld door de weekverzekering om te zetten in een maandverzekering. Daarbij zal ook worden gekeken naar de positie van de huidige ZW als zodanig waarbij

¹⁴ De Commissie onderzoek sociale zekerheid (Cosz) heeft het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf een onderzoek laten uitvoeren naar de ontwikkelingen op het terrein van flexibilisering en de effecten daarvan op de sociale zekerheid. Dit onderzoek zal binnenkort verschijnen. Tussentijdse resultaten van dit onderzoek zijn voor zover mogelijk al enigszins meegewogen in deze nota.

onderzocht wordt of in deze wet de mogelijkheid moet worden opgenomen om het ziekterisico zelf te dragen.

Is de WW toegesneden op flexibele arbeidsvormen?

Het kabinet heeft geen indicatie dat de toegang tot de WW te nauw is voor «flex-werkers». Uit een evaluatiestudie¹⁵ blijkt dat met de stelselherziening in 1987 de toegang tot de WW juist is verbeterd voor werknemers met een minder regulier arbeidspatroon. Met de wijziging van de WW in maart 1995 is de toegang tot de loongerelateerde WW-uitkering weer vernauwd. De meeste flexibele werknemers blijven wel recht houden op een minimumuitkering van een half jaar. Werknemers die wat langer een flexibele arbeidsrelatie hebben, voldoen evenals reguliere werknemers ook al snel aan de arbeidsverleden-eis waardoor recht op een loongerelateerde uitkering ontstaat. De reden voor de wijziging van de WW was de grote afstand tot de arbeidsmarkt van werknemers die niet aan de referte-eis en de arbeidsverleden-eis voldoen. Een loongerelateerde uitkering is dan voor de inkomenscontinuïteit niet noodzakelijk.

Ondanks deze wijziging is er geen indicatie dat de toegang tot de WW te krap is. Nog steeds wordt beantwoord aan het doel van de wet: het garanderen van inkomenscontinuïteit voor werknemers die daar gezien hun arbeidsverleden recht op hebben. Bovendien is bij de referte-eis en de arbeidsverleden-eis met bijzondere situaties rekening gehouden. Zoals het laten meetellen van zorgjaren in de arbeidsverleden-eis. Indien men in enig jaar over 52 dagen loon ontvangt, telt dat al als een heel jaar voor de arbeidsverleden-eis. De jaren dat men voor kinderen jonger dan zes jaar zorgt, tellen ook mee en de jaren voor de verzorging van kinderen tussen de zes en twaalf jaar tellen voor de helft mee. Wat de hoogte en de duur van de WW-uitkering betreft is er in de huidige WW sprake van opbouwachtige elementen. Naarmate de registratie van het arbeidsverleden vollediger wordt kan op dit punt meer worden aangesloten bij de bedoelingen van de wetgever.

Toch is het noodzakelijk dat steeds gevolgd wordt of er geen groepen werknemers buiten de (loongerelateerde) WW vallen, die daar volgens de doelstelling van de wet wel recht op hebben. Het kabinet wil serieus ingaan op signalen dat groepen werknemers ten onrechte de toegang tot de WW wordt ontzegd als gevolg van de referte-eisen. Het kabinet is dan ook bereid te onderzoeken of groepen werknemers ten onrechte buiten de boot vallen. Daarbij zal het kabinet bekijken of opbouw- en spaar-elementen in de WW beter aansluiten bij de huidige arbeidsmarktsituatie. Uiteraard zonder dat hierdoor het risico-karakter en de beschermingsfunctie van de wet wordt ondergraven. Het kabinet denkt hierbij aan een systeem waarbij de werknemer in *iedere* periode dat hij werkt rechten opbouwt die op het moment dat de werkloosheid intreedt worden aangesproken. Een dergelijk systeem houdt meer rekening met (wisselende) arbeidsposities uit het verleden.

De wenselijkheid van een werkloosheidsregeling met opbouw- en spaarelementen moet worden getoetst aan een aantal criteria. Zo moet de regeling uiteraard goed uitvoerbaar zijn. Daarnaast moet de regeling voldoende garanties bieden dat er alleen gebruik van kan worden gemaakt bij onvrijwillige en niet-verwijtbare werkloosheid. Tot slot zal een nieuwe regeling wezenlijke karakteristieken van de huidige WW moeten bevatten, zoals solidariteit en het garanderen van een tijdelijke loondervingsuitkering.

¹⁵ Besseling, J. J. M. e.a., *Uitkeringsrechten van cliëntgroepen in de Werkloosheidswet*, Vuga, Den Haag, 1996.

Conclusie

Het kabinet zal onderzoeken of de weekverzekering die de ZW nu is, kan worden omgezet in een maandverzekering. Het kabinet heeft geen indicatie dat de toegang tot de WW en de loongerelateerde uitkering momenteel niet in overeenstemming is met de bedoeling van de wet. Het kabinet is bereid te onderzoeken of een WW met opbouw- en spaar-elementen beter aansluit bij de arbeidsmarkt. Het kabinet zal hierover in 1997 rapporteren.

Verwijtbaarheid en passende arbeid bij de WW

De *Werkloosheidswet* bepaalt dat de werknemer door passende arbeid te behouden of te aanvaarden (artikel 24), voorkomt dat hij verwijtbaar werkloos wordt, dan wel werkloos is of blijft. De vraag kan gesteld worden of deze bepalingen voldoende zijn toegesneden op wat hiervoor is gesteld over flexibiliteit.

De begrippen verwijtbaarheid en passende arbeid kunnen in relatie tot flexibiliteit worden gezien op de volgende punten.

Allereerst bij een wisseling van baan. Wanneer een werknemer een vaste baan inruilt voor een tijdelijke en hij vervolgens werkloos wordt, is hij in beginsel verwijtbaar werkloos. Wanneer het echter de bedoeling was dat er na het tijdelijke dienstverband een reguliere arbeidsverhouding tot stand zou komen én er geen sprake is van werkloosheid als gevolg van verwijtbaar disfunctioneren wordt de werkloosheid niet aan de werknemer verweten. Indien er gedurende het tijdelijke dienstverband een nieuw WW-recht wordt opgebouwd (met andere woorden: wanneer wordt voldaan aan de «26 uit 39 weken eis»), heeft de eerdere beëindiging van het vaste dienstverband geen betekenis meer voor de aard van de werkloosheid.

Een tweede punt is de combinatie van arbeid en zorg. Stel dat een werknemer ontslag neemt uit een baan die niet te combineren is met zorg. Of dit onder de term verwijtbare werkloosheid valt, hangt af van het antwoord op de vraag of het ontslag voorkomen had kunnen worden. Voorop dient te staan dat de combinatie van arbeid en zorg mogelijk wordt gemaakt. Dit vraagt een inspanning van werkgever en werknemer. Artikel 4.1 van de *Arbeidstijdenwet* verplicht de werkgever om bij het voeren van zijn algemeen ondernemingsbeleid met betrekking tot arbeids- en rusttijden van de werknemers, voor zover dat redelijkerwijs van hem gevergd kan worden, rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers.

Dit artikel geeft de werknemer geen individueel recht op aangepaste werktijden, maar verplicht de werkgever wel om een weloverwogen afweging te maken tussen de bedrijfsbelangen en de belangen van de werknemers.

De werkgever moet zijn arbeidsorganisatie zo inrichten dat de individuele werknemer in staat is om zorgtaken en arbeid te combineren. En de werknemer moet zijn zorgtaken zo inrichten dat hij zijn arbeid zoveel mogelijk in normale werktijden kan doen. Beiden moeten dus een forse inspanning leveren om de combinatie van arbeid en zorg mogelijk te maken. Spant de werknemer zich onvoldoende in en wordt hij ontslagen dan vervalt zijn recht op een WW-uitkering.

Van de werkloze werknemer mag worden verwacht dat hij voor het verkrijgen van een WW-uitkering zijn zorgtaken zo inricht dat hij beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De werkloze werknemer krijgt hiervoor uiteraard wel de tijd. Binnen een redelijke termijn moet hij duidelijk kunnen maken hoeveel uur per week hij beschikbaar is voor de

arbeidsmarkt. Op dit moment hebben de bedrijfsverenigingen enige beleidsvrijheid in het beoordelen van de WW-rechten van iemand met zorgtaken. Deze beleidsvrijheid wordt ook afgebakend door de jurisprudentie. Hieruit¹⁶ blijkt dat een ontslagname ten behoeve van de zorg niet als verwijtbaar wordt gezien als er een acute noodzaak toe is omdat er binnen redelijke termijn geen goede oplossing voorhanden is.

Er zijn geen indicaties die er op duiden dat gegeven het beleid van de bedrijfsverenigingen en de jurisprudentie de WW onvoldoende rekening houdt met zorgtaken van de werkloze werknemer.

Bij de voorwaarden die gesteld worden aan het behoud van de uitkering is het begrip «passende arbeid» aan de orde. In welke mate kunnen diverse vormen van arbeid onder het begrip passende arbeid worden gebracht? Welke eisen kunnen worden gesteld aan vorm en duur van het contract dat wordt aangeboden? Het kabinet zal zich op dit punt inzicht verschaffen en daarover rapporteren.

Conclusie

Op het punt van het verwijtbaarheids criterium in de WW is er geen indicatie dat er een probleem is in relatie tot flexibele arbeid. Over het begrip passende arbeid zal het kabinet zich beraden.

Verzekerd loon

Werknemersverzekeringen verzekeren tegen loonderving. De loonderving van een flexibele arbeidskracht die werkloos wordt, is echter niet altijd eenvoudig vast te stellen. Onderzocht zal worden of de regelgeving in de sociale zekerheid voldoende rekening houdt met loonbestanddelen, zoals onregelmatigheidstoeslagen, die kenmerkend zijn voor een flexibele arbeidsrelatie. Op basis van een SVr-advies¹⁷ worden mogelijkheden onderzocht voor een herziening van de dagloon-systematiek. Deze herziening zal onder meer inhouden dat het dagloon van werknemers wordt berekend op basis van hun totale verdiensten in het referte-jaar. Door deze keuze worden de gevolgen die de historische dagloonsystematiek heeft voor de verdiensten van personen die tijdens het refertejaar korter zijn gaan werken of demotie hebben gehad pas na één jaar volledig in het dagloon verwerkt. Nadrukkelijk wijst het kabinet erop dat de socialeverzekeringswetten zich kenmerken door een risicostelsel gebaseerd op een eindloon (vaste verdiensten) of gemittigeerd eindloon (wisselende verdiensten). Zonder meer overgaan op een dagloonsystematiek waarbij wordt uitgegaan van het gemiddelde verdiende loon over de afgelopen periode, zou een inbreuk betekenen op het eindloonkarakter van het huidige stelsel. Het kan leiden tot ongewenst lage daglonen voor herintredende vrouwen, schoolverlaters of werknemers die onbetaald verlof hebben genoten. In de in paragraaf 2.7 aangekondigde studie naar demotie en de belemmering in de sfeer van de socialeverzekeringswetten zal hier ook rekening mee worden gehouden.

Conclusie

Binnenkort zal het kabinet een voorstel voor wijziging van de dagloon-systematiek voorleggen aan het TICA. Deze zal het uitvoeringstechnisch toetsen. Dit voorstel gaat uit van het historisch dagloon. Bij de bepaling hiervan wordt rekening gehouden met de specifieke beloningskenmerken van de diverse arbeidsvormen.

¹⁶ CRvB 23 augustus 1994, WW 1993/352, RSV 1995/75

¹⁷ SVr-advies, herziening dagloonsystematiek, Zoetermeer, december 1994

Toegang tot de pensioenregelingen

Het uitsluiten van werknemers met een flexibel arbeidscontract van deelname aan pensioenregelingen is mogelijk door er categorale uitsluitingsbepalingen in op te nemen. In de praktijk worden flexibele arbeidskrachten uitgesloten door als voorwaarde voor deelname aan de pensioenregeling te stellen dat er sprake moet zijn van een vast dienstverband of doordat er een wachttijd van bijvoorbeeld een jaar wordt gehanteerd.

In de Pensioennota¹⁸ heeft het kabinet de sociale partners opgeroepen om deze zogenaamde categorale uitsluitingsbepalingen zoveel mogelijk weg te nemen. De Stichting van de Arbeid (STAR) heeft in augustus 1992 aanbevolen bedrijven of personen zonder pensioenregeling onder een pensioenregeling te brengen. Partijen werden opgeroepen bestaande uitsluitingsgronden te schrappen en na te gaan of toetredingsdrempels kunnen worden verlaagd of afgeschaft. Op dit moment wordt geëvalueerd hoe deze oproep in de praktijk heeft uitgepakt. Deze evaluatie zal voor de zomer van 1997 zijn afgerond.

Tijdens de behandeling van de wet eerste fase Pensioennota¹⁹ wilde de Kamer dat werknemers die een dienstverband van langer dan een half jaar hebben toegang zouden krijgen tot pensioenregelingen. Het kabinet heeft toen aangegeven de evaluatie van de STAR te willen afwachten. Het kabinet zal mede op basis van de resultaten die voortvloeien uit de evaluatie van de STAR in het kader van het witte vlekkenonderzoek tot nadere besluitvorming op dit punt komen. Gezien de ontwikkelingen rond de flexibilisering van de arbeidsmarkt kan worden overwogen werknemers met een contract van minimaal drie maanden toegang te geven tot de pensioenregelingen. Een aandachtspunt daarbij is de administratiekosten die relatief hoog zijn door het grote aantal mutaties.

Conclusie

Het uitsluiten van flexibele werknemers van de pensioenregelingen is ongewenst. Het kabinet zal na voltooiing van de evaluatie van de STAR tot besluitvorming overgaan.

2.9. Verlof en sociale zekerheid

In de nota *Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg, investeren in verlof*²⁰ en de adviesaanvraag aan de STAR over deze nota behandelt het kabinet de wenselijkheid verlofregelingen te verruimen en te flexibiliseren. In de nota stelt het kabinet dat werknemers met zorgtaken vaak een combinatie van faciliteiten nodig hebben en gebruiken. Zoals de STAR²¹ heeft geschetst, vergt arbeid op maat zowel structurele aanpassing van de arbeidsduur als incidentele voorzieningen in de arbeidsvoorwaarden, waartoe de verschillende vormen van verlof kunnen worden gerekend.

Op een fors aantal terreinen is sedert het verschijnen van de nota in juni 1995 reeds beleid gemaakt of zijn studies naar mogelijkheden tot nieuw beleid gestart. Zo ligt er nu het wetsvoorstel tot aanpassing van de wettelijke regeling voor ouderschapsverlof en is de wettelijke basis van het calamiteitenverlof explicieter gemaakt.

Het kabinet heeft de SER advies gevraagd over de wijziging van de vakantiewetgeving.

Daarnaast heeft het kabinet de STAR eind mei 1996 advies gevraagd over uitbreiding en vernieuwing van vormen van verlof.

¹⁸ Kamerstukken II, 1990–1991, 22 167

¹⁹ Kamerstukken II, 1993–1994, 23 123

²⁰ Kamerstukken II 1994/95, 24 332, nr. 2

²¹ Zie «Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen», 1 september 1993

De sociale zekerheid mag geen hindernis zijn voor werknemers en werkgevers om tot afspraken over (on)betaald verlof te komen. Er is geïnventariseerd welke belemmeringen er liggen en hoe deze – voor een periode van maximaal een half jaar – kunnen worden weggenomen.

Een werknemer die geen arbeid verricht en minder dan de helft van het loon ontvangt, heeft voor de ZW en de WAO geen dienstbetrekking. Deze verzekeringen en ook de ZFW vervallen daardoor. Bij bijzonder verlof (zoals studieverlof, ouderschapsverlof) korter dan een maand, blijven de verzekeringen wel gelden. Bij onbetaald bijzonder verlof is de werknemer dus nog een maand verzekerd. Daarna vervalt de verzekering tegen inkomstenderving door arbeidsongeschiktheid of ziekte. Maar omdat de werknemer bij onbetaald verlof uiteraard geen inkomen ontvangt en dus ook geen inkomsten kan *derven*, is er geen aanleiding voor het verstrekken van uitkeringen gedurende de verlofperiode. Het onverzekerd zijn voor de WAO en de ZW is in dit geval dus geen probleem.

Ook verliezen werknemers die langer dan een maand met onbetaald verlof zijn hun verzekering via de ZFW. Deze belemmering zou verdwijnen als de werknemer in dat geval toch bij het ziekenfonds verzekerd blijft. Onderzocht moet worden hoe dan de financiering van die ziekenfondsverzekering kan worden geregeld.

Een belemmering is verder dat onbetaald verlof het recht op en de hoogte van de ZW-, WW- en WAO-uitkeringen *na afloop* van het verlof beïnvloedt. Het kabinet meent dat dit knelpunt moet worden weggenomen en zal binnenkort in een nota aan de Tweede Kamer aangeven hoe dit moet gebeuren.

Het opnemen van (on)betaald verlof kan ook gevolgen hebben voor het aanvullend pensioen (zoals de dekking van het arbeidsongeschiktheids- en overlijdensrisico en de voortzetting van de pensioenopbouw).

Pensioen kan worden beschouwd als uitgesteld loon voor het verrichten van arbeid. Het opnemen van (langdurig) verlof heeft daarom invloed op de pensioenaanspraken. In de meeste pensioenregelingen wordt de hoogte van pensioenaanspraken bepaald door het salaris en de diensttijd. De gevolgen voor de opbouw van het ouderdomspensioen zijn beperkt als de verlofperiode in verhouding tot de totale diensttijd kort is. Voor de dekking van het nabestaanden- en/of invaliditeitspensioen zijn de consequenties veel groter bij overlijden of als invaliditeit intreedt tijdens de verlofperiode.

In 1995 heeft het kabinet advies gevraagd aan de STAR over het kabinetsvoorstel voor een wettelijk recht op dekking, voor eigen rekening van de deelnemer, van de arbeidsongeschiktheids- en overlijdensrisico's tijdens ouderschapsverlof. Het kabinet vond tevens een wettelijk recht op voortzetting van het ouderdomspensioen bij dit verlof voor de hand liggen. Voor andere verlofregelingen zouden vergelijkbare rechten moeten gelden.

De STAR adviseerde op 27 oktober 1995 alleen bij zwaarwegende redenen regels te stellen op het terrein van de aanvullende pensioenen. En zwaarwegende redenen om dit te doen waren er niet. De STAR riep de partners wel op, daar waar dat nog niet gebeurd is, een regeling te treffen voor voortzetting van de volledige dekking van het arbeidsongeschiktheids- en overlijdensrisico.

Overheid en sociale partners hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid, en voor de aanvullende pensioenen betekent dat dat sociale

partners zelf de voorzieningen regelen. De overheid heeft echter wel tot taak om voorwaarden te scheppen die deelname bevorderen. Het kabinet vindt het onwenselijk als het arbeidsongeschiktheidspensioen van deelnemers drastisch verlaagd wordt als zij tijdens onbetaald verlof arbeidsongeschikt zouden raken. Hetzelfde geldt voor het overlijdensrisico.

Het kabinet hecht groot belang aan het wegnemen van belemmeringen bij het opnemen van verlof. Als sociale partners er niet in slagen dit soort belemmeringen in de pensioenregelingen weg te nemen, wil het kabinet tot regelgeving overgaan. Daarbij valt te denken aan een wettelijke verplichting om deelnemers aan een pensioenregeling voor eigen rekening een minimumregeling te bieden voor de dekking van het arbeidsongeschiktheids- en overlijdensrisico. Vanzelfsprekend zal de verlofperiode waarbinnen de dekking en opbouw door kunnen lopen, moeten worden gemaximeerd (bijvoorbeeld tot een jaar).

Conclusie

Het opnemen van (on)betaald verlof kan de uitkeringsrechten van de werknemer nadelig beïnvloeden. Het kabinet ontwikkelt beleidsvoorstellen om dit tegen te gaan. Zo onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om gedurende de verlofperiode voor het ziekenfonds verzekerd te blijven. Binnenkort komt het kabinet met een nota waarin het aangeeft hoe de negatieve doorwerking van verlof op de ZW, de WW en de WAO kan worden weggenomen. Het kabinet overweegt regelgeving op dit gebied als de sociale partners niet zelf de belemmeringen in de pensioenregelingen voor het opnemen van (on)betaald verlof wegnemen.

3. DE TOEKOMST VAN DE OUDEDAGSVORZIENING

3.1. Inleiding

Het kabinet meent dat de AOW als basispensioen moet worden gewaarborgd. Hieronder wordt verstaan: een volgens de *Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid* (WKA) jaarlijks aangepast, welvaartsvast en inkomensonafhankelijk AOW-pensioen. Het kabinet komt hiermee tegemoet aan de behoefte van de samenleving aan solidariteit tussen en binnen generaties.

De laatste jaren is veel onderzoek gedaan naar de financiering van de oudedagsvoorziening. In bijlage 2 zijn wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten geconfronteerd met de analyses van het kabinet. Op basis hiervan concludeert het kabinet dat het mogelijk moet zijn de AOW ook op de lange termijn via het minimumloon aan de contractlonen te koppelen.

In de komende veertig jaar zal het aantal AOW-gerechtigden naar verwachting verdubbelen van twee miljoen tot ongeveer vier miljoen. Het aandeel 65-plussers in de bevolking neemt toe van 13 procent in 1995 tot 23 procent in 2035. Uit de analyses blijkt dat desondanks de AOW-uitgaven als percentage van het nationaal inkomen²² relatief beperkt zullen stijgen. Doordat het AOW-pensioen is gekoppeld aan de contractlonen blijft het iets achter bij de ontwikkeling van de verdiende lonen. Bovendien werkt in de systematiek van de netto-nettokoppeling²³ een hogere AOW-premie – dus een lager netto loon – door in het AOW-pensioen. Niet alleen de groei van de nettolonen maar ook die van het AOW-pensioen blijft daardoor achter bij de groei van het BBP. Tot slot mag worden uitgegaan van een toename van de arbeidsparticipatie, wat ook leidt tot groei van het draagvlak. Verdubbeling van het aantal AOW-ers leidt daardoor niet tot een verdubbeling van de AOW-lasten als percentage van het BBP.

In de bijlage²⁴ wordt berekend dat de AOW-lasten in veertig jaar met 1 à 2 procent van het BBP stijgen.

Het belang van een goede oudedagsvoorziening rechtvaardigt deze uitgavenstijging. Deze extra last kán worden gedragen als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats moet de arbeidsdeelname de komende decennia toenemen vooral ook door meer oudere werknemers in het arbeidsproces te houden. Daarnaast moet het beroep op regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid dalen, waardoor het draagvlak voor de financiering van de oudedagsvoorziening groter wordt. Een derde randvoorwaarde is zodanige vermindering van het financieringstekort en de staatsschuld dat de rentelasten als percentage van het BBP kunnen dalen. Het vrijgekomen geld zou kunnen worden benut voor de financiering van de vergrijzing. Dit kabinet en ook volgende kabinetten moeten zich inspannen om deze randvoorwaarden te vervullen.

Wel is de aanpassing van de financieringsstructuur van de AOW gewenst. Doordat het aantal premiebetalers geleidelijk zal afnemen, zal het premiepercentage de komende decennia fors stijgen. Maatregelen in het verleden, zoals de Oort-operatie, hebben de grondslag voor de AOW versmald. Bij de Oort-operatie werd de premiegrens voor de volksverzekeringen van 65 900 gulden per jaar teruggebracht tot 42 123 gulden per jaar. Bovendien werd een heffingsvrije voet geïntroduceerd. Ook heeft de Oort-operatie ervoor gezorgd dat de schijflengten jaarlijks worden gekoppeld aan de inflatie. Hierdoor zullen de AOW-lasten als percentage van de *premiegrondslag* verdubbelen en derhalve een steeds eenzijdiger druk leggen op de arbeidskosten van mensen beneden de 65 jaar. In de

²² Hierna te definiëren als bruto binnenlands product (BBP)

²³ De netto-nettokoppeling houdt in dat de netto-AOW-pensioen is gekoppeld aan het netto-minimumloon.

²⁴ Bijlage 2, tabel 5

becijferingen in de bijlage stijgt het AOW-premiepercentage van 14,6 procent in 1995 tot rond de 30 procent in 2035. Het kabinet wil maatregelen nemen om te voorkomen dat de AOW-premie moet stijgen.

Ook de kosten van de aanvullende pensioenen en de kosten van verzorging en verpleging nemen toe door de vergrijzing. Of dit leidt tot premiestijgingen en hoe hoog deze zullen zijn, is moeilijker te voorspellen dan bij de AOW. Bij de aanvullende pensioenen zijn de prognoses afhankelijk van veronderstellingen over de ontwikkelingen van lonen en rendementen en van het indexeringsbeleid van pensioenfondsen. De prognoses worden daardoor onzeker. Maar bij loongeïndexeerde pensioenen moet rekening worden gehouden met forse premiestijgingen. Dit zal een groter beslag leggen op de loonruimte met het risico dat de loonkosten toenemen, waardoor de werkloosheid stijgt en het draagvlak voor de financiering van de oudedagsvoorziening afneemt. Dit blijkt niet zonder gevolgen te blijven voor de opbouw van de aanvullende pensioenen.

Ook de ontwikkelingen in de zorgsector zijn moeilijk te voorspellen. Doordat 65-plussers meebetalen aan de AWBZ vormt het draagvlak bij de AWBZ-uitgaven een minder groot probleem dan bij de AOW. Dit betekent echter niet dat stijging van AWBZ-uitgaven geen probleem kan vormen (zie bijlage 2).

3.2. De AOW: een volwaardig basispensioen

Een volwaardig AOW-basispensioen is maatschappelijk wenselijk. In een moderne samenleving moeten burgers een waardige oude dag tegemoet kunnen zien. Een volwaardig basispensioen is noodzakelijk omdat ook in de toekomst grote groepen mensen geen of een onvoldoende aanvullend pensioen zullen hebben. Een volwaardige AOW is ook op lange termijn betaalbaar. Er is dus geen reden om af te wijken van het uitgangspunt van de WKA om de AOW aan het minimumloon en langs die weg aan de contractlonen te koppelen. Uiteraard moet de beleidsruimte blijven bestaan om daarvan af te wijken: in negatieve zin als de lonen onverantwoord groeien of als het aantal uitkeringsgerechtigden onverantwoord stijgt (overschrijding van de norm voor de *i/a*-verhouding); in positieve zin als de inkomensverhoudingen daartoe noodzaken en de economische situatie het toelaat.

De beste methode om de koppeling veilig te stellen is ervoor zorgen dat het aantal werkenden stijgt ten opzichte van het aantal niet-werkenden. Dit kan gebeuren door het stimuleren van de groei van de werkgelegenheid en het beperken van het beroep op de sociale zekerheid. De reeds ingezette maatregelen rond de WAO, ZW en ANW dragen hieraan bij. Door omzetting van de VUT in flexibele pensioenregelingen kan de uitstoot van oudere werknemers worden teruggedrongen.

De gemiddelde levensverwachting stijgt voortdurend. Deze tendens zet zich waarschijnlijk voort. Hierdoor en doordat hun gezondheid vaak nog goed is zijn steeds meer ouderen maatschappelijk actief. Maar door de vaste AOW leeftijd van 65 jaar zijn zij vaak actief *buiten* een betaalde baan. Het verschijnsel van een toenemend aantal ouderen, dat gemiddeld ook langer leeft, wordt aangeduid met de term dubbele vergrijzing. Hierdoor stijgen de AOW-lasten dus *nóg* sterker. Een voor de hand liggende mogelijkheid om deze uitgaven te beperken lijkt het verhogen van de AOW-gerechtigde leeftijd. In een aantal landen gebeurt dit nu. Het kabinet ziet echter geen zwaarwegende redenen om een verhoging van de AOW-leeftijd te overwegen. Bovendien zou dat op dit moment niet effectief zijn. De arbeidsparticipatie van 55 tot 65-jarigen is immers gering en de uitkeringsregelingen waarvan deze leeftijdsgroep vaak gebruik

maakt (WAO, WW en VUT) kennen gemiddeld een hoger uitkeringsniveau dan de AOW. Bevordering van de arbeidsdeelname van 55 tot 65-jarigen heeft daarom nu de prioriteit.

Wel bezint het kabinet zich op het introduceren van enige vrijheid bij het bepalen van de AOW-leeftijd.

Het kabinet denkt hierbij niet aan een *verlaging* van de AOW-leeftijd. Dit strookt immers niet met het streven van het kabinet de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Als de AOW-leeftijd zou dalen, zou ook het AOW-pensioen moeten worden verlaagd. Dan zou het dus onvoldoende bestaanszekerheid bieden. Het kabinet zal wel onderzoeken onder welke voorwaarden het AOW-pensioen pas op latere leeftijd kan worden uitgekeerd, als de AOW-gerechtigde dit wenst. Op die manier zou dan een hoger AOW-pensioen worden verkregen.

Het proces van individualisering zal zich de komende decennia voortzetten. Met de invoering van de verzelfstandigde AOW in 1985 en het afschaffen van de partnertoeslag met ingang van het jaar 2015 is een aantal belangrijke stappen op het terrein van de verzelfstandiging gezet die een matigende op de AOW-uitgaven zullen temperen.

3.3. De AOW: naar een rechtvaardige financiering

De AOW-premie zal de komende decennia waarschijnlijk fors stijgen. Dit komt omdat de grondslag voor de heffing steeds smaller is geworden. Oorzaken hiervan zijn: wijzigingen in de gehanteerde fiscale systematiek (de operatie Oort) en de vormgeving van het inkomensbeleid²⁵. Afhankelijk van de ontwikkeling van lonen en prijzen in de toekomst zou de groei van de heffingsgrondslag kunnen achterblijven bij de groei van de uitgaven. Oorzaak hiervan is dat de lengte van de eerste belastingschijf wordt geïndexeerd aan de prijsontwikkeling terwijl de uitgaven voor de AOW zijn gerelateerd aan de lonen. Ook de toename van 65-plussers (die geen AOW-premie betalen) en de voorziene stijging van de (aftrekbare) premies voor aanvullende pensioenregelingen, leiden in de toekomst tot een smaller draagvlak en daarmee tot stijging van het AOW-premiepercentage. Overigens is er bij een toename van het aantal 65-plussers met een aanvullend pensioen wel sprake van een toename van de belastingopbrengsten.

Dit illustreert dat de AOW op dit moment geen stabiel financieringssysteem kent en bovendien een toenemende druk op de werkgelegenheid legt. Dit roept de vraag op hoe het draagvlak van de AOW moet worden verbreed. Adviesorganen en maatschappelijke organisaties hebben in het afgelopen decennium een groot aantal voorstellen hiertoe gedaan. Hieronder wordt een aantal daarvan kort besproken.

Een mogelijkheid voor verbreding van het draagvlak is invoering van een andere indexeringssystematiek voor de eerste schijf in de inkomstenbelasting. Met een indexeringssystematiek die de ontwikkeling van de contractlonen volgt zou de grondslag van de AOW effectief worden versterkt. Vóór de Oort-operatie werd de AOW-premiegrens jaarlijks verhoogd met de ontwikkeling van de contractlonen. Thans wordt de premiegrens gevormd door het einde van de eerste schijf van de loon- en inkomensheffing. De lengte van de eerste schijf wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie. Als de lonen gedurende lange tijd harder stijgen dan de prijzen, dan valt een steeds groter deel van de loonstijging buiten de eerste belastingschijf. De ontwikkeling van de loongerelateerde premie-uitgaven en die van de deels prijsgerelateerde premie-inkomsten gaan dan steeds verder uit elkaar lopen, waardoor het premiepercentage stijgt. Voor de overheid staan daar extra belastinginkomsten tegenover vanwege de lagere aangrijpingspunten van de twee volgende schijven. Bij

²⁵ Zie de bijlage bij de *Miljoenennota 1997* inzake de grondslagversmalling.

aanpassing van de lengte van de eerste schijf aan de contractlonen, of aan de resultaten van de WKA²⁶, treden beide effecten niet of in mindere mate op. Het kabinet staat positief tegenover deze optie en zal bezien hoe deze zijn beslag kan krijgen. Daarbij geldt als voorwaarde dat aan de uit het regeerakkoord voortvloeiende inkomenspolitieke randvoorwaarden kan worden voldaan.

Een andere manier om de grondslag voor de financiering van de AOW te verbreden is het heffen van premie over inkomen in de tweede en eventueel de derde schijf. In dat geval gaan premiebetaling en uitkeringsrecht zeer ver uiteenlopen. Het AOW-pensioen is immers een minimumpensioen en hierbij past geen ongelimiteerde premieplicht. Deze variant heeft daarom niet de voorkeur van het kabinet.

Aanvullende pensioenen en de AOW hebben hetzelfde doel: het bieden van een oudedagsvoorziening. Dat is een reden om de financiering van deze voorzieningen in onderlinge samenhang te bezien. Beperking van het niveau van aanvullende pensioenen leidt tot vermindering van de omvang van de aftrekbare pensioenpremies. Dit vergroot de heffingsgrondslag voor de AOW en biedt meer ruimte voor indexering van de AOW. Op het beleid voor de aanvullende pensioenen wordt in paragraaf 3.4 ingegaan.

Vorming van een schommelfonds²⁷ leidt niet tot een breder draagvlak voor premieheffing. Wel biedt een zo'n fonds de mogelijkheid de AOW-lasten in de tijd te spreiden. Dit kan zinvol zijn als de economische groei op termijn onvoldoende is voor de financiering van de AOW. Hiervoor is al aangegeven dat de hoogte van het BBP naar verwachting toereikend zal blijven voor het financieren van de AOW. Een nadeel van het schommelfonds is dat het op korte termijn verhoging van de AOW-premie vergt met negatieve effecten op de werkgelegenheid. Het te hoog vaststellen van de AOW-premie is slecht voor de werkgelegenheid. Het kabinet is hiervan dan ook geen voorstander.

Het kabinet wil in elk geval een bovengrens aan het AOW-premiepercentage stellen. Om de financiering van de AOW veilig te stellen is het in deze optie wel nodig wettelijk vast te leggen dat de premie niet meer zal bedragen dan het overeengekomen maximumpercentage en dat naarmate de premieopbrengsten achterblijven bij de lasten, het Algemeen Ouderdomsfonds wordt aangevuld met rijksbijdragen. Door de premiefinanciering op zich te handhaven blijft het verzekeringskarakter van de AOW behouden. Wanneer de noodzaak tot aanvulling met een rijksbijdrage zich voordoet zal het kabinet moeten bezien waaruit die bijdrage moet worden gefinancierd. Bij een beheerste ontwikkeling van de rijksuitgaven is dit mogelijk zonder verhoging van belastingtarieven. Een daling van de rentelasten (als %BBP) en een verhoging van de arbeidsparticipatie kan daaraan dienstig zijn.

3.4. Aanvullende pensioenen

Met zijn voorstellen voor de AOW wil het kabinet de basisvoorziening voor de oude dag naar de toekomst toe zeker stellen. Van een volwaardige oudedagsvoorziening is echter pas sprake bij een goed stelsel van aanvullende pensioenen. In de na-oorlogse periode is in Nederland door werkgevers en werknemers een aanvullend pensioenstelsel tot stand gebracht dat zijn weerga niet kent. Het totaal van AOW en collectief aanvullend pensioen zorgt ervoor dat voor het merendeel van de werknemers bij een volledige opbouw van 40 jaar de bestedingsmogelijkheden bij pensionering nagenoeg intact blijven. Vanwege de zekerheid die collectieve aanvullende pensioenen bieden, verdienen zij onverminderd de ondersteuning van de overheid.

²⁶ Indexering van de lengte van de eerste schijf volgens de WKA-aanpassing heeft het effect dat als voor de koppeling van de uitkeringen gebruik wordt gemaakt van de afwijkingmogelijkheid van de WKA, en de uitkeringen worden bevroren, dit ook voor de lengte van de eerste schijf geldt.

²⁷ Een schommelfonds houdt in dat uit extra heffingen een fonds wordt gevormd waarmee extra uitgaven in de toekomst kunnen worden opgevangen.

Tegelijkertijd doet zich de vraag voor of het huidige pensioenstelsel wel volledig is toegesneden op toekomstige ontwikkelingen. Bij ongewijzigd beleid en loongeïndexeerde pensioenen op basis van het eindloon bestaat het risico dat de kosten van de aanvullende pensioenen de komende decennia mede vanwege de vergrijzing fors oplopen. Zowel de commissie-Drees als de WRR voorspellen op de lange termijn een verdubbeling van de pensioenpremie als percentage van het brutoloon²⁸. De betaalbaarheid van de aanvullende pensioenen legt naar het oordeel van het kabinet dan ook een toenemende druk op de arbeidskosten. Uiteindelijk kan dit ten koste gaan van de groei van de werkgelegenheid.

Wanneer het collectief opgebouwde aanvullende pensioen wordt gezien in samenhang met particulier getroffen voorzieningen, stelt het kabinet vast dat een categorie ouderen naast een goed aanvullend pensioen ook nog aanvullende lijfrente-uitkeringen ontvangt. De omvang van deze groep zal de komende decennia toenemen vanwege de rijping van de pensioenregelingen en het afnemen van pensioenbreukeffecten. Daartegenover staat een categorie ouderen die vanwege de witte en grijze vlekken in de pensioensector niet of nauwelijks aanvullend pensioen heeft opgebouwd. Het kabinet wil dat hierin in de toekomst meer evenwicht komt en stelt zich daarbij voor in overleg met de sociale partners te treden en daarbij alle relevante elementen aan de orde te laten komen.

Bij veel CAO-partijen staat modernisering van de pensioenregeling op de agenda. Door uitvoering van de voorstellen van de werkgroep Witteveen²⁹ en invoering van een nieuw, flexibeler begrip pensioen-toezegging schept de overheid meer ruimte in het pensioenstelsel voor flexibilisering en vergroting van keuzevrijheid. Invulling daarvan is een taak van de primair verantwoordelijken, de sociale partners.

In het licht van de vergrijzingsproblematiek heeft het kabinet gezien hoe, met inachtneming van de voorstellen van de Stichting van de Arbeid over de verplichte deelneming in bedrijfspensioenfondsen (de verplichtstelling) en behoud van de flexibiliteit van de aanbevelingen van de werkgroep Witteveen, kan worden bevorderd dat de kosten voor het collectief op te bouwen aanvullende pensioen worden verlaagd. Ook vindt het kabinet een vergroting van de individuele keuzevrijheid binnen de collectieve pensioenregelingen en behoud of zelfs versterking van de aanvullende pensioendekking waar nodig belangrijk. Het kabinet wil deze doelstellingen bereiken door de totstandkoming van middel-loonregelingen te bevorderen en de grijze en witte vlekken terug te dringen. Uitgangspunt daarbij blijft de instandhouding van de driepijlerstructuur van het Nederlandse pensioenstelsel: de eerste pijler de wettelijk geregelde basispensioenen, de tweede pijler pensioenvoorzieningen in het kader van de arbeidsverhouding en de derde pijler de particulier te treffen individuele voorzieningen.

Een geleidelijke verschuiving van eindloon- naar middelloonregelingen zal een gunstige invloed op de loonkosten kunnen hebben³⁰. Daarmee kan op termijn de werkgelegenheidsgroei worden bevorderd. Omdat promotieverhogingen bij die regelingen niet doorwerken in de pensioenopbouw over achterliggende jaren, worden bovendien de omslag-elementen in de financiering teruggebracht waardoor ze beter bestand zijn tegen de vergrijzing. Bij middelloonregelingen bestaat voorts een meer directe relatie tussen de betaalde premie en de verkregen rechten, waardoor het pensioenresultaat in een dergelijk systeem beter het feitelijke loopbaanpatroon van de individuele deelnemers weerspiegelt. Voor werknemers met een normaal loopbaanverloop zal het gemiddelde loon over de loopbaan doorgaans niet veel minder zijn dan het eindloon, zodat de effecten op het pensioen relatief beperkt zullen zijn. Voor mensen

²⁸ Voor een uitgebreide verkenning van de ontwikkeling van pensioenkosten in de toekomst bij ongewijzigd beleid zie bijlage 2, paragraaf 7.

²⁹ Rapport van de werkgroep fiscale behandeling pensioenen, Ministerie van Financiën, 1995.

³⁰ Op basis van indicatieve berekeningen schat het CPB de kosten van een middelloonstelsel op langere termijn circa 20 procent lager dan een eindloonsysteem.

met een steil carrièrerolloop – met name aan het einde van de loopbaan – ligt dat anders, omdat er bij een middelloonsysteem geen solidariteit is van werknemers met een normaal loopbaanverloop met de late en lange carrièremakers.

Het kabinet wil de overgang op middelloonregelingen bevorderen met de hem ten dienste staande instrumenten, te weten de verplichtstelling en de fiscale behandeling. Het collectief op te bouwen pensioen zou dan niet langer fiscaal gefacilieerd worden uitgaande van 70 procent eindloon, maar van 70 procent middelloon. Conform de voorstellen van de werkgroep Witteveen wordt daarbij uitgegaan van een opbouwperiode van minimaal 35 jaar. Uiteraard blijven over voorgaande jaren opgebouwde aanspraken volgens het eindloonregime gehandhaafd.

Tegelijkertijd met de aftopping van de fiscale behandeling tot 70 procent middelloon wil het kabinet ook komen tot een gelijke beperking van het maximale niveau van de verplichtstelling. Vanuit het oogpunt van versobering en keuzevrijheid zijn er daarnaast goede argumenten om in overweging te nemen de materiële werkingsfeer van de verplichtstelling te begrenzen tot aan het maximum-dagloon van de werknemersverzekeringen.

Individuele aanvullingen op het collectief opgebouwde pensioen, bijvoorbeeld voor mensen met een verwacht steil carrièrerolloop, zijn in de tweede en derde pijler mogelijk. Het kabinet acht het van belang dat individuele keuzemogelijkheden tot aanvulling voor eigen rekening ook bij de pensioenuitvoerders mogelijk worden gemaakt, zowel binnen de verplichtstelling als binnen de andere collectieve regelingen. Zo zal desgewenst individueel bij een langere arbeidsperiode dan 35 jaar, bijvoorbeeld 40 jaar, een hoger pensioen dan 70 procent middelloon bereikbaar zijn. Voor de fiscale faciiliëring van individuele aanvullingen voor eigen rekening op het collectief op te bouwen pensioen van maximaal 70 procent middelloon biedt het lijfrenteregime ruime mogelijkheden.

Het kabinet neemt aan dat het totale voorgestelde regime toereikend is om ook binnen collectieve pensioenregelingen een goed pensioen op te bouwen dat meer op maat kan worden gesneden per individu. Het zal met de sociale partners in overleg treden over deze voornemens. Bij dat overleg zullen de noodzakelijke overgangstermijnen aan de orde zijn. De mogelijkheden voor sociale partners om andersoortige regelingen af te spreken kunnen daarbij eveneens worden betrokken indien ze voor het collectief op te bouwen deel ook op langere termijn voldoen aan dezelfde voorwaarden van financierbaarheid en kosten.

Modernisering van pensioenregelingen via herverdeling is wenselijk om pensioenregelingen zonder kostenverhogingen toe te snijden op de situatie van alleenstaanden en tweeverdieners. De discussie richt zich op het nabestaandenpensioen en de franchise gebaseerd op de dubbele AOW. Door die relatief hoge franchise bouwen alleenstaanden en tweeverdieners geen toereikend pensioen op. In de Pensioen- en spaarfondsenwet is voor werknemers het recht vastgelegd om vanaf 2000 in plaats van een nabestaandenpensioen te kiezen voor een hoger of eerder ingaand ouderdompensioen. Er zijn voor sociale partners mogelijkheden om de problemen in samenhang op te lossen zonder kostengevolgen. Te denken valt aan het vervangen van het collectief recht op nabestaandenpensioen door een keuzemogelijkheid tussen hetzij een recht op nabestaandenpensioen in combinatie met een hoge franchise voor het ouderdompensioen, hetzij een lagere franchise en geen recht op nabestaandenpensioen.

Voor de langere termijn staat het kabinet een pensioenstelsel voor ogen waarin enerzijds werknemers niet gehouden worden om collectief een hoger aanvullend pensioen op te bouwen dan in hun situatie wenselijk is, terwijl anderzijds naast dat collectief opgebouwde pensioen voldoende mogelijkheden moeten zijn voor fiscale facilitering van individuele aanvullingen al dan niet bij de uitvoerders van de collectieve regelingen. Het kabinet denkt ook aan een pensioenstelsel waarbij zo mogelijk alle werknemers in de gelegenheid worden gesteld een aanvullend pensioen op te bouwen. Al eerder is het standpunt ingenomen dat het de inspanningen van de sociale partners tot het slechten of verlagen van toetredingsdrempels nauwgezet zal volgen. Het kabinet zal op korte termijn bezien welke mogelijkheden er zijn om de witte vlekken verder terug te dringen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een verbetering van de pensioenpositie van mensen met flexibele arbeidsrelaties. Aan de hand van de resultaten van het thans in uitvoering zijnde evaluatieonderzoek, zal het kabinet zich beraden op de gevolgtrekkingen daarvan.

3.5. Conclusies

AOW

Behoud van een volwaardig AOW-basispensioen is wenselijk en mogelijk. Door de toenemende vergrijzing stijgen de AOW-lasten. Naarmate het beleid voor vergroting van de arbeidsparticipatie succesvoller is, dalen de overige sociale premies en ontstaat ruimte voor de financiering van de AOW. Ook een verdere terugdringing van het financieringstekort en de staatsschuld biedt mogelijkheden om de oplopende kosten van de vergrijzing op te vangen.

De AOW wordt nu zo gefinancierd dat bij toename van het aantal ouderen de grondslag van de financiering kleiner wordt. In dit hoofdstuk is bekeken hoe deze afkalving van het draagvlak voorkomen kan worden. Daarvoor zijn verschillende manieren, maar of ze uitvoerbaar zijn, hangt onder meer af van de gevolgen ervan voor het inkomen van verschillende groepen burgers. In ieder geval wil het kabinet een heldere doelstelling formuleren voor de toekomstige financiering van de AOW. De bovengrens van het totale heffingspercentage in de eerste schijf, en het tarief van de tweede en derde schijf, zijn politiek bepaald en zijn, gezien de wenselijkheid om met de belastingtarieven internationaal niet teveel uit de pas te lopen, als een vast gegeven te beschouwen.

Het kabinet vindt het om die reden ook wenselijk om een bovengrens voor het premiepercentage voor de AOW te formuleren. Het AOW-premiepercentage voor 1996 dient daartoe als richtsnoer. Met een aanvullende bijdrage in het Algemeen Ouderdomsfonds blijft de AOW op peil.

Het kabinet start binnenkort met de voorbereiding van de wet waarin het bovenstaande wordt vastgelegd. Daarnaast staat het kabinet in beginsel positief tegenover een andere manier van indexeren van de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Het kabinet zal bezien hoe dit andere indexatiemechanisme zijn beslag kan krijgen. Daarbij geldt als voorwaarde dat aan de uit het regeerakkoord voortvloeiende inkomenspolitieke randvoorwaarden kan worden voldaan.

Tot slot zal het kabinet onderzoeken onder welke voorwaarden het AOW-pensioen pas op latere leeftijd kan worden uitgekeerd, als de AOW-gerechtigde dit wenst.

Aanvullende pensioenen

Het kabinet hecht grote waarde aan een goed stelsel van aanvullende pensioenen naast de AOW als basispensioen. Bij de voor de meeste werknemers op dit moment geldende eindloonregelingen bestaat echter

het gevaar dat, de premies de komende decennia fors zullen gaan oplopen. De arbeidskosten dreigen hierdoor te stijgen, waardoor de werkgelegenheidsgroei onder druk komt te staan. Daar bevordering van de werkgelegenheid een van de hoogste prioriteiten heeft, wil het kabinet stimuleren dat de kosten van de aanvullende pensioenen worden teruggedrongen. De instrumenten die haar daarvoor ter beschikking staan, de verplichting tot deelname aan bedrijfspensioenfondsen en de fiscale facilitatie van pensioenopbouw wil het kabinet daartoe inzetten. Gedacht wordt aan het beperken van de verplichtstelling en de fiscale facilitatie tot 70 procent middelloon op te bouwen in minimaal 35 jaar. Voorts zijn er, met het oog op versoering, goede argumenten om verplichtstelling van bedrijfspensioenfondsen eveneens te beperken tot het niveau van het maximum-dagloon van de werknemersverzekeringen. Door de collectieve pensioenregelingen te beperken ontstaat voor werkgevers en burgers meer ruimte om eventueel aanvullingen te plegen. Het kabinet zal over de voornemens met de sociale partners in overleg treden.

Inhoudsopgave

	Pagina:
Bijlage 1. Huidige en toekomstige (in)activiteit	36
1. Arbeidsparticipatie	36
2. Het beroep op de sociale zekerheid	38
2.1. Werkgelegenheid en werkloosheid	39
2.2. Arbeidsongeschiktheid	39
2.3. Ouderen en het beroep op de sociale zekerheid	40
2.4. Laagopgeleiden	41
3. De i/a-verhouding en de SZQ	42
4. Conclusies	43
Bijlage 2. De oudedagsvoorziening	45
1. Inleiding	45
2. Omslagfinanciering of kapitaaldekking?	45
3. De analyses: de commissie Drees en de WRR	46
4. Nieuw inzicht in de toekomst	48
4.1. De lasten van de toekomst	48
4.2. Financiering en heffingssystematiek	49
5. De kosten van de AOW	50
6. De kosten van de zorg	52
7. De kosten van aanvullende pensioenen	53
8. Het inkomen van ouderen	56

1. Arbeidsparticipatie

De netto participatiegraad is het afgelopen decennium sterk gestegen, van ruim 52 procent in 1987 tot 58 procent nu. Door de toename van deeltijdarbeid is het totaal aantal arbeidsjaren minder snel gestegen. De oorzaak van de toegenomen arbeidsdeelname is de sterk gestegen participatie van vrouwen in alle leeftijdsgroepen, behalve de jongste. Het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking neemt hierdoor eveneens toe. De participatie van mannen is sinds 1987 enigszins gestegen, maar deze blijkt een stuk conjunctuurgevoeliger. De participatie van oudere mannen is gedaald. De daling van de participatie van jongeren wordt veroorzaakt doordat zij langer aan het onderwijs deelnemen, wat ook wordt beïnvloed door de conjunctuur. Positief gevolg hiervan is dat het opleidingsniveau van de beroepsbevolking nog steeds toeneemt. Er blijft echter een grote groep, met name allochtone, lager opgeleiden met geringe kansen op de arbeidsmarkt.

Tabel 1 Netto participatiegraad¹ totaal en naar geslacht

	1960 ²	1980 ²	1985 ²	1987	1990	1992	1994	1995
totaal	52	48	47	52	55	57	57	58
<i>naar geslacht</i>								
mannen	81	69	65	70	71	72	71	72
vrouwen	23	27	29	35	39	41	42	44

¹ Gedefinieerd als de werkende beroepsbevolking gedeeld door de totale bevolking in de leeftijd van 15 tot 65 jaar.

² Cijfers op basis van gegevens CBS beroepsbevolking.

Bron: CBS op basis van Enquête beroepsbevolking.

De lage werkloosheid in de jaren zestig kan worden gerelativeerd door te wijzen op de lage participatie van vrouwen. Sinds 1980 is de daling van de bruto participatie van mannen gecompenseerd door een stijging van de bruto participatie van vrouwen. Dit is het resultaat van een aantal effecten die naar verwachting in de toekomst een rol zullen blijven spelen³¹. Zowel bij mannen als bij vrouwen is vanwege de lagere participatie van ouderen sprake van een negatief vergrijzingseffect. Voor beiden geldt dat de stijging van het opleidingsniveau door de hogere participatie van hoger opgeleiden een positief effect heeft. Dit geldt in sterkere mate voor vrouwen, waardoor zij hun achterstand in participatie zullen inhalen. Ten slotte is er voor vrouwen sprake van een sterk positief trendeffect dat samenhangt met een toename van emancipatie en individualisering. Per saldo is de verwachting dat de participatiegraden van mannen en vrouwen de komende decennia sterk naar elkaar toe groeien.

Zoals in tabel 2 valt te zien, is de netto participatiegraad in de leeftijdsklassen van 55–59 jaar en van 60–64 jaar laag. Het aandeel werkzame mannen als percentage van de totale mannelijke bevolking in de leeftijdsgroep 55–59 jaar is gedaald van 68 procent in 1982 tot 58 procent in 1995. In de leeftijdscategorie 60–64 jaar is de daling sterker, van 38 procent in 1982 naar 17 procent in 1995. Bij vrouwen blijft in deze leeftijdsklassen de participatie ongeveer gelijk, zij het op een laag niveau.

³¹ Zie: *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld*, Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid, Ministerie van SZW, Den Haag, Oktober 1995.

Tabel 2 Netto participatiegraad naar leeftijd

	1982 ¹	1992	1994	1995
<i>naar leeftijd mannen</i>				
15-24	41	43	40	40
25-34	86	89	85	86
35-44	90	90	89	90
45-54	83	84	85	85
55-59	68	58	55	58
60-64	38	20	19	17
<i>naar leeftijd vrouwen</i>				
15-24	40	41	39	37
25-34	36	57	59	61
35-44	30	47	48	50
45-54	24	37	39	42
55-59	15	18	20	20
60-64	6	4	5	5

¹ Eigen berekeningen op basis van door het CBS verstrekte gegevens.

Bron: CBS op basis van Enquête beroepsbevolking.

Tabel 3 geeft de ontwikkeling van de (potentiële) beroepsbevolking naar opleiding weer. Het aandeel lager opgeleiden in de potentiële beroepsbevolking is afgenomen van 64 procent in 1979 tot 42 procent in 1995. Binnen de beroepsbevolking was deze afname relatief nog sterker: van 53 procent in 1979 tot 31 procent in 1995. Dit hangt samen met de relatief lage participatiegraad van lager opgeleiden. Deze wordt veroorzaakt door de afname van de arbeidsdeelname van ouderen (die relatief laag opgeleid zijn) en door de relatief grote instroom van laagopgeleiden in de WAO.

Tabel 3 Verdeling beroepsbevolking naar opleiding

	1979	1990	1992	1994	1995
<i>beroepsbevolking naar opleiding</i>					
lager opgeleid ¹	53	37	35	32	31
hoger opgeleid	47	63	65	68	69
<i>potentiële beroepsbevolking naar opleiding</i>					
lager opgeleid	64	48	45	43	42
hoger opgeleid	36	52	55	57	58

¹ Onder lager opgeleid wordt verstaan: Mavo, VBO of lager.

Bron: CBS op basis van Enquête beroepsbevolking.

Tabel 4 geeft de werkloosheid naar onderwijsniveau. De werkloosheid onder lager opgeleiden is zoals bekend veel hoger dan onder hoogopgeleiden. De werkloosheid onder de verschillende groepen vertoont eenzelfde conjuncturele ontwikkeling, die voor lager opgeleiden evenwel een stuk geprononceerder verloopt. Het aandeel van lager opgeleiden in de totale werkloosheid is echter wel voortdurend afgenomen, van 69 procent in 1979 via 53 procent in 1990 tot 45 procent in 1995. Afgezien van conjuncturele stijging in de periode 1993-1994 lijkt ook hun absolute aantal af te nemen.

Tabel 4 Werkloze beroepsbevolking naar onderwijsniveau in personen (x 1000) en als percentage van de totale beroepsbevolking

	Totaal	Lager opgeleid ¹	Hoger opgeleid
1990	419 (6,9%)	221 (9,8%)	196 (5,2%)
1991	400 (6,5%)	210 (9,5%)	189 (4,7%)
1992	411 (6,5%)	203 (9,3%)	206 (5,8%)
1993	481 (7,5%)	231 (10,9%)	248 (5,8%)
1994	547 (8,5%)	257 (12,2%)	290 (6,7%)
1995	533 (8,1%)	242 (11,7%)	290 (6,4%)

¹ Basisonderwijs, Mavo en VBO.
Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking.

Zoals blijkt uit tabel 5 is de werkloosheid onder allochtonen veel hoger dan onder autochtonen. Ook ligt de participatie van allochtonen een stuk lager. De helft van de stijging van de werkloosheid tussen 1988 en 1994 is veroorzaakt door de gestegen werkloosheid onder allochtonen. Allochtonen zijn sterk oververtegenwoordigd in de categorie lager opgeleiden. Omdat hun aandeel in de beroepsbevolking toeneemt, vallen de groepen laagopgeleiden en allochtonen steeds meer samen. Anders dan bij lager opgeleiden is de positie van migranten dus zowel in relatieve als in absolute zin zorgwekkend.

Tabel 5 Geregistreeerde werkloosheid en netto participatie naar etniciteit (als percentage van de beroepsbevolking)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994		
<i>geregistreeerde werkloosheid</i>								<i>niveau 1988</i>	<i>niveau 1994</i>
autochtoon	7	6	5	4	4	5	6	397 000	423 000
allochtoon	19	18	16	15	15	17	19	92 000	123 000
<i>participatie</i>									
autochtoon	54	55	56	58	58	58	58		
allochtoon	43	43	44	44	44	44	43		

Bron: CBS, Statistiek geregistreeerde werkloosheid.

2. Het beroep op de sociale zekerheid

De voorafgaande analyse geeft een indruk van de te verwachten activiteit en inactiviteit. Al gaat inactiviteit voor een deel samen met een beroep op de sociale zekerheid, er is geen sprake van een één-op-één relatie. Zo doen studerende jongeren geen beroep op de sociale-zekerheidsregelingen. En dat geldt ook voor veel vrouwen die niet participeren op de arbeidsmarkt. Het is niet mogelijk om betrouwbare voorspellingen voor de middellangetermijn te maken van het beroep op de sociale zekerheid als gevolg van de lage participatie van groepen als allochtonen en lager opgeleiden. Werkloosheid en dus het gebruik van de sociale zekerheid laat zich sowieso moeilijk voorspellen. Daarbij komt dat de ontwikkeling van de werkloosheidscijfers niet altijd volledig weerspiegeld wordt door de ontwikkeling van het aantal werkloosheidsuitkeringen. Voor de gevolgen van de vergrijzing zijn wel ramingen te maken.

In deze paragraaf komen aan bod: (middel)langetermijnramingen voor de werkgelegenheid en arbeidsongeschiktheid, en ramingen van de (in)activiteit van ouderen en lager opgeleiden. In paragraaf 3 wordt gekeken naar de gevolgen die de ramingen hebben voor de i/a-verhouding en de socialezekerheidsquote (SZQ)³².

³² De SZQ geeft het beslag van de uitgaven voor sociale zekerheid op het nationaal inkomen.

2.1. Werkgelegenheid en werkloosheid

In het rapport *Nederland in Drievoud* zijn prognoses gemaakt van de ontwikkeling van de werkgelegenheid op macroniveau. Deze prognoses worden uiteraard beïnvloed door het gevoerde beleid. Het CPB veronderstelt voor het *Balanced Growth* (BG) scenario een meer marktgericht economisch beleid dan voor het *European Renaissance* (ER) scenario, waarin het coördinatieperspectief de boventoon voert. Deze scenario's kunnen hier slechts als indicatie worden gehanteerd, omdat ze geen veronderstellingen maken over de precieze invulling van het beleid. Ze geven daarom slechts de orde van grootte van de werkgelegenheidsgroei. Hieronder zijn de aanduidingen van de scenario's voorzien van een accent (BG' en ER'), omdat op grond van nadere inzichten aanvullende veronderstellingen zijn gemaakt.³³

Tabel 6 Uitkomsten langetermijnraming (niveaus einde jaar, x 1000)

	2000	Balanced Growth' 2015	European Renaissance' 2015
werkgelegenheid			
– arbeidsjaren	5 607	6 414	6 226
– personen	7 029	8 307	8 112
werkloosheid	600	517	264
bruto participatie (% beroepsbevolking)	70,5	78	74

Bron: eigen berekeningen Ministerie SZW, 1996.

De berekeningen in *Nederland in Drievoud* lopen tot het jaar 2015 en laten een vrij gunstig beeld zien. Maar als gevolg van demografische veranderingen zal Nederland na 2015 waarschijnlijk stuiten op de natuurlijke grenzen van de groei van de werkgelegenheid. Deze zal zich stabiliseren op een niveau van rond de negen miljoen personen³⁴.

³³ Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de ramingen van de scenario's die het CPB hanteert in *Nederland in Drievoud*, in het bijzonder bij *Balanced Growth* en *European Renaissance*. Het CPB heeft prognoses gemaakt tot het jaar 2015. Voor de periode na 2000 zijn de groeicijfers van productie, werkgelegenheid, lonen en prijzen ontleend aan het BG- en ER-scenario. Met betrekking tot het arbeidsaanbod is in het BG-scenario een aanvankelijke groei van circa 1 procent per jaar verondersteld tegenover een groei van personen van ruim 1,1 procent. In het ER-scenario neemt het arbeidsaanbod aanvankelijk met jaarlijks 0,6 procent toe terwijl de werkgelegenheid in personen met bijna 1 procent groeit. Afwijkend van het CPB is de incidentele looncomponent gesteld op 0,25 procent. Dit is realistischer gezien de ontwikkeling van deze component de afgelopen jaren.

³⁴ In het BG'-scenario bereikt het arbeidsaanbod in het jaar 2022 zijn top waarna tot het jaar 2035 een daling optreedt. Het arbeidsaanbod beperkt de groei van de werkgelegenheid in personen. In het ER'-scenario groeit het arbeidsaanbod minder sterk. Hier stuit de groei van de werkgelegenheid in personen in het jaar 2020 op de grens van het arbeidsaanbod. Vervolgens gaat deze werkgelegenheidsgroei gelijk op met de groei van het arbeidsaanbod totdat deze in het jaar 2030 op zijn «natuurlijke» grenzen stuit. Daarna dalen arbeidsaanbod en werkgelegenheid eveneens. Hierdoor komen arbeidsaanbod en werkgelegenheid in personen in het jaar 2035 nagenoeg overeen in beide scenario's.

Vanzelfsprekend zijn dit soort ramingen onzeker. Met name is de vraag in hoeverre de krapte op de arbeidsmarkt rond het jaar 2020 leidt tot automatische terugkoppelingsmechanismen. Denk hierbij aan de hogere looneisen die kunnen ontstaan, waardoor de werkgelegenheid weer daalt. Gericht beleid kan de werkelijkheid in de richting van de raming sturen. Dit kan gebeuren door werkzoekenden de juiste prikkels te geven om toe te treden tot de arbeidsmarkt. In het ER-scenario gebeurt dit door een activerend arbeidsmarktbeleid en een gematigde versobering van arbeidsmarktrelevante uitkeringen zoals de WW en de bijstand. In het BG-scenario wordt de oplossing gezocht in fundamentele hervormingen van het stelsel van sociale zekerheid die vooral tot uitdrukking komen in versobering van loongerelateerde uitkeringen en de introductie van een negatieve inkomstenbelasting.

2.2. Arbeidsongeschiktheid

Tabel 7 geeft een prognose van de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten tot het jaar 2015. In deze ramingen is sprake van twee tegengestelde effecten. Enerzijds drukt het ingezette en voorgenomen beleid op dit gebied (TBA/TAV, premiedifferentiatie) het aantal arbeidsongeschikten. Anderzijds stijgt dit aantal op de lange termijn door de demografische ontwikkeling. Tot het jaar 2000 domineert het eerste effect, daarna het tweede. Het aantal arbeidsongeschikten in het jaar 2015 zou kunnen uitkomen op ruim 0,8 miljoen uitkeringsjaren ofwel ruim 11 procent van de beroepsbevolking. Aangezien in beide scenario's wordt gerekend met gelijke in- en revalidatiefrequenties verschillen alleen de

aantallen arbeidsongeschikten. Als percentage van de beroepsbevolking tenderen beide evenwel naar eenzelfde waarde. Het is deze maatstaf die het kabinet in de toekomst zal hanteren.

Tabel 7 Ontwikkeling aantal arbeidsongeschikten (inclusief jonggehandicapten en zelfstandigen)

	1995	2000	2005	2010	2015
<i>Uitkeringsjaren (x 1000)</i>					
BG'-scenario	752	695 (795)	735 (885)	785 (985)	825
ER'-scenario	752	690 (870)	725 (870)	770 (945)	805
<i>Personen in % beroepsbevolking</i>					
BG'-scenario	12,0	10,8 (12,4)	10,7 (12,9)	10,9 (13,6)	11,3
ER'-scenario	12,0	10,9 (12,5)	10,8 (13,0)	11,0 (13,6)	11,3

Berekeningen inclusief effecten PEMBA. De cijfers tussen de haken geven de in 1993 geraamde ontwikkelingen zonder het sindsdien gevoerde volumebeleid.

Bron: eigen berekeningen Ministerie van SZW, 1996.

2.3. Ouderen en het beroep op de sociale zekerheid

De bevolking van Nederland veroudert. Uit de bevolkingsprognose 1995 van het CBS blijkt dat het aandeel 65-plussers in de totale bevolking zal oplopen van 13 procent in 1995 tot 23 procent in het jaar 2035. Hierdoor zal het aantal AOW-uitkeringen, en dus de kosten daarvan, sterk stijgen. De vergrijzing heeft een negatieve invloed op de ontwikkeling van de i/a-verhouding. In deze subparagraaf wordt ingegaan op het beroep op de sociale zekerheidsregelingen van ouderen die nog geen 65 jaar zijn.

Nederland kent een zeer lage participatie van ouderen tussen 55 en 65 jaar. Hierdoor maken zij relatief veel gebruik van socialezekerheidsregelingen. Tabel 8 laat zien van welke regelingen ouderen zonder werk gebruik maken. Dit zijn vooral de regelingen voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (55–59 jarigen) en de VUT (60–64 jarigen).

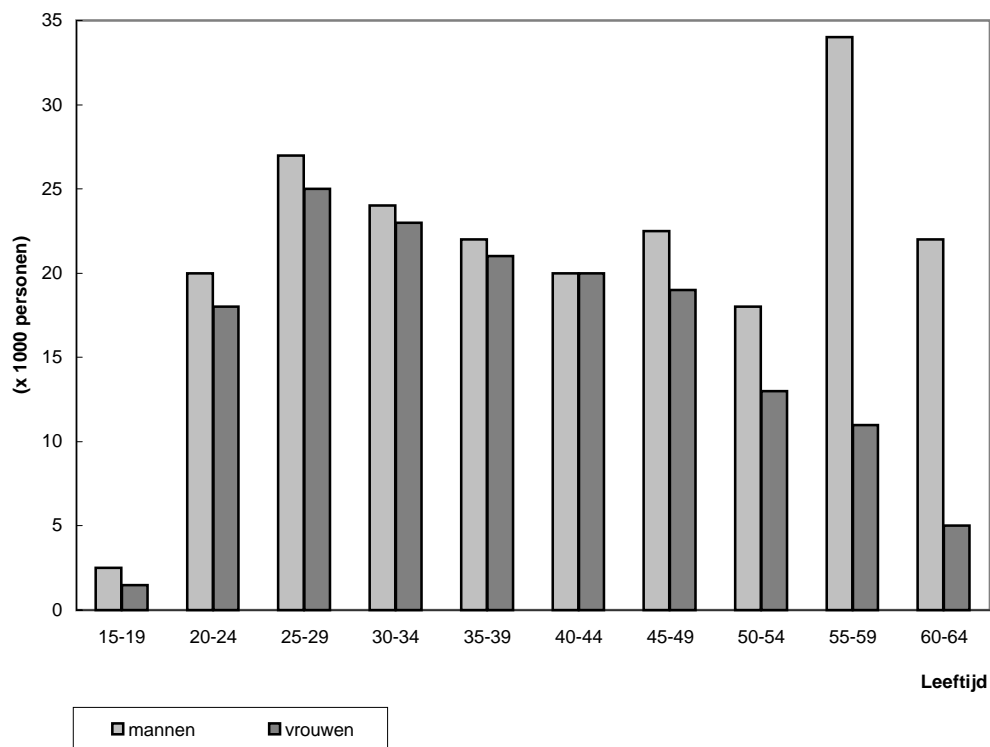
Tabel 8 Inactiviteit oudere mannen, uitgesplitst naar soort regeling (x 1000 personen)

	mannen van 55–59 jaar			mannen van 60–64 jaar		
	1985	1990	1993	1985	1990	1993
AAW/WAO	88	93	93	100	94	96
WW (incl. WWV)	17	15	21	30	20	21
ABW/RWW	12	12	14	8	9	10
VUT	0	12	16	29	95	105

Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens CBS.

Bij reorganisaties vloeien oudere werknemers vaak als eerste af. De voornaamste reden hiervoor is dat ontslag de werkgever relatief weinig geld kost, terwijl de werknemers een relatief gunstige uitkering krijgen. Vaak vult de werkgever hun WW-uitkering bovendien aan. Figuur 1 laat het aantal WW-uitkeringen per leeftijdsgroep zien. Hierin valt het grote aantal uitkeringen bij mannen in de leeftijdsgroep 55–59 jaar op. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat zij vrijwel niet uitstromen naar de arbeidsmarkt of de ABW.

Figuur 1 Aantal WW-uitkeringen naar leeftijd en geslacht



Bron: Kwartaalbericht 1995/2, CTSV

2.4. Laagopgeleiden

Lange termijnvoorspellingen van het opleidingsniveau van de bevolking zijn redelijk goed te maken. Het CPB voorspelt tot het jaar 2005 een daling van het aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking. Tot het jaar 2015 zal dit aandeel vervolgens minder snel dalen (tabel 9).

Tabel 9 Beroepsbevolking naar opleiding in het jaar 2015 (in procenten)

	beroepsbevolking		potentiële beroepsbevolking	
	laagopgeleid ¹	hoogopgeleid	laagopgeleid	hoogopgeleid
Balanced Growth/European Renaissance	31	69	35	65

¹ Laagopgeleid is: maximaal Mavo/VBO.

Bron: CPB, *Bevolking, opleiding en participatie: drie scenario's*, Werkdocument no. 47, Den Haag, februari 1993.

Toekomstige ontwikkelingen op technologisch terrein zijn moeilijk voorspelbaar, maar bepalen wel in belangrijke mate de vraag naar laaggekwalificeerde arbeid. Het aantal lager opgeleiden zal naar verwachting het komende decennium verder dalen. Het aandeel lager opgeleiden in de werkloosheid zal daardoor waarschijnlijk de komende jaren ook blijven dalen, al blijft het werkloosheidspercentage hoog. Bovendien is het begrip lager opgeleiden niet statisch en kunnen

«hogere» niveaus als gevolg van maatschappelijke dynamiek tot «lagere» niveaus gaan behoren.

De structuur van de werkgelegenheid is de afgelopen decennia gewijzigd: er is relatief veel werk bijgekomen voor hoger opgeleiden in kennisintensieve sectoren. De verwachting is dat dit proces zich zal voortzetten. De vraag naar lager opgeleiden is afgenomen. Deze ontwikkeling heeft twee oorzaken. Ten eerste heeft de toenemende internationalisatie van de wereldeconomie ertoe geleid dat de concurrentie vanuit landen met lage lonen steeds heviger is geworden. Juist lager opgeleiden ondervinden hiervan de nadelige consequenties: minder banen en druk op de lonen. Ten tweede bevordert de technologische ontwikkeling in toenemende mate de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden.

De consequenties van deze ontwikkelingen voor het sociaal stelsel zijn moeilijk te duiden. De vraag is of de laatste tien jaar sprake is van een trendbreuk. Van een snelle groei van de internationale handel is al sinds de Tweede Wereldoorlog sprake. Bovendien is voor Nederland juist het aandeel van de handel met landen binnen Europa gestegen. Internationalisering vindt voor ons land dus vooral plaats in Europa, waarbij niet alleen de hoogte van de loonkosten maar ook de nabijheid van de afzetmarkt en de kwaliteit van het product een rol spelen. Uit de meeste studies blijkt ook dat internationalisering de daling van de vraag naar lager opgeleiden slechts gedeeltelijk verklaart. De daling wordt vooral toegeschreven aan de technologische vooruitgang.

De afgelopen jaren is de afnemende vraag naar lager opgeleiden gecompenseerd door een dalend aanbod. Voor een deel is het aanbod lager doordat relatief veel lager opgeleiden een beroep doen op de WAO, voor een ander deel doordat het gemiddelde opleidingsniveau stijgt. De absolute en de relatieve stijging van de werkloosheid onder lager opgeleiden is daardoor tot staan gebracht. Het aandeel lager opgeleiden in de werkloosheid daalt nu al een aantal jaren achtereen. De vraag is hoe dit zich de komende jaren zal ontwikkelen. Het is daarom moeilijk te voorzien hoe de werkloosheid in deze groep zich zal ontwikkelen.

3. De i/a-verhouding en de SZQ

De ontwikkeling van de werkgelegenheid en de participatie gecombineerd met het beroep op de sociale zekerheid komt tot uiting in de i/a-verhouding en de socialezekerheidsquote.

Tabel 10 laat zien dat de i/a-verhouding en de SZQ dalen en dat de i/a-verhouding reeds in het jaar 1995 onder de in de WKA genoemde koppelingsnorm van 82,6 is gedoken. Dit resultaat wordt bereikt ondanks de relatieve stijging van het aandeel 65-plussers. Het beroep op de overige inkomensvervangende uitkeringen daalt dus. Het beroep op werkloosheidsuitkeringen (WW/RWW) neemt licht af, terwijl ook het percentage ziekteverzuim daalt, evenals het beroep op de AAW/WAO. Het aantal bijstandsuitkeringen is eveneens gunstiger dan verwacht.

Tabel 10 Ontwikkeling i/a-verhouding en SZO

	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>i/a-verhouding</i>									
op basis van regeerakkoord	66,2	83,2	82,1	83,3	85,0	84,5			84,9
op basis van MEV97/SN97	66,2	83,2	82,1	83,2	82,8	81,6	80,0	78,3	
waarvan werkloosheid ¹	7,6	18,7	14,3	15,1	16,4	16,3	15,2	13,9	
waarvan WAO/ziekteverzuim	19,5	21,2	23,3	23,1	21,4	20,6	20,0	19,6	
waarvan 65+	35,3	39,6	40,3	40,8	40,8	40,6	40,4	40,1	
<i>SZO</i>									
op basis van regeerakkoord	18,6	19,6	18,7	19,2	18,6	17,7			16,0
op basis van MEV 1997/Sociale Nota 1997	18,6	19,6	18,7	18,9	17,9	17,3	16,7	16,1	15,4

¹ Inclusief bijstand.

Bron: CPB/SZW (eigen berekening).

Uit tabel 10 kan worden afgeleid dat het beroep op de sociale zekerheid zich een stuk gunstiger ontwikkelt dan bij het afsluiten van het regeerakkoord werd verwacht. De effecten van beleid zijn nog niet volledig verwerkt. Door de voorgenen maatregelen voor de WAO zou de i/a-verhouding in het jaar 1998 nog verder kunnen dalen.

Op grond van de analyse in bijlage 3 wordt op de lange termijn een flinke stijging van de i/a-verhouding voor 65-plussers verwacht. Daar staat tegenover dat de i/a-verhouding voor de beroepsbevolking zal blijven dalen doordat de arbeidsmarkt steeds krappere wordt. Het BG'-scenario voorziet een dalende tendens in de i/a-verhouding, die wordt onderbroken door een tijdelijke stijging rond het jaar 2015 wanneer de na-oorlogse geboortegolf de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt.

Tabel 11 Langetermijnraming i/a-verhouding

	2000	BG' 2015	ER' 2015
i/a-verhouding	80,8	83,9	78,9
waarvan 65-	39,3	35,8	29,4
waarvan 65+	41,5	48,1	49,5

Bron: eigen berekening Ministerie van SZW, 1996.

In het ER'-scenario wordt het aantal inactieven jonger dan 65 jaar sterk teruggedrongen, waardoor de i/a-verhouding tot het jaar 2015 blijft dalen. Deze blijft tot het jaar 2015 ruimschoots onder de norm van 82,6.

4. Conclusies

Op dit moment is het beroep op de sociale zekerheid hoog. Uit de analyse van de ontwikkeling van de participatie en de werkgelegenheid blijkt dat op de middellange termijn de vooruitzichten op werk niet voor alle groepen in de samenleving even gunstig zijn. De i/a-verhouding, die het beroep op de sociale zekerheid meet, wordt op de lange termijn sterk beïnvloed door de vergrijzing.

De vergrijzing wordt nog versterkt door de vervroegde uittreding na de leeftijd van 55 jaar. In financieel opzicht is vooral de participatie van oudere mannen zorgwekkend laag. De daling van de participatiegraden

van mannen tussen 55 en 65 jaar zet zich nog steeds door, zoals bleek tijdens de recessie van 1993–1994.

Voor lager opgeleiden blijven de perspectieven op werk beperkt. Hoewel lager opgeleiden slechts een derde deel van de werkgelegenheid voor hun rekening nemen, vormen zij ruim de helft van het aantal uitkeringsgerechtigden. Het aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking daalt echter sneller dan het aantal functies op lagere kwalificatieniveaus. Relatief gezien blijft de situatie van lager opgeleiden slecht, maar hun absolute aantal neemt af. Het perspectief voor allochtonen is zorgwekkender. In tegenstelling tot lager opgeleiden groeit hun aanbod. De werkloosheid onder allochtonen blijft dus de aandacht vragen.

1. Inleiding

Het aantal ouderen neemt de komende decennia sterk toe. De demografische ontwikkeling in Nederland is vergelijkbaar met die in de ons omringende landen. In Nederland is de vergrijzing echter later ingezet en ligt het tempo hoger. In alle westerse landen stijgt het aantal 65-plussers van ongeveer 15 procent van de bevolking nu tot ongeveer 25 procent in het jaar 2035. De financiering van de oudedagsvoorziening vormt dan ook een internationaal vraagstuk. In ons land hangt het staatspensioen af van ingezetenschap, in andere landen vaak van premiebetaling. Veel van deze landen zoeken dan ook oplossingen voor de financiering van deze pensioenen in het verlengen van de periode waarover premie moet worden betaald. Daarnaast zal in een aantal landen het aanvullend pensioen een groter aandeel gaan uitmaken van het inkomen van ouderen. Enkele landen verhogen de pensioenleeftijd boven de 65 jaar; Denemarken kent al lang een hogere pensioenleeftijd (67 jaar). Veel landen beperken wel de mogelijkheden voor vervroegde pensionering.

2. Omslagfinanciering of kapitaaldekking?

Bij de bespreking van de betaalbaarheid van de oudedagsvoorziening ontstaat vaak discussie over de voor- en nadelen van een omslagstelsel en een kapitaaldekkingssysteem.³⁵ Kapitaaldekking geeft opbouw van vermogen en daarmee grotere (individuele) zekerheid op nominale aanspraken. De welvaartsvastheid van die aanspraken kan bij inflatie niet worden gegarandeerd. In een omslagstelsel kan dat wel. Daarin geldt echter voor de gepensioneerden een andere onzekerheid: kan en wil de actieve generatie solidariteit opbrengen om een welvaartsvast pensioen te garanderen? Deze vraag wordt dringender bij toenemende «grijze druk»³⁶. Een voordeel van het omslagstelsel is dat vanaf de start aan alle gerechtigden een volledig pensioen kan worden betaald.

Beide systemen hebben dus voor- en nadelen. Een studie van de Wereldbank³⁷ pleit dan ook voor een pensioenstelsel gebaseerd op een gemengde financiering. De Wereldbank beveelt een stelsel aan dat rust op drie pijlers: een publieke basisvoorziening die op basis van omslag is gefinancierd, een private voorziening die met kapitaaldekking wordt gefinancierd, en als laatste: individueel te treffen aanvullende voorzieningen en verzekeringscontracten. De Wereldbank merkt op dat de private pijler het «hart» moet vormen van de ouderdomsvoorzieningen. Het zou bovendien het grootste deel van deze voorzieningen moeten uitmaken.

Dit stelsel komt sterk overeen met het huidige Nederlandse stelsel. In Nederland is, evenals in andere landen, het staatspensioen omslaggefinancierd. In Nederland is het echter een basisvoorziening die niet samenhangt met het individueel verdiende loon, en die wordt aangevuld uit pensioenfondsen die op basis van kapitaaldekking zijn gefinancierd. In veel andere landen is het staatspensioen loongerelateerd en heeft het op kapitaaldekking gebaseerde aanvullend pensioen een marginale plaats in de oudedagsvoorziening. Overigens bevat het aanvullende pensioensysteem in Nederland, ondanks de financiering op basis van kapitaaldekking, toch een wezenlijk omslagelement³⁸.

Tabel 1 illustreert dat Nederland voor de oudedagsvoorziening aanzienlijk meer vermogen heeft opgebouwd dan andere landen. Volgens de aanbevelingen van de Wereldbank kan hieruit worden geconcludeerd dat het Nederlandse pensioenstelsel beter bestand is tegen de komende vergrijzing dan stelsels in andere landen. Dit geeft Nederland een concurrentievoordeel ten opzichte van andere landen.

³⁵ Zie hiervoor ook: Kuné, J.B., «Kapitaaldekking versus omslagfinanciering», Het Verzekeringsarchief, eerste kwartaal 1994, pp. 28–35.

³⁶ De grijze druk is het aantal 65-plussers als percentage van de bevolking tussen 15 en 65 jaar.

³⁷ Zie Wereldbank, *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

³⁸ Dit omslagelement ontstaat doordat pensioenfondsen doorgaans een doorsnee-premie voor alle actieve deelnemers hanteren. Zie ook de toelichting in paragraaf 7

Tabel 1 Belegd vermogen pensioenfondsen als percentage van het BBP

	1992
Nederland	76
Groot-Brittannië	52
Denemarken	50
België	10
Duitsland	6
Frankrijk	4
Italië	1

Bron: European Commission, *Supplementary Pensions in the European Union*, EC Network on Supplementary Pensions, 1994, en berekeningen ministerie SZW

Een reden waarom de Wereldbank pleit voor een omvangrijke private voorziening is dat de bevolking hierdoor meer moet sparen. Dit voorkomt een dreigend tekort aan kapitaal in de wereld en maakt een groter toekomstig nationaal product in alle landen mogelijk.³⁹ De vraag is of in Nederland, waar al veel gespaard wordt, nog méér besparingen gewenst zijn. Het nationale spaaroverschot is in Nederland in vergelijking met andere landen omvangrijk, en neemt structureel toe. Voor 1996 verwacht het CPB een spaaroverschot van 5 procent van het BBP, en in de jaren daarna groeit dit nog. Het ligt dan niet voor de hand de pensioenvermogens verder te verhogen.⁴⁰

Nederland lijkt dus aardig voorbereid op de komende vergrijzingsgolf omdat voor de oudedagsvoorziening aanzienlijk meer vermogen is opgebouwd dan in andere landen. De OESO⁴¹ schetste onlangs echter een ander beeld. Volgens deze organisatie zullen juist in Nederland de overheidsuitgaven fors stijgen door de vergrijzing van de bevolking. Deze uitgaven zullen toenemen met liefst 10 procentpunt van het BBP tot het jaar 2030: 7 procentpunt door de lastenstijging van de AOW en de AWW en 3 procentpunt door de lastenstijging in de zorg. In de meeste andere landen ligt de stijging rond de 5 procentpunt: 3,5 door de lastenstijging van het staatspensioen en 1,5 door de lastenstijging van de zorg. Deze cijfers geven echter een vertekend beeld. De OESO is bij de berekening uitgegaan van koppeling aan de verdiende lonen, niet aan de regelingslonen⁴². Bovendien is met een aantal aspecten geen rekening gehouden, zoals de remmende werking van de netto-nettokoppeling op de AOW-lasten en de wijzigingen in de wettelijke nabestaandenregeling.

Dit neemt niet weg dat ook in Nederland zorg bestaat over de betaalbaarheid van de oudedagsvoorziening. Centrale vragen zijn: hoe groot is de toename van de lasten van de oudedagsvoorziening, en is het toekomstige draagvlak voor premieheffing en de gespaarde vermogens toereikend om deze toenemende lasten te kunnen financieren? In het verleden zijn de financiële gevolgen van de vergrijzing verscheidene malen geanalyseerd. De twee belangrijkste rapporten zijn de adviezen aan de regering van de commissie-Drees (1987) en van de WRR (1993)⁴³. Naar aanleiding van beide rapporten is een kabinetsstandpunt geformuleerd.⁴⁴ De analyses van deze rapporten gelden in deze bijlage als uitgangspunt.

3. De analyses: de commissie-Drees en de WRR

De belangrijkste conclusie van de rapporten van de commissie-Drees en de WRR was dat de AOW financierbaar blijft als deze wordt gekoppeld aan de contractlonen. Voor de financiering van de aanvullende pensioenen voorzagen de rapporten wel problemen.

De commissie-Drees berekende dat de AOW-uitgaven in procenten van het premieplichtig inkomen zouden toenemen van 11,7 procent in het jaar

³⁹ Zie ook: Kuné J.B., «Een ouder wordende wereldbevolking in een studie van de Wereldbank», *Tijdschrift voor Pensioen-vraagstukken*, deel I, oktober 1995, blz. 95–98 en deel II, december 1995, blz. 114–116.

⁴⁰ Zie ook: SER, *SER-advies Sociaal-economisch beleid 1996–2000*, 1996, Bijlage 4; De Kam, F., en F. Nijpels, *Tijdbom*, Amsterdam, 1995; Harthoorn R., «Pensioenspaarvarken vreet economie aan», *Intermediair*, 15 december; De Vries, B., *Verzilverend vergrijzen*, 1996 (nog te verschijnen).

⁴¹ OECD, *Economic Outlook*, Parijs, juni 1996.

⁴² De verdiende lonen stijgen meestal sneller dan de regelingslonen doordat mensen carrière maken, maar ook door een veranderende samenstelling van de beroepsbevolking (bijvoorbeeld een toenemend aantal hoger opgeleiden) en door de vergrijzing. Een koppeling aan de verdiende lonen zal dan ook leiden tot hogere AOW-lasten dan een koppeling aan de regelingslonen. Het verschil tussen beide loon-ontwikkelingen is de zogenaamde *incidentele loonstijging*.

⁴³ Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, ministerie SZW, Den Haag, 1987. WRR, *Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid*, WRR-rapport nr. 43, SDU, Den Haag, 1993.

⁴⁴ Respectievelijk *Financiering oudedagsvoorziening*, Kamerstukken II, 1987/88, 20 640, nr.1–2 als reactie op de commissie Drees, en *Ouderenbeleid 1990–1994*, Kamerstukken II, 1992/93, 21 814, nr. 20 met betrekking tot het WRR-rapport.

1985 tot 12,3 à 15,3 procent in het jaar 2030. Volgens de WRR stijgen de AOW-uitgaven als percentage van de verdiende lonen van 11 procent in het jaar 1991 tot 12 à 15 procent in het jaar 2030. Deze stijging is vrij klein, vooral doordat beide rapporten een incidentele loonstijging veronderstellen van 1 procent per jaar.⁴⁵ Hierdoor stijgt het verdiende inkomen in veertig jaar bijna 50 procent meer dan de contractlonen. Een andere oorzaak van de beperkte stijging is de netto-nettokoppeling van de AOW aan het minimumloon: bij stijging van de AOW-premie, daalt het nettominimumloon, waardoor de AOW-uitkering lager wordt.

De kosten van de aanvullende pensioenen zullen volgens beide rapporten sterker toenemen. Volgens de commissie-Drees zullen, uitgaande van het eindloonsysteem,⁴⁶ de premies voor aanvullend pensioen in procenten van het brutoloon stijgen van 9,8 procent in 1985 tot 10 à 16 procent in het jaar 2010 en 15 à 20 procent in het jaar 2030. Volgens de WRR stijgen de pensioenpremies van 8 procent van het verdiende inkomen in het jaar 1991 naar 14 à 19 procent in het jaar 2010. Of de premie daarna verder stijgt of juist daalt is afhankelijk van het gekozen economisch scenario.

De onzekerheidsmarges in deze berekeningen zijn, vooral voor de zeer lange termijn, in de WRR-scenario's groter dan in de Drees-scenario's. Oorzaak hiervan is de grotere spreiding in de economische veronderstellingen in de WRR-scenario's, met name ten aanzien van de loonontwikkeling en het reëel rendement.

Tabel 2 vat de resultaten van de commissie-Drees samen. De premiegrondslag voor de AOW in het scenario met hoge economische groei blijft slechts weinig achter bij de uitgaven voor de AOW. Dit wordt veroorzaakt door een gematigde «prijsstijging» van de AOW en een sterke «prijsstijging» van de grondslag door de incidentele loonstijging. Hierdoor is ook de ontwikkeling van de AOW-premie beheersbaar.

Tabel 2 Lasten oudedagsvoorziening volgens de commissie-Drees.

		Lage economische groei/ middenvariant bevolking	Hoge economische groei/hoge variant bevolking
<i>procentuele mutatie per jaar 1985–2030</i>			
AOW-uitgaven		1,9	3,0
waarvan prijs		0,3	1,4
waarvan volume		1,6	1,6
AOW-premiegrondslag		1,3	2,9
waarvan prijs		1,2	2,4
waarvan volume (werkgelegenheid)		0,1	0,6
<i>niveau in</i>	<i>1985</i>	<i>2030</i>	<i>2030</i>
AOW-uitgaven als % NNI	6,1	8,3	6,3
AOW-uitgaven als % brutoloon	14,3	17,5	15,3
AOW-uitgaven als % premiegrondslag	11,7	15,3	12,3
premie aanvullend pensioen als % brutoloon	9,8	15,3	19,7

Bron: rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, ministerie SZW, Den Haag, 1987.

⁴⁵ De incidentele loonstijging is het verschil tussen de stijging van de verdiende lonen en de stijging van de contractlonen.

⁴⁶ Bij een eindloonsysteem is het pensioen gebaseerd op het laatst verdiende inkomen.

Recente studies van onder meer de Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid en van Jansweijer onderschrijven in grote lijnen de conclusies van de commissie-Drees en de WRR.⁴⁷

4. Nieuw inzicht in de toekomst

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de ramingen van de commissie-Drees en van de WRR nog actueel zijn. Recent onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat het incidentele loon minder snel zal stijgen dan de commissie-Drees en de WRR veronderstelden. De berekeningen van «Drees» moeten bovendien worden aangepast vanwege de hogere bevolkingsgroei, en vanwege de gewijzigde financierings- en heffings-systematiek van de AOW.

4.1. De lasten van de toekomst

De CBS bevolkingsprognose 1995 nuanceert de problematiek van de vergrijzing ten opzichte van de eerdere prognose. In beide prognoses zal het aantal 65-plussers in de periode tot het jaar 2035 ruwweg verdubbelen.⁴⁸ In de bevolkingsprognose 1995 zijn echter het geboortecijfer en het migratiesaldo hoger dan in de prognose die de commissie-Drees gebruikt heeft. Hierdoor is de potentiële beroepsbevolking groter en neemt de zogeheten grijze druk iets minder snel toe. Hierdoor komen de AOW-premie en de premie voor de aanvullende pensioenen lager uit.

Tabel 3 Bevolkingsprognose 1995

	1995	2010	2035	2050
	<i>in miljoenen</i>			
Bevolking	15,4	16,7	17,4	17,0
0–14 jaar	2,8	3,0	2,9	2,8
15–64 jaar	10,6	11,2	10,5	10,6
65+	2,0	2,5	4,0	3,6
	<i>in procenten</i>			
65+ als % totale bevolking	13	15	23	21
Grijze druk	19	22	38	34

Bron: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*, 96/1, blz. 14–21 (middenvariant).

⁴⁷ Jansweijer R.M.A., *Gouden bergen, diepe dalen. De inkomensgevolgen van een betaalbare ouderdagsvoorziening*, WRR Voorstudies en achtergronden, SDU, Den Haag, 1996.

Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid, *Blijft de AOW te betalen? Een studie naar de toekomst van de AOW*, Rijswijk, 1995.

⁴⁸ In een recent verschenen studie van VNO-NCW (*Een betrouwbare basis. Over de toekomst van de AOW*, juli 1996) wordt verondersteld dat de verdubbeling van het aantal 65-plussers reeds in het jaar 2025 wordt bereikt. Deze studie gaat echter uit van een zeer ongunstige bevolkingsprognose, vergelijkbaar met de variant WRR-oud in het WRR-Rapport *Ouderen voor Ouderen*. Hierdoor is ook de door VNO-NCW geschatte ontwikkeling van de AOW-uitgaven, bij ongewijzigd beleid, aan de hoge kant.

⁴⁹ De invloed van de incidentele loonontwikkeling wordt gedemonstreerd door vergelijking van projecties van de AOW-premie bij koppeling aan respectievelijk de regelingslonen en de gemiddelde loonstijging. Dit gebeurt in de publicatie: NYFER, *Lang zullen we leven! en wie zal dat betalen...*, Speciale studie nr. 3, SDU, Den Haag, 1996.

⁵⁰ CPB, *Centraal Economisch Plan*, 1996.

⁵¹ CPB, Notitie nr. 96/1, januari 1996

De veronderstelling dat de *incidentele loonstijging* de komende decennia gemiddeld 1 procent per jaar zal bedragen, is cruciaal in de berekeningen tot nog toe. Doordat wordt uitgegaan van een koppeling aan de stijging van het contractloon heeft de incidentele loonstijging geen invloed op de *uitgaven* voor de AOW maar wel op de *grondslag*.⁴⁹ In de periode 1985–1989 was de incidentele loonstijging gemiddeld 1,1 procent per jaar⁵⁰. In de jaren 1990–1994 was de incidentele loonstijging gemiddeld nihil. Recente schattingen van het CPB geven aanleiding om de raming van de incidentele loonstijging voor de komende decennia te verlagen tot 0 à 0,5 procent.⁵¹ Wel leidt de vergrijzing van de beroepsbevolking voorlopig nog tot een incidentele loonstijging. Een aantal andere ontwikkelingen zal deze stijging beperken, zoals de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen, de toename van deeltijdwerk, de verwachte tempering van de stijging van het opleidingsniveau, en op langere termijn een relatieve toename van het aantal – duurdere – ouderen dat de arbeidsmarkt verlaat. Naarmate de incidentele loonontwikkeling lager is, blijft een aan de contractlonen gerelateerde AOW minder achter bij de verdiende lonen. Dit betekent dat de AOW-uitgaven minder achterblijven bij de ontwikkeling van de grondslag, zodat de financieringslast voor de AOW (als percentage van de loonsom of de premiegrondslag) hoger is. Daarnaast leidt een lagere incidentele

loonstijging bij ongewijzigd beleid tot lagere kosten van de aanvullende pensioenen doordat de AOW (franchise) minder achterblijft bij de gemiddelde inkomens.⁵²

Een andere belangrijke veronderstelling in de scenario's betreft de *arbeidsparticipatie*. De berekeningen voor de commissie-Drees zijn wat dit betreft vergelijkbaar met de CPB-scenario's die de WRR heeft gehanteerd. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren geven geen aanleiding de berekeningen op dit punt aan te passen.

4.2. Financiering en heffingsystematiek

Na publicatie van het rapport van de commissie-Drees is de heffings-systematiek flink gewijzigd.⁵³ De grondslag voor de premieheffing AOW is in het jaar 1990 door de operatie-Oort fors versmald. Vóór Oort werd premie geheven over het inkomen tot de premiegrens voor de volksverzekeringen (in het jaar 1989 was dit 65 900 gulden per jaar). Na Oort wordt de premie voor de volksverzekeringen alleen geheven over de eerste schijf. De eerste schijf had in het jaar 1990 als grens: 42 123 gulden. Bovendien werd een heffingsvrije voet geïntroduceerd (in het jaar 1990 minimaal 4 568 gulden afhankelijk van de leefvorm). Daarnaast zijn 65-plussers in het kader van de Oort-operatie gaan bijdragen aan de financiering van de AAW en de AWBZ. De bruto AOW-uitkering werd hiervoor verhoogd.

Na 1990 is de premiegrondslag verder versmald door beleidsmatige verhogingen van de heffingsvrije voet, de verhoging van het forfait voor actieven en overige fiscale maatregelen. In 1996 is de heffingsvrije voet met 50 procent gestegen tot 7 003 gulden en de grens van de eerste schijf met 8 procent verlegd tot 45 325 gulden.

Als in de toekomst de contractlonen harder stijgen dan de prijzen zal de groei van de premiegrondslag achterblijven bij de kostenstijging van de AOW (afgezien van volume-effecten).⁵⁴ De grens van de eerste schijf wordt immers aangepast aan de prijsontwikkeling, niet aan de contractloonontwikkeling (zoals bij de premiegrenzen voor de Oort-operatie). Voor het inkomen dat geheel binnen de eerste schijf blijft vallen, heeft dit geen consequenties: de volledige stijging van dit inkomen komt terecht in de stijging van de premiegrondslag. Hierdoor zal de premiegrondslag de eerste jaren slechts licht achterblijven bij de kostenstijging van de AOW. De groei van inkomen in de tweede of derde schijf die de prijsstijging te boven gaat, komt echter niet in de grondslag voor de premieheffing terecht maar in de tweede en derde schijf. Wanneer de verdiende lonen harder stijgen dan de prijzen zal steeds meer inkomen boven de eerste schijf uitkomen. De premiegrondslag zal daardoor na verloop van tijd steeds verder achterblijven bij de loonontwikkeling.

In tabel 4 is de ontwikkeling van de AOW-uitgaven vergeleken met de ontwikkeling van de premiegrondslag van de AOW in de periode 1985–1995. Tot 1990 steeg de premiegrondslag sneller dan de AOW-uitgaven. De incidentele loonstijging bedroeg in die periode nog gemiddeld 1,1 procent per jaar, terwijl bovendien de contractloonstijging niet volledig is doorgegeven aan de uitkeringsgerechtigden. De AOW-premie kon daardoor dalen. In 1990 is het effect van de Oort-operatie te zien. De verkleining van de premiegrondslag en de verhoging van de bruto AOW-uitkering leidden tot een stijging van de AOW-premie van 10,8 procent in 1989 tot 14,3 procent in 1990. Na 1990 is de groei van de premiegrondslag door bovengenoemde fiscale maatregelen achtergebleven bij de groei van de AOW-uitgaven.

De ontwikkeling van de volumecomponent van de grondslag (werkgelegenheid) is in de periode 1985–1995 volgens het hoge groeiscenario van

⁵² Bij de opbouw van een aanvullend pensioen wordt rekening gehouden met een franchise, een drempelbedrag waarover geen pensioenopbouw plaats vindt. Deze franchise is vaak afgeleid van de AOW-uitkering, zodanig dat het totaal van AOW en aanvullend pensioen bij een volledige pensioenopbouw een bepaald percentage van het laatst verdiende inkomen bedraagt. Naarmate de AOW -en de daarvan afgeleide franchise- achterblijft bij de verdiende inkomens, zal over een groter deel van het inkomen pensioen worden opgebouwd.

⁵³ Zie ook: SVB, *Financiering oudedagsvoorziening op lange termijn*, Discussienota, Amstelveen, 1996, pp.11–15.

⁵⁴ In de periode 1975–1995 hebben de prijzen in de pas gelopen met de contractlonen. In de jaren daarvoor stegen de contractlonen echter aanzienlijk harder dan de prijzen, waardoor over de periode 1955–1995 de contractlonen jaarlijks gemiddeld circa 1,7 procent meer stegen dan de prijzen.

de commissie-Drees verlopen: de werkgelegenheid groeide met gemiddeld 1,3 procent per jaar.

Tabel 4 Lasten oudedagsvoorziening 1985–1995

<i>procentuele mutatie per jaar</i>	1986–1989	1990	1991–1995	
AOW-uitgaven	2,8	15,7	2,8	
waarvan prijs	0,7	14,2	1,6	
waarvan volume	2,0	1,5	1,3	
AOW-premiegrondslag	3,8	– 13,3	1,9	
waarvan prijs	2,0	– 15,6	1,2	
waarvan volume (werkgelegenheid)	1,8	2,3	0,7	
<i>niveau in</i>	1985	1989	1990	1995
AOW-uitgaven als % BBP	5,4	5,2	5,7	5,3
AOW-uitgaven als percentage loonsom*	9,1	8,9	9,7	9,0
AOW-uitgaven als % premiegrondslag	11,7	10,8	14,3	14,6

* inclusief toegerekend loon zelfstandigen

Bron: berekeningen ministerie SZW, 1996.

5. De kosten van de AOW

De effecten van bovenstaande ontwikkelingen (demografie, incidentele loonontwikkeling en premiegrondslag) op de AOW-lasten zijn gekwantificeerd, waarbij is uitgegaan van de bevolkingsprognose 1994 (middenvariant) van het CBS.⁵⁵ Conform de recente prognoses van het CPB⁵⁶ is uitgegaan van een incidentele loonstijging van een kwart procent per jaar over de gehele periode tot het jaar 2035. Voor de ontwikkeling van een aantal macro-economische grootheden en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie zijn de scenario's van *Nederland in Drievoud* van het CPB geraadpleegd⁵⁷. Om het effect van de groei van de arbeidsparticipatie op de AOW-problematiek beter in beeld te krijgen is behalve een scenario met een sterke groei (*European Renaissance: ER*) ook een scenario met een lage groei doorgerekend. Daartoe is het *Global Shift*-scenario (GS) naar het jaar 2035 doorgetrokken.⁵⁸ Tabel 5 vat de resultaten samen.

⁵⁵ CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*, 95/1, blz. 21–31 (middenvariant).

⁵⁶ CPB, notitie nr. 96/1 januari 1996.

⁵⁷ CPB, *Nederland in Drievoud. Een scenario-studie van de Nederlandse economie, 1990–2015*, SDU, Den Haag, 1992.

⁵⁸ Het *Global Shift*-scenario wordt gekenmerkt door een lage economische groei in Europa, vooral als gevolg van een sterk toenemende concurrentie door de Azië – Pacific regio.

Tabel 5 Lasten ouderdagsvoorziening in het jaar 2035

		Lage economische groei	Hoge economische groei
<i>procentuele mutatie per jaar 2000–2035</i>			
incidentele looncomponent		0,3	0,3
loonsom per werknemer		3,5	4,5
prijsstijging		1,9	2,4
reële welvaartstijging (loon-prijs)		1,6	2,1
AOW-uitgaven		4,6	5,7
waarvan prijs		2,9	4,0
waarvan volume		1,7	1,7
AOW-premiegrondslag		3,0	4,1
waarvan prijs		2,9	3,5
waarvan volume (werkgelegenheid)		0,1	0,6
<i>niveau in</i>	1995	2 035	2 035
AOW-uitgaven als % BBP	5,3	7,5	6,6
AOW-uitgaven als % loonsom*	9,0	13	11,5
AOW-uitgaven als % premiegrondslag	14,6	31	30
* inclusief toegerekend loon zelfstandigen			

Bron: berekeningen ministerie SZW, 1996.

De resultaten van de doorrekening moeten voorzichtig geïnterpreteerd worden. Vooral de prijsmutaties van de AOW-uitgaven en de AOW-premiegrondslag zijn erg gevoelig voor de gemaakte veronderstellingen. Het premiepercentage AOW is daardoor met veel onzekerheden omgeven.⁵⁹

Op basis van de berekeningen kan worden geconcludeerd dat de kosten van een aan de contractlonen gekoppelde AOW – als percentage van het BBP of de loonsom – stijgen, maar nog lang niet verdubbelen. De kostenstijging is iets hoger dan die in de scenario's van de commissie-Drees en de WRR. Oorzaak hiervan is vooral de lagere incidentele loonstijging. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd: de kosten dalen door de nieuwe bevolkingsprognose en door een sterker remmend effect van de netto-nettokoppeling dan in eerdere berekeningen.⁶⁰

⁵⁹ De uitkomsten zijn vooral gevoelig voor het ingezette verschil tussen de loon- en de prijsstijging en voor de mate waarin dit verschil doorwerkt in de premiegrondslag. Gezien de concentratie van inkomens in de eerste schijf ligt de prijsmutatie van de premiegrondslag in eerste instantie in de buurt van de loonstijging. Deze prijsmutatie wordt in de loop der jaren minder omdat steeds meer inkomen de eerste schijf uitgroeit. De prijsmutatie van de premiegrondslag is voor de hele periode geschat op de inflatie plus een in de tijd afnemende fractie van het verschil met de loonstijging.

⁶⁰ Bij stijgende AOW-lasten stijgt de AOW-premie. Daardoor gaat het nettominimumloon omlaag en via de netto-nettokoppeling ook de netto AOW-uitkering en de bruto AOW-uitkering. De netto-nettokoppeling drukt de AOW-lasten dus weer omlaag. Dit is in de huidige berekeningen sterker dan in eerdere berekeningen omdat de AOW-premie sterker oploopt.

De AOW-lasten als percentage van de premiegrondslag verdubbelen echter wel van 15 naar 30 procent, zoals blijkt uit tabel 5. Dit is een veel sterkere stijging dan die de commissie-Drees becijferde: van 10,7 procent in 1985 tot 12 à 15 procent in 2030. Ongeveer 3 procentpunt van het verschil met de commissie-Drees in het voorspelde premietarief kan worden toegerekend aan de nieuwe bevolkingsprognose en de lagere incidentele loonontwikkeling. Circa 4 procentpunt wordt veroorzaakt door de Oort-operatie. Verder kan ongeveer 9 à 10 procentpunt worden toegerekend aan het achterblijven van de premiegrondslag bij de loonontwikkeling. Immers, sinds Oort wordt de bovengrens van de eerste belastingschijf (en hiermee ook de grondslag voor premieheffing) gekoppeld aan de prijzen, terwijl de AOW-lasten gekoppeld zijn aan de loonontwikkeling. In het algemeen stijgen de lonen harder dan de prijzen.

Het verschil in de AOW-premie in het hoge groeiscenario en het lage groeiscenario is relatief gering. Daarbij moet wel bedacht worden dat in het hoge groeiscenario sprake is van een grotere werkgelegenheids groei en een hogere participatiegraad waardoor het beroep op andere socialezekerheidsregelingen dan de AOW aanzienlijk geringer zal zijn dan in het

lage groeiscenario. Binnen de totale collectieve lasten zal dus in het hoge groeiscenario meer ruimte zijn om premiestijgingen voor de AOW op te vangen dan in het lage groei scenario. Verder kan nog worden opgemerkt dat de indexering van de bovengrens van de eerste belastingschijf met de prijsontwikkeling weliswaar leidt tot het achterblijven van de premiegrondslag bij de loonontwikkeling, maar tegelijkertijd ook tot meer belastinginkomsten. Er komt immers meer inkomen in de tweede en derde schijf, en door het progressief tarief overtreffen de extra belastinginkomsten de premiederving. Deze extra belastinginkomsten bieden ruimte om de belastingtarieven te verlagen of de tariefschijven te verlengen.

Uit het voorgaande kunnen twee conclusies worden getrokken:

1. Bij volledige koppeling van de AOW-uitkering aan de contractlonen blijft de groei van de AOW-uitgaven, uitgedrukt als percentage van het BBP, beperkt tot 1 à 2 procentpunt.

2. Bij een hoge reële loonstijging zal de AOW-premie sterk oplopen doordat de indexering van de premiegrondslag (de eerste schijf) achterblijft bij de groei van het BBP en de loonsom. Wel zullen de belastingopbrengsten toenemen, door het progressieve belastingstelsel.

6. De kosten van de zorg

Ook de premie van de AWBZ zal door de vergrijzing toenemen. Bij de AWBZ zal de premiegrondslag echter minder sterk achterblijven bij de uitgaven dan bij de AOW het geval was. De Oort-operatie heeft door beperking van de premiegrondslag tot de eerste schijf ook de grondslag voor de AWBZ fors versmald. Doordat echter tegelijkertijd 65-plussers AWBZ-premie gingen betalen werd deze versmalling vrijwel volledig gecompenseerd.⁶¹

De ontwikkeling van de uitgaven en premies is voor de AWBZ op de langere termijn doorgerekend voor drie verschillende zorgscenario's. In deze scenario's zijn specifieke aannames over de ontwikkeling van het volume en de prijs in de zorgsector gecombineerd met de veronderstellingen van de algemene scenario's uit *Nederland in Drievoud* van het CPB. De veronderstellingen van de drie zorgscenario's zijn in tabel 6 samengevat.

Tabel 6. De zorgscenario's

Scenario	Het gebruik van de zorg	De prijs van de zorg
Global Shift	volgt de demografische ontwikkeling en de trendmatige toename van het gebruik van de zorg in het verleden	stijgt 1,1 procent sneller dan de prijs van het BBP; hierbij is onder meer verondersteld dat de arbeidsproductiviteit niet toeneemt
Balanced Growth	volgt de demografische ontwikkeling en 50 procent van de trendmatige toename van het gebruik van de zorg in het verleden	stijgt 0,8 procent sneller dan de prijs van het BBP; hierbij is onder meer verondersteld dat de arbeidsproductiviteit met 1,2 procent per jaar toeneemt
European Renaissance	volgt de demografische ontwikkeling	stijgt 1,0 procent sneller dan de prijs van het BBP; hierbij is onder meer verondersteld dat de arbeidsproductiviteit met 0,7 procent per jaar toeneemt

⁶¹ De sterke premiestijging in de jaren 1989–1994 was dan ook niet het gevolg van de Oort-operatie maar enerzijds van tal van grondslagversmallende fiscale maatregelen en anderzijds van de Dekker/Simons-operatie. In het kader van het creëren van een volksverzekering tegen ziektekosten zijn in die jaren onderdelen van het ziekenfondspakket en de particuliere verzekeringen ondergebracht bij de AWBZ. Momenteel wordt dit proces weer teruggedraaid, waardoor de AWBZ-premie in 1996 weer daalt (en de ZFW-premie stijgt). In 1998 worden de verzorgingshuizen van de WBO naar de AWBZ overgeheveld, hetgeen de AWBZ premie met ruim 1 procentpunt verhoogt.

Bron: berekeningen ministerie VWS, 1996.

In tabel 7 zijn de ontwikkelingen van de AWBZ-premies volgens de verschillende scenario's weergegeven.

Tabel 7 Premiepercentages AWBZ 2000-2035

Scenario	als percentage PPI *		als percentage BBP	
	2000	2035	2000	2035
Global Shift	9,3	21,2	3,4	7,1
Balanced Growth	9,3	12,0	3,4	3,3
European Renaissance	9,3	9,9	3,4	2,9

* PPI = premieplichtig inkomen

Bron: berekeningen ministerie VWS, 1996.

Uit de tabel valt op te maken dat de raming van de uitgavenstijging in de zorgsector sterk afhankelijk is van de veronderstellingen. In het *Global Shift*-scenario stijgen de premie én de uitgaven voor de AWBZ sterk. Dit wordt veroorzaakt door de combinatie van een lage economische groei en een veronderstelde toename van zowel het gebruik als de prijs van de zorg. Het *European Renaissance*-scenario gaat uit van een constant gebruik van zorg per leeftijdsgroep (oftewel: het gebruik van de zorg volgt de demografische ontwikkeling). Hierbij rijst overigens de vraag of op de lange termijn de AWBZ-uitgaven niet enigszins de welvaartsontwikkeling zullen volgen. Daarom lijkt het *Balanced Growth*-scenario de meest waarschijnlijke voorspelling te bieden. Hierbij zijn de uitgaven voor de AWBZ gedeeltelijk gekoppeld aan de ontwikkeling van de welvaart.

7. De kosten van aanvullende pensioenen

Zowel de commissie-Drees als de WRR voorspellen op de lange termijn, bij ongewijzigd beleid, een verdubbeling van de pensioenpremie als percentage van het brutoloon. In het proefschrift van Jansweijer loopt de pensioenpremie als percentage van de loonsom zelfs op van 7 procent in 1995 tot 26 procent in 2040: bijna een verviervoudiging. Tabel 8 geeft een overzicht van de prognoses van de premiekosten voor aanvullende pensioenen uit deze studies⁶². De drie studies concluderen overigens dat de betaalbaarheid van de aanvullende pensioenen in de toekomst veel zorgelijker is dan de betaalbaarheid van de AOW.

⁶² Bij een vergelijking van deze studies dient opgemerkt te worden dat de WRR en Jansweijer, evenals de meeste pensioenfondsen in Nederland, uitgaan van een rekenrente van 4 procent, terwijl de commissie-Drees een rekenrente van 2 procent hanteert. De rekenrente is het (fictieve) rendement waar pensioenfondsen vanuit gaan om te berekenen hoe hoog de besparingen nu moeten zijn om in de toekomst een bepaalde toezegging te kunnen waarmaken. Doordat een lagere rekenrente gehanteerd wordt, is bij de commissie-Drees de premie aanvankelijk hoger dan in de andere onderzoeken (er wordt vanuit gegaan dat de vermogens beperkt groeien), maar in de latere periode lager (de overrente, het verschil tussen de gerealiseerde nominale rente en de rekenrente, is hoger en biedt meer ruimte voor indexering). Daarnaast gaat het *Global Shift*-scenario in het WRR-rapport uit van reële loondalingen. Bij welvaartsvaste uitkeringen betekent dit dat de uitkeringen in niveau dalen. Daardoor kan in dit scenario de premie zo sterk dalen.

De prognoses voor de komende vijftien à twintig jaar ontlopen elkaar niet veel. Bij scenario's met redelijke economische groei rekenen de drie studies op een verdubbeling van de premies. Ook daarna blijft de premie verder stijgen, al is die stijging bij Jansweijer sterker dan bij de WRR en de commissie-Drees. Deze forse stijging is het gevolg van de veronderstelde indexeringsmethode van de AOW (koppeling aan de contractloonstijging) en koppeling van de franchise aan de AOW. In de drie studies wordt een incidentele loonontwikkeling verondersteld van 1 procent per jaar. Naar huidige inzichten is 1 procent echter hoog. Een lagere incidentele loonstijging kan leiden tot een kleinere stijging van de pensioenkosten dan in de prognoses.

Tabel 8 De premies van aanvullende pensioenen

A. Commissie-Drees	1985	2010	2030	2040
Premie als percentage van het brutoloon* bij:				
Lage groei		10	15	
	10			
Hoge groei		16	21	
<hr/>				
B. WRR Ouderen voor ouderen	1991	2010	2030	2040
Premie als percentage van het verdiende inkomen** bij:				
Global Shift		20	2	6
	8			
European Renaissance		14	18	19
<hr/>				
C. Basisscenario Jansweijer	1995	2010	2025	2040
Premie als percentage van de loonsom	7	13	25	26

* uitgaande van de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 1985

** uitgaande van demografische prognose WRR-oud

⁶³ Hierdoor ontstaat een omslagement in het op kapitaaldekking gebaseerde pensioensysteem: actieve deelnemers betalen niet alleen premie voor hun eigen pensioen maar gedeeltelijk ook voor de indexering van pensioenen van gewezen deelnemers. Wanneer het rendement hoger is dan de rekenrente plus de loonstijging, dan profiteren actieve werknemers van de opbrengst van het door oudere werknemers en gepensioneerden opgebouwde kapitaal, en kunnen de premies dalen. In dat geval is sprake van een omslag van gewezen deelnemers naar actieve deelnemers.

⁶⁴ Bij Jansweijer blijven de rendementen, na verloop van tijd, ongeveer 4 procent achter bij de rekenrente plus de loonstijging. Flinkke premiestijgingen zijn dan ook het gevolg. In het WRR-rapport blijven de rendementen ongeveer gemiddeld 1 procent achter. Ook bij Drees blijven de rendementen achter, maar Drees gaat uit van een rekenrente van 2 procent zodat de problemen minder groot zijn dan wanneer uitgegaan was van een rekenrente van 4 procent.

⁶⁵ Bij een gemiddeld rendement van 7,6 procent en een rekenrente van 4 procent zal indexering aan de gemiddelde loonontwikkeling van 4,6 procent niet uit de overrente gefinancierd kunnen worden.

⁶⁶ Bij een eindloonregeling is het ouderdomspensioen gebaseerd op het laatst verdiende inkomen. De verhoging van het pensioen als gevolg van een loonsverhoging op enig moment in de opbouwperiode wordt ook berekend over alle reeds verstreken dienstjaren. De inhaalpremie over de verstreken dienstjaren wordt *back-service* genoemd. Een loonstijging op latere leeftijd kost relatief veel geld omdat over relatief veel achterliggende jaren extra gereserveerd moet worden. Bovendien is de termijn waarover rente genoten kan worden beperkt. Voor jongeren geldt het omgekeerde. Doordat in het algemeen voor jongeren en ouderen eenzelfde (doorsnee-)premie gehanteerd wordt, ontstaat een omslagement in het op kapitaaldekking gebaseerde pensioensysteem van jongeren naar ouderen.

De fors stijgende premies in de onderzoeken komen voor een groot deel voort uit de veronderstelde ontwikkeling van de lonen en de rendementen van pensioenfondsen. Welvaartsvaste pensioenen (dat wil zeggen: aan de loonontwikkeling gekoppelde pensioenen) kunnen, bij een gegeven premie, alleen gerealiseerd worden bij een nominaal rendement dat hoger of gelijk is aan de rekenrente plus de loonstijging. Is het rendement echter lager, dan zullen de premies moeten stijgen om de indexering met de loonstijging te financieren.⁶³ Zo zal een rendement dat 1 procent achterblijft bij de rekenrente plus de loonstijging al gauw tot circa 4 procent premiestijging leiden. Zowel Jansweijer als de WRR en de commissie-Drees veronderstellen dat de rendementen achterblijven bij de rekenrente plus loonstijgingen⁶⁴. Pensioenfondsen wijzen erop dat een gunstiger ontwikkeling van het rendement heel goed mogelijk is. Een rendement dat langdurig op of boven een rekenrente van 4 procent plus de loonontwikkeling ligt is echter, gezien de historische ontwikkeling (weergegeven in tabel 9), erg optimistisch. Ook in het (midden-)scenario *European Renaissance* van het CPB, dat prognoses geeft tot 2015, wordt uitgegaan van een tekortschietend rendement.⁶⁵

Tabel 9 Rendement en loonstijging in procenten per jaar 1950-1995

	1950- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1995
rendement	3,9	5,4	8,1	8,1	7,7
loonstijging	7,0	9,2	11,1	3,2	2,9
verschil	-3,1	-3,8	-3,0	4,9	4,8

Bron: CPB, 1950-1989, *CPB Research Memorandum* nr. 113; 1990-1995, *CEP* (1996), blz. 368-372.

Daarnaast worden de stijgende premies veroorzaakt door de vergrijzing. Doorgaans hanteren pensioenfondsen een doorsneepremie, zodat jongeren in verhouding te veel premie betalen en ouderen te weinig.⁶⁶ Bij een vergrijzend bestand moet daardoor voor eenzelfde opbouw van pensioenrechten een hogere premie worden betaald. Bovendien moeten bij een vergrijzend bestand de kosten in geval van een tegenvallend rendement over minder werkenden worden verdeeld, zodat de premie

⁶⁷ Dit kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door van een lagere rekenrente uit te gaan. Hierdoor vermindert het risico dat toekomstige rendementen tekort schieten om te kunnen indexeren, maar zullen de premies op korte termijn moeten stijgen.

⁶⁸ Waarschijnlijk zal de keuzemogelijkheid nabestaandenpensioen/ouderdomspensioen leiden tot een kostenstijging als gevolg van zelf-selectie van deelnemers. Zo zullen waarschijnlijk vooral werknemers met een hoog sterfterisico kiezen voor een nabestaandenpensioen in plaats van een hoger ouderdomspensioen.

⁶⁹ Zie Den Heijer, D., en A. Janzen, «Pensioenvoorzieningen. Een overzicht in cijfers», *ESB*, 24-4-1996, blz. 394-395.

⁷⁰ Eind 1994 had bijna 80 procent van de actieve deelnemers een pensioen-regeling met een franchise die gekoppeld was aan de AOW. Voor driekwart van deze groep ging het om een franchise ter hoogte van twee keer de gehuwden-AOW. Bron: Verzekeringskamer, *Niet-financiële gegevens pensioenfondsen. Stand van zaken pensioenmonitor*, Apeldoorn, 1995.

⁷¹ Eind 1994 had ongeveer 76 procent van de actieve deelnemers een eindloonachtige regeling. In 1987 was dat nog 85 procent. Bron: Pensioenkamer, *Pensioenkaart van Nederland*, Den Haag, 1989, en Verzekeringskamer, *Niet-financiële gegevens pensioenfondsen. Stand van zaken pensioenmonitor*, Apeldoorn, 1995.

⁷² Bij toepassing van de hoofdregel (aanspraak belast, uitkering vrij) wordt jaarlijks over zowel het werkgeversdeel en het werknemersdeel van de pensioenpremie als over de rente-aangroei van het opgebouwde pensioenvermogen belasting en premie geheven. Bij toepassing van de omkeerregel (premies aftrekbaar, uitkeringen belast) vindt heffing pas plaats over de uitkeringen.

⁷³ In 1993 werd 32 miljard gulden betaald voor het aanvullend pensioen. Dit betekent een belastingderving in 1993 van rond de 5 miljard en een premiederving volksverzekeringen van ongeveer 8 miljard. Van de 8 miljard *premiëderving* zal op termijn nog slechts ongeveer een derde worden geïncasseerd, aangezien 65-plussers geen AOW- en AAW-premie betalen en dus een lager premietarief geldt op het moment van premieheffing dan op het moment van premieaftrek. Rekening houdend met het latere moment van betaling betekent dit een premiederving met een contante waarde van 6 miljard. De 5 miljard *belastingderving* zal op termijn wel volledig geïncasseerd worden door de belastingdienst, voor zover de betreffende belastingplichtigen niet vertrekken naar het buitenland of na pensionering in een lagere belasting-schijf vallen dan op het moment van belastingaftrek. Wel leidt ook hier het latere moment van betaling tot een rente-nadeel voor de belastingdienst. De contante waarde daarvan bedraagt ongeveer 1,5 miljard.

⁷⁴ De commissie-Witteveen, oftewel de werkgroep voor de fiscale behandeling van pensioenen, is op 13 oktober 1994 ingesteld door de Staatssecretaris van Financiën, W.A. Vermeend. De werkgroep had als opdracht te onderzoeken welke aanpassingen in de fiscale behandeling van aanvullende oudedagsvoorzieningen en daarmee samenhangende fiscale regelingen wenselijk en mogelijk zijn met het oog op de vraag om flexibilisering en individualisering.

sneller stijgt dan bij een jong bestand. Deze hefboomwerking van een vergrijzend bestand ten aanzien van premieaanpassingen vraagt om voorzichtige uitgangspunten.

Er is dus een serieus risico dat de lasten van de aanvullende pensioenen bij ongewijzigd beleid zullen stijgen. Hierop kan op drie manieren worden gereageerd, die ieder de pijn op een andere manier verdelen.

Ten eerste kunnen de premies worden verhoogd.⁶⁷ Premieverhoging komt vooral ten laste van jongeren, en remt de werkgelegenheidsgroei af door verhoging van de loonkosten. Ten tweede kan het welvaartsvaste karakter van de pensioenen (de koppeling van de pensioenuitkeringen aan de lonen) ter discussie worden gesteld. Deze variant komt vooral ten laste van ouderen. Ten derde kan worden overgegaan op een pensioensysteem dat minder gevoelig is voor loonontwikkeling en de bijbehorende backservice-verplichtingen, zoals bijvoorbeeld een middelloonsysteem.

In de samenleving is, zowel bij werknemers als bij werkgevers, een groeiende betrokkenheid te bespeuren bij de invulling van het aanvullend pensioen. Men is zich ervan bewust dat de kosten waarschijnlijk zullen stijgen door het invullen van het keuzerecht voor een hoger ouderdomspensioen in ruil voor een nabestaandenpensioen⁶⁸, en door toekomstige backservice-financieringslasten. In het recente verleden kon een toename van de verplichtingen door de hoge rendementen worden gefinancierd zonder substantiële premieverhogingen.⁶⁹ Die ruimte lijkt de komende tijd minder aanwezig. De aanstaande premiestijging leidt ertoe dat het onderwerp pensioenen meer dan in het verleden in het arbeidsvoorwaardenoverleg zal worden geagendeerd. Zo komt het loskoppelen van de pensioenfranchise van de AOW steeds meer ter discussie te staan. Als de pensioenfranchise in de toekomst sneller stijgt dan de AOW, zouden de eindloonregelingen daardoor een lager niveau realiseren dan 70 procent eindloon.⁷⁰ Ook het overstappen op een middelloon- of een beschikbare premieregeling wordt meer bespreekbaar.⁷¹

Het belastingstelsel bevat echter geen prikkels om pensioenen te versoberen. Integendeel, een forse stimulans voor het sparen voor de oude dag is dat het tarief voor 65-plussers lager is dan dat voor wie jonger dan 65 is, in combinatie met de zogenaamde omkeerregel in de loon- en inkomstenbelasting.⁷² De contante waarde van de totale belasting- en premiederving bedraagt jaarlijks ca. 7,5 miljard.⁷³ Voordeel van de omkeerregel is dat deze de belastinggrondslag in de toekomst vergroot, terwijl dan ook de uitgaven als gevolg van vergrijzing het grootst zijn. Ook in het buitenland wordt op pensioenbesparingen over het algemeen de omkeerregel toegepast.

De gevolgen voor de pensioenlasten van de kabinetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Witteveen⁷⁴ zijn naar verwachting beperkt. De commissie doet voorstellen voor verruiming van de mogelijkheden voor invulling van collectieve pensioenregelingen en voor een versobering voor bepaalde individuele regelingen. De budgettaire effecten hiervan zijn afhankelijk van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de voorstellen bieden. Over de collectieve regelingen zullen sociale partners afspraken maken. Voor werkgevers zal hierbij kostenbeheersing centraal staan zodat de ruimte die de voorstellen bieden niet automatisch gebruikt zal worden. Ook voor de Directeuren Grootaandeelhouders (DGA's) bevatten de voorstellen

zowel versoeringen als verruimingen. Er worden maatregelen gezien om te realiseren dat de gevolgen voor de pensioenlast vrijwel neutraal zijn.⁷⁵

Ook de institutionele inrichting van het pensioenstelsel stimuleert niet tot versoering van pensioenen. Pensioenregelingen gelden meestal voor onbepaalde duur. Hierdoor is het voor werkgevers(organisaties) lastig bij het arbeidsvoorwaardenoverleg pensioenregelingen in neerwaartse zin aangepast te krijgen. Dit speelt met name bij door de overheid verplicht gestelde bedrijfstakregelingen, waar de band tussen werkgever en de pensioenuitvoerder wat losser is en de sturingsmogelijkheden van de werkgever geringer zijn. Hier staat tegenover dat de verplichtstelling voorkomt dat ondernemingen onderling kunnen concurreren op dit deel van de arbeidsvoorwaarden.⁷⁶ Bovendien zorgt dit instrument voor bedrijfstakbrede solidariteit en voorkomt het witte vlekken.

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit deze paragraaf is dat het risico bestaat dat de premies van de aanvullende pensioenen flink zullen stijgen. Hierdoor zouden de arbeidskosten toenemen (de werkgevers- of de werknemerspremië stijgen), wat een rem zet op de groei van de werkgelegenheid. De hogere pensioenpremië en het negatieve effect op de werkgelegenheid leiden dan tot verkleining van de premiegrondslag voor de financiering van de AOW.

8. Het inkomen van ouderen

Tabel 10 geeft de inkomensverdeling (in netto termen) weer van huishoudens met een volledig jaarinkomen (exclusief studenten). Hieruit blijkt dat 65-plussers en huishoudens waarvan het hoofd jonger dan 65 jaar is ongeveer even vaak een inkomen onder of vlak boven (tot 5 procent) het minimum hebben. De inkomensverdeling van alleenstaanden jonger dan 65 jaar wijkt niet veel af van die van alleenstaande 65-plussers. Het inkomen van echtparen jonger dan 65 jaar ligt wel beduidend boven dat van echtparen ouder dan 65 jaar. De inkomenspositie van echtparen is beter dan die van alleenstaanden, zowel bij de 65-plussers als bij de jongere groep.

Tabel 10 Inkomensverdeling huishoudens (1993)

	(on)gehuwd paar met hoofd		alleenstaand	
	jonger dan 65	ouder dan 65	jonger dan 65	ouder dan 65
onder of rond het minimum	5%	6%	17%	18%
minimum t/m rond modaal	16%	45%	56%	63%
modaal tot 1,5 x modaal	21%	18%	15%	9%
1,5 x modaal tot 2 x modaal	24%	13%	8%	6%
2 x modaal tot 3 x modaal	22%	11%	3%	3%
3 x modaal en meer	12%	7%	1%	1%
totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, 96/9.

⁷⁵ Deze verwachting is onder meer gebaseerd op de wetenschap dat ook in de huidige situatie de beschikbare fiscale ruimte door 90 procent van de collectieve regelingen niet wordt benut. Daarnaast zijn de risico's in de sfeer van de individuele contracten voor vermogens afgedicht.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld Jeurissen, J.Th.A.M., «Discussie I: Pensioen en verplichtstelling», *ESB*, 15-5-1996, blz. 450-451.

De afgelopen decennia is de inkomenspositie van ouderen sterk verbeterd. De AOW-uitkering is in de jaren zeventig verhoogd tot het minimumloon en daarna nog een aantal keren boven de contractloonstijging gestegen. In de jaren tachtig is de koopkracht van de AOW-uitkering gedaald als gevolg van bevrozing van het wettelijk minimumloon. Niettemin is per saldo de koopkracht van de AOW-uitkering vanaf 1973 gestegen.

Steeds minder ouderen hoeven rond te komen van uitsluitend AOW. Het aandeel 65-plussers met een aanvullend pensioen is toegenomen van 60 procent in 1970 tot rond de 80 procent in 1992. Tabel 11 laat zien dat de jongere leeftijdsgroepen een hoger aanvullend pensioen hebben dan de oudere. Dit geldt in sterkere mate voor samenwonenden dan voor alleenstaanden.

Tabel 11 Bruto-inkomen van huishoudens met AOW (1993)

leeftijd	65-69	70-74	75-79	80+	totaal
(echt)paar, beiden AOW-er					
totaal inkomen	56 100	53 200	50 600	46 200	51 900
waarvan:					
AOW	25 400	25 400	25 600	25 900	25 500
aanvullend pensioen	19 600	16 900	14 900	10 500	15 700
overig	11 100	10 900	10 100	9 800	10 700
alleenstaand					
totaal inkomen	34 900	33 800	32 600	33 500	33 600
waarvan:					
AOW	17 700	17 700	17 700	18 100	17 800
aanvullend pensioen	10 600	9 600	8 600	7 500	8 800
overig	6 600	6 500	6 300	7 900	7 000

Bron: CBS, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, 96, en aanvullende informatie CBS.

Naast een hoger gemiddeld bedrag aan aanvullend pensioen hebben de jongere leeftijdsgroepen ook vaker een aanvullend pensioen. Dit geldt sterker voor samenwonenden dan voor alleenstaanden. Tabel 12 illustreert dit.

Voor de lagere pensioenen van oudere leeftijdsgroepen zijn twee oorzaken te noemen. Enerzijds is sprake van een leeftijdseffect: indien reeds ingegane pensioenen niet geïndexeerd worden met de loon- of prijsontwikkeling zal het gemiddeld ontvangen pensioen afnemen met de leeftijd van de pensioengerechtigde. Anderzijds is sprake van een cohort-effect, doordat jongere generaties meer pensioen opbouwen dan voorgaande generaties. Dit effect is bij samenwonenden in sterkere mate waarneembaar dan voor alleenstaanden. In de toekomst zal dan ook het aanvullend pensioen van samenwonende 65-plussers waarschijnlijk nog toenemen. Voor alleenstaanden is dit minder duidelijk.

Tabel 12 Aanvullend pensioen van huishoudens met AOW (1993)

leeftijd	65-69	70-74	75-79	80+	totaal
(echt)paar, beiden AOW-er met aanvullend pensioen	91%	87%	84%	80%	86%
gemiddeld aanvullend pensioen	21 500	19 300	17 600	13 300	18 300
alleenstaand met aanvullend pensioen	79%	77%	73%	67%	73%
gemiddeld aanvullend pensioen	13 400	12 400	11 700	11 200	12 100

Bron: CBS, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, 96.

De ontwikkeling van de inkomenspositie van 65-plussers is in hoofdzaak afhankelijk van de koppeling van de AOW-uitkering aan de lonen en van de systematiek van de aanvullende pensioenen. In de berekeningen van de commissie-Drees en de WRR is steeds uitgegaan van koppeling van de AOW aan de contractlonen. Ook in de SZW-doorrekening is dat het uitgangspunt. Drees en de WRR gaan uit van een incidentele loonstijging van 1 procent per jaar. Dit leidt wel tot stijging van het aanvullend

pensioen maar niet van de AOW. Hierdoor wordt de kloof groter tussen 65-plussers mét en zonder aanvullend pensioen. Er blijft een (kleine) groep AOW-ers die geen of nauwelijks aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Deze groep zal vooral bestaan uit alleenstaanden, van wie op dit moment 80 procent vrouw is. Daarnaast zullen veel migranten na hun 65ste een laag inkomen hebben: zowel hun AOW-opbouw als hun pensioenopbouw is onvolledig. In het jaar 2015 hebben mogelijk zo'n 100 000 migranten een gekorte AOW-uitkering.

Het afgelopen decennium is de AOW niet steeds gekoppeld aan de contractlonen. Op grond van de WKA wordt de AOW in ieder geval gekoppeld aan de contractlonen als de i/a-verhouding onder de WKA-norm uitkomt. Bij overschrijding van de norm kan worden ontkoppeld. Huishoudens zonder aanvullend pensioen blijven dan nog verder achter. Is de incidentele loonstijging minder dan 1 procent dan blijft de AOW minder achter bij de gemiddelde welvaartsstijging. Desondanks zullen ook dan de inkomensverschillen tussen ouderen groter zijn dan op dit moment.

In alle scenario's groeit het aantal ouderen met een goed aanvullend pensioen. Deze groep zal het minste last hebben van een stijging van het tarief in de eerste schijf, wanneer de lasten van de AOW stijgen. Zij betalen immers geen AOW-premie. Hogere AOW-lasten komen vooral terecht bij mensen jonger dan 65 jaar. Weliswaar leidt een hogere AOW-premie tot een lager nettominimumloon en (via de netto-nettokoppeling) ook tot een lagere netto AOW. Maar voor AOW-ers met een minimuminkomen is dit uiteraard een grotere last dan voor de 65-plussers met een goed aanvullend pensioen. De toenemende lasten van de AOW komen door de huidige systematiek dus vooral te liggen bij mensen onder de 65 jaar en bij ouderen zonder (of met een klein) aanvullend pensioen.

De conclusie is dat ook in de toekomst rekening moet worden gehouden met een groep 65-plussers, vooral alleenstaande vrouwen en migranten, die geen of weinig aanvullend pensioen hebben opgebouwd.

Daarnaast legt de huidige systematiek van belastingheffing de lasten van vergrijzing vooral bij ouderen met een minimuminkomen en bij mensen onder de 65 jaar.