

advies

05
—
02

Van alle leeftijden

SER

Sociaal-
Economische
Raad

advies

Van alle leeftijden

Een toekomstgericht ouderenbeleid op het
terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg

Uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer

Publicatienummer 2, 21 januari 2005

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2005, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

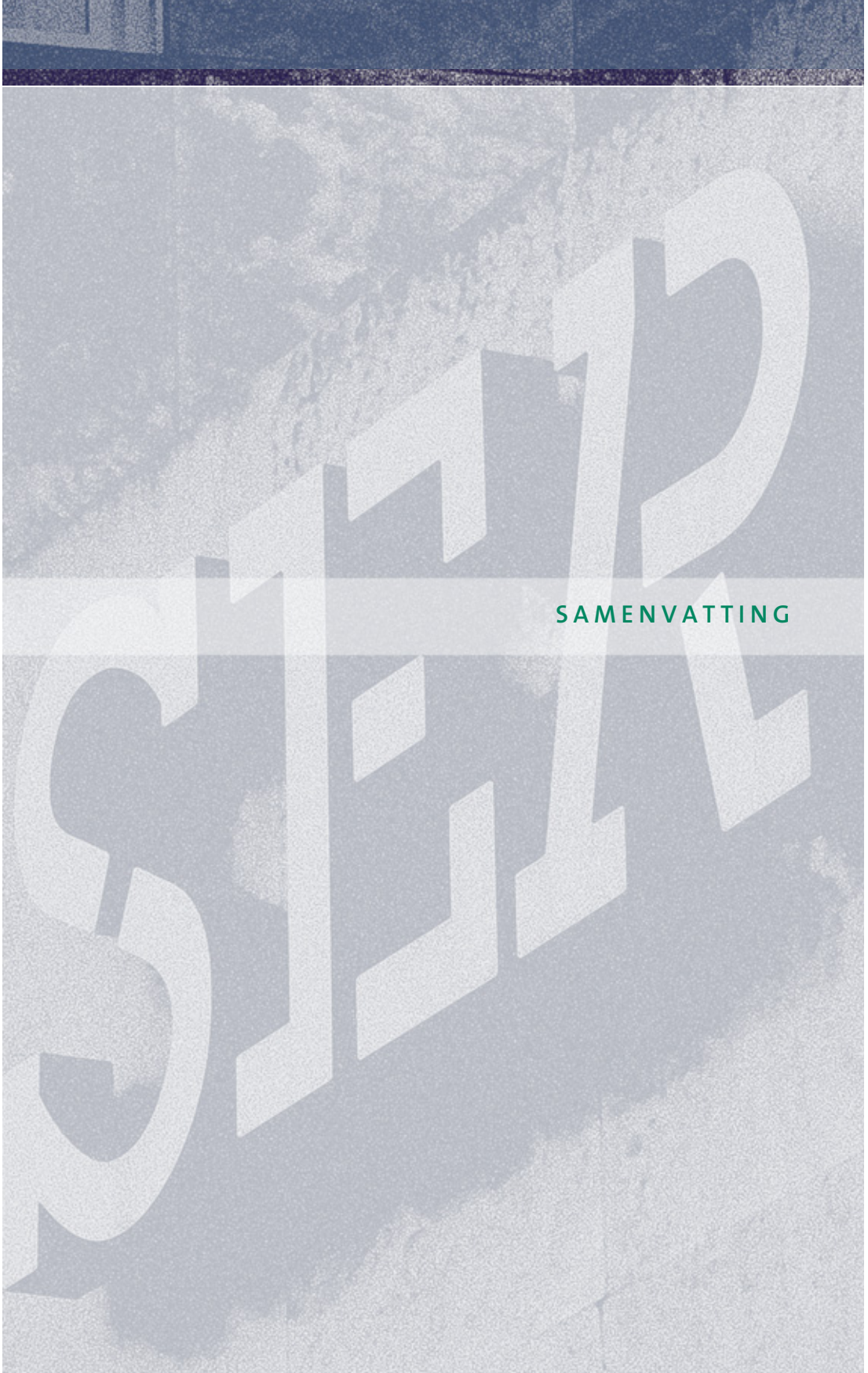
E-mail: ser.info@ser.nl

Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-894-7 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	15
1.1 Adviesaanvraag	15
1.2 Karakter en reikwijdte advies	16
1.3 Voorbereiding en opbouw advies	19
2 Toekomstige sociaal-economische positie ouderen: problemen en beleidsuitdagingen	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Relevante ontwikkelingen	21
2.3 Gevolgen voor toekomstige positie ouderen	24
2.4 Conclusies	36
3 Standpunt	39
3.1 Algemene beleidvisie	39
3.2 Arbeidsmarkt en arbeidsdeelname	44
3.2.1 Betere benutting menselijk kapitaal beroepsbevolking	44
3.2.2 Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers	50
3.2.3 Maatschappelijke participatie van ouderen	58
3.3 Toekomstbestendig pensioenstelsel	61
3.3.1 Algemene visie	61
3.3.2 AOW	63
3.3.3 Aanvullende pensioenen	69
3.4 Zorg- en welzijnsvoorzieningen	73
3.5 Inkomenspositie ouderen	84
3.6 Slotbeschouwing	86
Bijlagen	91
1 Adviesaanvraag	93
2 Samenstelling Commissie ad hoc Toekomst Ouderenbeleid	99
3 Analyse: aspecten van de sociaal-economische positie van ouderen op middellange en lange termijn	101
4 Beantwoording zeventien specifieke vragen adviesaanvraag	181
5 Lijst van afkortingen	183



SAMENVATTING

Samenvatting

Adviesaanvraag

Op 28 mei 2004 heeft de raad een adviesaanvraag van de Tweede Kamer ontvangen over het ouderenbeleid op middellange en lange termijn. Het advies is bedoeld voor de themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. Deze commissie zal een “integrale visie voor het op middellange (tot 10 jaar) en lange termijn (met een doorkijk naar 30 jaar) te voeren ouderenbeleid” opstellen.

De Tweede Kamer vraagt de raad advies uit te brengen over het toekomstig ouderenbeleid op het terrein van werk en inkomen. Hij vraagt in het bijzonder naar de visie van de raad op toekomstige ontwikkelingen op vier beleidsterreinen:

- de deelname van ouderen aan het arbeidsproces en het vrijwilligerswerk;
- de inkomenspositie van ouderen;
- de toekomstbestendigheid van pensioenvoorzieningen en de AOW;
- de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

De Tweede Kamer verzoekt de raad om aan te geven met welke concrete beleidsinstrumenten in het overheidsbeleid en in het beleid van de sociale partners op deze ontwikkelingen kan worden geanticipeerd. Hij heeft kennisgenomen van eerdere SER-adviezen over dit onderwerp en vraagt de raad te beoordelen of de daarin vervatte beleidsaanbevelingen nog steeds actueel zijn.

Ten slotte vraagt de Tweede Kamer de raad rekening te houden met de kabinetsnota ‘Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid’ die in voorbereiding is.

Aanpak

Op basis van de meest recente gegevens en prognoses heeft de raad een analyse gemaakt van de te verwachten ontwikkelingen die voor de toekomstige sociaal-economische positie van ouderen van belang zijn en van toekomstige knelpunten en beleidsuitdagingen. Op basis daarvan komt hij tot een actualisering en aanvulling van zijn in eerdere adviezen gedane aanbevelingen voor de vier genoemde beleidsterreinen.

Op enkele onderwerpen die op zich voor het ouderenbeleid relevant zijn, gaat de raad niet of slechts beperkt in. Het betreft de toekomstbestendigheid van de WW, de (mogelijke) belemmeringen voor het doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd en enkele thema’s die naar aanleiding van het Sociaal Akkoord van 5 november 2004 aan de raad zullen worden voorgelegd. Over deze onderwerpen zal de raad (naar aanleiding van adviesaanvragen van het kabinet) in de nabije toekomst afzonderlijk adviseren.

Visie van de raad

In de visie van de raad is een ouderenbeleid dat zich uitsluitend richt op ouderen ‘te laat beleid’. De arbeidsmarktpositie van oudere werknemers en de inkomenspositie van gepensioneerde ouderen worden immers grotendeels bepaald door de keuzes die zij in

eerdere levensfasen en gedurende hun loopbaan hebben gemaakt. Dit langetermijn- of levensloopperspectief impliceert dat een toekomstgericht ouderenbeleid niet uitsluitend is gericht op ouderen als afzonderlijke doelgroep maar juist ook op de jongere generaties van nu, en dus in feite op alle generaties.

De toename van het aantal en het aandeel van ouderen in de komende decennia – in samenhang met andere maatschappelijke ontwikkelingen – stelt de samenleving voor aanzienlijke uitdagingen. Deze zijn onder meer gelegen in het ontwikkelen en instandhouden van menselijk kapitaal met het oog op de verdere verhoging van de arbeidsdeelname in algemene zin en van oudere werknemers in het bijzonder. Een andere uitdaging betreft de naar verwachting forse groei van de uitgaven aan collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn, met name de AOW en de zorg. Uit CPB-analyses blijkt dat een deel van de oplopende AOW- en zorglasten mede kan worden opgevangen door de vergrijzingerelateerde inkomsten van de overheid (vooral als gevolg van toepassing van de omkeerregel).

De vergrijzing biedt echter ook kansen en mogelijkheden. Door de verlenging van de levensfase van gezonde, actieve ouderdom zijn toekomstige ouderen naar verwachting langer in staat om ook na de pensioengerechtigde leeftijd maatschappelijk te participeren en een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving.

De geschetste uitdagingen zijn volgens de raad bovendien goed hanteerbaar mits daarop tijdig wordt geanticipeerd. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een verdere verbreding van het economisch draagvlak voor de voorzieningen die voor ouderen van belang zijn, door een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie (zie verderop) en van de arbeidsproductiviteit.

In de tweede plaats betreft dit een evenwichtige verdeling van de lasten van deze voorzieningen tussen en binnen generaties. Een evenwichtige lastenverdeling is van essentieel belang voor het behoud van inter- en intragenerationele solidariteit en daarmee voor het maatschappelijk draagvlak voor deze voorzieningen.

Van de toekomstige jongere (werkende) generaties wordt een forse bijdrage verwacht aan het economisch draagvlak voor collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn. In dat perspectief is volgens de raad een groter beroep op de inter- en intragenerationele solidariteit van (draagkrachtige) ouderen gerechtvaardigd. Daarbij speelt ook de in de toekomst te verwachten positieve gemiddelde inkomensontwikkeling van ouderen een rol.

Er zijn of worden reeds forse stappen gezet, getuige het beleid van kabinet en sociale partners ten aanzien van de arbeidsdeelname van ouderen, het pensioenstelsel, de sociale zekerheid en het zorgstelsel. Op een aantal terreinen zijn verdere inspanningen noodzakelijk.

Verdere verhoging arbeidsdeelname

Voor de noodzakelijke versterking van het draagvlak acht de raad verdere investeringen in het menselijk kapitaal van de beroepsbevolking noodzakelijk. Dit moet werknemers in staat stellen om in beginsel tot aan de pensioengerechtigde leeftijd op productieve en bevredigende wijze aan het arbeidsproces deel te nemen. Aandachtsgebieden zijn in dat verband de verhoging van het algemene kwalificatieniveau, het bevorderen van een leven lang leren, scholing en reïntegratie van werkzoekenden (waaronder herintreders) en het wegnemen van belemmeringen voor een grotere arbeidsdeelname (omvang van de wekelijkse arbeidsduur) van vrouwen. De aangekondigde adviesaanvraag over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn biedt de raad de geschikte mogelijkheid om bij deze onderwerpen stil te staan.

Om de arbeidsdeelname van *oudere werknemers* te bevorderen, is in de visie van de raad een aanpak langs twee sporen noodzakelijk. Het gaat zowel om de verbetering van de incentivestructuur van arbeidsvoorwaardelijke en uittrederegelingen als om de verdere ontwikkeling en inbedding van een leeftijdsbewust personeelsbeleid in de onderneming. Zowel de overheid als de sociale partners hebben een groot aantal maatregelen getroffen om werknemers financieel te stimuleren langer door te werken (het eerste spoor). Het leeftijdsbewust personeelsbeleid in de onderneming (het tweede spoor) vormt een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van het reeds ingezette beleid dat langer doorwerken financieel aantrekkelijker maakt. Dit tweede spoor is primair de verantwoordelijkheid van sociale partners, werkgevers en werknemers. De overheid kan daarbij een ondersteunende rol spelen. De raad doet een aantal aanbevelingen aan het decentrale niveau, onder meer over de scholingsdeelname en loopbaanontwikkeling van oudere werknemers, de arbeidsvoorwaardenregelingen (zoals de zogenoemde ontzietmaatregelen) en de mogelijkheid van deeltijdpensioen voor en na de pensioengerechtigde leeftijd. Ook formuleert de raad voorstellen om de maatschappelijke participatie van ouderen te bevorderen, waaronder de deelname aan vrijwilligerswerk en informele zorg.

Een toekomstbestendig pensioenstelsel

Voor de toekomstige inkomenspositie van ouderen is een toekomstbestendig pensioenstelsel van grote betekenis. De te verwachten forse toename van de AOW-uitgaven vormt de grootste uitdaging.

Voor het opvangen daarvan is in de visie van de raad een structurele verbreding van de financieringsbasis van de AOW noodzakelijk. Aanvullend op een verdere verbreding van het economisch draagvlak stelt de raad voor dat de toekomstige groei van de AOW-lasten als gevolg van de vergrijzing wordt betaald door de gehele samenleving. Naar zijn oordeel moet daarbij worden gestreefd naar een evenwichtige ontwikkeling van het netto-inkomen van alle inkomenscategorieën en een evenwichtige welvaartsontwikkeling tussen en binnen de verschillende generaties. Daarvan uitgaand stelt de raad een geleidelijke uitbreiding voor van de AOW-financiering uit de algemene middelen.

Een lid van de raad¹ wijst dit voorstel af en is van oordeel dat er voldoende andere fiscale instrumenten voorhanden zijn om de netto-inkomensontwikkeling voor de beroepsbevolking en voor de AOW gerechtigden op elkaar af te stemmen.

De raad is van oordeel dat met zijn voorstellen ten aanzien van de AOW-financiering de huidige inrichting van de AOW kan worden gehandhaafd.

In het licht van de arbeidsmarktsituatie en de nog lage arbeidsdeelname van oudere werknemers acht de raad een algemene verhoging van de AOW-ingangleeftijd niet nodig. Een algemene verhoging van de AOW-ingangleeftijd kan op enig moment opnieuw aan de orde komen, wanneer daartoe aanleiding is op basis van nieuwe inzichten met betrekking tot demografische ontwikkelingen, de sociaal- en financieel-economische situatie en de toestand op de arbeidsmarkt. Verder is de raad geïnteresseerd in de uitkomsten van aangekondigd onderzoek in verband met de gevolgen van flexibilisering van de AOW-leeftijd.

De raad stelt vast dat de *aanvullende pensioenregelingen* in de afgelopen jaren fundamenteel zijn gewijzigd. De overstap naar een voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregeling die veel pensioenfondsen in de recente periode hebben gemaakt, draagt bij aan een beheersbaar en betaalbaar pensioenstelsel. Dat neemt volgens de raad niet weg dat verdere vernieuwing en kostenbeheersing noodzakelijk blijven. Daartoe memoreert hij enkele, nog steeds actuele, raadsvoorstellen en aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Deze zijn zowel gericht op een betere afstemming van de inhoud en vormgeving van de pensioenregeling op veranderingen in het arbeidsbestel, als op een betere beheersing van de pensioenkosten.

Houdbare zorg- en welzijnsvoorzieningen

Volgens de raad impliceert een houdbaar stelsel van zorg- en welzijnsvoorzieningen het waarborgen van de betaalbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en beschikbaarheid van de desbetreffende voorzieningen.

Demografische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zullen in de komende decennia leiden tot een grote groei van het beroep op zorg- en welzijnsvoorzieningen die ook voor ouderen van belang zijn, en daarmee tot stijgende kosten.

In zijn advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen* (2000) heeft de raad vastgesteld dat het huidige stelsel van ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg niet afdoende bestand is tegen toekomstige ontwikkelingen. De raad beschouwt de door hem voorgestane wijziging van het stelsel als het belangrijkste middel tot vergroting van de houdbaarheid van deze voorzieningen.

Een doelmatiger uitvoering, een betere benutting van de mogelijkheden tot substitutie naar lichtere vormen van zorg en een meer vraaggerichte ordening en marktwerking

1 Het werknemerslid benoemd door de MHP.

dragen volgens de raad eveneens bij aan een houdbaar zorgstelsel. In dat verband staat de raad stil bij enkele aspecten van de voorgenenomen Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Ten slotte formuleert hij enkele voorstellen om te komen tot voldoende geschoold zorgpersoneel en om mantelzorg te ondersteunen.

Inkomenspositie ouderen

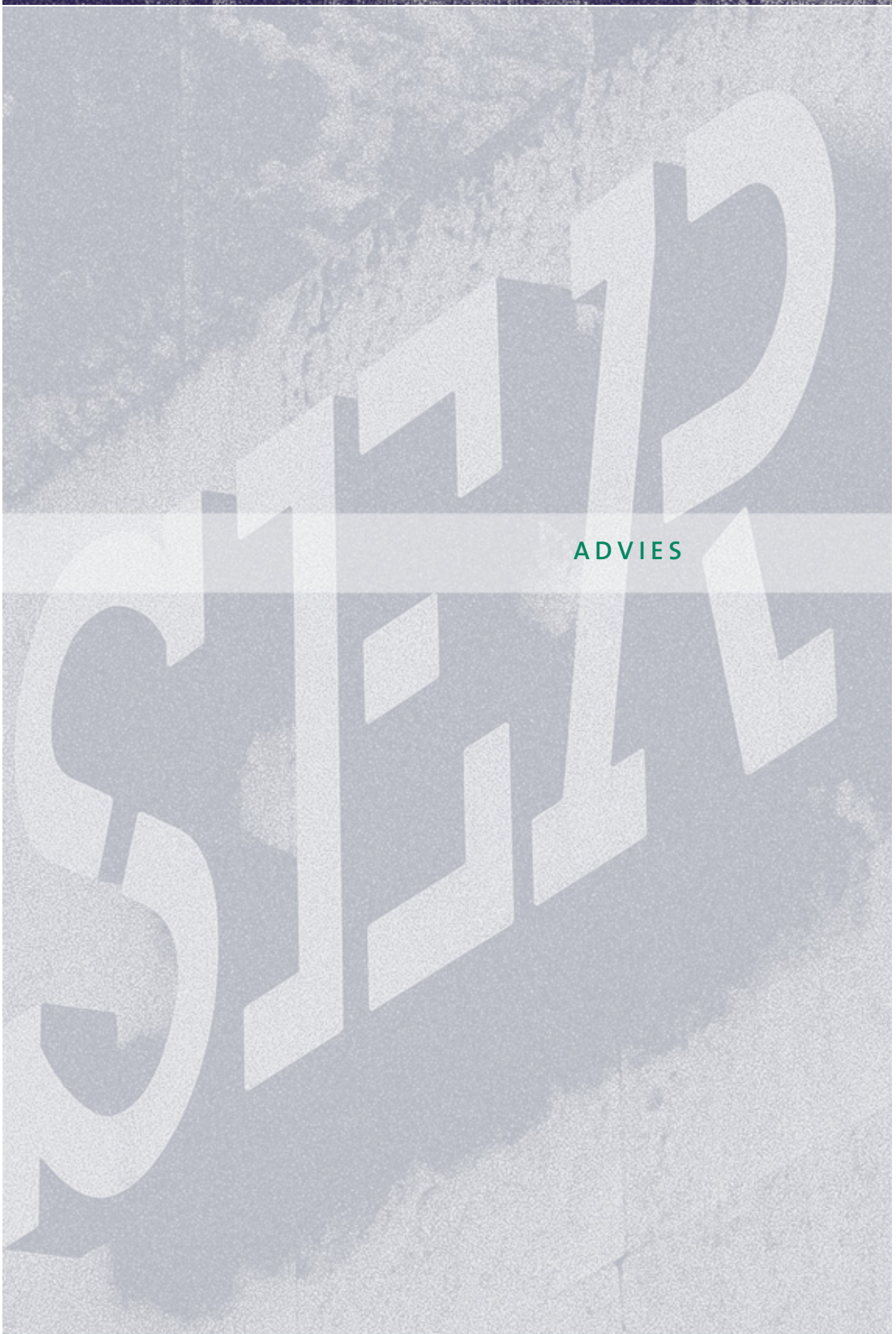
Naar verwachting zal de inkomenspositie van ouderen in de toekomst (aanzienlijk) verbeteren, ook ten opzichte van 65-minners. Dit is onder meer het gevolg van een betere pensioendekking en van de toegenomen pensioenopbouw. De raad gaat daarbij uit van een (wenselijk geachte) blijvende koppeling van de AOW-uitkeringen aan de loonontwikkeling. Wel zullen in de toekomst naar verwachting grotere inkomensverschillen tussen ouderen optreden.

De aanbevelingen van de raad over de deelname aan het arbeidsproces, een toekomstbestendig pensioenstelsel en een betaalbare zorg zijn eveneens relevant in het licht van de inkomenspositie van toekomstige ouderen. Verder vraagt hij aandacht voor het wegvallen van de AOW-partnertoeslag in 2015, een onvolledige AOW-opbouw (die vooral niet-westerse migranten treft), en een onvolledige opbouw van aanvullend pensioen (verkleining van de zogenoemde witte vlek).

De raad gaat ervan uit dat zijn voorstellen voor de financiering van de AOW en de zorgvoorzieningen zullen bijdragen tot een redelijke inkomensverdeling en daarmee een evenwichtige welvaartsontwikkeling van alle categorieën en tussen en binnen generaties.

Tot slot

De raad stelt vast dat de kabinetsnota 'Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid' zal verschijnen na afloop van de door de Tweede Kamer gestelde adviestermin (december 2004). Hij gaat ervan uit dat de Tweede Kamer zijn advies zal betrekken bij het opstellen van zijn visie op het op (middel)lange en lange termijn te voeren ouderenbeleid alsook bij de behandeling van de Visienota vergrijzing. De raad is graag bereid om te zijner tijd advies uit te brengen aan het kabinet over de voornemens op het terrein van werk en inkomen van ouderen die het kabinet in de Visienota vergrijzing eventueel kenbaar zal maken.



ADVIES

1 Inleiding

1.1 Adviesaanvraag

Op 28 mei 2004 heeft de Sociaal-Economische Raad een adviesaanvraag ontvangen van de Tweede Kamer¹ over het op middellange en lange termijn te voeren ouderenbeleid².

Adviesvrager

De adviesaanvraag is afkomstig van de Tweede Kamer namens de zogenoemde themacommissie Ouderenbeleid. Het doel van parlementaire themacommissies in het algemeen is “visieontwikkeling en het streven naar samenhang en coördinatie van beleid”. Het doel van de themacommissie Ouderenbeleid is het opstellen van een “integrale visie voor het op middellange (tot 10 jaar) en lange termijn (met een doorkijk naar 30 jaar) te voeren ouderenbeleid”³. De themacommissie richt zich op vier onderwerpen: wonen en woonomgeving, welzijn, zorg, en werk en inkomen. Over ieder van deze onderwerpen heeft de Tweede Kamer een adviesraad om advies gevraagd⁴.

Adviesaanvraag

De Tweede Kamer vraagt de raad een advies op te stellen over het onderwerp ‘werk en inkomen’ in het kader van het toekomstig ouderenbeleid. De Tweede Kamer heeft kennisgenomen van eerdere SER-adviezen over dit onderwerp⁵. Hij vraagt de raad “te beoordelen of

-
- 1 Sinds 1 januari 1997 zijn de Eerste en Tweede Kamer bevoegd rechtstreeks advies te vragen van de SER. Van die bevoegdheid heeft de Tweede Kamer voor het eerst gebruik gemaakt op 16 december 1999 met een adviesaanvraag over de financiële positie van ouderen met een onvolledige AOW-uitkering. Naar aanleiding daarvan is het advies *Onvolledige AOW-opbouw* (publicatienr. 00/05) uitgebracht. Op 27 juni 2000 heeft de Tweede Kamer een aantal vragen gesteld aan de SER in aanvulling op de adviesaanvraag van 5 februari 2000 van de minister van Justitie over de structuurregeling. Het desbetreffende advies is uitgebracht in januari 2001 (publicatienr. 01/02). Op 18 juni 2002 heeft de Eerste Kamer advies gevraagd over het initiatiefwetsvoorstel-Bussemaker / Van Dijke dat strekte tot verruiming van de zeggenschap van werknemers over arbeidstijden en met name over arbeid op zondag. Het desbetreffende advies is in oktober 2002 uitgebracht (publicatienr. 02/14).
 - 2 De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.
 - 3 In het plan van aanpak van de themacommissie Ouderenbeleid staat verder te lezen dat de themacommissie “geen taak heeft gekregen op het terrein van medewetgeving en controle op het regeringsbeleid over het intersectorale ouderenbeleid. Hun hoofdtaak is het om de politieke meningsvorming over belangrijke maatschappelijke vraagstukken te bevorderen.” Zie: *Plan van aanpak themacommissie ouderenbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 389, nr. 1. p. 5.
 - 4 De Tweede Kamer heeft de VROM-Raad advies gevraagd over het thema wonen en woonomgeving. Verder is de Gezondheidsraad gevraagd een advies uit te brengen over het onderwerp zorg. Aan de RMO is advies gevraagd over de onderwerpen welzijn en zorg.
 - 5 De Tweede Kamer noemt in dat verband de volgende SER-adviezen:
 - SER-advies *Werken aan zekerheid (deel 2 Toekomst oudedagsvoorziening)*, publicatienr. 97/05, Den Haag 1997.
 - SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.
 - SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publicatienr. 00/12, Den Haag 2000.
 - SER-advies *EU en vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002.

de daarin vervatte beleidsaanbevelingen in het licht van het toekomstig ouderenbeleid nog steeds actueel zijn”.

In het bijzonder vraagt de Tweede Kamer naar de visie van de raad op ontwikkelingen met betrekking tot vier beleidsterreinen:

- de deelname van ouderen aan het arbeidsproces en het vrijwilligerswerk;
- de inkomenspositie van ouderen;
- de toekomstbestendigheid van pensioenvoorzieningen en de AOW;
- de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

De Tweede Kamer verzoekt de raad om in zijn advies aan te geven met welke concrete beleidsinstrumenten in het overheidsbeleid en in het beleid van de sociale partners op deze ontwikkelingen kan worden geanticipeerd. Hij vraagt de raad tevens aandacht te besteden aan mogelijke verschillen naar sekse en etniciteit en aan inter- en intragenerationele solidariteit (generatiebewust beleid). Ook vraagt de Tweede Kamer de raad rekening te houden met de in voorbereiding zijnde kabinetsnota ‘Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid’ en de documenten die voor deze nota zijn opgesteld.

Naast de meer algemene vragen (de vier hoofdonderwerpen) in de adviesaanvraag zelf bevat de adviesaanvraag een bijlage met een zeventiental specifieke vragen over uiteenlopende onderwerpen⁶.

De Tweede Kamer geeft aan het advies van de SER zo mogelijk in december 2004 te willen ontvangen.

1.2 Karakter en reikwijdte advies

Karakter advies

De raad waardeert het dat de Tweede Kamer hem advies vraagt over belangrijke sociaal-economische aspecten van het ouderenbeleid op middellange en lange termijn. Hij stelt vast dat de adviesaanvraag, overeenkomstig de doelstelling van de themacommissie, geen concrete beleidsvoorstellen bevat. Gevraagd wordt om zijn visie op toekomstige ontwikkelingen zoals de aankomende vergrijzing en, in samenhang daarmee, op de hoofdlijnen van het toekomstige ouderenbeleid. De adviesaanvraag heeft daarmee een zeer open karakter. Daarnaast is sprake van een zeer brede adviesaanvraag, in de zin dat deze meerdere beleidsterreinen bestrijkt.

De raad hanteert in dit advies primair een sociaal-economische invalshoek. Bij de beantwoording van de adviesaanvraag heeft hij gestreefd naar een samenhangende visie op de hoofdlijnen van het ouderenbeleid voor de middellange en lange termijn. Daarbij heeft de raad rekening gehouden met het verzoek in de adviesaanvraag om te beoordelen of de

⁶ Deze vragen komen voort uit door de themacommissie gevoerde rondetafelgesprekken. Een aantal vragen is feitelijk van aard (zoals enkele vragen over de te verwachten kwantitatieve ontwikkelingen); andere vragen zijn gericht op de opvatting van de raad over deze ontwikkelingen of op de gewenste richting van het beleid.

beleidsaanbevelingen in zijn eerdere adviezen nog steeds actueel zijn in het licht van het toekomstige ouderenbeleid.

Daartoe heeft hij, op basis van de meest recente beschikbare gegevens, opnieuw gekeken naar de te verwachten ontwikkelingen die voor de toekomstige sociaal-economische positie van ouderen (werk en inkomen) van belang zijn en de gevolgen daarvan voor de genoemde beleidsterreinen in kaart gebracht. De sociaal-economische gevolgen van de vergrijzing nemen daarin een belangrijke plaats in. Deze analyse is opgenomen in bijlage 3 van dit advies en samengevat in hoofdstuk 2 in de vorm van conclusies over de te verwachten toekomstige knelpunten, dilemma's en beleidsuitdagingen. Op basis van zijn analyse komt de raad in hoofdstuk 3 tot een actualisering en aanvulling van zijn in eerdere adviezen gedane beleidsaanbevelingen op de vier in de adviesaanvraag genoemde beleidsterreinen. Daarmee komt hij tegemoet aan het verzoek van de Tweede Kamer om concrete beleidsinstrumenten te schetsen waarmee de overheid en sociale partners kunnen anticiperen op de ontwikkelingen die voor de toekomstige sociaal-economische positie van ouderen van belang zijn.

De raad heeft ervan kennis genomen dat de overheid in de afgelopen jaren een groot aantal maatregelen heeft ingevoerd, voorgesteld of in voorbereiding genomen die rechtstreeks betrekking hebben op de in de adviesaanvraag genoemde onderwerpen. Ook de sociale partners hebben op centraal en decentraal niveau aanbevelingen geformuleerd en maatregelen getroffen op de terreinen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen (in het bijzonder op het gebied van de arbeidsmarkt en van de arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van de aanvullende pensioenen).

Reikwijdte advies

Het geschetste karakter heeft enkele consequenties voor de reikwijdte van het advies. Zo acht de raad het, mede gelet op de doelstelling van de themacommissie, niet opportuun om in dit advies uitgebreid stil te staan bij kabinetsvoorstellen die thans ter besluitvorming voorliggen, ook al zijn deze van groot belang voor de toekomstige sociaal-economische positie van ouderen. Hij wijst in dat verband in het bijzonder op de voornemens ten aan-

zien van VUT, prepensioen en de levensloopregeling en ten aanzien van het stelsel van ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg⁷.

Eveneens gaat de raad in dit advies niet in op onderwerpen waarover hij in de nabije toekomst afzonderlijk zal adviseren. Dit betreft in de eerste plaats de beantwoording van de adviesaanvraag van 3 februari 2004 over de toekomstbestendigheid van de Werkloosheidswet (WW). Het spreekt voor zich dat de inrichting van de WW (en van andere onderdelen van de sociale zekerheid, zoals de WAO, waarover eind 2004 een akkoord is bereikt⁸) zeer relevant is voor de toekomstige arbeidsmarkt- en inkomenspositie van oudere werknemers. De raad heeft in dat verband kennis genomen van onder meer de kabinetsnota 'Nieuwe accenten met betrekking tot werk en inkomen' van 21 september 2004⁹.

In de tweede plaats betreft dit de beantwoording van de adviesaanvraag over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn. Het kabinet heeft deze adviesaanvraag aangekondigd in de preambule van zijn (concept)verklaring bij het Sociaal Akkoord van 5 november 2004¹⁰.

In de derde plaats betreft dit de beantwoording van de adviesaanvraag over "het weg nemen van belemmeringen voor het doorwerken na 65 jaar"¹¹. In een brief van 7 december 2004 aan de Tweede Kamer over de 'routeplanner discussie doorwerken na 65 jaar' deelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) mee dat hij (onder andere) de raad hierover in het voorjaar van 2005 advies zal vragen.

-
- 7 In bijlage 2 van de adviesaanvraag vraagt de Tweede Kamer wanneer het SER-advies over levensloopbewust beleid wordt verwacht. De vraag over levensloopbewust beleid vormde onderdeel van de adviesaanvraag van 25 oktober 2001 over het sociaal-economisch beleid 2002-2006. De voorbereiding van een (afzonderlijk) advies daarover verkeerde reeds in een vergevorderd stadium, toen bekend werd dat het regeerakkoord voor het kabinet Balkenende II onder meer op dit onderwerp betrekking zou hebben. In afwachting daarvan en vervolgens van de uitkomsten van het Najaarsoverleg 2003 en het Voorjaarsoverleg 2004 tussen Stichting van de Arbeid en kabinet over de inhoud van een fiscale levensloopregeling, is de adviesvoorbereiding opgeschort. Gelet op de overeenstemming die in het Sociaal Akkoord op 5 november 2004 is bereikt over onder meer de fiscale facilitatie van VUT-, prepensioen- en levensloopregelingen ligt het niet meer in de rede dat de SER de voorbereiding van een afzonderlijk advies over levensloopbewust beleid hervat. Dit neemt niet weg dat bepaalde aspecten van levensloopbewust beleid worden betrokken bij de advisering over andere onderwerpen. De voorzitter van de raad heeft de minister van Economische Zaken bij brief van 15 november 2004 meegedeeld dat het dagelijks bestuur van de raad heeft besloten het onderwerp levensloopbewust beleid niet meer op te nemen in het (concept)werkprogramma van de SER voor het jaar 2005.
- 8 Zie de WAO-verklaring van 5 november 2004 van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers alsook de raadsadviezen *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, publicatienr. 02/05, Den Haag 2002 en *Verdere uitwerking WAO-beleid*, publicatienr. 04/02, Den Haag 2004.
- 9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 804, nr. 1.
- 10 In zijn brief van 20 december 2004 aan de Tweede Kamer heeft de minister van SZW meegedeeld dat de kabinetsverklaring een definitieve status heeft gekregen.
- 11 Brief van 7 december 2004 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over de routeplanner discussie doorwerken na 65 jaar, p. 2.

Ook heeft de raad zich terughoudend opgesteld ten aanzien van de thema's die het hoofdonderwerp vormen van de adviesaanvragen die de Tweede Kamer aan andere adviesraden heeft voorgelegd ¹².

Ten slotte moet de raad vaststellen dat de in de adviesaanvraag genoemde kabinetsnota 'Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid' zal verschijnen na afloop van de door de Tweede Kamer gestelde adviestermijn. Hij gaat ervan uit dat de Tweede Kamer zijn advies zal betrekken bij het opstellen van zijn visie op het op (middel)lange en lange termijn te voeren ouderenbeleid alsook bij de behandeling van de Visienota vergrijzing. De raad is graag bereid om te zijner tijd advies uit te brengen aan het kabinet over de voornemens op het terrein van werk en inkomen van ouderen die het in de Visienota vergrijzing eventueel kenbaar zal maken.

1.3 Voorbereiding en opbouw advies

Vorbereiding

Het dagelijks bestuur van de raad heeft de voorbereiding van het ontwerpadvies opgedragen aan de Commissie ad hoc Toekomst Ouderenbeleid ¹³. In het kader van haar werkzaamheden heeft deze commissie op 30 augustus 2004 overleg gevoerd over de adviesaanvraag met mevrouw A. van Miltenburg (VVD) en mevrouw G.A. Verbeet (PvdA) van de themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer.

De raad heeft het advies vastgesteld in zijn vergadering van 21 januari 2005. Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad en is tevens te raadplegen op de website van de SER.

Opbouw

Zoals vermeld bevat hoofdstuk 2 een weergave van de te verwachten problemen en beleidsuitdagingen. Hoofdstuk 3 is gewijd aan het standpunt van de raad. Bijlage 3 van het advies bevat een uitvoerige analyse van de sociaal-economische positie van ouderen op (middel)lange termijn. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van verwijzingen naar de paragrafen en bijlagen van het advies waar de raad stilstaat bij de (zeventien) specifieke vragen van de bijlage 2 van de adviesaanvraag.

12 Er heeft met enige regelmaat op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden tussen de adviesraden die door de Tweede Kamer om advies zijn gevraagd.

13 De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 2.

2 Toekomstige sociaal-economische positie ouderen: problemen en beleidsuitdagingen

2.1 Inleiding

Uiteenlopende trends en ontwikkelingen beïnvloeden de toekomstige positie van ouderen in de samenleving¹. Het gaat daarbij om maatschappelijke, sociaal-economische, sociaal-culturele en sociaal-demografische ontwikkelingen in het algemeen en om (beleids)ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsdeelname en inkomenspositie van ouderen en het pensioen- en zorgstelsel in het bijzonder.

Dit hoofdstuk bevat een beknopte weergave van de hoofdlijnen van de te verwachten ontwikkelingen, problemen en beleidsuitdagingen die van belang zijn voor de positie van ouderen in de toekomst. Bijlage 3 bevat de meer uitvoerige analyse van recente en te verwachten ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsdeelname en de inkomenspositie van ouderen en (de houdbaarheid van) het pensioen- en zorgstelsel. Onderdeel van deze analyse vormt een inventarisatie van beschikbare kwantitatieve gegevens, ramingen en prognoses voor de lange termijn.

2.2 Relevante ontwikkelingen

Algemeen

Uiteenlopende ontwikkelingen en maatschappelijke trends zijn van invloed op de toekomstige sociaal-economische situatie in Nederland en daarmee eveneens op de sociaal-economische positie van toekomstige generaties ouderen, zoals²:

- De wijziging van de economische productiestructuur: de overgang naar (overwegend) een diensteneconomie.
- Technologische ontwikkelingen: er komen meer technologische mogelijkheden (met nieuwe producten en diensten³). Technologische ontwikkelingen zijn steeds sneller zowel in de sfeer van consumptie en verzorging als in de sfeer van het werk; daardoor worden levenscycli van producten en productieprocessen kleiner waardoor de kennis en vaardigheden van werknemers sneller verouderen (kwalificatieveroudering). Verder beïnvloeden de technologische ontwikkelingen ook de organisatie mogelijkheden van productieprocessen en de inrichting van de arbeidsorganisatie.

1 Met 'ouderen' worden in dit advies in beginsel personen vanaf 65 jaar bedoeld. Dit sluit aan bij de AOW-gerechtigde leeftijd. Wat de 'oudere werknemers' betreft bestaat geen algemene afbakening. In de meeste publicaties gaat het om werknemers vanaf 50 jaar of om werknemers vanaf 55 jaar. In dit advies worden onder oudere werknemers de werknemers vanaf 55 jaar verstaan.

Hierbij past de kanttekening dat de vraag wie 'oud' is, uiteraard subjectief is en in de praktijk niet door vastgestelde (en in beginsel arbitraire) leeftijdsgrenzen is bepaald.

2 Zie ook: nota *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* van 21 september 2004 van de minister van SZW.

3 Bijvoorbeeld ook op het terrein van zorgverlening (geneesmiddelen, behandelmethoden).

- De toenemende internationalisering en integratie van de economie die consequenties hebben voor de concurrentie, dynamiek en mobiliteit van arbeid en kapitaal.
- Het toenemende opleidingsniveau van de bevolking waarin ook de overgang naar de kenniseconomie tot uiting komt⁴. Daarnaast vereist de ontwikkeling naar een kenniseconomie in steeds grotere mate capaciteiten tot het verwerken van informatie, aanpassingsvermogen en sociale vaardigheden (*employability*).
- De emancipatie van de burger die enerzijds meer ruimte voor keuzevrijheid verlangt en anderzijds over meer koopkracht beschikt. In dit verband is er ook een toenemende vraag naar beleid op maat aanvullend op of in plaats van collectieve arrangementen. Mede daardoor is een grotere verscheidenheid ontstaan aan individuele voorkeuren met betrekking tot de invulling van de levensloop en de behoefte aan sociale zekerheid.
- De groeiende arbeidsdeelname van vrouwen. Dit heeft consequenties voor het vervullen van zorgtaken en voor de maatschappelijke rolverdeling. Daarnaast leidt de toegenomen arbeidsparticipatie ertoe dat voor tweeverdienershuishoudens waartoe deze vrouwen behoren, het inkomensrisico van karakter verandert.
- Het verdwijnen van het standaardhuishouden, de standaardlevensloop en uniforme, vaste levenspatronen. In plaats daarvan komen diversiteit en sociaal-culturele verschillen meer naar voren.
- De toenemende individualisering en mede als gevolg daarvan de toename van het aantal een- of tweepersoonshuishoudens (kleinere huishoudens) met meer risico's van maatschappelijk isolement.
- De wijziging in de arbeidsverhoudingen op de werkvloer met meer ruimte voor decentralisatie van verantwoordelijkheden en flexibilisering van arbeidspatronen en arbeidstijden, en met kansen voor sociale innovatie in de arbeidsorganisatie.
- De grotere heterogeniteit van de samenleving en samenlevingsverbanden, waarbij ook verschillen naar etniciteit meespelen (in dit verband: toenemend aantal allochtone ouderen).
- De vergrijzing (zie hieronder).

Vergrijzing

De (dubbele) vergrijzing is de meest voorspelbare ontwikkeling. Het betreft de verandering van de omvang en de samenstelling van de bevolking (de sterke absolute en relatieve groei van het aantal ouderen). Volgens de CBS-bevolkingsprognose neemt het absolute aantal 65-plussers in de komende decennia sterk toe: van 2,3 miljoen in 2005 naar 4 miljoen in 2040 (zie tabel 2.1).

Daarbij is in de komende decennia ook sprake van een forse toename van het aantal hoogbejaarden (75-plussers) en van hun aandeel in de totale bevolking. Men spreekt in dit verband van dubbele veroudering. Na 2020 vindt een versnelling plaats en in 2050 wordt met

4 Zo wordt verwacht dat het aandeel ouderen dat hooguit lager onderwijs heeft voltooid in 20 jaar tijd sterk zal afnemen (van 41 procent in 2000 naar 10 procent in 2020) en het aandeel middelbaar en hoger opgeleiden bijna zal verdubbelen (van 24 procent in 2000 naar 44 procent in 2020).

2 miljoen het maximumaantal bereikt. Het aandeel van 75-plussers in de totale bevolking zal dan zijn verdubbeld van de huidige 6 procent tot 12 procent in 2050⁵.

Het aantal jongeren (0-19-jarigen) blijft in deze periode vrijwel constant (er is sprake van een zeer lichte afname). De middengroep (20-64-jarigen, personen in de beroepsgeschiedte leeftijd) neemt in absolute zin eerst (tot de jaren 20 van deze eeuw) licht toe om daarna licht af te nemen.

Deze ontwikkelingen leiden tot een forse wijziging van de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal (potentiële) actieven. Tussen 2010 en 2035 stijgt het percentage 65-plussers ten opzichte van de 20-64-jarigen (de grijze druk) van rond 25 naar ruim 40 procent. Binnen de groep ouderen vormen allochtone ouderen een sterk groeiende groep. In de periode 2000-2015 zal hun aantal bijna verviervoudigen.

tabel 2.1 Nederlandse bevolking naar leeftijdsgroep (aantallen en aandelen)

	0-19 jaar		20-64 jaar		65 jaar en ouder		Totaal	Grijze druk
	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%
2005	3 989	24,5	10 022	61,5	2 283	14	16 295	22,8
2010	3 939	23,9	10 042	61	2 481	15,1	16 462	24,7
2020	3 772	22,4	9 839	58,6	3 189	19	16 800	32,4
2030	3 743	22	9 489	55,7	3 790	22,3	17 022	39,9
2040	3 832	22,5	9 171	53,9	4 017	23,6	17 020	43,8
2050	3 801	22,5	9 409	55,7	3 696	21,9	16 906	39,3

Bron: CBS, Bevolkingsprognose 2005-2050. De grijze druk is gelijk aan het aantal mensen van 65 jaar en ouder gedeeld door het aantal mensen tussen 20 en 64 jaar.

De vergrijzing wordt veroorzaakt door enerzijds de toename van de levensverwachting en anderzijds door de daling van de vruchtbaarheid. De daling van de vruchtbaarheid is de belangrijkste factor⁶. Uit onderzoek blijkt dat het Nederlandse gezins- en levensloopbeleid op veel aspecten een nadere overweging verdient⁷.

In plaats van de voortdurende toename van de bevolkingsomvang in de afgelopen eeuw zal in deze eeuw op termijn sprake zijn van een stabiele bevolkingsopbouw. De Nederlandse bevolking zal, ook als het effect van de babyboomgeneratie uit de bevolkingsopbouw is verdwenen, structureel ouder zijn⁸.

- 5 Zie ook: J. Garssen, Demografische ontwikkelingen in Nederland, in: N. van Nimwegen en I. Esveltdt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003*. NIDI, Den Haag 2003, pp. 71-101. Zie ook: SER-commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED), *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999.
- 6 Zie voor een overzicht van de effectiviteit van pro-natalistisch beleid: Jonathan Grant et al., *Low fertility and population Ageing: Causes, Consequences and Policy Options*, Rand Europe, Leiden 2004. Deze studie komt tot vijf conclusies: 1. Vervangingsmigratie is geen remedie tegen vergrijzing. 2. Het geboortecijfer is onder de juiste omstandigheden beleidsmatig te beïnvloeden. 3. Hiervoor bestaat echter geen standaardrecept. 4. Wat in het ene land werkt hoeft niet in het andere land te werken. 5. Pro-natalistisch beleid heeft pas op de lange termijn effect en is daarom politiek gezien minder aantrekkelijk.
- 7 Zie: Bradshaw, Finch en Eardly (2003), www.sprc.edu.au/ASPC2003/papers/paper7.pdf.
- 8 E. van Imhoff en L.J.G. van Wissen, Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa, *Bevolking en gezin*, 30, nr. 2, 2001, pp. 5-34.

Al met al hebben deze ontwikkelingen belangrijke sociaal-economische gevolgen voor de arbeidsmarkt, de groei van het bbp, de inkomensverhoudingen, de solidariteit tussen en binnen generaties, de economische structuur (met name de verhouding tussen consumptie en productie) en de arbeidsproductiviteit⁹. Daarbij kan ook nog worden gewezen op de te verwachten onevenwichtige verhouding tussen werkenden en gepensioneerden als gevolg van het samenlopen van een langere levensduur met het op latere leeftijd deelnemen aan het arbeidsproces en het (weliswaar in steeds mindere mate) vervroegd uittreden. Dit legt een grotere druk op de generaties die in het spitsuur van het leven verkeren.

Impact

De hierboven genoemde ontwikkelingen en trends hangen (op onderdelen) met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Verwacht mag worden dat zij (grote) invloed hebben op de toekomstige positie van ouderen. Zo leiden zij er naar verwachting toe dat er meer verschillen zullen zijn onder diegenen die in de periode 2010-2035 tot de ouderen behoren. De onderlinge verschillen tussen ouderen zullen onder meer vanwege hun persoonsgebonden levensstijlen, uiteenlopende opleidingsniveaus en toenemende inkomensverschillen waarschijnlijk toenemen. Daardoor zal er een categorie zijn van ouderen die gezond en goed in staat zijn om hun wensen te articuleren; zij zijn veelal hoog opgeleid, actief, gewend aan zeggenschap, zelfbeschikking en zelforganisatie. Verwacht kan worden dat zij zich in het maatschappelijk leven meer nadrukkelijk profileren en hun eigen belangen zullen behartigen. Daarnaast zijn er andere categorieën, onder meer zogeheten kwetsbare ouderen, dit wil zeggen ouderen die te kampen hebben met een combinatie van (ernstige) lichamelijke of psychische beperkingen en een geringe draagkracht. De draagkracht wordt bepaald door het al dan niet hebben van een partner en door het inkomen. Van een geringe draagkracht is sprake bij alleenstaanden met een inkomen op het niveau van de AOW-uitkering voor een alleenstaande.

Paragraaf 2.3 is gewijd aan de te verwachten invloed van de geïnventariseerde ontwikkelingen en trends op de toekomstige positie van ouderen voor de beleidsterreinen van werk en inkomen (arbeidsdeelname en inkomenspositie ouderen; houdbaarheid pensioen en zorgstelsel) waarvoor de Tweede Kamer de aandacht vraagt. Tevens worden daarbij mogelijke knelpunten genoemd die beleidsmatige aandacht vergen.

2.3 Gevolgen voor toekomstige positie ouderen

Arbeidsdeelname

Een hoge algemene arbeidsparticipatie is essentieel voor het economisch draagvlak voor collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn en eveneens (via de opbouw van aanvullend pensioen) voor de toekomstige inkomenspositie van ouderen na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

9 SER-advies *EU en vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002, p. 19.

Een hoge arbeidsdeelname is ook nodig om de gevolgen van vergrijzing voor de groei van het arbeidsaanbod en daarmee ook voor de potentiële groei op te vangen. Door de demografische ontwikkeling zal de groei van de potentiële beroepsbevolking (alle werknemers in de beroepsgeschikte leeftijd) vanaf 2010 omslaan in een lichte daling. Als gevolg van deze ontwikkeling zou bij ongewijzigd beleid de groei van het beschikbare arbeidsaanbod op de middellange termijn afnemen. Het op peil houden van het arbeidsaanbod moet dus vooral komen van een verdere stijging van de arbeidsparticipatie (zie ook paragraaf 3 van bijlage 3)¹⁰.

Naast een hogere arbeidsdeelname moet de potentiële economische groei ook worden versterkt door een hogere productiviteitsgroei¹¹. De potentiële groei is van belang omdat zonder een sterke aanbodzijde van de economie de te verwachten groei van de koopkrachtige vraag van ouderen, die mogelijk wordt gemaakt door onder meer goede pensioenvoorzieningen, kan resulteren in inflatie¹².

De betekenis van de geschetste ontwikkeling van het arbeidsaanbod voor de arbeidsmarkt op lange termijn is onzeker¹³. Er wordt wel gesteld dat zich arbeidsmarktknelpunten kunnen gaan voordoen als gevolg van een afnemende groei van het arbeidsaanbod¹⁴. Daarbij dient te worden bedacht dat – op lange termijn – sprake is van een groot evenwichtsherstellend vermogen van de arbeidsmarkt¹⁵. Wel kunnen zich op korte termijn knelpunten voordoen als gevolg van het feit dat de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt verlaat. Deze zullen naar verwachting optreden als gevolg van de vervangingsvraag in

-
- 10 In een recente CPB-scenariostudie van de Nederlandse economie zijn vier bevolkingsscenario's gecombineerd met scenario's voor de arbeidsdeelname (zie ook grafiek 3.3 van bijlage 3). Zowel in het *Strong Europe*-scenario als in het *Transatlantic Market*-scenario neemt het arbeidsaanbod iets af na 2020. In het *Global Economy*-scenario is na 2020 nog steeds sprake van positieve groei. In het *Regional Communities*-scenario krimpt het arbeidsaanbod al vóór 2010. F. Huizinga en B. Smid, *Vier vergezichten op Nederland*, CPB, Den Haag 2004.
 - 11 Productiviteitsgroei en de daarmee gepaard gaande welvaartsgroei kunnen helpen om de randvoorwaarden te creëren voor denkbare maatregelen waarmee bij stijgende vergrijzingsuitgaven het overheidsbudget op orde kan worden gehouden. Door de koek groter te maken wordt de pijn van eventuele herverdelingsmaatregelen beter draagbaar omdat niemand er dan in absolute zin op achteruit hoeft te gaan. Productiviteitsgroei helpt ook bij het realiseren van voldoende rendement op de pensioenbesparingen.
 - 12 Zie A.H.J. Kolnaar, Vergrijzing en Staatsschuld, *Maandschrift Economie*, jrg. 66, 2002; zie ook: A.L. Bovenberg, Vergrijzing en menselijk kapitaal, in: R.H.J. Gradus, J.J.M. Kremers, J. van Sinderen (red.). *Nederland Kennisland?*, Groningen 2001, pp. 142-143.
 - 13 CPB, *Vier vergezichten voor Nederland*, Den Haag 2004.
 - 14 Zie bijvoorbeeld: A. de Jong, H. Nicolaas en A. Sprangers, Bevolkingsprognose 2000-2050: kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht? CBS, *Maandstatistiek bevolking* 2001/03. Het doel van deze verkennende CBS-berekeningen was te bezien in hoeverre de eventuele structurele tekorten op de arbeidsmarkt mogelijk op termijn zouden kunnen leiden tot een stijging van het aantal arbeidsmigranten.
 - 15 Zie hiervoor: C. van Ewijk, Maastricht voorbij. Economische aspecten van vergrijzing in Europa, in: *Vergrijzing als uitdaging. Kansen en bedreigingen van een vergrijzende Europese bevolking*, 2003, pp. 7-19.

bepaalde ‘vergrijsde’ sectoren (in het bijzonder in de sectoren overheid, onderwijs, kwartaire diensten en chemie)¹⁶.

In het afgelopen decennium is de arbeidsparticipatie in Nederland aanzienlijk toegenomen (zie kader¹⁷).

Arbeidsdeelname en Lissabon-doelstellingen*

Volgens de Europese Lissabon-doelstellingen moet de totale arbeidsparticipatie in 2010 zijn toegenomen tot 70 procent, waarbij de participatie van vrouwen tot 60 procent en de participatie van ouderen (55-64-jarigen) tot 50 procent moeten zijn gestegen. Vastgesteld kan worden dat deze doelstellingen in 2003 werden gehaald wat de algemene participatiegraad (73,5 procent) en de arbeidsdeelname van vrouwen (65,8 procent) betreft. De arbeidsdeelname van ouderen in de leeftijd van 55 tot en met 64 jaar (44,8 procent) blijft vooralsnog achter. Vermelding verdient verder dat de netto-arbeidsparticipatie in voltijdeenheden achterblijft bij het Europese gemiddelde. In Nederland was deze in 2003 57,1 procent; het Europese gemiddelde lag op 58,6 procent.

- Bron: Europese Commissie, *Employment in Europe* 2004. De participatiegraad is gedefinieerd als de werkzame beroepsbevolking (in personen) in procenten van de bevolking (nettoparticipatiegraad) in de leeftijd van 20-64 jaar. De Lissabon-doelstellingen zijn geformuleerd op basis van de Europese definities van arbeidsparticipatie. Daarin tellen ook de banen tussen 1 en 12 uur mee voor de bepaling van de participatiegraad. Dit is in de Nederlandse definities (CBS) niet het geval. Als gevolg daarvan vallen de Europese cijfers hoger uit dan de cijfers die volgens de Nederlandse definities zijn berekend.

Om het draagvlak voor collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn te vergroten en om toekomstige arbeidsmarktknelpunten op te vangen, verdient een verdere vergroting van de arbeidsparticipatie van alle categorieën werknemers zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin beleidsmatig de aandacht. Onderdeel daarvan vormen het ontwikkelen en instandhouden van menselijk kapitaal en het verder wegnemen van belemmeringen voor duurzame arbeidsdeelname. In dit verband is van belang dat laagopgeleide werknemers als gevolg van de technologische ontwikkelingen het risico lopen dat hun kwalificaties verouderen, waardoor zij uitgestoten dreigen te worden van deelname aan het arbeidsproces.

Verder vormt de arbeidsdeelname van vrouwen – en meer in het bijzonder de omvang van hun wekelijkse arbeidsduur – een aangrijpingspunt voor de verdere verbreding van

16 RWI, *Vergrijzing en vervanging*, Den Haag, 1 november 2004. Voor de meeste sectoren met een grote vervangingsvraag worden relatief weinig knelpunten verwacht omdat daar voldoende beschikbaar arbeidsaanbod is. De prognoses die rekening houden met demografie, economie en participatie gaan overigens tot en met 2007. Wat de ontwikkelingen op de middellange en langere termijn betreft is nader onderzoek nodig.

17 Zie ook paragraaf 4 van bijlage 3.

het economisch draagvlak. Daarbij spelen knelpunten ten aanzien van de combineerbaarheid van arbeid en zorg een rol.

Wat *oudere werknemers* betreft mag worden verondersteld dat in de toekomst meer oudere werknemers langer zullen deelnemen aan het arbeidsproces dan thans het geval is. Dit is zowel het gevolg van min of meer autonome ontwikkelingen zoals het gestegen opleidingsniveau en het cohort-effect, alsook van de voorgenomen maatregelen op het gebied van VUT, prepensioen en levensloop en andere maatregelen gericht op de verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen en hun beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt¹⁸. Daardoor zullen oudere werknemers in de toekomst naar verwachting dan ook een groter aandeel vormen van het personeelsbestand binnen arbeidsorganisaties en van het beschikbare arbeidsaanbod. Daarvan uitgaande, is vooral van belang dat eventuele knelpunten die oudere werknemers kunnen ondervinden bij het behouden van hun baan c.q. bij het vinden van ander werk, worden weggenomen. Zo hebben veel oudere werknemers thans een zwakke positie op de arbeidsmarkt, onder meer omdat oudere werknemers en hun werkgevers thans weinig investeren in scholing en loopbaanontwikkeling¹⁹.

Inkomenspositie ouderen

De toekomstige inkomensontwikkeling van ouderen is onder meer van belang voor hun mogelijkheden tot zowel zelfstandig functioneren (en participatie) als voor het minder zwaar bij de actieven laten neerslaan van stijgende vergrijzingslasten (financiële oudedagsvoorziening; zorgarrangementen). Hierbij zijn ook hun mogelijkheden voor financiële keuzevrijheid en voor een bijdrage aan verplichte collectieve regelingen aan de orde.

Voor de toekomstige inkomenspositie van ouderen zijn uiteenlopende ontwikkelingen van belang²⁰. Er zijn ontwikkelingen die erop wijzen dat de inkomenspositie van ouderen in de toekomst sterk zal verbeteren, in het bijzonder als gevolg van de ontwikkelingen met betrekking tot de aanvullende pensioenen. Daarbij kan worden gewezen op zowel de instroom van nieuwe cohorten ouderen met een hogere pensioenopbouw (door een hogere arbeidsdeelname, in het bijzonder van vrouwen, en door betere pensioenvoorzieningen) als op de uitstroom van oudere cohorten met alleen een AOW-uitkering of een AOW-uitkering en een relatief laag aanvullend pensioen. Van belang is verder de toename van het aantal huishoudens waarin beide partners een inkomen uit aanvullend pensioen hebben²¹.

18 Zie hiervoor: Kabinetsverklaring van 5 november 2004 naar aanleiding van het Sociaal Akkoord. Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27 046, nr. 5.

19 Zie hiervoor: SER-advies *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, publicatienr. 02/10, Den Haag 2002, pp. 30-31 en 38.

20 Uit (het zeer beperkte aantal) beschikbare studies naar de toekomstige inkomensontwikkeling van ouderen blijken uiteenlopende inschattingen die samenhangen met de gehanteerde veronderstellingen.

21 De recente sterke stijging van het aantal tweeverdieners vertaalt zich in een toenemend aandeel paren boven 65 jaar waarvan beide partners een aanvullend pensioen hebben (toename van 20 procent in 2000 naar 57 procent in 2020).

Waarschijnlijk zal sprake zijn van een minder gunstig beeld als rekening wordt gehouden met de recente wijzigingen in de aanvullende pensioenregelingen en de verslechterende vermogenspositie van de pensioenfondsen. Verder wordt erop gewezen dat steeds meer mensen niet de veertig dienstjaren voor het opbouwen van een volledig aanvullend pensioen halen. Ook is voor de financiële oudedagsvoorzieningen (met name voor de AOW-uitkeringen) het beleid ten aanzien van de verhouding tussen pensioenuitkeringen en de loonontwikkeling van groot belang.

Vervolgens is van belang dat ook in de toekomst een aanzienlijke groep ouderen (naar schatting 20 procent) alleen op een AOW-uitkering en een laag aanvullend pensioen beroep zal kunnen doen. Het betreft in het bijzonder alleenstaande vrouwen en allochtone huishoudens. Daarnaast is er een relatieve toename te verwachten van het aantal ouderen met een onvolledige AOW-opbouw of -uitkering. Het betreft met name (niet-westerse) allochtonen. In 2009 zal 18 procent van de ouderen een onvolledige uitkering hebben waarbij het gemiddelde kortingspercentage 51 procent is²². Het aanvullend pensioen van deze groep zal ook laag zijn omdat het gemiddeld inkomen van niet-westerse allochtonen lager is dan van autochtonen en een groter deel op een uitkering blijkt aangewezen²³. Als huishoudens met een onvolledige AOW-opbouw niet of nauwelijks andere inkomsten hebben, zal in de toekomst een toenemende groep 65-plussers een beroep doen op (aanvullende) bijstand. Al met al verdient de toekomstige inkomenspositie van oudere allochtonen en van oudere alleenstaande vrouwen de aandacht²⁴.

Wat de inkomensverhouding tussen het inkomen van werkenden (65-minners) en gepensioneerden (65-plussers) betreft, kan het volgende worden opgemerkt. De indexering van de pensioenen is van grote invloed op de verhouding tussen het (bruto)inkomen van gepensioneerden en werkenden. Voor de AOW-uitkering geldt dat deze – via koppeling aan het wettelijk minimumloon – wordt aangepast aan de ontwikkeling van de contractlonen²⁵. De afgelopen jaren hebben slechts een beperkte bruto-aanpassing van de AOW-uitkering laten zien. Wel zijn belastingmaatregelen getroffen die ertoe hebben geleid dat het beschikbare AOW-inkomen zich in de periode 1990-2000 gunstiger ontwikkelde dan het gemiddelde van alle huishoudens²⁶.

22 Ministerie van SZW, *Begroting 2005 (Begroting XV)*, Den Haag 2004, p. 127.

23 Daardoor zullen gepensioneerden van allochtone afkomst in de toekomst vermoedelijk een aanzienlijk deel van de armoedepopulatie uitmaken. SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., p. 328.

24 Daarbij is tevens van belang dat het merendeel van de (toekomstige) oudere vrouwen in deeltijd heeft gewerkt en daarmee een beperkt aanvullend pensioen heeft opgebouwd. Verder leidt de toename van het aantal echtscheidingen waarschijnlijk tot een verdere inkomensachterstand voor vrouwen.

25 Daarnaast voorziet de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in de mogelijkheid van een bijzondere wijziging.

26 Vrooman en Hoff (red.), *The Poor Side of the Netherlands, results from the Dutch 'Poverty Monitor' 1997-2003*, Den Haag 2004, p. 19 e.v. De ontwikkeling heeft betrekking op het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen.

Bij de aanvullende pensioenen is de indexering in vrijwel alle gevallen afhankelijk van de financiële positie van het pensioenfonds. De indexering is de afgelopen jaren minder zeker geworden als gevolg van de veranderde omstandigheden op de financiële markten. In de inkomensverhouding tussen actieven en gepensioneerden is ook de ontwikkeling van het netto-inkomen van belang. Zo is in de huidige situatie het verschil in bruto-inkomen tussen actieven en gepensioneerden aanzienlijk groter dan het verschil in besteedbaar inkomen²⁷. Dit komt voor een deel doordat voor gepensioneerden een apart belastingregime bestaat (o.a. geen betaling AOW-premie); ook zal dit samenhangen met lagere woonlasten in verband met de eigen woning. Berekeningen van het Ministerie van SZW (2002) laten zien dat, onder bepaalde veronderstellingen, het besteedbaar inkomen van ouderen (65+) zich in de periode tot 2020 gunstiger zal ontwikkelen dan dat van jongeren (65-) en actieven²⁸. Ten aanzien van de uitgangssituatie en de verwachtingen van deze studie zijn de afgelopen jaren wel forse veranderingen opgetreden. Het is het niet goed voorstelbaar dat in de toekomst de nettopositie van de ouderen (blijvend) veel zal achterblijven bij die van de actieven. Enerzijds omdat Nederland een traditie heeft van een evenwichtige inkomensontwikkeling. Anderzijds omdat de ouderen een steeds belangrijker deel van het electoraat worden.

Ten slotte is er de verwachting dat de verschillen in inkomen tussen 65-plussers meer zullen gaan toenemen dan voor de rest van de bevolking. Dit wordt vooral veroorzaakt door de toenemende verschillen in het primaire inkomen (inkomen uit arbeid, aanvullend pensioen en vermogen)²⁹. In het bijzonder het vermogensbezit zou in toenemende mate ongelijk verdeeld zijn³⁰. Ook wordt verwacht dat de inkomensspreiding onder ouderen zal toenemen door de groei van het aandeel van het aanvullend pensioen in het besteedbaar inkomen en van de spreiding in het inkomen uit aanvullend pensioen; dit laatste is onder meer het gevolg van de uiteenlopende mate van indexering van het aanvullend pensioen.

-
- 27 Zie: Alessie en Kapteyn, *Savings and Pensions in the Netherlands*, research memorandum 2002-9, Vrije Universiteit, Amsterdam 2002.
- 28 V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen. Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, werkdokument van het Ministerie van SZW, Den Haag 2002.
- 29 De inkomensverdeling in Nederland is de afgelopen jaren schever geworden, zo blijkt uit onderzoek. Deze ontwikkeling, die naar verwachting ook in de komende jaren zal doorgaan, zal zich via de aanvullende pensioenen vertalen in een minder gelijkmatige inkomensverdeling tussen ouderen/gepensioneerden. Ook een studie naar de gevolgen van de vergrijzing voor verschillende landen laat zien dat de inkomensongelijkheid tussen huishoudens in de toekomst zal toenemen. Dit komt niet zozeer door grotere ongelijkheid tussen groepen maar door de toename van ongelijkheid binnen groepen. SCP-CeRP, *Unequal Welfare States, Distributive consequences of population ageing in six European countries*, Den Haag 2004.
- 30 De vermogenspositie van ouderen zal verbeteren maar een belangrijk deel van dit vermogen zal bij een minderheid van de ouderen geconcentreerd zijn. Zie bijvoorbeeld: CBS, *Jaarboek Welvaartsverdeling 2000*, op.cit., pp. 177-178; Marcel Das en Arthur van Soest, De portefeuillekeuze van Nederlandse huishoudens, in: Alessie, Van Els en Hoogduin (red.), *De rol van vermogen in de economie*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Preadviezen 2002, Amsterdam 2002, pp. 1-30.

Collectieve voorzieningen (pensioen en zorg)

De in paragraaf 2.2 beschreven langetermijntwikkelingen zullen uiteenlopende gevolgen hebben voor collectieve voorzieningen, onder meer de pensioenregelingen en de zorg- en welzijnvoorzieningen die van belang zijn voor ouderen.

De belangrijkste (toekomstige) knelpunten in dit verband hebben in de *eerste plaats* te maken met de gevolgen van in het bijzonder de vergrijzing voor het instandhouden van het financieel-economisch draagvlak van deze voorzieningen (in relatie tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën). De absolute en relatieve toename van het aantal ouderen (65-plussers) leidt tot een groeiend beroep op collectieve voorzieningen (zie tabel 2.2 hieronder). De kosten daarvan moeten (vooral³¹) worden opgebracht door een vanaf 2010 licht dalende beroepsbevolking (zie hiervoor). Overigens is te verwachten dat de absolute en relatieve toename van het aantal 65-plussers zal leiden tot een groeiende maatschappelijke druk voor het behoud van de bestaande collectieve voorzieningen op het terrein van inkomen en zorg.

In de *tweede plaats* hebben de belangrijkste (toekomstige) knelpunten op het terrein van pensioen- en zorgvoorzieningen te maken met de consequenties van sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen voor de inrichting van deze regelingen. Het groeiende belang van meer (individuele) keuzevrijheid, maatwerk en differentiatie vergroot de druk op de basisinrichting van deze voorzieningen (gebaseerd op veelal wettelijk afgedwongen solidariteit tussen en binnen generaties). De behoefte aan keuzevrijheid en maatwerk komt het meest tot uiting in de sfeer van de zorg- en welzijnsvoorzieningen, en – zij het in mindere mate – bij de aanvullende pensioenregelingen.

Deze (toekomstige) knelpunten kunnen de houdbaarheid en/of toekomstbestendigheid van het pensioen- en zorgstelsel in het gedrang brengen. Daarmee zijn zij van grote invloed op de toekomstige sociaal-economische positie van ouderen.

In dit verband is van belang dat de vergrijzingerelateerde inkomsten van de overheid (in het bijzonder na de belastingheffing over ingegane pensioenen) mede een deel van de oplopende AOW- en zorglasten kunnen opvangen (zie tabel 2.2). Dit onderstreept het grote kwantitatieve belang van de toekomstige inkomsten uit belasting over ingegane aanvullende pensioenen als gevolg van de toepassing van de fiscale omkeerregel op basis waarvan de opbouw van een aanvullend pensioen fiscaal wordt ondersteund.

31. Hoewel alle generaties via premiebetaling bijdragen aan de financiering van gezondheidszorg slaan de lasten van het toenemende zorggebruik in relatief grote mate neer op de potentiële beroepsbevolking (15-64-jarigen).

tabel 2.2 Ontwikkeling uitgaven AOW, gezondheidszorg en belasting uit pensioenen, 2001-2040 (als percentage van het bbp)

% bbp	2001	2010	2020	2040	? 2001-40 (%-punten)
AOW	4,7	5,4	6,8	9,0	4,3
Gezondheidszorg	7,0	7,7	8,6	10,6	3,6
Belasting uit pensioen	3,3	3,8	5,2	8,4	5,1

Bron: CPB, *Ageing in the Netherlands*, 2000. Zie paragraaf 8 van bijlage 3 voor de vooronderstellingen en onzekerheden van deze prognose.

Toekomstbestendigheid pensioenstelsel

Met betrekking tot de AOW zijn er twee beleidsuitdagingen. De te verwachten forse toename van de uitgaven op grond van deze volksverzekering vormt de grootste uitdaging. Mede afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen wordt geraamd dat op de lange termijn sprake zal zijn van een bijna-verdubbeling van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp. Zo voorspelt het CPB in zijn studie *Ageing in the Netherlands* dat de AOW-quote zal stijgen van 4,7 procent in 2001 naar 9 procent in 2040 en dat deze toename bijna geheel wordt bepaald door de ontwikkeling van het aantal AOW-uitkeringsgerechtigden³² (zie tabel 2.2). Op basis van andere studies wordt een lagere stijging van de toekomstige AOW-uitgaven geraamd. De verschillen tussen de ramingen hebben vooral te maken met de aanname ten aanzien van de relatieve ontwikkeling van de AOW-uitkeringen³³.

Een tweede uitdaging heeft betrekking op de onvolledige AOW-opbouw van bepaalde bevolkingscategorieën. Zoals hierboven bij het onderdeel over de inkomenspositie van ouderen is kenbaar gemaakt, zal een groot deel van deze groep bestaan uit immigranten³⁴.

Wat de toekomstbestendigheid van de *aanvullende pensioenregelingen* betreft, is van belang dat deze regelingen in het bijzonder gevoelig zijn voor de ontwikkeling van de rendementen die op beleggingen worden gehaald, voor de inflatie en voor het langlevensrisico. In de afgelopen periode heeft – naar aanleiding van de dalingen van de rendementen – een fundamentele kanteling plaatsgevonden in de inrichting (en daarmee gepaard gaande meer evenwichtige risicodeling) van veel van deze regelingen door de overstap naar voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen. Door de uitbreiding van de voorwaardelijke indexatie naar de opgebouwde rechten en door de koppeling van deze indexatie aan de financiële situatie van het desbetreffende pensioenfonds slaan de risico's meer dan voorheen neer in het te behalen pensioenresultaat.

32 CPB, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag 2000, p. 53.

33 Zie paragraaf 5.2.2 van bijlage 3.

34 Zie V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen. Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Den Haag 2002; SER-advies *Onvolledige AOW-opbouw*, publicatienr. 00/15, Den Haag 2000.

Volgens het CPB heeft de overgang naar een voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel de belangrijkste discontinuïteitsrisico's³⁵ binnen het pensioenstelsel weggenomen³⁶. Daarmee heeft de overstap geleid naar een meer toekomstbestendig pensioenstelsel³⁷.

Houdbaarheid zorg- en welzijnvoorzieningen

Uiteenlopende ontwikkelingen hebben invloed op de houdbaarheid van het stelsel van zorg- en welzijnvoorzieningen. Groeiende technologische mogelijkheden, stijgende welvaart, toename en veroudering van de bevolking, en professionalisering van de zorg leiden tot een structureel groter zorggebruik³⁸. Deze groeifactoren versterken elkaar. Zo ontstaan nieuwe behoeften op het terrein van gezondheidszorg in combinatie met technologische ontwikkelingen en een stijgend welvaartsniveau.

Ook tussen de bevolkingsveroudering en andere groeifactoren is er – mede gezien de duidelijke relatie tussen leeftijd en zorgbehoeften en -kosten – een wisselwerking. Zo leiden wijzigingen in de leefsituatie of burgerlijke staat (meer alleenstaanden) ertoe dat ouderen in grotere mate afhankelijk zijn van professionele zorgverleners. Daarnaast neemt door de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking het aantal mensen met chronische ziekten en ouderdomsgebreken toe³⁹.

Verder maken nieuwe medische technieken het mogelijk om mensen op steeds hogere leeftijd met succes te behandelen en te verzorgen, daar waar ouderdom vroeger een prohibitieve factor was. Daardoor kan een gezondere oude dag toch gepaard gaan met een groter beroep op zorg; overigens is in dit verband van belang dat de leeftijd waarop een sterke behoefte aan zorg bestaat (in het bijzonder in de laatste levensfase⁴⁰) zal stijgen.

Vervolgens zal de te verwachten toenemende verscheidenheid binnen de categorie ouderen leiden tot een grotere diversiteit in de vraag naar zorgvoorzieningen en tot hogere eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van deze voorzieningen⁴¹. De veranderende

35 Het betreft het risico dat jongere generaties niet langer willen participeren in het pensioencontract.

36 CPB, *Naar een schokbestendig pensioenstelsel: verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, Den Haag 2004. In de studie is ook duidelijk gemaakt dat de overgang naar *defined contribution*-pensioenregelingen leidt tot een schokbestendiger pensioenstelsel omdat alle risico's bij de deelnemers komen te liggen.

37 Ook uit recente studies van de Nederlandsche Bank en OCFEB kan worden afgeleid dat de genoemde kanteling het stelsel schokbestendiger heeft gemaakt (M. van Rooij, e.a., *Palmnet: a pension asset liability for the Netherlands*, DNB Research Memorandum WO, no. 760; T. Knaap, e.a., *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Rotterdam 2003).

38 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, Zorg, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag 2004, pp. 415-455.

39 Zie: WRR, *Generatiebewust beleid*, Den Haag 1999, pp. 243-244.

40 In dit verband is van belang dat de kosten voor gezondheidszorg grotendeels zijn gerelateerd aan de levensfase waarin de zorggebruiker verkeert. Met name in de laatste levensfase – gemiddeld de laatste 18 maanden van het leven – worden de meeste kosten gemaakt.

41 De behoefte aan toenemende individuele keuzevrijheid hoeft niet te impliceren dat daarvan ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt.

samenstelling van de populatie ouderen, het stijgende opleidingsniveau⁴² en daarmee samenhangende aspecten (betere financiële positie, gemiddeld betere gezondheid, andere levensstijl) zullen naar verwachting leiden tot een pluriforme zorgvraag (toenemende behoefte aan ‘zorg op maat’) en hogere eisen aan zorgvoorzieningen (bijvoorbeeld de kwaliteit van de ouderenhuisvesting) indien de welvaart van de categorie ouderen zal toenemen.

Al met al is de te verwachten uitgavenstijging van de gezondheidszorg dan ook mede een functie van de veroudering⁴³. Een in grote mate leeftijdsafhankelijk zorggebruik loopt samen met het feit dat de leeftijdscategorie met het grootste zorggebruik in omvang het snelst groeit⁴⁴. Verwacht wordt dat het grootste deel van de uitgaven in het kader van de gezondheidszorg bestemd zal zijn voor ouderen.

Door de hierboven genoemde ontwikkelingen zal de bestaande opwaartse druk op het zorggebruik in de toekomst groter worden. Dit kan enigszins worden beperkt door het stijgende opleidingsniveau en het gezonder leven van burgers.

Over de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de zorguitgaven bestaan uiteenlopende ramingen die overigens met veel onzekerheden gepaard gaan⁴⁵. Zo stelt het RIVM dat er onvoldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn voor een schatting van de gevolgen van demografische en andere ontwikkelingen⁴⁶ voor de toekomstige kosten van gezondheidszorg. Het RIVM heeft zich daarom beperkt tot een combinatie van een demografische projectie en een trendextrapolatie, waarin impliciet ook niet-demografische ontwikkelingen zijn meegenomen⁴⁷.

Overigens kunnen ook de voorgenomen wijzigingen op het terrein van ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg van grote invloed zijn op de toekomstige ontwikkeling van de zorguitgaven.

Uit recente RIVM-berekeningen blijkt dat bij ongewijzigd beleid in 2020 twee keer zoveel zorg zal moeten worden verleend ten opzichte van nu⁴⁸. Het CPB heeft in zijn rapport *Ageing in the Netherlands* (2000) voorspeld dat de uitgaven voor gezondheidszorg (in het

42 Verwacht wordt dat het aandeel ouderen dat hooguit lager onderwijs heeft voltooid in 20 jaar tijd sterk zal afnemen (van 41 procent in 2000 naar 10 procent in 2020) en het aandeel middelbaar en hoger opgeleiden bijna zal verdubbelen (van 24 procent in 2000 naar 44 procent in 2020).

43 F. Vandenbroucke, *Vergrijzing en het Belgische regeringsbeleid*, in: J.B. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving*, Den Haag 2003, p. 274.

44 Zie: C. van Praag en M. de Klerk, *Ouderen en zorg*, in: NIDI, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003*, Den Haag 2003, pp. 159-162.

45 SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED), *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999, pp. 83-102.

46 Genoemd worden: opleiding, burgerlijke staat, etniciteit, epidemiologische verschuivingen, veranderingen in beleid, veranderend zorgvraaggedrag, loon- en prijsontwikkelingen.

47 RIVM, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, Bilthoven 2002, p. 168.

48 RIVM, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, op.cit., p. 143.

bijzonder de collectief gefinancierde zorguitgaven) in de komende decennia sterker zullen stijgen dan het nationaal inkomen; de zorgquote zou toenemen van 7,0 procent in 2001 naar 10,6 procent in 2040 (zie tabel 2.2)⁴⁹. Meer recent heeft het CPB op basis van langetermijnsscenario's voor de zorg geraamd dat het aandeel van de 'bedrijfstak zorg' in het bbp toeneemt van 8,7 procent in 2001 tot – afhankelijk van de scenario's – tussen de 13,3 en 14,6 procent in 2040⁵⁰. Ten slotte verwacht het SCP dat het gebruik van AWBZ-gefinancierde verpleging en verzorging in twintig jaar toeneemt met ongeveer een kwart, terwijl de potentiële vraag toeneemt met de helft⁵¹.

Thans is nog onvoldoende bekend over de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de productiviteit in de gezondheidszorg en de instrumenten om deze productiviteit te verhogen. De uiteenlopende prognoses omtrent de productiviteitsontwikkeling in de gezondheidszorg zijn medebepalend voor de intensiteit van de voorgestelde maatregelen.

Al met al zijn er vanuit de optiek van de toekomstige positie van ouderen uiteenlopende knelpunten te verwachten.

In de *eerste plaats* is er de vraag naar een maatschappelijk aanvaardbare financiering van de kostenstijgingen en een adequate lastenverdeling. Hierbij zijn aspecten van zowel intergenerationele als intragenerationele solidariteit aan de orde. Van belang in dit verband is het relatief grotere en toenemende gebruik door ouderen van zorg- en welzijnsvoorzieningen (in ieder geval op macroniveau en mogelijk ook op het individuele niveau). Daarnaast speelt een rol dat – niettegenstaande dat alle generaties via premiebetaling bijdragen aan de financiering van gezondheidszorg – de lasten van het toenemende zorggebruik in relatief grote mate neerslaan op de potentiële beroepsbevolking (15-64-jarigen); verwacht mag worden dat de omvang van de beroepsbevolking in de komende decennia nauwelijks nog zal groeien.

In de *tweede plaats* dreigt er een groeiende kloof tussen enerzijds de zorgvraag en anderzijds de (mogelijk) te bieden zorgverlening⁵². De groeiende behoefte aan zorgpersoneel en de komende wijzigingen in het aanbod van zorgarbeid wijzen op een scheve verhouding in deze zogeheten zorgbalans⁵³. Uitgaande van een volumegroei van 2,5 procent per jaar in zorg en welzijn en van een evenredige toename van het zorgpersoneel, zouden in 2025 circa 1,8 miljoen personen in zorg en welzijn werkzaam moeten zijn (i.e. ongeveer 22 procent van de beroepsbevolking). Uit recente CPB-ramingen blijkt dat het aandeel

49 CPB, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag 2000, p. 53. Het betreft de zorguitgaven als percentage van het bbp.

50 CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB-document no. 72, Den Haag 2004, pp. 28-31. Wanneer de uitgaven aan geneesmiddelen 25 procent harder stijgen dan die van de bedrijfstak zorg, betekent dit dat de totale zorguitgaven (inclusief geneesmiddelen en administratiekosten) stijgen van 10,3 procent van het bbp in 2001 tot – afhankelijk van de scenario's – tussen de 16,8 en 18,7 procent in 2040 (p. 33).

51 Zie ook: Tweede Kamer, *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1 en SCP, *Advies ramingen verpleging en verzorging*, Den Haag 2004.

52 SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag 2004, p. 432.

53 E. Borst-Eilers, De rol van de gezondheidszorg in de ouder wordende samenleving, in: J.B. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving*, op.cit., pp. 109-111.

van de werkgelegenheid in de zorg, in de totale werkgelegenheid – als gevolg van de relatief lage groei van de arbeidsproductiviteit – stijgt van 10,8 procent in 2001 naar – afhankelijk van de langetermijnsscenario's – tussen 16,4 en 18,5 procent in 2040⁵⁴.

In dit verband vragen onder meer de volgende twee aspecten de aandacht. Ten eerste is er de toenemende druk op de thuiszorg die steeds meer nodig is onder meer om het mogelijk te maken dat ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Ten tweede groeit de druk op de mantelzorg als gevolg van onder meer de toename van het aantal huishoudens met alleenstaanden en de – beleidsmatig nagestreefde – toenemende arbeidsdeelname van vrouwen. Ook de beperking van de professionele zorg vergroot de druk op de informele zorg.

Beide aspecten onderstrepen het belang van een samenhangend beleid in verband met thuiszorgvoorzieningen, intramurale professionele zorg en mantelzorg in combinatie met al dan niet kleinschalige beschutte woonvormen. Daarnaast heeft de behoefte aan het verlenen van mantelzorg ook implicaties voor de mogelijkheden van mensen van uiteenlopende leeftijdscategorieën om arbeid en zorg te combineren.

In de *derde plaats* is het de uitdaging afdoende tegemoet te komen aan de behoefte aan een grotere diversiteit van (professionele) zorgvoorzieningen, met meer individuele keuzemogelijkheden, en aan de wensen van een hogere kwaliteit daarvan. In dit verband is ook de toekomstige inkomenspositie van ouderen van belang omdat die mede zal bepalen of en in welke mate de toekomstige ouderen in staat zullen zijn om – op maat – in hun zorgbehoefte te kunnen voorzien.

In de *vierde plaats* is ook de institutionele setting van de zorg- en welzijnsvoorzieningen relevant; thans is veelal sprake van een zekere verkokering tussen beleidsterreinen, naar financieringsstromen en in bestuurlijk opzicht. Daardoor ontbreekt het aan mogelijkheden om te komen tot een overzichtelijke en sluitende zorgketen. Ook leidt dit tot doelmatigheidsverlies en substitutie naar duurdere vormen van zorg.

In dit verband is het actuele beleidsvoornemen tot het samenbrengen van diverse welzijnsvoorzieningen in de beoogde Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) relevant⁵⁵.

Hoewel thans alleen de contouren van dit voornemen bekend zijn, biedt het samenbrengen van diverse voor ouderen relevante welzijnsvoorzieningen (welzijnsdiensten, woonvoorzieningen, vervoer, et cetera) mogelijkheden om deze op lokaal vlak te integreren in nieuwe vormen van dienstverlening voor onder meer ouderen. Daarnaast impliceert de voorgenomen overheveling van de enkelvoudige huishoudelijke hulp uit de AWBZ naar de WMO een knip in de uitvoering en financiering van voor ouderen relevante zorgvoorzie-

54 CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, op.cit., pp. 28-31.

55 Tweede Kamer, *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1, met onder meer de voornemens ten aanzien van de AWBZ en de contouren van de WMO.

ningen⁵⁶. Dit kan leiden tot afwenteling en substitutie van huishoudelijke hulp naar de duurdere functieverzorging (en daarmee tot hogere kosten). Ook kan dit leiden tot het ontstaan van gescheiden loketten, schotten in de uitvoering en verschillende regelingen (met uiteenlopende indicatiesystemen) die voor hulpbehoevende ouderen van belang zijn. Een beperktere samenhang van de zorg vanuit het perspectief van de cliënt en minder toegankelijke voorzieningen voor huishoudelijke hulp kunnen het gevolg zijn⁵⁷. Van belang daarbij is ook het ontbreken van een centrale indicatiestelling op basis van landelijk vastgestelde criteria⁵⁸.

Al met al heeft de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn, te maken met beschikbaarheid, beheersbaarheid en betaalbaarheid van deze voorzieningen en met een voldoende arbeidsaanbod in de zorg- en welzijnssector. Dit raakt ook aan zowel de ontwikkeling van de arbeidsdeelname als aan de intergenerationele solidariteit en de intragenerationele solidariteit (de solidariteitsoverdrachten tussen en binnen generaties). In dit verband is ook de toekomstige financiële positie van ouderen van belang.

2.4 Conclusies

De verkenning van beleidsuitdagingen voor het toekomstige ouderenbeleid op het terrein van werk en inkomen mede in het perspectief van de houdbaarheid van pensioen- en zorgvoorzieningen is vooral gebaseerd op een inventarisatie van onzekere, toekomstige

-
- 56 Dit houdt in dat de langdurige huishoudelijke hulp die gecombineerd wordt met verzorging en/of verpleging gefinancierd blijft op grond van de AWBZ, dat de enkelvoudige huishoudelijke hulp geregeld wordt op basis van de WMO en de kortdurende thuiszorg bekostigd wordt uit de ZVW. De staatssecretaris van VWS heeft de Tweede Kamer in september 2004 medegedeeld dat de enkelvoudige functie huishoudelijke verzorging vanaf 1 januari 2006 deel uitmaakt van de AWBZ en dat het kabinet ervoor gekozen heeft de knip tussen WMO en AWBZ te leggen bij het onderscheid tussen ondersteuning en zorg: ondersteuning waarbij geen sprake is van (para)medische, direct lijfsgebonden of op genezing gerichte zorg, wordt ondergebracht in de WMO (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 539, nr. 4, pp. 27 en 61).
- 57 Met de WMO worden gemeenten verantwoordelijk voor de verlening van huishoudelijke hulp. Daartoe hebben zij een grote mate van beleidsvrijheid en worden zij verantwoordelijk voor de verstrekkingen die bevorderen dat de verzekerde een keuze maakt voor zorg thuis in plaats van een intramuraal verblijf. Een verzekerde die geïndiceerd is voor intramuraal verblijf ten laste van de AWBZ (bijvoorbeeld een verzorgings- of verpleeghuis) kan afzien van opname en kiezen voor levering van alle zorg thuis. Deze keuze wordt echter in grote mate bepaald door verstrekkingen in handen van de gemeenten (mogelijkheden voor ondersteuning en huishoudelijke zorg; beschikbaarheid van een veilige en aangepaste woning). In dit verband is van belang dat de staatssecretaris van VWS in het Algemeen Overleg van 9 december 2004 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd te willen onderzoeken of gemeenten ten aanzien van onderdelen van de nieuwe WMO een zorgplicht kan worden opgelegd.
- 58 De WMO bevat ten opzichte van de AWBZ geen wettelijk verzekerde aanspraken en geen centrale indicatiestelling. In combinatie met het ontbreken van voldoende huishoudelijke verzorging en ondersteunende begeleiding kan dit leiden tot substitutie naar duurdere vormen van zorg, in het bijzonder intramurale zorg (uiteraard is dan een indicatiestelling vereist) ten laste van andere actoren (zorgkantoren en zorgverzekeraars), en daarmee tot een stijging van de AWBZ-uitgaven (of ZVW-uitgaven) (Nyfer, *Oud en onverzorgd. Wanneer de AWBZ huishoudelijke hulp niet meer vergoedt*, Breukelen 2003, pp. 47-48). In geval er geen indicatiestelling voor intramurale zorg is, kan het ontbreken van voldoende huishoudelijke verzorging leiden tot een groter beroep en druk op mantelzorg.

ontwikkelingen. De vastgestelde of te verwachten knelpunten en uitdagingen hebben betrekking op de positie van diegenen die zullen behoren tot de categorie ouderen in de periode 2010-2035 maar ook op de huidige en toekomstige generaties van jongeren en andere 65-minners. Veel reeds lopende en te verwachten toekomstige ontwikkelingen en trends, in het bijzonder de vergrijzing, zullen (grote) invloed hebben op de toekomstige positie van ouderen.

Op het terrein van de *arbeidsdeelname* vormt de verdere verhoging van de arbeidsdeelname in algemene zin de belangrijkste beleidsuitdaging.

Van belang in dit verband zijn de arbeidsdeelname van ouderen en van andere categorieën, zoals vrouwen (waarbij de combineerbaarheid van arbeid met zorg nog steeds relevant is), uitkeringsgerechtigden (waarbij de inrichting van socialezekerheids- en inkomensregelingen een rol speelt) en laagopgeleide personen (in het bijzonder diegenen zonder startkwalificatie). Voor al deze categorieën is het ontwikkelen en instandhouden van menselijk kapitaal dé beleidsuitdaging. Ten slotte heeft de arbeidsdeelname en het daarmee verdiende inkomen - uiteraard - een grote betekenis voor de toekomstige inkomenspositie van ouderen.

Met betrekking tot die toekomstige *inkomenspositie* van ouderen leven er uiteenlopende inschattingen. Zowel een weinig spectaculaire verbetering van deze positie als een sterke verbetering ervan wordt in de toekomst verwacht. In het perspectief van de doelstelling van een redelijke inkomensverdeling verdient in het bijzonder de toekomstige inkomenspositie van oudere (alleenstaande) vrouwen en van allochtone ouderen de aandacht. Van wezenlijk belang daarbij zijn zowel de AOW-opbouw als de mogelijkheden om daadwerkelijk een aanvullend pensioen op te bouwen. Daarnaast kan de te verwachten toename van de verschillen in inkomen tussen 65-plussers als een beleidsuitdaging worden gekwalificeerd.

De toekomstige inkomensontwikkeling van ouderen is niet alleen van belang voor hun mogelijkheden tot zelfstandig functioneren (en participatie) maar ook voor de verdeling van de stijgende vergrijzingslasten (financiële oudedagsvoorziening; zorgarrangementen). Laatstgenoemd element raakt ook aan de houdbaarheid en/of toekomstbestendigheid van collectieve voorzieningen op het terrein van inkomen en zorg.

Voor de houdbaarheid en/of toekomstbestendigheid van de *collectieve voorzieningen* waarop ouderen in de periode 2010-2035 naar verwachting (ook) een beroep zullen doen, zijn in het bijzonder de gevolgen van de vergrijzing en van andere sociaal-culturele en -demografische ontwikkelingen relevant. Een eerste beleidsuitdaging heeft te maken met het in standhouden dan wel verstevigen van het financieel-economisch draagvlak van deze voorzieningen. Een groeiend beroep op de AOW en de zorg leidt tot toenemende kosten die vooral moeten worden gedragen door een (op termijn) krimpende en verouderende beroepsbevolking. Uit CPB-analyses blijkt overigens dat een deel van de oplopende kosten mede kan worden opvangen door de vergrijzingerelateerde inkomsten van de overheid (vooral als gevolg van toepassing van de omkeerregel; zie paragraaf 2.3). De veranderende

verhouding tussen actieven en post-actieven legt een grotere druk op de (komende) generaties die in het spitsuur van het leven verkeren. De positie van ouderen (in de periode 2010-2035) moet dan ook worden geplaatst in het perspectief van het zoeken naar evenwichtige oplossingen voor verdelingsvraagstukken tussen oudere en jongere generaties en binnen (toekomstige) oudere generaties.

Een tweede beleidsuitdaging heeft betrekking op het zodanig vormgeven van deze collectieve voorzieningen dat adequaat kan worden tegemoetgekomen aan het groeiende belang van meer (ook individuele) keuzevrijheid, maatwerk en differentiatie.

Met het oog op de *toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel* zullen gepaste maatregelen moeten worden getroffen voor het opvangen van de – ceteris paribus – te verwachten forse toename van de AOW-uitgaven en vraagt de onvolledige AOW-opbouw van bepaalde bevolkingscategorieën de aandacht. De recente veranderingen in de inrichting van veel aanvullende pensioenregelingen (met name de overstap naar voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen) dragen reeds bij tot een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen. Dit neemt niet weg dat verdere vernieuwing en kostenbeheersing noodzakelijk zijn om de toekomstbestendigheid van het stelsel van aanvullende pensioenen ook op langere termijn te kunnen garanderen, zoals herbevestigd met het Sociaal Akkoord van 5 november 2004.

In het perspectief van een *houdbaar stelsel van zorg- en welzijnsvoorzieningen die van belang zijn voor ouderen* heeft een eerste beleidsuitdaging te maken met een evenwichtige inter- en intragenerationele verdeling van de kosten als gevolg van het relatief grotere en wellicht toenemende gebruik door ouderen van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Andere beleidsuitdagingen betreffen het adequaat voorzien in de groeiende behoefte aan zorgpersoneel, mantelzorg en thuiszorg, en in de behoefte aan een grotere diversiteit van zorgvoorzieningen. Een laatste beleidsuitdaging heeft betrekking op het verbeteren van de samenhangen op het terrein van gezondheidszorg en welzijn onder meer ten aanzien van het beleid, de financieringsstromen en de inrichting. In dit verband verdient de nadere uitwerking van de beoogde WMO aandacht.

3 Standpunt

Hierna volgt het standpunt van de raad. Hij geeft eerst een algemene visie op een toekomstgericht ouderenbeleid in het licht van onder meer de aankomende vergrijzing. Daarna volgt zijn standpunt op de vier deelonderwerpen van de adviesaanvraag: de bevordering van de arbeidsdeelname (paragraaf 3.2), de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel (paragraaf 3.3), de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen (paragraaf 3.4) en de toekomstige inkomenspositie van ouderen (paragraaf 3.5). In de laatste paragraaf volgt een slotbeschouwing.

3.1 Algemene beleidsvisie

De raad benadrukt dat de aankomende vergrijzing de samenleving niet alleen voor problemen stelt. Zo ziet hij de hogere (gezonde) levensverwachting in de eerste plaats als een verworvenheid en een teken van maatschappelijke vooruitgang. De daarmee samenhangende verlenging van de levensfase van gezonde, actieve ouderdom biedt kansen en mogelijkheden. Zo zijn ouderen in de toekomst naar verwachting langer in staat om maatschappelijk te participeren en zo een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving. De raad stelt tevens vast dat de toename van het aantal en het aandeel van ouderen in de samenleving één van de meest relevante én voorzienbare uitdagingen vormt voor het te voeren sociaal-economisch beleid. De toename van het aantal ouderen in samenhang met andere maatschappelijke ontwikkelingen maakt het tevens op zichzelf gewenst om in het beleid aandacht te schenken aan hun toekomstige positie in de samenleving.

Doelgroep: oudere én jongere generaties

In de visie van de raad is een toekomstgericht ouderenbeleid niet uitsluitend gericht op ouderen maar juist ook op de jongere generaties van nu en dus in feite op alle generaties. Een ouderenbeleid op het gebied van werk en inkomen dat zich uitsluitend richt op ouderen, is te laat beleid. Zo worden de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers en de inkomenspositie van gepensioneerde ouderen grotendeels bepaald door de optelsom van financiële en carrièrekeuzes die zij gedurende hun (levens)loopbaan hebben gemaakt. Hiervan uitgaande vereist ouderenbeleid volgens de raad een langetermijnperspectief en heeft dit betrekking op de volledige levensloop van mensen. Een langetermijn- of levensloopperspectief is van belang voor burgers zelf, mede gelet op hun toenemende eigen verantwoordelijkheid voor het opvangen van inkomensrisico's. Het is in toenemende mate van belang dat zij zelf anticiperen op de fase van ouderdom.

Dit perspectief impliceert naar het oordeel van de raad dat ouderen als zodanig niet als afzonderlijke doelgroep van beleid worden beschouwd. De term 'ouderenbeleid' is in dat verband wellicht niet de vlag die de lading dekt.

Doelstelling toekomstgericht ouderenbeleid

De uiteindelijke doelstelling van een toekomstgericht ouderenbeleid is in de visie van de raad het waarborgen van een adequaat niveau van welvaart en welzijn van ouderen als onderdeel van het brede sociaal-economische beleid. In brede zin moet het te voeren ouderenbeleid passen binnen de algemene doelstellingen van het sociaal-economisch beleid: bevordering van een evenwichtige economische groei binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling, vergroting van de arbeidsparticipatie en bevorderen van de totstandkoming van een evenwichtige inkomensverdeling¹.

Onderdeel van een toekomstgericht ouderenbeleid vormt het bevorderen van de maatschappelijke participatie van ouderen en daarmee van hun bijdrage aan de samenleving. Het gaat daarbij enerzijds om de bevordering van blijvende arbeidsdeelname van ouderen vóór de pensioengerechtigde leeftijd en anderzijds om de deelname van ouderen aan onder meer vrijwilligerswerk en informele hulp (mantelzorg) in de fase van de actieve, vitale ouderdom (voor en na de pensioengerechtigde leeftijd). Beide dragen bij aan een betere benutting van menselijk kapitaal gedurende de levensloop van mensen. Actieve deelname aan het maatschappelijk leven levert tevens een bijdrage aan het voorkomen van sociale uitsluiting en isolement.

Tot een toekomstgericht ouderenbeleid behoort ook het waarborgen van een adequate inkomensvoorziening voor ouderen (pensioenvoorziening) en van een toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige (gezondheids)zorg.

Een adequate pensioenvoorziening is van groot belang voor het op peil houden van de koopkracht² van ouderen en daarmee voor hun mogelijkheden tot maatschappelijke participatie. Het op peil houden van de koopkracht van ouderen levert tevens een belangrijke bijdrage aan de financiering van hun toenemende zorgbehoefte. Verder leveren goede pensioenen in de toekomst een wezenlijke bijdrage aan belasting- en premieontvangsten en daarmee tevens aan de houdbaarheid van collectieve voorzieningen.

Wat zorg- en welzijnsvoorzieningen betreft gaat het om het waarborgen van de (financiële) toegankelijkheid en van voldoende capaciteit (zorgaanbod, met inbegrip van voldoende zorgpersoneel). Het spreekt voor zich dat dit niet alleen voor ouderen van belang is.

Essentieel voor het te voeren beleid is volgens de raad dat de pensioen- en zorgvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn, ook in de toekomst houdbaar blijven. Een stabiel en toekomstbestendig pensioen- en zorgstelsel is niet alleen voor gepensioneerden van belang. Van de jongere generaties wordt immers in toenemende mate verwacht dat zij zelf hun toekomstige inkomenspositie 'plannen'. Dit brengt mee dat zij erop moeten kunnen vertrouwen dat de institutionele kaders of regelingen waarbinnen zij hun keuzes maken, bestand zijn tegen toekomstige ontwikkelingen. De voorzienbaarheid

1 Zie hiervoor: SER-advies *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag 1992, p. 78.

2 Hierbij zij bedacht dat de inrichting van het belastingstelsel en daarbinnen de fiscale behandeling van ouderen eveneens van grote invloed zijn op de netto-inkomenspositie en de koopkracht van ouderen.

of voorspelbaarheid van de toekomstige gevolgen van hun keuzes ten aanzien van werk (arbeidsdeelname, loopbaanpatronen) en inkomen (pensioensparen, vermogensvorming) speelt daarbij een rol.

Anticiperen op toekomstige ontwikkelingen

De in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkelingen hebben, naar de raad verwacht, belangrijke gevolgen voor de arbeidsmarkt, de inkomensverhoudingen en de (collectieve) uitgaven voor pensioen- en zorgvoorzieningen. De structurele verandering van de bevolkingsopbouw (i.c. de overgang van een groeiende bevolking naar een zich stabiliserende bevolking) heeft consequenties voor de collectieve arrangementen.

Bij ongewijzigd beleid leidt met name de vergrijzing tot een forse stijging van de uitgaven voor collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn.

In dat verband staan volgens de raad in een anticiperend ouderenbeleid twee vraagstukken centraal. In de eerste plaats is dit de vraag hoe het *economisch draagvlak* voor de voorzieningen die voor ouderen van belang zijn, verder kan worden verbreed. In de tweede plaats betreft dit het vraagstuk van een *evenwichtige verdeling* van de naar verwachting toenemende lasten van collectieve voorzieningen tussen en binnen generaties. Dit laatste is van groot belang voor het behoud van inter- en intragenerationele solidariteit en daarmee voor het maatschappelijk draagvlak voor deze voorzieningen. Enerzijds vereist het behoud van de sociale functie van de pensioenvoorzieningen en de gezondheidszorg een robuuste financiering. Anderzijds vereist een robuuste financiering maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige verdeling van de lasten tussen werkenden en niet-werkenden en tussen huidige en toekomstige generaties. De raad licht deze twee vraagstukken hierna toe.

Verbreiding economisch draagvlak

Voor de toekomstige houdbaarheid van collectief gefinancierde voorzieningen is een verdere verbreiding van het economisch draagvlak van groot belang³. De raad wijst in dat verband op onder meer het belang van een structurele (hoge) economische groei, werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie⁴.

Wat de *arbeidsparticipatie* betreft wijst hij erop dat een verdere verhoging van de arbeidsdeelname van alle categorieën werknemers van belang is. Daartoe behoort ook de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen.

Daarnaast wijst de raad op het belang van een verdere verhoging van de *arbeidsproductiviteit*. In zijn visie hangen arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit nauw samen. Bij verhoging van de arbeidsparticipatie gaat het immers niet alleen om de kwantiteit van het arbeidsaanbod maar ook om de kwaliteit ervan. De afname van de groei van de beroepsbevolking zal opgevangen moeten worden door zowel meer mensen in te scha-

3 Zie hiervoor ook: SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienr. 04/10, Den Haag 2004.

4 Zie ook: A.H.J. Kolnaar, Vergrijzing en Staatsschuld, *Maandschrift Economie*, jrg. 66, 2002.

kelen in het arbeidsproces en mensen aan te sporen langer te blijven werken, als door mensen productiever te laten werken. Dit laatste vereist een vergroting van het innovatief vermogen van de economie, meer investeringen in en beter onderhoud van menselijk kapitaal⁵ (zie hiervoor ook paragraaf 3.2). In zijn komende advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn zal de raad hierop nader ingaan.

Verder wijst de raad op het belang van een beheerste ontwikkeling van de overheidsuitgaven⁶. Hij voegt daaraan toe dat in het bijzonder op het terrein van de zorg een doelmatige uitvoering bijdraagt aan het beheersbaar houden van de collectieve uitgaven en daarmee aan de houdbaarheid van het zorgstelsel als geheel (zie ook paragraaf 3.4). Tot slot acht hij van belang dat in algemene zin vermijdbaar beroep op collectieve voorzieningen wordt tegengegaan. De raad verwijst in dat verband naar zijn adviezen over het WAO-beleid⁷ en naar het thans in voorbereiding zijnde advies over de toekomstbestendigheid van de WW⁸.

De raad herhaalt dat een verdere, structurele verbreding van het economisch draagvlak een grote bijdrage kan leveren aan de financiële houdbaarheid van collectieve voorzieningen op het terrein van pensioenen en zorg. Naarmate dit minder het geval is, ontstaat meer behoefte aan aanvullend beleid.

Evenwichtige verdeling lastenontwikkeling

Het tweede vraagstuk betreft het streven naar een *evenwichtige verdeling van lasten en risico's tussen en binnen generaties*. Daarbij hoort volgens de raad dat de diverse generaties op evenwichtige wijze bijdragen aan het oplossen van eventuele knelpunten die in de toekomst door onder meer de vergrijzing kunnen ontstaan. Een toekomstgericht ouderenbeleid moet niet alleen gericht zijn op de belangen van (toekomstige) ouderen maar eveneens rekening houden met de belangen van de (toekomstige) jongere – werkende – generaties. Dit is van belang voor de sociale cohesie en het waarborgen van intergenerationele en intragenerationele solidariteit⁹. Dit is volgens de raad de essentie van een generatiebewust beleid.

De raad wijst erop dat van de toekomstige jongere (werkende) generaties een aanzienlijke bijdrage wordt verwacht aan het vergroten van het economisch draagvlak voor collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn, in de vorm van een hogere arbeidsdeelname en een hogere arbeidsproductiviteit. In dat perspectief meent de raad dat een

5 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, publicatienr. 02/08, Den Haag 2002, p. 36.

6 SER-advies *EU en vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002. Zie ook: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, op.cit.

7 SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid: Voorstellen WAO-beleid*, publicatienr. 2002/05, Den Haag 2002. Zie ook: SER-advies *Verdere uitwerking Wao-Beleid - reactie op enkele kabinetsvoornemens*, publicatienr. 04/02, Den Haag 2004.

8 Naar aanleiding van de adviesaanvraag van 3 februari 2004.

9 Zie hiervoor: WRR-rapport *Generatiebewust beleid*, Den Haag 2000.

groter beroep op de inter- en intragenerationele solidariteit van ouderen gerechtvaardigd kan zijn. Niet alleen de toekomstige jongere generaties maar ook (draagkrachtige) ouderen zullen een evenwichtige bijdrage moeten leveren aan het opvangen van de naar verwachting toenemende uitgaven aan collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn.

In dit verband acht de raad van belang dat de *diversiteit* van toekomstige generaties ouderen verder zal toenemen en dat de inkomenspositie van grote groepen ouderen in de toekomst naar verwachting zal verbeteren. Dit brengt met zich mee dat de mate waarin ouderen in staat zijn zorg te dragen voor hun eigen ‘ouderdomsrisico’ en zelf te voorzien in de wensen en behoeften die in deze levensfase ontstaan, steeds sterker uiteenloopt.

Hij wijst in dat verband tevens op de samenhang tussen de verbreding van het economisch draagvlak en de verdeling van de vergrijzingslasten: naarmate het beleid ter verbreding van het economisch draagvlak meer succesvol is, zal het verdelingsvraagstuk beter hanteerbaar zijn.

Belang van tijdigheid

De raad gaat ervan uit dat toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de vergrijzing, geen problemen hoeven op te leveren, mits daarop tijdig wordt geanticipeerd. Zo is hij ervan overtuigd dat de Europese lidstaten, zo ook Nederland, door tijdig maatregelen te nemen zich adequaat kunnen voorbereiden op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. Tijdige inzet van instrumenten voorkomt dat de vergrijzingslasten doorgeschoven worden naar volgende generaties in de vorm van een hogere overheids-schuld of in de vorm van hogere belastingen en premies voor werkenden en bedrijven¹⁰.

Consistentie en coördinatie in beleid

Het spreekt voor zich dat eventuele maatregelen effectief moeten aangrijpen bij toekomstige knelpunten en passend moeten zijn in relatie tot het te behalen doel. Daarbij is van belang dat rekening wordt gehouden met de onderlinge wisselwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen¹¹. Zo moet worden bedacht dat er een zekere spanning bestaat tussen de doelstelling van verdere verbetering van de toekomstbestendigheid van het pensioen- en zorgstelsel enerzijds en de toekomstige inkomenspositie van ouderen anderzijds. Maatregelen die de financiële houdbaarheid van bepaalde voorzieningen versterken, kunnen voor ouderen leiden tot minder inkomen of extra kosten. Omgekeerd betekent een

10 SER-advies *EU en vergrijzing*, op.cit., p. 6.

11 Het belang van een integrale benadering is eerder aan de orde geweest in het SER-advies *Werken aan zekerheid*. Daarin stelt de raad dat de problematiek van de toekomstige oudedagsvoorziening breder kan worden benaderd dan vanuit een partiële invalshoek (toegespitst op het veiligstellen van de oudedagsvoorziening): “Idealerweise ist eine integrale benadering van de gevolgen van de vergrijzing verre te prefereren, omdat er verschillende beleidsterreinen zijn die gevoelig zijn voor een demografische structuurverschuiving als de vergrijzing. Een samenhangende beleidsvisie op het vergrijzingsvraagstuk biedt theoretisch gezien dan ook de beste beleidsresultaten”. SER-advies *Werken aan zekerheid*, deel 2 (toekomst oudedagsvoorziening), publicatienr. 97/05, Den Haag 1997, pp. 389-390.

verbetering van de inkomenspositie van toekomstige ouderen dat zij meer kunnen bijdragen aan bepaalde voorzieningen, hetgeen het draagvlak voor deze voorzieningen vergroot.

Om een goed evenwicht te vinden tussen financiële en sociale doelstellingen en om consistentie in beleid te bereiken is volgens de raad coördinatie vereist, zowel ten aanzien van het beleid van de diverse overheidsinstellingen (op centraal én decentraal niveau) als ten aanzien van het beleid van overheid en sociale partners.

3.2 Arbeidsmarkt en arbeidsdeelname

De raad realiseert zich dat de Tweede Kamer hem in het bijzonder advies vraagt over de arbeidsdeelname van ouderen. Hij acht het echter om twee redenen van belang om in dit advies ook stil te staan bij de arbeidsparticipatie van andere groepen (jongere) werknemers. In de *eerste* plaats is arbeidsdeelname op jongere leeftijd zeer bepalend voor de toekomstige arbeidsmarktpositie als oudere werknemer. Ook is duurzame arbeidsparticipatie van grote invloed op de opbouw van aanvullend (arbeids)pensioen en daarmee op de inkomenspositie van ouderen na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. In de *tweede* plaats is verbreding van het economisch draagvlak een essentiële voorwaarde om de toekomstige houdbaarheid van pensioen- en zorgvoorzieningen te garanderen. Het gaat daarbij wederom niet alleen om oudere werknemers; ook het arbeidspotentieel van andere groepen kan en moet in de visie van de raad beter worden benut.

Om deze redenen formuleert de raad eerst enkele aandachtspunten ten aanzien van de ontwikkeling en het onderhoud van menselijk kapitaal van alle categorieën werknemers (paragraaf 3.2.1). Deze voorstellen liggen in het verlengde van eerdere adviezen en aanbevelingen van de raad en van de Stichting van de Arbeid. Daarna volgt zijn standpunt over de bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers (paragraaf 3.2.2). Tot slot gaat de raad in op de maatschappelijke participatie van ouderen (paragraaf 3.3.3).

3.2.1 *Betere benutting menselijk kapitaal beroepsbevolking*

Algemeen

Tegen de achtergrond van een vergrijzende samenleving acht de raad een verdere verhoging én versterking van de arbeidsparticipatie van alle categorieën werknemers van groot belang. Met *verhoging* van de arbeidsdeelname doelt hij op de verdere stijging van de participatiegraad. Met *versterking* van de arbeidsdeelname doelt hij op het ontwikkelen, in stand houden en beter benutten van menselijk kapitaal opdat werknemers in de toekomst in beginsel tot aan de pensioengerechtigde leeftijd op duurzame, productieve en bevredigende wijze kunnen blijven deelnemen aan het arbeidsproces.

Deze strategie heeft in beginsel betrekking op personen in alle leeftijdscategorieën. Vooral het arbeidspotentieel van bepaalde groepen (potentiële) werknemers, zoals laagopgeleide personen, vrouwen, allochtonen en uitkeringsgerechtigden, moet beter wor-

den benut, opdat ook hun arbeidsmarkt- en inkomenspositie (als toekomstige oudere) verbetert.

Een dergelijk beleid is volgens de raad in het belang van werkgevers en werknemers alsook een algemeen belang.

Voor *werknemers* geldt dat een verbeterde inzetbaarheid kan bijdragen aan meer werkzekerheid en het langer op bevredigende wijze aan het arbeidsproces (kunnen) deelnemen. Dit draagt tevens bij aan hun inkomenspositie tot en na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. In eerdere adviezen heeft de raad erop gewezen dat deelname aan het arbeidsproces tevens kan bijdragen aan de zelfontplooiing van individuen, het bevorderen van economische zelfstandigheid, het tegengaan van verlies aan vaardigheden en het voorkomen van maatschappelijke uitsluiting of isolement.

Voor *werkgevers* is een verhoging en versterking van de arbeidsdeelname van belang ter voorbereiding op een afname van de arbeidsaanbodgroei en op een groter aandeel van oudere werknemers in het personeelsbestand van arbeidsorganisaties en in het arbeidsaanbod. Nu reeds investeren in menselijk kapitaal kan bijdragen aan het oplossen van eventuele toekomstige knelpunten in de personeelsvoorziening, in het bijzonder de vraag naar kwalitatief hoogwaardige arbeid. Dit maakt de onderneming op termijn minder gevoelig voor genoemde ontwikkelingen en beter in staat in te spelen op omgevingsveranderingen (veranderde concurrentiepositie, nieuwe technologieën). Goed opgeleid, breed inzetbaar en gemotiveerd personeel zal de flexibiliteit van de onderneming vergroten¹².

Het *algemeen belang* is gelegen in het vergroten van het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen en in een verhoging van de arbeidsproductiviteit en het innovatieve vermogen en in economische groei en concurrentiepositie van de Nederlandse economie¹³. De toekomstige afname van de groei van de beroepsbevolking zal zowel opgevangen moeten worden door meer mensen in te schakelen in het arbeidsproces, mensen aan te sporen langer te blijven werken, én door mensen productiever te laten werken.

Gelet op de lagere groei van het arbeidsaanbod zal de economische groei in sterkere mate moeten voortkomen uit de verhoging van de arbeidsproductiviteit en het innovatievermogen van ondernemingen. Dit laatste vereist een vergroting van het innovatief vermogen van de economie en meer investeringen in en beter onderhoud van menselijk kapitaal.

12 Zie hiervoor: SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.

13 Zo stelt de raad dat een verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen noodzakelijk is om het financiële draagvlak van collectieve voorzieningen in de toekomst te garanderen. Volgens de raad kan dit “ook bijdragen tot het voorkomen van spanningen tussen generaties als gevolg van het beeld dat de facto vooral jongeren de pensioen- en zorglasten van oudere generaties zullen dragen. Een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen kan tegen deze achtergrond bijdragen tot het behoud van de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving”. SER-advies *Arbidsdeelname ouderen*, op.cit., pp. 48-49.

Deze agenda sluit aan bij een bredere agenda van sociale innovatie¹⁴. Zowel het streven naar een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie als het streven naar een verhoging van de arbeidsproductiviteit door het investeren in het voortbrengen en toepassen van kennis en innovatie vormt tevens onderdeel van de Lissabon-strategie¹⁵.

Naar een brede beleidsstrategie

Volgens de raad is voor de verdere ontwikkeling en het onderhoud van menselijk kapitaal in beginsel beleid op vele terreinen relevant. Te denken valt aan het algemeen sociaal-economisch beleid, een activerende sociale zekerheid, het fiscale beleid, het arbeidsrecht, het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid, het scholings- en onderwijsbeleid en uiteraard het sociaal beleid in de onderneming.

In dit verband verdient tevens het zogeheten levensloopbeleid aandacht. In essentie is dit beleid gericht op een betere spreiding van werk, leren, zorg en vrije tijd van werknemers over de levensloopbaan¹⁶. In zijn advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006* stelde de raad dat “werk, zorg en scholing beter kunnen worden gecombineerd door serieus inhoud te geven aan een levensloopbewust beleid. Naar verwachting kan bij een goede vormgeving en uitvoering van dit beleid de inzetbaarheid van de (potentiële) beroepsbevolking flink worden verbeterd, zodat een (extra) participatiewinst – vooral van vrouwen en 55-plussers – valt te bereiken en de productiviteit per werkende kan verbeteren”¹⁷.

De raad heeft er goede nota van genomen dat het kabinet in zijn verklaring bij het Sociaal Akkoord van 5 november 2004 heeft aangekondigd dat het de raad om advies zal vragen over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn¹⁸.

De thema's die het kabinet daarbij noemt, gaan onder meer over bovengenoemde beleids-terreinen. Zo zal deze adviesaanvraag onder andere gaan over “het investeren in de kennis en vaardigheden van mensen als sleutel tot verhoging van productiviteit en participatie”.

-
- 14 Onder sociale innovatie kunnen alle niet-technologische innovaties worden verstaan. Organisatievernieuwing en de capaciteit van mensen om nieuwe producten of technieken te bedenken en toe te passen, kunnen worden gezien als de twee belangrijkste thema's. Sociale innovatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan een hogere arbeidsproductiviteit en innovatief vermogen van bedrijven. Zie hiervoor ook: Brief van 11 oktober 2004 van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer.
 - 15 Deze doelstellingen vormen onderdeel van de zogenoemde Lissabon-doelstelling om in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Zie hiervoor ook: SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienr. 04/10, Den Haag 2004. Zie verder: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2004*, Den Haag 2004.
 - 16 Zie hiervoor: Rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag 2001.
 - 17 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, op.cit., p. 238.
 - 18 In zijn brief van 20 december 2004 aan de Tweede Kamer heeft de minister van SZW meegedeeld dat de kabinetsverklaring een definitieve status heeft gekregen.

Aangekondigde adviesaanvraag sociaal-economisch beleid op middel-lange termijn

Volgens de preambule van de kabinetsverklaring bij het Sociaal Akkoord van 5 november 2004 zal de aangekondigde adviesaanvraag in elk geval de volgende onderwerpen bevatten:

- *kenniseconomie*: investeren in de kennis en vaardigheden van mensen als sleutel tot verhoging van productiviteit en participatie;
- *sociale innovatie*: arbeidsproces (scholing, flexibiliteit en werkzekerheid) en sociale zekerheidsarrangementen toerusten voor ontwikkelingen als vergrijzing, toenemende welvaart, heterogeniteit, solidariteit en individualiteit van bevolking en loopbaanpatronen;
- *verantwoordelijkheden dragen en delen*: toekomstgerichte vormgeving van een meer flexibele arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en institutionele kaders.

De raad stelt vast dat de aangekondigde adviesaanvraag de ruimte biedt om meer uitvoerig bij deze onderwerpen stil te staan dan in dit advies, dat immers in de kern gaat over een toekomstgericht ouderenbeleid. Daarop vooruitlopend formuleert hij hieronder reeds vier belangrijke aandachtsgebieden.

Verhoging algemeen kwalificatieniveau

In de *eerste* plaats acht de raad het verder verhogen van het gemiddelde kwalificatieniveau van de (aankomende) potentiële beroepsbevolking van belang om beter aan de eisen van de kenniseconomie en de verwachte structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te voldoen. Hiertoe behoort ook het bevorderen van het behalen van startkwalificaties¹⁹, hetgeen algemeen tot de verantwoordelijkheid van de overheid wordt gerekend.

Het grote aantal werknemers zonder startkwalificatie baart de raad grote zorgen, omdat het ontbreken van een startkwalificatie veelal een belemmering vormt voor duurzame inpassing op de arbeidsmarkt²⁰.

Tegengaan kwalificatieveroudering: naar een leven lang leren

In de *tweede* plaats wijst de raad op het belang van het onderhouden van menselijk kapitaal gedurende de loopbaan met het oog op het tegengaan van veroudering van kwalificaties. Algemeen uitgangspunt is dat werknemers in staat moeten zijn zich ten behoeve van hun beroepsloopbaan te ontwikkelen en dat zij daarvoor ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Dit neemt niet weg dat ook de arbeidsorganisatie, de werkgever en de

19 Dat wil zeggen een opleidingsniveau op tenminste mbo-2-niveau.

20 SER-advies *Het nieuwe leren: advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, op.cit. p. 101. Zie hiervoor ook: SER-advies *Opleiden is net-werken. Advies over de koers van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie*, publicatienr. 04/13, Den Haag 2004.

overheid een bepaalde verantwoordelijkheid dragen²¹. Zo is het mogelijk op basis van cao-afspraken of wetgeving ondersteuning te verlenen aan een beleid gericht op de ontwikkeling en het onderhoud van menselijk kapitaal. De raad acht het wenselijk daarbij rekening te houden met de cultuur van de arbeidsorganisatie en met haar mogelijkheden en beperkingen om faciliteiten voor het volgen van scholing te bieden. In dit verband is hij zich bewust van de uiteenlopende mogelijkheden van grote ondernemingen en van het midden- en kleinbedrijf.

In het kader van het bevorderen van een leven lang leren is volgens de raad het instrument van het persoonlijk ontwikkelings- of leerplan van belang. Hij volstaat hier met een verwijzing naar aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid en naar eerder gedane voorstellen van de raad. Zo heeft de Stichting van de Arbeid in 2001 aanbevolen om aan elke werknemer en werkzoekende in beginsel een recht toe te kennen op een persoonlijk ontwikkelingsplan met een daarbij behorend budget²².

Verder heeft de raad in zijn advies *Het nieuwe leren* gewezen op het belang van de invoering van een fiscale faciliteit voor een persoonlijke ontwikkelingsrekening, dit wil zeggen: een spaarrekening waarop de werknemer vrijwillig kan sparen voor scholingskosten die niet door de werkgever worden vergoed²³.

Tot slot verdient vermelding dat het kabinet onlangs een *Actieplan Leven lang leren* heeft gepubliceerd²⁴. De raad is voornemens om daarop begin 2005 een reactie te geven.

Scholing en reïntegratie niet-werkende werkzoekenden en herintreders

In de *derde* plaats vraagt de raad de aandacht voor de scholing van werkzoekenden en herintreders. Hij heeft eerder uitgesproken dat investeringen in menselijk kapitaal van niet-werkende werkzoekenden (onder meer potentiële herintreders) moeten plaatsvinden door in te zetten op reïntegratie. In het reïntegratietraject dient de nadruk te liggen op activering, bemiddeling en het investeren in opleiding en scholing van mensen. Daarbij worden scholing, werk en praktijkervaring gecombineerd in zogenoemde duale trajecten. Een duaal traject kan zowel in de marktsector als in de collectieve sector plaatsvin-

21 In zijn advies *Het nieuwe leren* heeft de raad gesteld dat het noodzakelijk is het individu in de positie te plaatsen om een grotere eigen verantwoordelijkheid voor zijn of haar employability daadwerkelijk te kunnen dragen. Dit betekent echter niet dat de werkgever geen verantwoordelijkheid meer zou dragen of dat prikkels voor werkgevers zouden moeten verdwijnen. Overigens gaat het niet alleen om een versterking van de financiële mogelijkheden van de werknemer, maar ook om *coaching* en begeleiding (SER-advies *Het nieuwe leren*, op.cit., paragraaf 5.1).

22 Stichting van de Arbeid, *Er is meer nodig - Aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001*, publicatienr. 1/01, Den Haag 2001, p. 6.

23 In zijn advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006* concludeerde de raad dat de persoonlijke ontwikkelingsrekening met een adequate fiscale ondersteuning er zo vlug mogelijk moet komen waarbij het van groot belang is dat de persoonlijke ontwikkelingsrekening geen dode letter wordt: op cao-niveau zullen afspraken moeten worden gemaakt voor het daadwerkelijk beschikbaar stellen van een budget voor het opstarten van de persoonlijke ontwikkelingsrekening. SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, op.cit., p. 155.

24 Zie hiervoor: Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer over het Actieplan Leven Lang Leren, 19 november 2004.

den ter verwerving van start- en/of beroepskwalificatie en werkervaring. In beginsel moet worden gestreefd naar het verwerven van een startkwalificatie²⁵.

Bijzondere aandacht kan daarbij uitgaan naar herintreders en migranten. Wat deze categorieën betreft, zijn onder meer de verdere toepassing van elders verworven competenties (EVC) van belang.

De raad dringt er hier nogmaals op aan nauwlettend te blijven volgen in hoeverre in de huidige uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen bestaande knelpunten rond de terughoudende inzet van het scholingsinstrument voor werkzoekenden worden weggenomen. Hij zal hier in zijn advisering over de toekomstbestendigheid van de WW nader op ingaan.

De raad benadrukt dat zowel de overheid als sociale partners een bijdrage zullen moeten leveren aan verdere investeringen in het menselijk kapitaal van de beroepsbevolking. In zijn visie is de overheid primair verantwoordelijk voor (de organisatie en financiering van) het onderwijs tot en met het niveau van de startkwalificatie²⁶. Daartoe behoort ook de scholing van werkenden zonder startkwalificatie. De overheid draagt verder de primaire verantwoordelijkheid voor de scholing van niet-werkenden²⁷. Werkenden en werkgevers zijn primair verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van de scholing van werkenden (boven startkwalificatieniveau)²⁸.

Bevordering arbeidsdeelname vrouwen

In de vierde plaats wijst de raad op het belang van het stimuleren van de arbeidsdeelname van vrouwen. Hij denkt daarbij zowel aan het bevorderen van de deelname van vrouwen aan betaalde arbeid als aan een grotere omvang van de wekelijkse arbeidsduur²⁹.

De raad stelt vast dat de mogelijkheid om arbeid te combineren met zorgtaken van grote invloed is op de arbeidsdeelname van vrouwen³⁰. Het betreft zowel de zorg voor (kleine) kinderen als de zorg voor naasten (mantelzorg). Kinderopvang, verlofmogelijkheden en differentiatie van arbeidsduur en arbeidspatronen vormen de drie pijlers onder de com-

25 De raad constateert dat er in het reïntegratietraject thans onvoldoende aandacht is voor het behalen van (start)-kwalificaties en aanvullende scholing. SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, op.cit., p. 71. Zie ook: SER-advies *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, publicatienr. 02/10, Den Haag 2002.

26 Daartoe behoort ook de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

27 De verantwoordelijkheid voor de organisatie daarvan ligt bij intermediairs (sociale partners, UWV en gemeenten). De uitvoering van scholing in het kader van reïntegratie van werkzoekenden vindt met ingang van 2002 volledig plaats. Zie hiervoor: SER-advies *Het nieuwe leren*, op.cit., p. 20.

28 SER-advies *Het nieuwe leren*, op.cit., pp. 19-20.

29 Een verdere vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen acht de raad niet alleen van belang gezien vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt (om eventuele toekomstige tekorten op te vangen en het economisch draagvlak te verbreden). Ook vanuit emancipatieperspectief is een verdere toename van de arbeidsparticipatie van belang. In eerdere adviezen sprak de raad reeds uit dat deelname aan de betaalde arbeid naar zijn oordeel de hoofdroute vormt voor het verwerven en instandhouden van economische zelfstandigheid.

30 Zie ook: SCP, *Emancipatiemonitor 2004*, Den Haag 2004.

bineerbaarheid van betaalde arbeid en zorgtaken³¹. Verder onderzoek naar de ontwikkeling van een bij de vergrijzing passend levensloop- en gezinsbeleid is noodzakelijk.

3.2.2 *Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers*

Algemeen

De raad stelt vast dat volgens Europese cijfers³² de arbeidsdeelname van ouderen (55-64-jarigen) in de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen tot 44,8 procent in 2003. Deze blijft echter vooralsnog achter bij de Europese doelstelling van een arbeidsdeelname van 55-64-jarigen van 50 procent die volgens de Lissabon-strategie in 2010 moet zijn bereikt.

Om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers verder te bevorderen is volgens de raad een aanpak langs twee sporen noodzakelijk³³.

Het eerste spoor betreft een voortzetting van het leeftijdsbewust en op termijn leeftijdsafhankelijk personeelsbeleid op ondernemingsniveau. Het door de raad voorgestane leeftijds- of generatiebewust personeelsbeleid heeft in de kern als doel om werknemers – door een vergroting van hun employability – zo lang mogelijk en dus ook op hogere leeftijd gemotiveerd, inzetbaar en mobiel te houden (zie ook paragraaf 3.2.1).

Het tweede spoor betreft een verbetering van de incentivestructuur van arbeidsvoorwaardelijke en uitredingsregelingen. Deze regelingen dienen zowel voor werknemers als voor werkgevers de juiste prikkels te bevatten, gericht op het langer deelnemen aan dan wel (her)intreden in het arbeidsproces. Deze regelingen moeten de voorwaarden helpen creëren waaronder oudere werknemers volwaardig in het arbeidsproces kunnen blijven functioneren en mogen geen belemmering bevatten voor hun deelname aan het arbeidsproces.

In combinatie met een brede strategie gericht op investeren in menselijk kapitaal op alle leeftijden (zoals geschetst in paragraaf 3.2.1), sluit deze benadering langs meerdere sporen nauw aan bij de centrale aanbeveling ten aanzien van oudere werknemers in het Europese rapport *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*³⁴.

-
- 31 Met de Stichting van de Arbeid acht de raad van belang dat, ter vergroting van de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen, voldoende voorzieningen voor kinderopvang beschikbaar zijn. Hij heeft in dat verband met instemming kennisgenomen van de recente aanbeveling van de Stichting van de Arbeid aan cao-partijen en ondernemingen tot het treffen van regelingen voor kinderopvang. Zie hiervoor ook: Stichting van de Arbeid, *Aanbeveling kinderopvang 2004*.
 - 32 De (realisatie van de) Lissabon-doelstelling wordt berekend volgens Europese definities (dat wil zeggen inclusief banen met een wekelijkse arbeidsduur van minder dan 12 uur), waardoor de gemeten arbeidsdeelname hoger uitvalt dan volgens de Nederlandse cijfers. Zie ook hoofdstuk 2 van dit advies.
 - 33 De raad heeft deze tweesporigenbenadering in 1999 uitgewerkt in zijn advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.
 - 34 *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group, november 2004, p. 34. Zie ook: *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*. Report of the Employment Taskforce, november 2003.

Member States should develop a comprehensive active ageing strategy by 2006. An active ageing strategy requires a radical policy and culture shift away from early retirement, towards three key lines for action: providing the right legal and financial incentives for workers to work longer and for employers to hire and keep older workers; increasing participation in lifelong learning for all ages, especially for low-skilled and older workers; and improving working conditions and quality in work. De raad onderschrijft deze aanbeveling.

Wat het spoor van de verbetering van de incentivestructuur betreft, merkt de raad op dat de mogelijkheden om vóór de wettelijke pensioenleeftijd (de AOW-leeftijd van 65 jaar) te stoppen met werken c.q. de aanwezigheid van financiële prikkels om langer door te werken, een grote invloed hebben op het uittredingsgedrag en daarmee op de participatiegraad van oudere werknemers. Enerzijds gaat het om de inrichting van de pensioenregelingen waarbij meer actuarieel neutrale regelingen langer doorwerken bevorderen; anderzijds speelt de toegankelijkheid van de socialezekerheidsregelingen een rol. In dit verband verwijst de raad naar zijn adviezen over de WAO³⁵ en naar zijn komende advies over de toekomstbestendigheid van de WW.

De raad stelt vast dat zowel door de overheid als door de sociale partners een groot aantal maatregelen is getroffen die zijn gericht op de aanpassing van de incentivestructuur om werknemers financieel te stimuleren langer door te werken³⁶. In dat verband stelt hij met instemming vast dat het kabinet en de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers op 5 november 2004 overeenstemming hebben bereikt over maatregelen ten aanzien van VUT, prepensioen en levensloop. Hij gaat ervan uit dat invoering daarvan zal leiden tot een verdere vergroting van de arbeidsdeelname van ouderen.

Verder verwacht de raad dat de veranderingen in (aanvullende) pensioenregelingen, waaronder de 'kanteling' van eindloonregelingen naar voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen, ertoe zullen leiden dat werknemers ervoor kiezen langer door te werken.

35 SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid. Voorstellen WAO-beleid*, publicatienr. 02/05, Den Haag, 2002.

36 Daarnaast kunnen andere recent ingevoerde maatregelen of voornemens worden genoemd die volgens de staatssecretaris van SZW betrekking hebben op financiële prikkels voor langer doorwerken, zoals: afschaffing van de WW-vervolguitkering (per 1 januari 2004), invoering van de sollicitatieplicht voor oudere werkloze werkzoekenden in de WW en in de WWB (sinds 1 januari 2004), invoering van het wettelijk recht op knipbepaling in de nieuwe Pensioenwet (die volgens planning in 2005 zal worden behandeld), de extra arbeidskorting voor ouderen (sinds 2002), de verlaging van de leeftijdsgrens voor de dagloongarantieregeling WW (vanaf 2005) en de invoering van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering. Zie hiervoor: *Overzicht van maatregelen in het kader van ouderenbeleid*. Brief van de staatssecretaris van SZW van 14 september 2004 aan de Tweede Kamer. Het volledige overzicht van maatregelen is te vinden in paragraaf 4 van bijlage 3.

De raad verwacht dat de genoemde veranderingen in de incentivestructuur, in combinatie met meer autonome ontwikkelingen zoals het cohort-effect³⁷, op de middellange termijn zullen leiden tot een verdere verhoging van de beschikbaarheid van oudere werknemers voor de arbeidsmarkt (bruto-arbeidsdeelname). Om ervoor te zorgen dat deze maatregelen aan de aanbodzijde ook daadwerkelijk zullen leiden tot een stijging van de netto-arbeidsdeelname van oudere werknemers, is nodig dat in de blijvende inzetbaarheid van oudere werknemers verder wordt geïnvesteerd en dat hun arbeidsmarktpositie verbetert, opdat oudere werknemers ook daadwerkelijk in staat zullen zijn om te blijven deelnemen aan het arbeidsproces. Een leeftijdsbewust personeelsbeleid vormt daarmee een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van het beleid dat het langer doorwerken voor ouderen financieel aantrekkelijker maakt.

Leeftijds- of generatiebewust personeelsbeleid: aanbevelingen aan decentraal niveau

Het leeftijdsbewust (en op termijn leeftijdsonafhankelijk) personeelsbeleid in de onderneming is primair de verantwoordelijkheid van sociale partners, werkgevers en werknemers. De overheid kan daarbij vooral een ondersteunende rol spelen³⁸.

De raad doet hierna een aantal aanbevelingen aan sociale partners, werkgevers en werknemers op decentraal niveau³⁹. Hij gaat daarbij achtereenvolgens in op:

- functioneringsgesprekken en loopbaanbeleid;
- het opleidingsbeleid in de onderneming;
- het arbeidsvoorwaardenbeleid;
- het arbeidsomstandigheden-, ziekteverzuim- en reïntegratiebeleid.

Daaraan voorafgaand merkt hij het volgende op. De beschikbaarheid van informatie over de positie van oudere werknemers in de onderneming (bijvoorbeeld over opleidingsdeelname, de interne mobiliteit of de gronden voor uitstroom van oudere werknemers) faciliteert de ontwikkeling van een leeftijdsbewust personeelsbeleid en maakt de evaluatie van de effecten daarvan mogelijk. De raad brengt daarom in het bijzonder het instrument van een zogenoemde *beleidsscan ouderen* (ouderenscan) onder de aandacht. Met behulp daarvan kunnen managers en personeelsfunctionarissen een analyse maken van de beleidsprak-

37 Met cohort-effect worden in dit verband de effecten bedoeld van de vervanging van de huidige generatie oudere vrouwen met een lage arbeidsdeelname door een nieuwe generatie oudere vrouwen. Omdat deze jongere generaties vrouwen een hogere arbeidsdeelname kennen dan voorgaande generaties, zal het 'doorschuiven' van cohorten naar verwachting leiden tot een hogere arbeidsparticipatie van de nieuwe cohorten.

38 Als voorbeeld van reeds ingezet beleid kan worden gewezen op de Tijdelijke stimuleringsmaatregeling leeftijdsbewust beleid voor de periode 2004-2007 die onlangs in werking is getreden. Een ander voorbeeld betreft de door de minister van SZW aangekondigde experimenten of pilots met betrekking tot intersectorale arbeidsmobiliteit, die naar aanleiding van de aanbevelingen van de TaskForce Ouderen en Arbeid zullen worden opgestart. Zie hiervoor: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27 046 nr. 5.

39 Deze aanbevelingen zijn onder andere gebaseerd op het SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999. De Stichting van de Arbeid heeft deze destijds via een eigen aanbeveling onder de aandacht van cao-partijen gebracht. Zie hiervoor: Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen en suggesties uit het SER-advies bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 3/00, 9 februari 2000. De strekking van een groot deel van deze aanbevelingen staat naar het oordeel van de raad nog steeds volledig overeind.

tijden in de organisatie. Op basis van de uitkomsten kunnen zij maatregelen ontwikkelen en uitvoeren die passend zijn voor verschillende deelcategorieën (oudere) werknemers als onderdeel van een evenwichtig leeftijdsbewust personeelsbeleid⁴⁰.

Loopbaanbeleid

Uitgangspunt voor een leeftijdsbewust loopbaanbeleid is dat de interne en externe arbeidsmobiliteit in principe tot het einde van iemands arbeidzame leven in stand blijft. De raad acht in dat verband van belang dat de loopbaanbegeleiding van oudere werknemers evenveel aandacht krijgt als die van jongeren⁴¹.

Essentieel onderdeel van een leeftijdsbewust loopbaanbeleid is dat periodiek in functioneringsgesprekken wordt gezien of er nog sprake is van een goede aansluiting tussen ambities en mogelijkheden van de (oudere) werknemer en de actuele functie-inhoud. Functioneringsgesprekken kunnen worden vertaald in een persoonlijk ontwikkelingsplan waarin ook afspraken worden gemaakt over opleiding en training (zie ook paragraaf 3.2.1).

Uit onderzoek blijkt dat de opstelling van de leidinggevende een grote rol speelt bij de keuzes en mogelijkheden van oudere werknemers om langer door te werken⁴². De raad acht in dat verband ook de training en coaching van managers op het gebied van het begeleiden van (oudere) werknemers een essentieel onderdeel van het personeelsbeleid in de onderneming.

Scholings- en opleidingsbeleid

Het scholings- en opleidingsbeleid vormt volgens de raad een belangrijk onderdeel van een leeftijdsbewust personeelsbeleid. Dit beleid hangt uiteraard samen met de hierboven geschetste strategie gericht op het investeren in menselijk kapitaal. Daartoe behoren ook het verhogen van het algemene kwalificatieniveau en het bevorderen van een leven lang leren gedurende de loopbaan. De raad wijst er in dat verband op dat met name de arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden kwetsbaarder wordt naarmate zij ouder worden. Tevens is de scholing van *oudere werkzoekenden* van belang, zodat ook zij de nodige kwalificaties kunnen opdoen.

40 Zie: P. Leisink, J. Thijssen en E. Walter, *Langer doorwerken met beleid. De praktijk van ouderenbeleid in arbeidsorganisaties*, Universiteit Utrecht in opdracht van FNV, 2004. Thans zijn initiatieven en instrumenten in ontwikkeling door FNV en AWWN (in opdracht van de TaskForce Ouderen en Arbeid). Zo is de FNV bezig met het operationeel maken van de beleidsscan ouderen die voor het genoemd rapport is benut. Ook verdient vermelding dat de TaskForce Ouderen en Arbeid de zogenoemde leeftijdsspiegel voorstelt. Volgens de TaskForce is dit "een checklist die de bewustwording van professionals ondersteunt en hen handreikingen biedt voor systematisch beleid. Het is een set vragen die aan het denken zet. De checklist geeft geen pasklare antwoorden. Ze vraagt attentie voor zaken die een manager niet over het hoofd mag zien." De AWWN is inmiddels gestart met het ontwikkelen van een compacte checklist. Taskforce Ouderen en Arbeid, *...En ze werkten nog lang en gelukkig*, eindrapportage 2004.

41 Stichting van de Arbeid, *Nota Leeftijd & Arbeid*, Den Haag 1999.

42 Zie hiervoor: P. Leisink, J. Thijssen en E. Walter, *Langer doorwerken met beleid. De praktijk van ouderenbeleid in arbeidsorganisaties*, op.cit.

Uitgangspunt dient te zijn dat oudere werknemers in het algemeen evenveel kunnen deelnemen aan scholing en loopbaanactiviteiten als jongere werknemers⁴³.

Daarnaast moeten oudere werknemers – met het oog op het op peil houden of verbeteren van relevante kennis en vaardigheden – investeren in de eigen inzetbaarheid en mobiliteit op de interne en externe arbeidsmarkt.

Uit onderzoek blijkt dat oudere werknemers goed in staat zijn om zich nieuwe kennis en vaardigheden eigen te maken, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de kenmerken die hun leerproces kunnen beïnvloeden. Verder moet de scholing aansluiten bij wat zij in de loop van de jaren aan specifieke ervaring hebben opgebouwd. De TaskForce Ouderen en Arbeid wijst erop dat scholingsactiviteiten die rechtstreeks aan bedrijfsactiviteiten zijn gekoppeld, werknemers weerbaar maken bij veranderingen en hun inzetbaarheid vergroten en verlengen⁴⁴.

Sociale partners kunnen volgens de raad de scholing van ouderen verder bevorderen door in de beschikbare sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen) meer ruimte te creëren voor de scholing van oudere werknemers en oudere werkzoekenden. Daarbij kunnen zij ook afspraken maken over scholing en plaatsing van oudere werknemers over de grenzen van sectoren heen, hetgeen ook de externe arbeidsmobiliteit bevordert. Met name kan scholing over de grenzen van de sector een uitkomst zijn voor sectoren waar een relatief hoge arbeidsuitval van ouderen voorkomt, bijvoorbeeld in de bouw. Tijdige scholing voor ander werk of voor werk in een andere sector kan helpen voorkomen dat uitstroom vanwege arbeidsongeschiktheid optreedt.

Met de TaskForce Ouderen en Arbeid wijst de raad in dit verband tevens op de mogelijkheid van (het benutten van) grensoverschrijdende mobiliteitsprogramma's tussen bedrijfstakken; met name voor bedrijfstakken met fysiek zware of geestelijk eentonige arbeid kan dit oplossingen bieden. Tijdelijke uitwisseling van arbeidskracht, scholing en regelmatige functieverandering maken hier onderdeel van uit.

Zowel voor werknemers als voor werkgevers kunnen hieraan risico's zitten op het gebied van ontslagbescherming, WAO, pensioen en uitkeringen. Het indammen hiervan is een belangrijke randvoorwaarde⁴⁵.

Arbeidsvoorwaardenbeleid

De raad meent dat ook de arbeidsvoorwaardenregelingen een stimulerende bijdrage moeten leveren aan de participatiebevordering van oudere werknemers. Het gaat daarbij om de balans tussen arbeidskosten en arbeidsproductiviteit van oudere werknemers en

43 SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, op cit., p. 68. Gesteld is wel dat scholing van ouderen minder rendabel zou zijn omdat de tijd om de investering terug te verdienen relatief kort is. De huidige verkorting van de levensduur van kennis (als gevolg van de snellere technologische ontwikkeling) maakt echter dat vooral voor technische beroepen het verschil in terugverdienmogelijkheden tussen jongeren en ouderen afneemt. Daar komt bij dat jongeren een hogere baanmobiliteit kennen dan ouderen.

44 TaskForce Ouderen en Arbeid, *Liever honing dan azijn*, tussenrapportage 1, Den Haag 2002, punt 5.

45 Taskforce Ouderen en Arbeid, *...En ze werkten nog lang en gelukkig*, eindrapportage 2004.

daarmee om de concurrentiepositie van oudere werknemers. De arbeidsproductiviteit hangt nauw samen met het personeels- en loopbaanbeleid en het employabilitybeleid. Ook de arbeidsvoorwaardenregelingen en een motiverend beloningsbeleid kunnen een bijdrage leveren aan de participatiebevordering van oudere werknemers.

De raad beveelt aan periodiek alle elementen van de *arbeidsvoorwaardenstructuur* te wegen in het perspectief van de stimulerende bijdrage die de arbeidsvoorwaardenregelingen moeten leveren aan de participatiebevordering van oudere werknemers.

Zoals gezegd dient voorts periodiek te worden nagegaan of nog sprake is van een optimale aansluiting tussen de capaciteiten en ambities van de werknemer en de functie-inhoud. Ook voor oudere werknemers kunnen functieaanpassingen en doorstroming naar andere functies behulpzaam zijn om te blijven deelnemen aan het arbeidsproces. Verandering van functie-inhoud kan aan de orde zijn in de vorm van onder meer horizontale functieaanpassing of een andere invulling van het takenpakket⁴⁶. Als voorbeeld wordt wel gewezen op meer coachende en begeleidende taken voor oudere werknemers, hoewel dit uiteraard niet overal en voor iedereen mogelijk is.

Als een oudere werknemer een stap terug wil doen, moet dat uiteraard ook kunnen. Dat kan in de vorm van de vrijwillige aanvaarding van een minder zware of belastende functie op een lager niveau (vaak aangeduid als demotie) of door een vermindering van de wekelijkse arbeidsduur, al dan niet in combinatie met deeltijdpensioen (zie hierna).

De raad constateert dat in ondernemingen en in cao's afspraken voorkomen die op alle oudere werknemers vanaf een bepaalde leeftijd (generiek) van toepassing zijn. Het kan daarbij onder andere gaan om een kortere werkweek, meer verlofdagen of afspraken dat oudere werknemers geen overwerk, ploegendiensten of nachtdiensten verrichten. Enerzijds kunnen deze *aanpassingsregelingen* (ook wel ontziemaatregelen genoemd) ertoe bijdragen dat oudere werknemers langer inzetbaar blijven. Anderzijds kunnen zij leiden tot een verzwakking van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers omdat oudere werknemers relatief duur worden.

De raad beveelt cao-partijen aan dergelijke aanpassingsmaatregelen te bezien in het licht van de bijdrage die zij leveren aan het langer aan het werk houden van oudere werknemers. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de recente uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) tot heroverweging van generieke leeftijdsafhankelijke arbeids-

46 Uiteraard kan ook bij oudere werknemers sprake zijn van onvoldoende functioneren. Het signaleren daarvan is onderdeel van de reguliere functionerings- en beoordelingsgesprekken. Ook de afweging van de eventuele arbeidsvoorwaardelijke gevolgen daarvan hoort thuis op de werkvloer. Dit beleid behoort tot het algemene personeelsbeleid in de onderneming.

voorwaarden, omdat deze in strijd kunnen zijn met de Wet Gelijke behandeling op grond van leeftijd (WGB I)⁴⁷.

In sommige gevallen zullen aanpassingsmaatregelen nodig blijven opdat oudere werknemers het werk kunnen blijven volhouden, bijvoorbeeld omdat er anders sprake zou zijn van een (te) zware belasting van oudere werknemers. De raad pleit ervoor om in dat geval te kiezen voor een duurzame financiering op een wijze die niet leidt tot een verhoging van de arbeidskosten van oudere werknemers.

Meer in algemene zin gaat de raad ervan uit dat een beleid op maat (*maatwerk*), gericht op wat individuele (oudere) werknemers kunnen en willen, meer rendement kan opleveren dan een generiek beleid gericht op groepen werknemers. In dit verband is van belang dat de keuzemogelijkheden in cao's (arbeidsvoorwaarden *à la carte* of op maat) in de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. Dit vergroot de mogelijkheid om de arbeidsrelatie af te stemmen op de persoonlijke behoeften; tevens kunnen deze keuzes periodiek worden herzien. De raad beveelt aan dat cao-partijen expliciet bezien op welke wijze dergelijke meerkeuzesystemen in cao's kunnen bijdragen aan een leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In dat verband wijst de raad tevens op de mogelijkheid van de aanpassing van de (wekelijkse) arbeidsduur, al dan niet in samenhang met de mogelijkheid van *deeltijdpensioen*. Hij stelt vast dat onder werknemers op zichzelf belangstelling bestaat voor de mogelijkheid van doorwerken in deeltijd in combinatie met een deeltijdpensioen⁴⁸. Hij acht in dat verband tevens van belang dat volgens onderzoek deeltijdpensioen kan voorkomen dat – bij beperking van de mogelijkheid van VUT en prepensioen – werknemers uitvallen wegens arbeidsongeschiktheid of werkloosheid en het beroep op de betreffende sociale-zekerheidsregelingen daardoor toeneemt⁴⁹.

De raad bepleit om deeltijdpensioen mogelijk te maken in alle pensioenregelingen en dit op een actuariel faire manier te doen zodat deeltijdpensioen niet ontmoedigd wordt. Naar verwachting zal het in de toekomst vaker voorkomen dat ouderdomspensioen, na actuariële verrekening, vóór de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar wordt opgenomen. De raad meent dat deeltijdpensioen ook ná het bereiken van de 65-jarige leeftijd mogelijk moet zijn en adviseert de sociale partners dan ook beide vormen van deeltijd-

47 De WGB I verbiedt het maken van onderscheid op grond van leeftijd bij de arbeid en het beroepsonderwijs. Onderscheid op grond van leeftijd kan echter objectief gerechtvaardigd zijn. Dit wordt per geval beoordeeld, onder meer aan de hand van het doel van de regeling.

48 *De belangstelling voor het deeltijdpensioen*, Research International in opdracht van Aegon, december 2003. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dertig procent van de werknemers tussen 45 en 60 jaar bereid zou zijn langer door te werken wanneer dit in deeltijd naast een deeltijdpensioen kan. Het gebruik blijft echter achter bij de vermeende belangstelling. Volgens de RWI maakt tien procent van degenen die met prepensioen gaan gebruik van de mogelijkheid om dit in deeltijd te doen. Werknemers maken liever gebruik van volledige (pre)pensionering als dit betaalbaar is; werkgevers kiezen eerder voor vervanging van oudere door jongere werknemers dan dat zij alternatieven voor vervroegde uittreding van oudere werknemers overwegen. *Grijs geeft kleur aan de werkvloer*, RWI discussiedocument 2004.

49 J. Blank, B. van Hulst en A. van Selm, *Pensioen én participatie*, ESB, 30 april 2004 (onderzoek van ECORYS-NEI).

pensioen mogelijk te maken op zo'n manier dat er geen sprake is van actuariële benadeling of bevoordeling. Eventuele belemmeringen daartoe in de fiscale regelgeving moeten worden weggenomen⁵⁰.

Uit het hiervoorgaande blijkt reeds dat de raad van oordeel is dat het mogelijk moet zijn om *door te werken* na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Er bestaan op zichzelf geen wettelijke regelingen die het doorwerken vanaf 65 jaar verhinderen. Wel speelt de leeftijdsgrens van 65 jaar een belangrijke rol in wet- en regelgeving op het gebied van de arbeid, zoals bij de ontslagbescherming, de (verzekeringsplicht voor de) werknemersverzekeringen en het wettelijk minimumloon⁵¹.

Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd hoeft echter niet het einde van het werkzame leven te betekenen⁵². De raad beveelt aan te bezien of in de praktijk minder terughoudend kan worden omgegaan met het doorwerken na het eindigen van de arbeidsovereenkomst bij het ingaan van het (flexibel) pensioen.

Al met al gaat de raad er in beginsel van uit dat oudere werknemers ook veeleisende functies tot aan de pensioengerechtigde leeftijd kunnen blijven uitoefenen wanneer werknemer en werkgever voldoende in de kennis, inzetbaarheid en mobiliteit van de werknemer hebben geïnvesteerd.

Arbeidsomstandighedenbeleid

Goede arbeidsomstandigheden vormen één van de voorwaarden om tot aan de pensioengerechtigde leeftijd aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Een preventief *arbeidsomstandighedenbeleid* is daarmee ook voor oudere werknemers van groot belang.

De raad onderschrijft de opvatting van de Stichting van de Arbeid dat een integrale benadering van preventiebeleid, arbeidsomstandighedenbeleid, verzuimbegeleiding, reïntegratiebeleid en inkomensbeleid dient te worden bevorderd. Hij stelt vast dat dit beleid onderdeel uitmaakt van het sociaal beleid binnen de onderneming en dat werkgevers en werknemers op decentraal niveau daarvoor gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. De raad stelt dan ook met instemming vast dat de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers overeen zijn gekomen dat het gewenst is dat er – voor zover daar nog geen sprake van is – in het decentrale overleg tussen werkgevers en werknemers aanvullende initiatieven worden genomen en dat er investeringen plaatsvinden met het oog op verbetering van de arbeidsomstandigheden. Deze zijn onder meer gericht op omzetting van bestaande arboconvenanten in cao's, op preventie

50 De wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar staat daarbij thans niet ter discussie. Zie ook paragraaf 3.3.2.

51 In een brief van 7 december 2004 aan de Tweede Kamer deelt de minister van SZW mee dat hij (onder andere) de raad in het voorjaar van 2005 advies zal vragen over "het wegnemen van belemmeringen voor het doorwerken na 65 jaar". In het kader van deze aangekondigde adviesaanvraag zal de raad advies uitbrengen over eventuele belemmeringen die uit genoemde regelgeving voortvloeien. Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer over de routeplanner discussie doorwerken na 65 jaar, 7 december 2004, p. 2.

52 Thans werkt nog maar een klein deel (ongeveer vier procent) van de 65-plussers, waaronder met name zelfstandigen.

van ziekteverzuim of arbeidsongeschiktheid en op reïntegratie van werknemers met arbeidsbeperkingen⁵³.

De raad acht dit alles tevens van belang voor oudere werknemers en beveelt aan dat sociale partners op decentraal niveau tevens aandacht besteden aan de belastbaarheid van oudere werknemers, in fysiek of psychisch belastende beroepen, functies of werkomstandigheden⁵⁴, bij de initiatieven en investeringen die volgens het akkoord wenselijk worden geacht.

Afrondend

De raad realiseert zich dat de meeste van de hierboven gedane aanbevelingen met betrekking tot een leeftijdsbewust personeelsbeleid eerder naar voren gebracht zijn in diverse adviezen en aanbevelingen van de raad en van de Stichting van de Arbeid. Mede in het licht van het te verwachten extra arbeidsaanbod van oudere werknemers acht hij de verdere bevordering van een leeftijdsbewust personeelsbeleid thans nog meer noodzakelijk. Hij meent dat de door hem gedane aanbevelingen om die reden onverkort actueel zijn.

De raad constateert tevens dat de invoering van een leeftijdsbewust personeelsbeleid op het niveau van de onderneming verdere verbetering behoeft. Hij verwijst in dat verband naar de aanbevelingen van de TaskForce Ouderen en Arbeid om de ontwikkelde instrumenten en pilots om een leeftijdsbewust personeelsbeleid onder de aandacht te brengen van werkgevers en werknemers.

3.2.3 Maatschappelijke participatie van ouderen

De aankomende vergrijzing stelt de samenleving niet alleen voor problemen. De hogere levensverwachting en de daarmee samenhangende verlenging van de fase van gezonde, actieve ouderdom bieden ook kansen en mogelijkheden.

Zo zijn ouderen in de toekomst naar verwachting langer in staat om actief deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Bovendien zullen zij naar verwachting hoger opgeleid, mondiger en zelfbewuster zijn en meer dan de huidige generaties ouderen zelf vorm willen geven aan hun 'levensloopbaan' na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

De raad beveelt aan de ondersteuning en verdere bevordering van de maatschappelijke inzet en participatie van gepensioneerde ouderen op de politieke agenda te plaatsen. Die inzet en participatie zijn nodig omdat ouderen een productieve bijdrage (kunnen) leveren aan de samenleving en omdat dit tevens kan bijdragen tot het voorkomen van sociaal isolement.

53 WAO-verklaring van de in de Stichting vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Den Haag, 5 november 2004.

54 Stichting van de Arbeid, *Het tegengaan van ziekteverzuim en instroom in de WAO via het CAO-beleid*, publicatienr. 04/04, 20 februari 2004. Zie ook: Stichting van de Arbeid, *Nota beperking ziekteverzuim en instroom in de WAO*, publicatienr. 05/99, oktober 1999.

De raad bepleit het ‘ondernemend ouder worden’ te bevorderen, belemmeringen voor maatschappelijke participatie door ouderen weg te nemen, en die participatie te faciliteren en aantrekkelijk te maken. Met het oog daarop passeren hieronder enkele mogelijke beleidsrichtingen de revue⁵⁵ die volgens de raad nadere uitwerking verdienen, eventueel naar aanleiding van een adviesaanvraag van het kabinet over de Visienota vergrijzing.

Lokale ondersteuningsstructuur

Volgens de raad kan voor het ondersteunen van de participatie en het vrijwilligerswerk van gepensioneerde ouderen inspiratie worden opgedaan bij buitenlandse voorbeelden (zie kader). Deze *best practices* onderstrepen dat op lokaal niveau een samenhangende en ondersteunende mediërende structuur voor ouderen wenselijk is. Van belang is ook een uitnodigende institutionele omgeving waarmee goed wordt ingespeeld op de wensen en ambities van gepensioneerde ouderen die als vrijwilliger actief willen zijn⁵⁶.

Enkele buitenlandse voorbeelden

Seniorenbüros in Duitsland

Deze bureaus vormen in 150 Duitse steden een herkenbare formule voor de facilitering van ouderenparticipatie. Zij bieden een laagdrempelige inloop en bemiddeling naar vrijwilligersorganisaties. Daarnaast is het de bedoeling dat ouderen vanuit hun eigen behoeften en interesses tot zelfstandige projectontwikkeling komen. De medewerkers van de Seniorenbüros ondersteunen deze initiatieven. De koepelorganisatie zorgt via een tijdschrift en bijscholingen voor de verzameling, verspreiding en evaluatie van ervaringen.

Retired and Senior Volunteer Program in Engeland

Deze landelijke netwerkorganisatie is in 1988 opgericht om ouderen te interesseren voor het vrijwilligerswerk in de plaatselijke gemeenschap. De aangesloten ouderen werken in groepen van 10 tot 50 personen. Ouderen die iets willen ondernemen in hun wijk, kunnen zich als ‘organisator’ aanmelden. Om hun initiatieven uit te werken kunnen zij trainingen volgen. Verder krijgen zij onder

55 Deze zijn vooral gebaseerd op suggesties van K. Penninx, *Ondernemend ouder worden: Investeren in het ‘human capital’ van ouderen*, in: R. van Overbeek en A. Schippers, *Ouder worden we allemaal. Trendstudies en toekomstdebatten over de vergrijzing in Nederland*, NIZW, Utrecht 2004, pp. 35-97.

56 Het NIZW bedoelt daarmee dat de werkwijze van vrijwilligersorganisaties niet goed aansluit bij de veranderende wensen en eisen van de nieuwe generaties ouderen: “Er meldt zich een nieuw type vrijwilliger aan: de kort-verband vrijwilliger, shoppend, zappend, meer calculerend en niet ideologisch georiënteerd. Veel vrijwilligersorganisaties spelen onvoldoende in op deze maatschappelijke trend. (...) Te verwachten valt ook dat de generatie babyboomers zich minder aangetrokken zal voelen tot vrijwilligersorganisaties die langdurige inzet en toewijding verlangen, maar weinig ruimte bieden voor eigen initiatief en ondernemerschap.” R. van Overbeek en A. Schippers (red.), *Ouder worden we allemaal*, op. cit., p. 82.

Het NIZW wijst in dat verband tevens op het feit dat ondernemende ouderen hun eigen vrijwilligersorganisaties hebben opgezet, zoals Gilde, het Project Uitzending Managers (PUM) en *Ageing Well*.

steuning van regionaal opererende 'organisiers' die op hun beurt worden ondersteund door een landelijk stafbureau.

- Bron: R. van Overbeek en A. Schippers (red.), *Ouder worden we allemaal. Trendstudies en toekomstdebatten over de vergrijzing in Nederland*, NIZW, Utrecht 2004, pp. 83-84.

Deze voorbeelden hebben gemeen dat zij gebaseerd zijn op een netwerkstructuur waarin eigen initiatieven van ouderen worden gefaciliteerd door een *backoffice* van ervaren vrijwilligers en een kleine professionele staf die vrijwilligerswerk promoot en diensten en faciliteiten aanbiedt, zoals begeleiding, werving, pooling en doorstroming van vrijwilligers⁵⁷.

Ook in Nederland zou in de visie van de raad meer kunnen worden geëxperimenteerd met dergelijke intermediaire structuren in de vorm van lokale en regionale netwerken voor de ondersteuning van maatschappelijke initiatieven van ouderen. De raad bepleit te bezien hoe de ontwikkeling van een samenhangende, lokale ondersteuningsstructuur voor het vrijwilligerswerk kan worden gestimuleerd.

Een leven lang leren voor ouderen

Het inzetbaar houden en toerusten van ouderen heeft in de visie van de raad niet alleen betrekking op de deelname van oudere werknemers aan betaalde arbeid, maar ook op de deelname aan vrijwilligerswerk, het verlenen van mantelzorg of andere vormen van maatschappelijke participatie in de levensfase van de actieve ouderdom⁵⁸.

In dit opzicht hebben ouderen (uiteenlopende) leerbehoeften (zie kader).

Leerbehoeften van ouderen

In de literatuur worden verschillende leerbehoeften van ouderen onderscheiden:

- *coping needs*: de behoefte om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, (bijvoorbeeld een cursus over omgaan met vrije tijd na pensionering);
- *expressive needs*: de behoefte om zich persoonlijk te ontwikkelen en zich creatief te uiten (bijvoorbeeld een schilder- of toneelcursus);
- *contributive needs*: de behoefte om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke activiteiten en ontwikkelingen (bijvoorbeeld cursussen ter voorbereiding op vrijwilligerswerk);
- *influence needs*: de behoefte om invloed uit te oefenen op maatschappelijke processen (bijvoorbeeld een kadercursus van ouderenbonden of cliëntenraden);

57 Zie hiervoor: K. Penninx, Ondernemend ouder worden: Investeren in het 'human capital' van ouderen, in: R. van Overbeek en A. Schippers (red.), *Ouder worden we allemaal*, op. cit., pp. 35-97.

58 Tot maatschappelijke participatie kunnen uiteenlopende activiteiten worden gerekend, zoals: politieke participatie; deelname aan vrijwilligerswerk en (bestuurlijke) activiteiten in het kader van het verenigingsleven; consumptieve participatie (zoals lidmaatschappen van sport- en vrijetijdsverenigingen, reizen en culturele evenementen); en sociale participatie (deelname aan het sociale verkeer).

- *transcendence needs*: behoeften op het terrein van zingeving (bijvoorbeeld cursussen op het gebied van spiritualiteit en filosofie).
- Bron: R. van Overbeek en A. Schippers (red.), *Ouder worden we allemaal*, op. cit.

Tot de leerbehoeften van ouderen behoort ook het leren van bepaalde basisvaardigheden die van belang zijn om te participeren in de samenleving, zoals de mondelinge beheersing van de Nederlandse taal voor oudere migranten en het kunnen omgaan met computers en internet⁵⁹. Dit is tevens van belang omdat voorzieningen in toenemende mate (uitsluitend) op internet worden aangeboden⁶⁰.

Bedacht moet overigens worden dat ouderen niet alleen consumenten van het onderwijsaanbod zijn maar daaraan ook een bijdrage (kunnen) leveren. Diverse projecten voor en door ouderen zijn daarvan het voorbeeld⁶¹.

De raad bepleit om te bezien op welke wijze de overheid organisatorische scholingsfaciliteiten voor ouderen kan aanbieden c.q. verruimen, met name daar waar deze scholing betrekking heeft op maatschappelijk relevante inzet van ouderen.

Informatie, advies en ondersteuning

Tot slot beveelt de raad aan het geven van voorlichting aan ouderen over de mogelijkheden van vrijwilligerswerk en het bieden van 'loopbaanadvies' te stimuleren. Hij wijst in dat verband op de positieve ervaringen die zijn opgedaan met cursussen als *Zicht op pensioen*, waarin oudere werknemers zich bewust oriënteren op de levensfase na pensionering en de activiteiten die zij dan kunnen ontplooiën.

3.3 Toekomstbestendig pensioenstelsel

3.3.1 Algemene visie

Volgens de raad is het van wezenlijk belang dat het pensioenstelsel toekomstbestendig is in het licht van huidige en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen (in het bijzonder de vergrijzing). Zo is (het vertrouwen in) de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel zeer relevant met het oog op de toekomstige inkomenspositie van ouderen. Een toekomstbestendige oudedagvoorziening is ook van belang voor de langetermijn-

59 In dit verband is van belang dat de snelle technologische ontwikkeling ertoe kan leiden dat ouderen op achterstand komen. Overigens zal op de langere termijn door diffusie en door generatiewisselingen het gebruik van ICT ook vanzelf toenemen. SCP, *Rapportage ouderen*, Den Haag 2001.

60 De WRR bepleit in dat verband om dergelijke vormen van funderend onderwijs publiek te blijven bekostigen. Daarbij gaat het om het bijbrengen van nieuwe elementaire vaardigheden voor maatschappelijke participatie die men vroeger onvoldoende heeft kunnen leren. WRR, *Generatiebewust beleid*, op.cit. p. 271.

61 Zoals de ambassadeurs van Seniorweb, die leeftijdsgenoten computercursussen geven, de Universiteit van de Derde Leeftijd, Gilde en de Sesamacademie (deze biedt een leergang aan op academisch niveau voor hoog opgeleide senioren die zich na een carrière in het bedrijfsleven willen inzetten voor de non-profitsector).

planning die noodzakelijk is bij de dekking van het ouderdomsrisico. Het gaat immers om een langlopende regeling waarvoor reeds in de actieve periode voorzieningen moeten worden getroffen.

De raad hanteert de volgende algemene uitgangspunten voor de inrichting van een toekomstbestendig pensioenstelsel⁶².

Hij is van oordeel dat de overheid verantwoordelijk is voor de AOW. Sociale partners dragen de primaire verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen en in stand houden van aanvullende (arbeids)pensioenen⁶³. Dit houdt in dat de besluitvorming over aanvullende pensioenen onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg moet zijn.

Alleen op het decentrale niveau kan een juiste afweging worden gemaakt tussen de (kosten) consequenties van wensen op pensioenterrein – pensioenkosten zijn arbeidskosten – en die op het gebied van de overige arbeidsvoorwaarden.

Een financieel houdbaar stelsel is volgens de raad een voorwaarde voor een sociaal pensioenstelsel dat toereikende pensioenen voor een acceptabele levensstandaard waarborgt⁶⁴. Daarmee moeten ouderen financieel voldoende zijn toegerust om een zelfstandig leven te kunnen blijven leiden, ook als zij geen betaalde arbeid meer verrichten.

Ook is een goede verdeling noodzakelijk van de risico's waarmee pensioenstelsels worden geconfronteerd, zoals demografische en financiële risico's (in verband met lang leven, inflatie en beleggingsresultaten).

Uitgaande van de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor het aanvullende pensioen is het aan hen om hiervoor evenwichtige oplossingen te kiezen.

Daarnaast draagt de gemengde financiering van het Nederlandse pensioenstelsel op basis van omslag (AOW) en van kapitaaldekking (aanvullende pensioenen) bij tot een evenwichtige risicoverdeling en adequate risicobeheersing en daarmee tot de toekomstbestendigheid van het stelsel. In dit verband acht de raad het ook van belang dat een onevenwichtige verdeling van lasten tussen de verschillende generaties wordt voorkomen.

Een toekomstbestendig pensioenstelsel vereist verder een stabiel en betrouwbaar handelen van de actoren die de verantwoordelijkheid dragen voor het stelsel en de onderdelen daarvan. Zo is de mate van zekerheid ten aanzien van de hoogte van de AOW-uitkering van belang voor de ontwikkeling van de aanvullende pensioenregelingen, gezien de onderlinge samenhang.

Ten slotte is de raad van oordeel dat een toekomstbestendig pensioenstelsel en de verschillende onderdelen daarvan moeten (kunnen) inspelen op de veranderende behoeften

62 Mede op basis van zijn adviezen *Werken aan zekerheid* (1997) en *EU en vergrijzing* (2002).

63 De rol van de overheid is op het terrein van de arbeidspensioenen in beginsel beperkt tot het formuleren van algemene waarborgen, de fiscale begeleiding en eventuele derdenbinding (verplichte deelname). Zie: SER-advies *Nieuwe pensioenwet*, op.cit., paragraaf 2.3.

64 SER-advies *EU en vergrijzing*, op.cit., pp. 82-83.

van de samenleving en individuen. Daarmee kan het stelsel bijdragen tot grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt en tot een betere aanpassing aan individuele behoeften. In dit verband memoreert de raad zijn opvatting dat modernisering en flexibilisering van pensioenstelsels nodig zijn om mensen aan te zetten langer te werken en meer te investeren in eigen kennis en vaardigheden⁶⁵.

Hieronder gaat de raad nader in op de AOW (paragraaf 3.3.2) en de aanvullende pensioenen (paragraaf 3.3.3).

3.3.2 AOW

De te verwachten forse toename van de AOW-uitgaven vormt de grootste uitdaging in het kader van het (ouderen)beleid met betrekking tot de AOW (zie hoofdstuk 2). Een andere beleidsuitdaging heeft te maken met de onvolledige AOW-opbouw van bepaalde bevolkingscategorieën, in het bijzonder migranten.

Voor het aanpakken van deze uitdagingen gaat de raad uit van de tweeledige sociaal-politieke doelstelling van de AOW⁶⁶. Ten eerste dient deze volksverzekering te voorzien in een volwaardig basispensioen of een bestaansminimum bij ouderdom voor in beginsel alle ingezetenen van 65 jaar of ouder. Ten tweede dient de AOW een stabiele bodem voor de aanvullende pensioenregelingen te verschaffen. De AOW is het fundament van het pensioengebouw. Het belang daarvan wordt onderstreept door de recente veranderingen in de inrichting van de aanvullende pensioenregelingen waardoor meer risico's bij de individuele deelnemer komen te liggen.

Volgens de raad wordt met deze tweeledige doelstelling de nadruk gelegd op de AOW als basisregeling voor zowel het uitbouwen van aanvullende oudedagsvoorzieningen als de inkomenspositie van vooral personen met lagere inkomens. De AOW vraagt daarom om stabiliteit en betrouwbaarheid.

De bekostiging van de stijgende AOW-uitgaven dient naar het oordeel van de raad te worden opgevangen via een structurele verbreding van het draagvlak of de financieringsbasis van de AOW. Daartoe dienen zich twee wegen aan.

In de *eerste plaats* is het sociaal-economisch beleid in algemene zin van belang (zie ook paragraaf 3.1). De betaling van de stijgende AOW-uitgaven is mede mogelijk door een structureel hoge en duurzame economische groei, een toename van de arbeidsparticipatie en een beheerste ontwikkeling van de overheidsuitgaven.

Deze ontwikkelingen leiden tot een endogene groei van het AOW-premieplichtig inkomen of tot een reductie van de financieringstekortquote en de staatsschuldquote.

⁶⁵ SER-advies *EU en vergrijzing*, op.cit., p. 82.

⁶⁶ SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 536.

In de tweede plaats stelt de raad maatregelen voor waarmee de toekomstige groei van de AOW-lasten als gevolg van de vergrijzing wordt betaald door de gehele samenleving. Dit betekent dat zowel actieven (of 65-minners) als AOW-gerechtigden – binnen bepaalde randvoorwaarden (zie verder) – een evenredige bijdrage leveren aan de financiering van de toename van de AOW-lasten. Daardoor komen deze lasten niet eenzijdig terecht bij 65-minners. Naar het oordeel van de raad moet het uitgangspunt in dit verband zijn dat er wordt gestreefd naar een evenwichtige ontwikkeling van het netto-inkomen van alle inkomenscategorieën en een evenwichtige welvaartsontwikkeling tussen en binnen de verschillende generaties (zie verder in paragraaf 3.5). Met het oog daarop zijn er volgens hem uiteenlopende instrumenten in de sfeer van de belasting- en premieheffing denkbaar en te benutten.

In dit verband brengt de raad enkele voorstellen uit vroegere adviezen in herinnering. In zijn advies *Financiering AOW op de korte termijn* (1997) heeft hij ermee ingestemd dat het AOW-premiepercentage aan een maximum wordt gebonden en dat bekostiging van de AOW-uitgaven plaatsvindt uit de algemene middelen in de mate dat er onvoldoende premie-inkomsten zijn⁶⁷.

In zijn advies *Werken aan zekerheid* (1997) heeft de raad een mix van de volgende – geleidelijk in te voeren maatregelen – voorgesteld die erop zijn gericht dat de toekomstige groei van de AOW-lasten wordt betaald door de gehele samenleving⁶⁸:

- een verlenging van de bovenkant van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting (anno 1998) waardoor een deel van de AOW-lastenstijging neerslaat bij de AOW-premieplichtigen (uitbreiding heffingsgrondslag AOW-premie);
- een uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen, “zodanig dat naast actieven ook AOW-gerechtigden (met uitzondering van diegenen met alleen een AOW-uitkering en diegenen met een AOW-uitkering en een klein aanvullend pensioen/inkomen) een evenredige bijdrage leveren aan de toename van de AOW-lasten”.

Met betrekking tot deze voorstellen uit 1997 stelt de raad met instemming vast dat in 1998 een maximum AOW-premiepercentage van 18,25 is ingevoerd⁶⁹ en dat de niet uit premies bekostigde AOW-uitgaven worden gefinancierd uit de algemene middelen. Daarmee is het thans lopend beleid geworden dat de groei van de AOW-uitgaven als gevolg van de vergrijzing mede wordt bekostigd uit de algemene middelen⁷⁰.

67 SER-advies *Financiering AOW op de korte termijn*, publicatienr. 97/02, Den Haag 1997, pp. 43-45.

68 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., pp. 551-554.

De vertegenwoordiger van de MHP is van oordeel dat de voorstellen in de SER-adviezen *Financiering AOW op de korte termijn* en *Werken aan zekerheid* nog steeds richtinggevend zijn voor de toekomstige financiering van de AOW.

69 De feitelijke percentages bedragen reeds enkele jaren 17,9 procent. De AOW-premies worden (met de andere premies volksverzekeringen) geheven over de eerste en tweede schijf van de loon- en inkomstenbelasting. 65-plussers zijn vrijgesteld van AOW-premieheffing.

70 In 2004 bedragen de premieopbrengsten naar verwachting 85 procent van de financiering van de AOW-uitgaven. Volgens ramingen leidt de huidige AOW-financieringssysteem (met een gemaximeerd premiepercentage) ertoe dat de AOW-uitgaven in 2040 voor de helft uit premies worden bekostigd. L.S.C. van Eekelen en R. Olieman, Voorbij de grenzen van de premie?, in: J. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving*, op.cit., pp. 93-96.

Verder constateert de raad dat sinds 1997 ook veranderingen zijn aangebracht in de loon- en inkomstenbelasting. Zo is de (toenmalige) eerste schijf in 1999 opgesplitst in een nieuwe eerste en tweede schijf, waarover ook premies volksverzekeringen worden geheven. Daarnaast gelden voor 65-minners in 2005 nagenoeg gelijke tarieven in de tweede schijf (41,95 procent) en de derde schijf (42,0 procent) en bedragen deze tarieven voor 65-plussers 24,05 procent respectievelijk 42 procent. Dit heeft als gevolg dat het voorstel uit 1997 tot verlenging van de bovenkant van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting thans – zonder compenserende maatregelen – tot een forse lastenverlichting voor 65-plussers zou leiden. Daarom acht de raad dit voorstel nu niet wenselijk.

Uitgaande van deze vaststellingen en opvattingen in verband met zijn voorstellen uit 1997 bepleit de raad thans een geleidelijke uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen, in aanvulling op de huidige rijksbijdrage. Dit impliceert een geleidelijke verlaging van de maximale AOW-premie.

De vormgeving van de geleidelijke uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen (of fiscalisering⁷¹) moet op zodanige wijze geschieden dat naast actieven (65-minners) ook AOW-gerechtigden een evenredige bijdrage leveren aan de financiering van de toename van de AOW-lasten; dit zou echter niet moeten gelden voor personen met alleen een AOW-uitkering of voor personen met een AOW-uitkering én een klein aanvullend pensioen/inkomen. Voor de personen met alleen een AOW-uitkering verandert er niets in de koopkracht omdat het sociaal minimum gelijk blijft als gevolg van de koppeling van de nettominimumuitkeringen aan het nettominimumloon.

Een dergelijke vormgeving heeft volgens de raad twee gevolgen. Ten eerste wordt bijgedragen aan een evenwichtige inkomensontwikkeling van 65-plussers en 65-minners. Volgens een studie van het Ministerie van SZW zou bij een geleidelijke fiscalisering over een periode van tien jaar de koopkracht van 65-plussers toenemen met gemiddeld 0,7 procent per jaar, tegenover een koopkrachtwinst van 1,3 procent per jaar bij ongewijzigd beleid⁷². Desondanks zou het gemiddeld besteedbaar inkomen van ouderen tot 2020 nog steeds meer toenemen dan het gemiddeld besteedbaar inkomen van 65-minners⁷³. Ten tweede

-
- 71 Bij een volledige fiscalisering van de AOW-premie komt het lagere seniorentarief in de loon- en inkomstenbelasting (box 1) te vervallen.
- 72 Het betreft een onderzoek naar de inkomenseffecten van een zogeheten fiscalisering van de AOW-premie op basis van gegevens uit het WoningBehoeftenOnderzoek 1998 (V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen. Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Den Haag 2002, p. 15 en pp. 25-26). Dit onderzoek is verricht vóór de recente veranderingen in de aanvullende pensioenregelingen.
- 73 Waar het inkomen van 65-plussers in 2000 68 procent bedraagt van dat van 65-minners, zou dit in 2020 oplopen tot 93 procent (bij ongewijzigd beleid) dan wel tot 86 procent (bij fiscalisering van de AOW-premie). Waar het gemiddeld besteedbaar inkomen van 65-plussers in 2000 63 procent bedraagt van dat van actieven, zou dit in 2020 oplopen tot 81 procent (bij ongewijzigd beleid) dan wel tot 75 procent (bij fiscalisering van de AOW-premie). Daarnaast blijkt dat een volledige fiscalisering per 2015 gepaard gaat met een toename van de koopkracht van 65-plussers in de periode 2000-2020; een en ander is afhankelijk van de hoogte en de indexering van het aanvullend pensioen.

worden de arbeidskosten zoveel mogelijk ontzien⁷⁴; dit tast het groeigenererend vermogen van de economie zo weinig mogelijk aan en bevordert de werkgelegenheid⁷⁵.

Naar het oordeel van de raad leidt de voorgestane geleidelijke uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen tot een structurele verbreding van de financieringsbasis van de AOW⁷⁶.

Ook is daarmee zoveel mogelijk gegarandeerd dat – met het oog op redelijke inkomensverhoudingen – de toekomstige groei van de AOW-uitgaven ten laste komt van de gehele samenleving. De AOW-lasten komen minder eenzijdig te liggen bij een bepaalde bevolkingsgroep of categorie van heffingsplichtigen en er wordt een groter beroep gedaan op de intragenerationele solidariteit van welvarende 65-plussers.

Bij een geleidelijke uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen zou volgens de raad ook rekening moeten worden gehouden met alle belastingen en premies sociale verzekeringen (i.e. het bruto-nettotraject) van 65-minners en -plussers⁷⁷. Verder gaat hij ervan uit dat maatschappelijk niet aanvaardbare inkomenseffecten voortvloeiend uit de genoemde uitbreiding adequaat worden gerepareerd⁷⁸. Ten slotte is de raad van oordeel dat een geleidelijke uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen niet mag leiden tot een beperking van het zogeheten Witteveen kader (fiscale facilitatie aanvullende pensioenen)⁷⁹.

74 In dit verband is van belang dat de financiering uit de algemene middelen van een deel van de AOW-lastenstijging kan worden bekostigd uit andere bronnen dan de opbrengsten van loon- en inkomstenbelasting.

75 Bij een geleidelijke uitbreiding van de financiering van de AOW uit de algemene middelen kunnen de belastingtarieven voor 65-minners worden verlaagd. Dit kan leiden tot een daling van de gemiddelde en de marginale wig op inkomen uit arbeid, hetgeen het arbeidsaanbod en scholingsinspanningen stimuleert (zie: K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, *Naar een transparanter loonstrookje*, Den Haag 2004, pp. 59-60).

76 Volgens ramingen neemt de netto-AOW-heffingsgrondslag toe met ongeveer 13 miljard euro of met 6 procent (dit is inclusief de toename van het brutototaalbedrag aan AOW-uitkeringen vanwege de toepassing van de netto-nettokoppeling). Het geraamde aandeel van 6 procent zal toenemen onder meer door de groei van het aantal 65-plussers, de afname van het aantal premiebetalende 65-minners en de stijging van het gemiddelde aanvullend pensioen van 65-plussers (tussen de AOW-uitkering en het einde van de huidige tweede schijf van de loon- en inkomstenbelasting).

Op basis van andere ramingen blijkt dat volledige fiscalisering van de AOW-premie leidt tot een toename van het totaal aan belasting en sociale premies van 65-plussers met 6,7 miljard euro en tot een stijging van het bruto totaal bedrag aan AOW-uitkeringen met 4,9 miljard euro. Per saldo leidt volledige fiscalisering van de AOW-premie tot een budgettaire opbrengst rond 2 miljard euro (C.L.J. Caminada en K.P. Goudswaard, *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag 2003, p. 186).

77 Zo betalen 65-plussers de volledige procentuele ZFW-premie (8 procent over de AOW-uitkering en 6 procent over hun verdere inkomsten uit of in verband met arbeid (pensioenen)) en betalen 65-minners alleen het werknemersdeel (1,25 procent van het loon of de uitkering tot het premiumaximum; het werkgeversdeel van de ZFW-premie voor 65-minners bedraagt 6,75 procent). Met de invoering van een nieuwe Zorgverzekeringswet zal hierin verandering optreden.

78 Denkbaar is een inkomensafhankelijke ouderenkorting (zie: K.P. Goudswaard, e.a., op.cit., pp. 61-62; Ministerie van Financiën en Ministerie van SZW, *Belastingen en premies: een verkenning van nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*, Den Haag 2001).

79 Uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen leidt tot een hogere bruto-AOW-uitkering waardoor (via een verhoging van de minimale franchise in de aanvullende pensioenen) het AOW-deel in het Witteveen kader groter wordt ten koste van de ruimte om met fiscale ondersteuning aanvullend pensioen op te bouwen.

Een lid van de raad⁸⁰ onderschrijft het uitgangspunt dat de netto-inkomensontwikkeling voor de beroepsbevolking en voor de AOW-gerechtigden zoveel mogelijk met elkaar in de pas blijven lopen, maar is echter van mening dat een verdere fiscalisering van de AOW-premie via een lagere maximumpremie op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat de AOW een onvoorwaardelijk basispensioen vormt. Daarnaast is dit lid een absoluut tegenstander van herverdeling van inkomen via een andere wijze van premieheffing. Het is van oordeel dat de systemen van premieheffing en van belastingheffing zuiver moeten blijven. Het voorliggende voorstel suggereert wel een fiscale oplossing maar is in feite premieheffing bij de AOW-gerechtigden.

Overigens zijn er volgens dit lid voldoende fiscale instrumenten voorhanden om de netto-inkomensontwikkeling voor de beroepsbevolking en voor de AOW-gerechtigden op elkaar af te stemmen. Bovendien zijn de uitgangspunten voor de vergrijzing in dit advies ten opzichte van het raadsadvies *Werken aan zekerheid* (1997) niet significant gewijzigd. Daarom is er volgens dit lid geen aanleiding om de destijds gekozen beleidslijn nu wezenlijk te veranderen.

De raad gaat ervan uit dat met de voorstellen in verband met de financiering van de AOW de toekomstbestendigheid van de AOW als basispensioen beter is gegarandeerd.

Daarnaast is hij van oordeel dat daarmee de huidige inrichting van de AOW kan worden gehandhaafd. Dit betekent dat de hoogte van de AOW-uitkeringen inkomensafhankelijk blijft en aan het niveau van (ten minste) het sociaal minimum gekoppeld blijft⁸¹. De vaststelling van het sociaal minimum is uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid van de overheid (als wetgever). Handhaving van de huidige inrichting van de AOW houdt ook in dat de aanpassing van de AOW-uitkeringen blijft plaatsvinden op basis van de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden (WKA).

Ten aanzien van de AOW-ingangleeftijd is de raad van oordeel dat het algemeen verhogen van de AOW-leeftijd onder meer gelet op de huidige arbeidsmarktsituatie niet nodig is⁸². Hoewel de arbeidsparticipatie van 55-plussers stijgt (zie paragraaf 2.3) is deze nog zo laag dat het op korte termijn verhogen van de AOW-leeftijd onder deze omstandigheden niet of nauwelijks resultaat zal hebben. Een abrupte verhoging van de AOW-leeftijd zou per saldo zelfs kunnen leiden tot een toename van socialezekerheidsuitgaven als gevolg van een groeiend beroep op alternatieve uitkeringsregelingen.

Naar het oordeel van de raad kan een algemene verhoging van de AOW-leeftijd op enig moment opnieuw aan de orde komen, wanneer daartoe aanleiding is op basis van nieuwe inzichten met betrekking tot demografische ontwikkelingen, de sociaal- en financieel-economische situatie en de toestand op de arbeidsmarkt. In verband met een eventuele, geleidelijke algemene verhoging van de AOW-leeftijd wijst hij op de ontwikkelingen in de

80 Het werknemerslid benoemd door de MHP.

81 Dit houdt in dat de AOW-uitkering gekoppeld is aan het nettominimumloon en dat het brutominimumloon gekoppeld is aan de contractloonstijging.

82 Conform SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., pp. 546-547.

wettelijke pensioenstelsels van andere EU-landen⁸³ en op de noodzaak van een ruime overgangsperiode.

Verder is de raad geïnteresseerd in de uitkomsten van onderzoek in verband met de gevolgen van flexibilisering van de AOW-leeftijd, zoals recentelijk door de minister van SZW op verzoek van de Tweede Kamer is aangekondigd⁸⁴.

Flexibilisering van de AOW-leeftijd behelst het invoeren van individuele keuzevrijheid voor een hogere AOW-leeftijd in ruil voor een hogere AOW-uitkering. Dit kan stimulerend zijn om op oudere leeftijd te blijven deelnemen aan het arbeidsproces. De raad heeft in zijn advies *Werken aan zekerheid* (1997) gesteld dat invoering van deze optie niet voor de hand ligt⁸⁵. Dit neemt niet weg dat hij met belangstelling het door de minister aangekondigde onderzoek afwacht.

Verder vraagt de raad aandacht voor de verwachting (zie hoofdstuk 2) dat in de toekomst meer mensen een onvolledige AOW-opbouw zullen hebben (en veelal geen of weinig aanvullend pensioen). Daardoor kunnen zij in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB)⁸⁶. In dit verband brengt de raad in herinnering dat hij in zijn advies *Onvolledige AOW-opbouw* (2000) specifieke maatregelen heeft voorgesteld voor de huidige bijstandsafhankelijke AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw en daarnaast maatregelen voor toekomstige AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-uitkering. Hij is zich ervan bewust dat het (toenmalige) kabinet al voorstellen van de raad heeft overgenomen, zoals een herziening van de vrijwillige verzekering AOW (gericht op de opheffing van het nationaliteitsvereiste bij deze verzekering) en een verruiming van de mogelijkheid om onverzekerde jaren in te kopen in die zin dat de termijn waarop een betrokkene de beslissing daartoe moet nemen, langer zal worden dan een

83 In zijn advies *EU en vergrijzing* (2002) heeft de raad eraan gerefereerd dat een aantal EU-lidstaten hervormingen in de wettelijke pensioenen in gang heeft gezet die de effectieve uittredeleeftijd moeten verhogen zoals het verhogen van het minimum aantal jaren dat recht geeft op een wettelijk pensioen en het versterken van de band tussen betaalde premies en te ontvangen pensioenuitkeringen.

Ook verwees hij naar het voorstel om de pensioenleeftijd te indexeren aan de levensverwachting. Zie ook:

A.L.Bovenberg, Pensioenleeftijd als buffer, *ESB*, 12 december 2003, p. 585. Overigens heeft Bovenberg erop gewezen dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd alleen effectief is als dit gepaard gaat met een versterking van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. A.L. Bovenberg, *Pension Systems in Ageing Societies*, mimeo, Tilburg 2001.

84 Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie waarmee de regering wordt verzocht nader onderzoek te verrichten naar flexibilisering van de pensioenleeftijd (in de zin van het bieden van keuzevrijheid over de ingangsdatum van pensioen), waarbij ervan wordt uitgegaan dat het recht op AOW blijft ingaan bij het bereiken van het 65e levensjaar. De Tweede Kamer overweegt dat deze vorm van flexibilisering langer doorwerken kan stimuleren en vraagt de mogelijke voor- en nadelen daarvan te onderzoeken binnen het Nederlandse stelsel van arbeidsparticipatie, sociale zekerheid en pensioen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 760, nr. 45. Op 7 december 2004 heeft de minister van SZW de Tweede Kamer laten weten dat hij de kamer een brief zal doen toekomen over de motie.

85 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 546.

86 Deze verwachting geldt overigens ook voor de AOW-gerechtigden die na 2015 geen beroep meer zullen kunnen doen op de AOW-toeslag en van wie het inkomen (bijna) alleen uit een AOW-uitkering bestaat.

jaar⁸⁷. De raad geeft in overweging de resultaten en de effectiviteit van deze maatregelen op korte termijn te bezien.

Ten slotte is de raad van mening dat zijn pleidooi voor handhaving van de huidige AOW-opbouwsystematiek niet wegneemt dat er aanleiding is om op enig moment in een breder verband en onder handhaving van het opbouwkarakter van de AOW, te bezien of deze opbouwsystematiek (in het bijzonder de duur van de opbouwperiode van 50 jaar) nog adequaat is⁸⁸. In dit verband heeft hij kennis genomen van de mededeling van het (toenmalige) kabinet (in november 2000) bereid te zijn op enig moment de optie te bezien of het zinvol is de AOW-opbouwperiode te bekorten van 50 tot 40 jaar. Daarbij heeft het kabinet aangetekend dat “een dergelijke beschouwing zich ook tot andere elementen van de AOW zou kunnen uitstrekken”⁸⁹.

3.3.3 Aanvullende pensioenen

De raad stelt vast dat het aandeel van het aanvullend pensioen in het inkomen van ouderen toeneemt en naar verwachting in de toekomst nog zal stijgen. Daarmee zijn de ontwikkelingen in de aanvullende pensioenregelingen van essentieel belang voor de inkomenspositie van ouderen in de toekomst. Het is volgens de raad dan ook noodzakelijk dat het stelsel van aanvullende pensioenen toekomstbestendig is, zowel in sociaal als in financieel opzicht (zie de paragrafen 2.3 en 2.4).

De raad heeft in hoofdstuk 2 geconstateerd dat de inrichting van het stelsel van aanvullende pensioenen in de afgelopen jaren – mede naar aanleiding van de daling van de rendementen van de pensioenbeleggingen – fundamenteel is gewijzigd. Nu is meer dan 70 procent van de deelnemers aangesloten bij een pensioenregeling die is ingericht als een middelloonregeling met voorwaardelijke indexering, welke betrekking heeft op de opge-

87 In zijn reactie van 22 november 2000 op het SER-advies heeft het (toenmalige) kabinet medegedeeld dat de beleids-optie tot aanpassing van de Algemene bijstandswet door een verhoging van de vrijlating van aanvullend pensioen, nadere studie vergt.

88 Hij wees in zijn advies *Onvolledige AOW-opbouw* (2000) erop dat de huidige opbouwsystematiek in de toekomst kan leiden tot maatschappelijk onvoorziene dan wel ongewenste uitkomsten. Op de achtergrond hiervan spelen maatschappelijke ontwikkelingen een rol zoals de toenemende internationale (arbeids)mobiliteit, de te verwachten stijging van de ouderenbevolking in de minderheidsgroepen en de groei van het aandeel van niet-westerse allochtonen in de Nederlandse bevolking. Verder ging de raad ervan uit dat de zich wijzigende arbeids-, leef- en migratiepatronen ertoe zullen leiden dat steeds meer potentiële AOW-gerechtigden gedurende hun opbouwperiode enige tijd niet in Nederland verblijven. Tevens achtte hij het van belang dat de maatschappelijke omstandigheden zijn gewijzigd ten opzichte van de periode van de invoering van de AOW toen een opbouwtermijn van 50 jaar een weerspiegeling was van de toen vigerende arbeidspatronen. Toen was het voor een groot deel van de bevolking gebruikelijk om vanaf ongeveer het vijftiende levensjaar deel te nemen aan het arbeidsproces (SER-advies *Onvolledige AOW-opbouw*, publicatienr. 00/05, Den Haag 2000, pp. 71-72).

89 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 XV, nr. 20.

bouwde rechten van zowel actieve als niet-actieve deelnemers⁹⁰. Enkele jaren geleden was 70 procent nog aangesloten bij een gemitigeerde eindloonregeling. Deze forse verandering impliceert een vergroting van de reikwijdte van het indexatie-instrument en grotere solidariteit tussen actieve deelnemers, slapers en gepensioneerden. Door de uitbreiding van de voorwaardelijke indexatie naar de opgebouwde rechten en door de koppeling van deze indexatie aan de financiële situatie van het desbetreffende pensioenfonds slaan de risico's meer dan voorheen neer in het te behalen pensioenresultaat.

Volgens de raad draagt de overstap naar een voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregeling bij tot een beheersbaar en betaalbaar pensioenstelsel.

De overstap leidt tot een andere, beter beheersbare spreiding van de aan een aanvullende pensioenregeling verbonden demografische en financiële risico's in verband met langlevens, inflatie en beleggingsresultaten. In voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen komen de risico's in veel grotere mate bij de individuele deelnemer/werknemer te liggen. In dit verband acht de raad het van belang dat deze wijziging van de risicospreiding en de daaruit voortvloeiende grotere onzekerheid over het realiseren van het ambitieniveau (het pensioenresultaat) de prikkel tot arbeidsdeelname (ook van ouderen) vergroot. Dit is zeer relevant met het oog op een versteviging van het draagvlak van op omslagbasis gefinancierde arrangementen zoals de AOW en zorgverzekeringen.

De raad ondersteunt de veranderingen die in de afgelopen periode zijn doorgevoerd en in gang zijn gezet om de houdbaarheid en de beheersbaarheid van de aanvullende pensioenen te vergroten. Dit komt de toekomstbestendigheid op de (middel)lange termijn ten goede. Naar het oordeel van de raad neemt dit echter niet weg dat verdere vernieuwing en kostenbeheersing zeer noodzakelijk blijven.

De in gang gezette veranderingen en in het bijzonder de veranderde positie van de deelnemer door het neerleggen van meer risico's bij het individu, onderstrepen de noodzaak van transparantie van de pensioenregelingen en van een adequaat pensioenbestuur of *good governance*. De raad wijst met instemming op recente ontwikkelingen en initiatieven in dit verband.

Met betrekking tot het streven naar meer transparantie memoreert de raad zijn voorstellen om duidelijkheid te verschaffen over het indexeringsbeleid en over het beleid ten aanzien van overschotten en tekorten⁹¹. Hier past ook zijn voorstel tot invoering van de

90 De voorwaardelijkheid van de indexatie van de opgebouwde rechten en de ingegane pensioenen is doorgaans geëxpliciteerd met behulp van een beleidsstaffel. Daarmee kan onder meer worden voorkomen dat de door de vergrijzing groter wordende risico's die voortvloeien uit kapitaaldekking van toegezegde pensioenen, grotendeels bij de werkgever liggen.

91 SER-advies *Nieuwe Pensioenwet*, publicatienr. 01/06, Den Haag 2001. In dit advies stelde de raad ook voor dat bijvoorbeeld over drie tot vijf jaar een evaluatie plaatsvindt van het door de pensioenuitvoerders gevoerde voorlichtingsbeleid (p. 125).

‘opdrachtbrief’, een document over onder meer: de toezegging en het reglement, de financiële relatie tussen werkgever en pensioenfonds, en het toeslagbeleid. Met instemming constateert de raad dat deze voorstellen zullen worden opgenomen in de voorgenomen Pensioenwet⁹². Verder wijst hij op de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid om te komen tot voldoende voorlichtingscapaciteit⁹³.

Wat het streven naar *good governance* (met inbegrip van toezicht en afleggen van verantwoordelijkheid) betreft, wijst de raad op de recent aangevangen discussie die onder andere betrekking heeft op duidelijkheid in en verantwoording van het pensioenfondsbestuur en naar de recente adviesaanvraag hierover aan de Stichting van de Arbeid⁹⁴. Hij verwacht dat deze discussie en advisering zullen leiden tot grotere transparantie en versterking van de pensioenfondsen.

Ook stelt de raad met genoegen vast dat – na overleg met de Stichting van de Arbeid – een financieel toetsingskader voor pensioenfondsen tot stand is gekomen met onder meer regels over de zekerheid, hersteltermijnen en kostendekkende premies⁹⁵. Met het toetsingskader zullen eventuele problemen beter en eerder zichtbaar worden. In dit verband acht de raad het van belang dat bij de toetsing rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van het desbetreffende pensioenfonds.

Al met al is naar het oordeel van de raad met het lopende beleid (zowel op centraal als op decentraal niveau) een belangrijke bijdrage geleverd aan de toekomstbestendigheid van het stelsel van aanvullende pensioenen.

Dit betekent echter niet dat daarmee de toekomstbestendigheid van het stelsel ook op de langere termijn is gegarandeerd. Gezien de uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen en de vele onzekerheden of bedreigingen bepleit de raad dan ook met klem een blijvende alertheid van de verantwoordelijke actoren⁹⁶. Verdere vernieuwing en kostenbeheersing blijven zeer noodzakelijk. Ook acht de raad het zinvol de inrichting van het stelsel van aanvullende pensioenen in de toekomst nader te bezien in het licht van de vergrijzing en van de ontwikkeling van pensioenstelsels in andere landen.

92 Het voornemen is dat deze wet in 2006 in werking treedt.

93 Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers. Geactualiseerde agenda met aanbevelingen voor het decentrale pensioenoverleg voor de komende jaren*, publicatienr. 05/01, Den Haag 2001.

94 De minister van SZW heeft - naar aanleiding van de publicatie van het onderzoeksrapport *Pension Fund Governance, eenheid in verscheidenheid* - op 21 september jl. de Stichting van de Arbeid gevraagd binnen twee maanden te laten weten welke aanpak de stichting voor ogen staat om het governancevraagstuk ter hand te nemen en op welke termijn de stichting denkt haar plannen te kunnen realiseren.

95 Het toetsingskader (neergelegd in een zogeheten Hoofddijnnnota en een Uitwerkingsnota (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 294, nrs. 9 en 11)) kan rekenen op steun van de Tweede Kamer en zal in de Pensioenwet en de daarbij behorende regelgeving worden verwerkt.

96 Zie bijvoorbeeld de risico's die kunnen voortvloeien uit het nieuwe stelsel van boekhoudregels met betrekking tot pensioenverplichtingen (op basis van de internationale jaarrekening standaarden (IFRS) die met ingang van 2005 in de gehele EU gelden).

In dat perspectief memoreert de raad hieronder enkele, nog steeds actuele, raadsvoorstellen en aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Deze zijn gericht zowel op een betere afstemming van de inhoud en vormgeving van de pensioenregeling op veranderingen in het arbeidsbestel, als op een betere beheersing van de pensioenkosten⁹⁷. Uitgangspunt daarbij is dat het pensioenstelsel als hoofddoel heeft: het bieden van een adequate inkomensvoorziening in de postactieve levensfase, waarbij pensioenregelingen erop zijn gericht een pensioenresultaat te realiseren dat bij volledige opbouw (inclusief de AOW-uitkering) in een redelijke relatie staat tot het laatst verdiende loon. Dit kan in een pensioenregeling ook worden gecombineerd met (deel)componenten volgens het beschikbare-premiesysteem. Verder moet pensioenzekerheid blijvend gewaarborgd zijn via een duurzame financiering van de verleende aanspraken.

Met het oog op *vernieuwing of modernisering* van pensioenregelingen acht de raad een verdere verkleining van de zogeheten witte vlek van belang. Dit kan onder meer door zoveel mogelijk werknemers met een flexibele arbeidsrelatie toegang te verlenen tot de pensioenregeling en door afschaffing van de bestaande minimumleeftijdsgrenzen voor deelname aan pensioenregelingen. De raad stelt met genoeg vast dat in de recente periode reeds veel inspanningen zijn geleverd om te komen tot een kleinere witte vlek.

Verder memoreert hij hier de voorstellen en aanbevelingen tot het bieden van meer individuele keuzemogelijkheden aan de deelnemers. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:

- een beperking van de verplichte collectieve pensioenopbouw versus een verruiming van de vrijwillige individuele pensioenopbouw;
- een uitbreiding van de mogelijkheden tot vrijwillige inkoop van ouderdoms- en/of nabestaandenpensioenrechten (bij hiaten in de pensioenopbouw in het algemeen en van late starters en van vrouwen in het bijzonder);
- een uitbreiding van de mogelijkheden voor variabele spreiding van het ouderdomspensioen in de tijd;
- het bieden van keuzemogelijkheden uit verschillende pensioenpakketten.

Met het oog op de *kostenbeheersing (betaalbaarheid en beheersbaarheid)* van pensioenregelingen onderstreept de raad het belang van een integrale besluitvorming over de loonontwikkeling en de inhoud van de pensioenregeling. Bij de besluitvorming over de loonontwikkeling moet afdoende rekening worden gehouden met de consequenties voor de pensioenkosten (premies, backservice, et cetera). Ook een verantwoorde loonontwikkeling is relevant, omdat dit gevolgen heeft voor de arbeidskosten, de economische groei, de werk-

97 Op basis van: SER-advies *Werken aan Zekerheid*, op.cit.; SER-advies *Nieuwe Pensioenwet* op.cit.; Stichting van de Arbeid, *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen*, publicatienr. 6/97, Den Haag 1997; *Convenant inzake de arbeidspensioenen*, afgesloten tussen kabinet en Stichting van de Arbeid, publicatienr. 12/97, Den Haag 1997; Stichting van de Arbeid, *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*, op.cit. Daarbij wordt uitgegaan van handhaving van het bestaande kader inzake de fiscale facilitering van aanvullende pensioenen (zogeheten Witteveenkader).

gelegenheid, het draagvlak van pensioenfondsen en – afhankelijk van de indexering – de pensioenkosten.

Ten slotte stelt de raad voor om bij vernieuwing van pensioenregelingen een expliciete kostendoelstelling te hanteren en de pensioenregeling te ontdoen van automatismen, bijvoorbeeld met betrekking tot de zogeheten backservice. Daardoor worden de pensioenregelingen beschermd tegen de gevolgen van een ruim bovengemiddelde loonontwikkeling en tegen forse salarisverhogingen vlak voor de pensioeningangsdatum.

3.4 Zorg- en welzijnsvoorzieningen

Inleiding

In deze paragraaf formuleert de raad enkele beleidsrichtingen, voorstellen en aanbevelingen die zijn gericht op een vergroting van de houdbaarheid van de zorg- en welzijnsvoorzieningen die (ook) van belang zijn voor ouderen. Zoals vermeld in hoofdstuk 1 is de Tweede Kamer onder meer geïnteresseerd in de visie van de raad op de ontwikkelingen met betrekking tot deze houdbaarheid.

De raadsvoorstellen vormen een reactie op de belangrijkste beleidsuitdagingen op dit terrein (zie hoofdstuk 2). Ten slotte zijn de voorstellen gericht op de overheid en op sociale partners.

Voorafgaand aan de formulering van enkele beleidsrichtingen maakt de raad nog enkele algemene opmerkingen.

Algemeen

In de adviesaanvraag ontbreekt een omschrijving van het begrip ‘houdbaarheid’ van zorg- en welzijnsvoorzieningen. Volgens de raad impliceert een houdbaar stelsel van zorg- en welzijnsvoorzieningen het waarborgen dan wel toekomstbestendig maken of houden van de betaalbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en beschikbaarheid van de desbetreffende voorzieningen. Dit behelst ook de aanwezigheid van voldoende capaciteit om de grondwettelijk vastgelegde toegang tot voorzieningen op het terrein van zorg en welzijn te kunnen waarborgen.

De raad constateert dat de ramingen en prognoses van de voor ouderen relevante zorg- en welzijnsvoorzieningen veel onzekerheden bevatten (zie hoofdstuk 2). Zo ontbreken eenduidige inschattingen van de toekomstige ontwikkeling van de zorgbehoeften, in het bijzon-

der van ouderen. De raad beveelt de overheid aan onderzoeksprogramma's te entameren en te stimuleren met het oog op de raming van de komende zorgbehoefte⁹⁸.

Uit de thans beschikbare ramingen blijkt dat demografische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen (zoals een meer pluriforme zorgvraag) in de komende decennia zullen leiden tot een grote groei van het beroep op de zorg- en welzijnsvoorzieningen die ook voor ouderen van belang zijn. Een dergelijke toename kan leiden tot een verdergaande stijging van de kosten. Dit leidt tot een toename van het aandeel van de 'bedrijfstak zorg' in het bbp⁹⁹ (zie paragraaf 2.3).

Naar het oordeel van de raad is een beperking van de te verwachten toename van de vraag naar en kosten van zorg mogelijk via preventief beleid. Dit beleid is gericht op beïnvloeding van de leefstijl en -gewoonten van burgers ten behoeve van hun gezondheid, zoals: minder roken; meer bewegen; meer gezonde voeding. Hiervoor dragen burgers een eigen verantwoordelijkheid.

Volgens de raad vormt de toename van de collectief gefinancierde zorguitgaven een probleem voor zover deze geen weerspiegeling vormen van de maatschappelijke preferenties en voor zover de werkzaamheid en de doelmatigheid van de gezondheidszorg te wensen overlaten¹⁰⁰. Als hogere collectief gefinancierde zorguitgaven het gevolg zijn van een breed gedragen voorkeur voor meer of betere zorgvoorzieningen, dan bevredigen deze uitgaven de maatschappelijke zorgbehoeften en wordt een bijdrage geleverd aan een hoger welvaartsniveau.

Daarnaast geldt naar het oordeel van de raad dat het maatschappelijk draagvlak voor een grotere bijdrage van toekomstige ouderen aan de toenemende zorguitgaven zal toenemen wanneer hun financiële positie in de loop der tijd verbetert. Het ligt eerder of meer voor de hand de toekomstige ouderen zelf een bijdrage te laten leveren aan de financiering van de eigen zorgbehoeften als hun inkomenspositie op een bevredigend niveau kan worden gewaarborgd¹⁰¹. Dit neemt niet weg dat ook voor ouderen met een minimuminkomen de

98 Bijvoorbeeld voor de raming van de gevolgen van het toenemend aandeel van allochtonen in de bevolking voor het beroep op gezondheidszorg.

Op dit moment is het beroep van allochtone ouderen op zorgvoorzieningen beperkt, onder meer als gevolg van de leeftijdsopbouw en de grote hoeveelheid informele hulp die zij ontvangen. In de toekomst zal het gebruik van zorgvoorzieningen vrijwel zeker toenemen, onder meer omdat de groep allochtone ouderen meer hoogbejaarden zal tellen. Ook wordt verwacht dat allochtone ouderen steeds meer beroep zullen moeten doen op de thuiszorg (SCP, *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen*, Den Haag 2004, pp. 219-220).

99 Uit de recente langetermijnsscenario's blijkt dat dit aandeel toeneemt van 8,7 procent in 2001 tot – afhankelijk van de scenario's – tussen de 13,3 en 14,6 procent in 2040 (CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB-document no. 72, Den Haag 2004, pp. 28-31). De vergrijzing en de vooruitgang van de medische technologie spelen in alle scenario's een belangrijke rol. Ook de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit is van belang (zie paragraaf 2.3).

100 Zie ook: SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999, pp. 23-25.

101 Conform SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 390.

beschikbaarheid en financiële toegankelijkheid van zorg- en welzijnvoorzieningen moeten zijn gegarandeerd.

Ten slotte herhaalt de raad zijn opvatting dat een mogelijke groei van collectief gefinancierde zorguitgaven ook in grote mate kan worden opgevangen door het sociaal-economisch beleid in algemene zin (zie paragraaf 3.1). Centrale elementen daarin vormen een structureel hoge en duurzame economische groei, een optimale benutting van het arbeidspotentieel onder meer door een toename van de arbeidsparticipatie en een beheerste ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Een terugdringing van vermijdbare uitgaven op het terrein van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid schept ruimte voor onvermijdelijke uitgaven die samenhangen met onder meer de vergrijzing.

De raad acht deze elementen van wezenlijk belang voor de houdbaarheid van de voor ouderen relevante zorg- en welzijnvoorzieningen.

Herziening stelsel ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg

In zijn advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen* (2000) heeft de raad vastgesteld dat het huidige stelsel van ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg niet afdoende bestand is tegen toekomstige ontwikkelingen en bovendien niet in staat is daarop in te spelen. Zo kan het stelsel in het licht van de vergrijzing niet genoeg solidariteit organiseren¹⁰². Daarnaast zijn er onvoldoende mogelijkheden om in te spelen op de steeds sterker wordende voorkeuren van verzekerden en patiënten. Tegen de achtergrond van zowel de vergrijzing als de (medisch-)technologische vooruitgang, de uitbreiding van het aantal diagnose- en behandelingsmethoden en de internationalisering, is volgens de raad een vernieuwing van de inrichting van het stelsel van gezondheidszorg nodig. In zijn advies uit 2000 heeft hij voorstellen geformuleerd voor een toekomstbestendig stelsel, onder meer met het oog op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing (zie kader).

Voorstellen SER wijziging ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg

De raad adviseert de invoering van een algemene verzekering curatieve zorg (of algemeen zorgverzekering) voor iedereen ter vergoeding van de kosten van alle gepaste curatieve zorg. Iedereen is wettelijk verplicht zich daarvoor te verzekeren op basis van een privaatrechtelijke verzekeringsovereenkomst met een zorgverzekeraar, waaraan de verzekerde zijn aanspraken ontleent. Verzekerden kunnen bij een zorgverzekeraar een uitgebreide standaardpolis (alle gepaste zorg), een beperkte basispolis (alle kostbare vormen van zorg) of een daartussen liggende polis afsluiten. Voor de zorgverzekeraars geldt een acceptatieplicht met

102 De raad stelde te betwijfelen of het huidige stelsel van ziektekostenverzekeringen, in het bijzonder door de bestaande scheidslijn tussen ziekenfonds- en particuliere verzekeringen, in staat is de extra-solidariteitsoverdrachten te realiseren waartoe toekomstige ontwikkelingen (zoals de vergrijzing) nopen (SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., p. 80).

betrekking tot de standaardpolis; voor de verzekerde geldt een verzekeringsplicht ten aanzien van de basispolis.

Ook kunnen verzekerden ervoor kiezen om binnen bepaalde grenzen een eigen risico te dragen. Zij betalen een volledig nominale premie, die per zorgverzekeraar wordt vastgesteld. De financiering van de algemene zorgverzekering wordt gekenmerkt door een zo groot mogelijke mate van risicosolidariteit tussen jong en oud en tussen gezond en minder gezond, en verder door een vergelijkbare mate van inkomenssolidariteit (tussen hoge en lage inkomens) als onder het huidige stelsel van ziektekostenverzekeringen het geval is. De risicosolidariteitsoverdrachten vinden plaats via de premiestelling en het stelsel van risicoverevening.

Verder stelt de raad voor de AWBZ als volksverzekering te handhaven, en deze meer toe te spitsen op de vergoeding van zware medische risico's en van kostbare voorzieningen voor langdurige zorgverlening. Dit betekent onder meer dat de woonfunctie niet langer uit de AWBZ wordt gefinancierd. Ook stelt de raad voor dat verstrekkingen die korter duren dan een jaar en die functioneel samenhangen met de zorgvoorzieningen in het tweede compartiment, worden overgeheveld van de AWBZ naar de algemene zorgverzekering. Dit betekent dat de thuiszorg die langer dan drie maanden maar korter dan een jaar duurt, opgenomen wordt in de zogeheten basispolis van de algemene zorgverzekering en dat de langdurige huishoudelijke hulp die gekoppeld is aan een zorgfunctie, gefinancierd blijft op grond van de AWBZ.

Vervolgens stelt de raad voor geleidelijk en zorgvuldig over te stappen van de huidige aanbod-, prijs- en budgetbeheersing naar vraagsturing, concurrentie en marktwerking.

Ten slotte is de raad van oordeel dat negatieve inkomenseffecten structureel moeten worden gerepareerd via het belastingstelsel; via het belastingstelsel moet ook de beoogde inkomenssolidariteit worden gerealiseerd.

- Bron: SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit.

De raad beschouwt de door hem voorgestane wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg als het belangrijkste middel tot vergroting van de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn. Invoering van deze voorstellen zal volgens hem bijdragen tot een grotere houdbaarheid in de toekomst van zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn. Hij wijst erop dat het voorgestane stelsel impliceert dat bij de financiering van de zorg voldoende solidariteit *ex ante* tussen jong en oud, gezond en minder gezond, hogere en lagere inkomens wordt gerealiseerd via solidariteitsoverdrachten. Daarmee beogen de voorstellen te garanderen dat iedereen, ongeacht gezondheidsrisico of inkomenspositie, toegang heeft tot kwalitatief hoogstaande of gepaste (tijds, adequate en effectieve) zorgvoorzieningen. Daarnaast beogen de voorstellen vraaggerichte elementen in te voeren

dan wel te verruimen zodat op efficiënte wijze aan de zorgvraag kan worden tegemoet gekomen.

In de zienswijze van de raad is met zijn voorstellen afdoende gewaarborgd dat ouderen die als gevolg van gezondheidsproblemen kwetsbaarder worden, in de toekomst verzekerd zijn van voldoende en kwalitatief goede zorg, ook als hun aantal en hun zorgbehoefte in de komende decennia sterk zullen toenemen. Dit geldt in het bijzonder voor de groeiende groep ouderen met psychogeriatrische aandoeningen.

De raad concludeert dat het met zijn voorstellen voor een toekomstbestendig stelsel van ziektekostenverzekeringen en gezondheidszorg mogelijk is adequaat in te spelen op (nieuwe) medische noden en toekomstige uitdagingen. Hij acht zijn voorstellen dan ook nog steeds actueel en relevant in het kader van de beantwoording van de adviesaanvraag van de Tweede Kamer.

De raad heeft ervan kennis genomen dat in de afgelopen jaren op het terrein van gezondheidszorg en ziektekostenverzekeringen door verschillende kabinetten veel nieuw beleid is ingezet en dat dit ook thans wordt voorgenomen. Zo is er een veelomvattende beleidsoperatie in voorbereiding met onder meer de invoering van een algemene zorgverzekering op grond van de nieuwe Zorgverzekeringswet (ZVW), de herinrichting van de AWBZ en de invoering van een nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), dit alles per 1 januari 2006 (zie kader)¹⁰³.

Onderdelen voorgenomen beleid gezondheidszorg

De beoogde *Zorgverzekeringswet* (ZVW) strekt ertoe dat er één verplichte verzekering komt waarvoor de overheid het verplichte basispakket bepaalt en waarvoor verzekeraars iedereen moeten accepteren, ongeacht leeftijd of gezondheidsrisico's. Alle verzekerden betalen een nominale premie die per verzekeraar kan verschillen. Daarnaast geldt een wettelijke zorgtoeslag als tegemoetkoming voor personen die een te groot deel van hun inkomen aan zorgpremie betalen. Ten slotte is de ZVW gericht op een toename en verbetering van de concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt.

De AWBZ wordt teruggebracht tot de oorspronkelijke doelstelling, te weten het financieren van onverzekerbare kosten. In dat kader worden hulp en ondersteuning (huishoudelijke verzorging en activerende begeleiding) overgeheveld naar de WMO.

103 Zie: Tweede Kamer, *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1 met onder meer de voornemens ten aanzien van de AWBZ en de contouren van de WMO; Tweede Kamer, *Regels inzake de aanspraak op een financiële tegemoetkoming in de premie van een zorgverzekering vanwege een laag inkomen (Wet op de zorgtoeslag)*, vergaderjaar 2003-2004, 29 762, nrs. 1-3; Tweede Kamer, *Regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet)*, vergaderjaar 2003-2004, 29 763, nrs. 1-3.

De WMO betreft onder meer een bundeling van de huidige Welzijnswet, de Wet Voorzieningen gehandicapten en delen van de AWBZ. De WMO is onder meer gericht op het bevorderen van de samenhang tussen de thans versnipperde voorzieningen en van het aanbod van ‘zorg op maat’ onder meer voor ouderen die zelfstandig willen blijven wonen. De gemeenten krijgen de regie over het uitvoeren van de WMO-voorzieningen.

De raad acht dit advies niet de juiste plaats om uitvoerig te reageren op de onderscheiden beleidsvoornemens. Niettemin beseft hij dat de voorgenen beleidsoperatie consequenties van grote betekenis zal hebben voor de onderdelen van de welzijnszorg en de gezondheidszorg die in de adviesaanvraag van de Tweede Kamer aan de orde zijn gesteld. In dát perspectief maakt de raad hieronder – specifiek met het oog op de toekomstige positie van ouderen en op de houdbaarheid van de voor ouderen relevante zorg- en welzijnsvoorzieningen – enkele opmerkingen ten aanzien van de voornemens die zijn gericht op een betere beheersing van de zorgsector.

Wat de voorgenen ZVW betreft, acht de raad in het bijzonder die onderdelen van belang die zijn gericht op uitsluiting van risicoselectie (met name het onmogelijk maken van leeftijdsafhankelijke premies) en op realisering van extra solidariteitsoverdrachten *ex ante*¹⁰⁴. Daarnaast vraagt hij er aandacht voor dat de begrenzing van het verzekerde pakket tot – in grote lijnen – het huidige Ziekenfondswet-pakket ertoe kan leiden dat de zorgvoorzieningen of verstrekkingen buiten het ZVW-pakket waarop ouderen gemiddeld genomen meer beroep doen, voor hen moeilijk of niet via aanvullende verzekeringen toegankelijk zullen (kunnen) zijn. Om dit te voorkomen brengt de raad zijn voorstel in herinnering voor een algemene verzekering curatieve zorg met onder meer een uitgebreide standaardpolis; deze polis is gebaseerd op een acceptatieplicht voor de verzekeraar en een verzekeringsrecht voor de potentiële verzekerde.

Met betrekking tot de voorgenen inrichting van de AWBZ wijst de raad in het bijzonder op de door het kabinet voorgestelde overheveling van enkele kortdurende zorgvoorzieningen naar de ZVW en op de financiële ontkoppeling van zorg en huisvesting.

Ten aanzien van de voorgenen WMO acht hij in het bijzonder relevant dat de samenhang wordt bevorderd tussen de voorzieningen om ouderen zoveel mogelijk en zo lang

104 Het betreft in het bijzonder:

- de verzekeringsplicht voor alle ingezetenen;
- de afbakening van het wettelijk verzekerd pakket (in grote lijnen conform het huidige ziekenfondspakket);
- de plicht voor zorgverzekeraars om alle ingezetenen als verzekerden te accepteren voor een door de overheid vastgesteld basispakket, waarbij een verbod op premiedifferentiatie naar aan de persoon gerelateerde factoren geldt (uniforme (nominale) premie per verzekeraar ongeacht de leeftijd van de (potentiële) verzekerde voor hetzelfde verzekeringsarrangement);
- het systeem van risicoverevening dat verzekeraars compenseert voor verschillen in risicoprofiel.

mogelijk zelfstandig te laten functioneren. Hieronder gaat hij verder in op de nadere invulling van onderdelen daarvan.

Verbetering samenhangen en betere benutting substitutiemogelijkheden

Volgens de raad is op het terrein van zorg- en welzijnsvoorzieningen een doelmatiger uitvoering mogelijk die zal bijdragen tot meer houdbare zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn. Hij acht dit mogelijk door een verbetering van de samenhang tussen verschillende onderdelen van de gezondheids- en welzijnszorg. Dit kan leiden tot een betere benutting van de mogelijkheden tot substitutie daartussen. Daarmee kan bereikt worden dat de goedkoopste adequate voorziening beschikbaar is.

Een verbetering van de samenhang kan betrekking hebben op zowel het beleid ten aanzien van de desbetreffende voorzieningen als op de inrichting, de financiering en de uitvoering ervan. Dit ‘bundelen van belang en beleid’ kan het risico van afwenteling van kosten beperken of voorkomen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de raad dat de inrichting van het stelsel van ziektekostenverzekeringen transparant en samenhangend moet zijn, met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en het individu¹⁰⁵. Voor de samenhang binnen de gezondheidszorg zijn een integrale benadering en een integrale regiefunctie gewenst.

De raad acht dit uitgangspunt nog steeds actueel en beveelt aan dit te betrekken bij het beoordelen van de samenhang tussen de verschillende thans relevante wetgevingscomplexen, zoals de ZVW, de AWBZ en de WMO.

Volgens de raad kan een verbetering van de samenhang de mogelijkheden tot substitutie naar lichtere vormen van zorg bevorderen. Dit kan leiden tot kostenbeperkingen, een grotere toegankelijkheid en een betere uitvoerbaarheid van voorzieningen in het bijzonder voor ouderen, alsook tot meer zelfstandigheid, zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van cliënten of patiënten.

In algemene zin ziet de raad perspectief in het realiseren van een sluitende zorgketen als opstap naar een ontkokering onder meer ten aanzien van het beleid, de financieringsstromen en de inrichting van de zorg¹⁰⁶. Dit moet bevorderen dat mensen bij een toenemende zorgbehoefte, van volledige zelfstandigheid tot volledige afhankelijkheid van verzorging en verpleging, zoveel mogelijk eigen regie kunnen houden en dat afstemming gewaarborgd is.

Daarvan uitgaande maakt de raad hieronder enkele opmerkingen over de voorgenomen WMO, ook al zijn thans alleen de contouren daarvan bekend. Hij beschouwt het voorneemen tot het scheiden van zorg en welzijn en tot het samenbrengen van voor ouderen relevante welzijnsvoorzieningen (welzijnsdiensten, woonvoorzieningen, vervoer, et cetera) in één wet (de WMO) op zich zelf genomen als positief, op voorwaarde dat deze voorzienin-

105 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., p. 95.

106 Een voorbeeld betreft het mogelijk maken van een samenhangend pakket van intramurale en extramurale geriatrische zorg.

gen goed toegankelijk en beschikbaar blijven, ook voor ouderen met een minimum-inkomen.

Dit biedt de mogelijkheid om welzijnsvoorzieningen op lokaal vlak te integreren en nieuwe vormen van dienstverlening voor onder meer ouderen te realiseren.

Daarnaast stelt de raad vast dat langdurende huishoudelijke hulp die wordt verleend in combinatie met persoonlijke verzorging en/of verpleging die noodzakelijk of functioneel is met het oog op zelfstandig wonen, zeker gesteld en gefinancierd blijft op grond van de AWBZ¹⁰⁷.

De raad heeft kennis genomen van het verzoek van de Tweede Kamer om een zorgvuldige aanpak van de (eventuele) overheveling van verstrekkingen vanuit de AWBZ naar de WMO. Met het oog op een dergelijke aanpak beveelt de raad de volgende uitgangspunten aan voor de nadere invulling van de WMO:

- het garanderen van de beschikbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de welzijnsvoorzieningen die met name voor ouderen van belang zijn. Bij een (eventuele) overheveling naar de gemeenten moet rechtszekerheid zijn gewaarborgd en moeten voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld¹⁰⁸;
- het belang van een onafhankelijke, objectieve en integrale indicatiestelling met betrekking tot prestaties op grond van de AWBZ en de WMO;
- het bevorderen van de samenhang tussen de voorzieningen voor het zoveel mogelijk en zo lang mogelijk zelfstandig functioneren van (onder meer) ouderen en het voorkomen dat zorgaanbieders, verzekeraars en andere actoren (gemeenten) kosten afwentelen naar duurdere zorgregimes. Op basis van dit uitgangspunt vraagt in het bijzonder het eventuele onderbrengen van enkelvoudige huishoudelijke hulp in de WMO de aandacht met het oog op bevordering van doelmatigheid, klantgerichtheid (veelal gaat het om zorgafhankelijke ouderen), flexibiliteit en maatwerk, en eenvoud in de uitvoering (zie paragraaf 2.3).

Naar het oordeel van de raad zal een nadere invulling van de WMO op basis van deze uitgangspunten bijdragen tot de algemeen beoogde extramuralisering van de zorg; hij gaat ervan uit dat dit leidt tot doelmatigheidswinst en kostenbeperkingen.

Ordering gezondheidszorg

Volgens de raad kunnen ook maatregelen met betrekking tot de ordening van de gezondheidszorg de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn, vergroten. In algemene zin gaat het daarbij om het invoeren van meer elemen-

107 In dit verband wijst de raad op zijn voorstel dat de thuiszorg die langer dan drie maanden maar korter dan een jaar duurt, opgenomen wordt in de zogeheten basispolis van de algemene zorgverzekering en dat de langdurige huishoudelijke hulp die is gekoppeld aan een zorgfunctie, gefinancierd blijft op grond van de AWBZ (SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., pp. 106-107).

108 In het algemeen overleg met de Tweede Kamer (op 9 december 2004) heeft de staatssecretaris van VWS toegezegd dat de kwaliteitseisen die nu aan de huishoudelijke zorg (als functie van de AWBZ) worden gesteld, ook zullen gelden voor de huishoudelijke hulp op grond van de WMO. Daarnaast heeft de bewindspersoon aangekondigd te willen onderzoeken of gemeenten op onderdelen van de nieuwe WMO een zorgplicht kan worden opgelegd.

ten van vraagsturing en ondernemerschap waarmee het zelforganiserend vermogen van cliënten en uitvoerders wordt bevorderd en georganiseerd.

In dit verband heeft de raad met belangstelling kennis genomen van het recente pleidooi van de WRR voor een besturingsmodel voor sectoren in de publieke of maatschappelijke dienstverlening; een model dat op basis van een systeem van *checks and balances* ruimte biedt voor instellingen en professionals en uitdaagt tot verbeteren en vernieuwen¹⁰⁹.

Goed presterende instellingen moeten worden beloond en ten voorbeeld gesteld, terwijl ondermaats presterende instellingen sancties krijgen opgelegd. De WRR stelt voor te komen tot kennisuitwisseling tussen beleid en praktijk (via 'kennisallianties' op uiteenlopende niveaus) en te investeren in variëteit (tussen en binnen instellingen) en in innovatieve praktijken (zoals woonzorgcombinaties). Verder stelt de WRR een systeem van gepaste of gerichte maatschappelijke verantwoording (door de betrokken instellingen) voor en een samenhangend, sober en selectief toezicht. De raad neemt goede nota van het WRR-voorstel tot versterking van de positie van de cliënten (en patiënten¹¹⁰). Het is niet alleen de verantwoordelijkheid van de belanghebbenden zelf maar van de organisaties en professionals om cliënten of hun vertegenwoordigers te betrekken bij het maken van afwegingen en het stellen van prioriteiten. Ontsluiting van informatie is daarbij van cruciaal belang¹¹¹. Volgens de raad biedt dit voorstel perspectief bij de (eventuele) overheveling van verstrekkingen vanuit de AWBZ naar de WMO, uitgevoerd door de gemeenten.

In zijn komende advies over ondernemerschap in de publieke dienstverlening zal de raad enkele aanbevelingen voor de gezondheidszorg formuleren¹¹². Daarop vooruitlopend herhaalt hij hier zijn zienswijze dat waar dat mogelijk en verantwoord is, vraagsturing in de plaats dient te komen van aanbodregulering¹¹³. Een meer vraaggerichte ordening van de zorg is wenselijk ter stimulering van innovatie, doelmatigheid, keuzevrijheid, zorg op maat en tijdige beschikbaarheid van zorg.

Daarbij moet goed rekening worden gehouden met het ervaringsgegeven dat vraagsturing tot kostenverhoging kan leiden.

Al met al dient de organisatie van de gezondheidszorg samen met het stelsel van ziektekostenverzekeringen¹¹⁴ afgestemd te zijn op de dynamiek in de zorgverlening met meer differentiatie in zorgproducten.

109 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag 2004, pp. 231-248.

110 In het algemeen overleg met de Tweede Kamer (op 9 december 2004) heeft de staatssecretaris van VWS toegezegd de cliëntenparticipatie bij de WMO wettelijk te willen verankeren.

111 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 240.

112 Naar aanleiding van de adviesaanvraag van 2 februari 2004 van de minister van Economische Zaken, waarin specifiek aandacht wordt gevraagd voor de sectoren zorg, onderwijs en sociale huisvesting.

113 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., pp. 95-96.

114 Daartoe behoren onder meer een risicodragende uitvoering van de beoogde algemene zorgverzekering, de keuzemogelijkheden ten aanzien van de zorgverzekeraars (concurrerend op basis van een nominale premie) en de mogelijkheid om jaarlijks van zorgverzekeraar te wisselen.

Meer concreet beveelt de raad aan in het collectief verzekerde verstrekkingenpakket meer (individuele) keuzemogelijkheden in te voeren, zoals een verruiming van de keuzemogelijkheden van patiënten en van de mogelijkheden voor zorgaanbieders om zorg op maat te leveren. Daarnaast herhaalt hij zijn voorstel tot invoering van meer mogelijkheden voor pakketdifferentiatie, dat wil zeggen met een uitgebreide standaardpolis, een beperkte basispolis en daartussen liggende polissen.

Wat specifiek de voor ouderen relevante zorgvoorzieningen betreft, acht de raad het nodig te komen tot een verbetering van de aansluiting tussen het aanbod van collectief gefinancierde ouderenzorg en pluriforme wensen van (toekomstige) ouderen; dit geldt voor zowel de geneeskundige verzorging (*cure*) als de verpleging en verzorging (*care*). Ten slotte beveelt hij aan ten aanzien van de AWBZ en de WMO meer mogelijkheden te creëren tot maatwerk bij de indicatiestelling (in plaats van de huidige alles-of-niets-besluitvorming). Ook dit bevordert de mogelijkheden voor ouderen om een geleidelijke overgang door te maken van volledige zelfstandigheid naar volledige afhankelijkheid.

Garanderen voldoende geschoold zorgpersoneel en ondersteuning mantelzorg

Volgens de raad is voldoende gekwalificeerd en geschoold zorgpersoneel nodig voor de houdbaarheid van de voor ouderen relevante zorg- en welzijnsvoorzieningen. De arbeidsmarktontwikkelingen in combinatie met de groeiende zorgbehoefte indiceren een verontrustend groot tekort aan professionele zorg op middellange termijn. Bij een aantrekkende economie zal deze spanning op de arbeidsmarkt nog stijgen. Bovendien kan in de toekomst het beroep op professionele zorgverlening toenemen door de afnemende beschikbaarheid van mantelzorgers als gevolg van toenemende arbeidsdeelname. Deze knelpunten op de arbeidsmarkt leiden tot tekortschietende zorgverlening en tot hogere (loon)kosten.

Naar het oordeel van de raad is het essentieel dat er voldoende, goed opgeleide, productieve en gemotiveerde medewerkers voor de zorgsector beschikbaar zijn om aan de toenemende zorgvraag te blijven voldoen. Dit neemt niet weg dat het omwille van economische en sociale redenen niet mogelijk noch wenselijk is om de zorg volledig te professionaliseren ten koste van de huidige mantelzorg en ondersteuning. Met het oog op het verminderen van de overbelasting van de arbeidsmarkt in de zorgsector vraagt de raad aandacht voor het verminderen van informele zorg. Dit kan mede worden opgevangen door het aanbieden van aparte professionele zorg voor ‘eenvoudige handelingen’, waardoor er meer ruimte ontstaat voor een andere inzet van duurdere professionals. Verder bepleit de raad meer middelen voor deskundigheidsbevordering en het ondersteunen en faciliteren van mantelzorg (zie ook paragraaf 3.2.3), onder meer om overbelasting van mantelzorgers tegen te

gaan. In dit verband geeft hij in overweging de tijdelijke overname van mantelzorg, de zogeheten respijtzorg, te bevorderen¹¹⁵.

Als de voorwaarden voor het verrichten van mantelzorg goed zijn geregeld, kan deze zorg ook voor vitale ouderen mogelijkheden bieden om op zinvolle wijze te participeren in de samenleving.

Hieronder schetst de raad enkele wegen om de dreiging van personeelstekorten in de zorgsector tegen te gaan¹¹⁶. Daarbij gaat het onder meer om het algemeen arbeidsmarkt-beleid gericht op een optimale benutting van het arbeidspotentieel (zie paragraaf 3.2). Met betrekking tot de zorgsector wijst de raad op het grote belang van faciliteiten die de combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken in de privésfeer vergemakkelijken, op de instrumenten om ouderen langer te laten doorwerken¹¹⁷, en op de mogelijkheden tot verbetering van de arbeidsomstandigheden (onder meer gericht op een adequate aanpak van de werkdruk) en vermindering van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Ook het beleid gericht op het verkrijgen en in stand houden van menselijk kapitaal in de zorg- en welzijnsector is van zeer grote betekenis.

Verder ziet de raad mogelijkheden om via meer marktwerking en in combinatie met een vergroting van het innovatieve vermogen van zorgaanbieders te komen tot een toename van de arbeidsproductiviteit; deze toename moet gericht zijn op het verlenen van meer zorg door eenzelfde aantal mensen onder gelijkblijvende kwaliteit van de zorgverlening en werkdruk van het zorgpersoneel¹¹⁸. In dit verband beveelt hij instrumenten aan die gericht zijn op een optimale personeelsbezetting, bijvoorbeeld door het anders organiseren van de zorg via het stroomlijnen en optimaliseren van logistieke processen¹¹⁹, het verminderen van de administratieve lasten en het investeren in ICT (gericht op onder meer een verbetering van de registratie en de informatie-uitwisseling)¹²⁰. Andere instrumenten zijn naar het oordeel van de raad het verder doorvoeren van taakherschikking tussen de verschillende beroepsdomeinen, functiedifferentiatie en specialisatie (vooral in de curatieve sector op het gebied van de medische en verpleegkundige beroepen)¹²¹ en het inzet-

115 In het algemeen overleg met de Tweede Kamer (op 9 december 2004) heeft de staatssecretaris van VWS toegezegd om de mogelijkheden te onderzoeken om de respijtzorg wettelijk beter te verankeren.

116 Mede op basis van: G. van Essen, E. Josten en H. Meihuizen, *Arbeid zorg en welzijn. Integrerend OSA-rapport 2004*, Tilburg 2004.

117 Zie: W. Brinkman, Extra zorgpersoneel door hogere participatie oudere werknemers, *ESB*, 10 december 2004, pp. 594-595.

118 Medio 2005 wordt het rapport verwacht van een interdepartementale werkgroep die - in opdracht van de Commissie Marktordening - onderzoek doet naar "arbeidsproductiviteit en innovatieve kracht in de zorg".

119 Conform de op 7 juni 2004 gepubliceerde voorstellen in het rapport *Het kan écht: betere zorg voor minder geld* van de voorzitter van de Raad van Bestuur van TPG, Peter Bakker.

120 SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag 2004, pp. 438-439.

121 In dit verband zij gewezen op de mogelijke spanning tussen doelmatigheid en kwaliteit van zorg. Zo bestaat in de verzorging en de verpleging waar vaak langdurige relaties bestaan tussen zorgverleners en cliënten, behoefte aan meer integrale uitvoerende functies zodat cliënten niet met teveel verschillende zorgverleners te maken krijgen.

ten van nieuwe beroepen (zoals de *physician assistant* en de *nurse practitioner*)¹²². Hij beveelt onderzoek aan naar de mogelijkheid en wenselijkheid om taken die thans door medici worden uitgevoerd, over te laten nemen door lager geschoold medisch personeel of niet-medisch personeel.

Daarnaast kan een groter gebruik van nieuwe technologie en hulpmiddelen volgens de raad leiden tot een gepaste vervanging van arbeidsintensieve zorg. Vooral in de zogeheten AWBZ-branches (verpleging en verzorging) is extra aandacht voor arbeidsbesparende werkprocessen en technische ontwikkelingen van groot belang. Ook maatregelen gericht op het verhogen van de zelfredzaamheid van cliënten kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. In meer algemene zin kan de arbeidsproductiviteit ook worden verhoogd door het stimuleren van de zelfstandigheid van de zorgvragers; zo zouden zorgverlenende instanties financiële prikkels kunnen krijgen om de zelfredzaamheid van hun cliënten te verhogen.

Naast de instrumenten gericht op een optimale personeelsbezetting en een verhoging van de arbeidsproductiviteit ziet de raad nog andere mogelijkheden om te anticiperen op de dreigende personeelstekorten. Zo acht hij een verruiming van de medische opleidingscapaciteit wenselijk. Daarnaast beveelt hij nader onderzoek aan naar de toepassing van EVC waardoor herintreders en zij-instromers in functiegerichte en flexibele opleidingstrajecten een erkend diploma kunnen halen. Daarvoor is een betere afstemming tussen het opleidingsstelsel en de beroepspraktijk in de zorgsector gewenst. De raad acht het ook nodig dat meer stageplaatsen en leer-/werkplaatsen door deze sector beschikbaar worden gesteld.

3.5 Inkomenspositie ouderen

De raad is – zoals verwoord in paragraaf 3.1 – van oordeel dat het toekomstige ouderenbeleid gericht dient te zijn op onder meer het waarborgen van een adequaat niveau van welvaart en welzijn van ouderen; daarbij dient rekening te worden gehouden met de toenemende heterogeniteit binnen de categorie ouderen. Dit laatste houdt onder meer in dat de toekomstige inkomenspositie van ouderen zeer divers zal zijn.

In hoofdstuk 2 heeft de raad vastgesteld dat het niet mogelijk is harde uitspraken te doen over de toekomstige inkomenspositie van ouderen¹²³. Niettemin concludeert hij op basis van uiteenlopende ramingen dat de gemiddelde inkomenspositie van ouderen ten opzichte van de rest van de samenleving (aanzienlijk) kan verbeteren. Daarbij zijn de volgende elementen van belang.

De raad gaat ervan uit dat de AOW-uitkering aan de loonontwikkeling gekoppeld blijft. Daarnaast zal er in de toekomst sprake zijn van een betere pensioendeckings van toe-

122 Zie: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 428-429.

123 Zie ook hoofdstuk 6 van bijlage 3.

komstige ouderen. Zo zullen meer ouderen over aanvullende pensioenvoorzieningen beschikken en zullen er hogere pensioenaanspraken zijn. In dit verband wijst de raad er wel op dat indexering van de aanvullende pensioenen (ingegane pensioenen en opgebouwde aanspraken) minder zeker is geworden dan in de afgelopen periode gebruikelijk was.

Verder heeft de raad geconstateerd dat in de toekomst naar verwachting grotere inkomensverschillen tussen ouderen kunnen gaan optreden. Dit heeft te maken met de toenemende verschillen in het inkomen uit arbeid¹²⁴, uit aanvullend pensioen en – vooral – uit vermogen.

Vervolgens leidt de raad uit zijn analyse af dat in het bijzonder de inkomensgevolgen van een onvolledige AOW-opbouw, een onvolledige of ontbrekende pensioenopbouw en het wegvallen van de AOW-partnertoeslag in 2015 aandacht vragen. Hij wijst in het bijzonder op de inkomenspositie van migranten. Mede door een onvolledige AOW-opbouw en een veelal beperkte opbouw van aanvullend pensioen zullen vooral ouderen uit de groep niet-westerse allochtonen in de toekomst met een laag inkomen te maken hebben, en zullen zij veelal aangewezen zijn op de bijstand.

De raad vraagt in het bijzonder de aandacht voor de toekomstige inkomenspositie van kwetsbare ouderen¹²⁵. Uiteenlopende beleidsmaatregelen en ontwikkelingen kunnen kosten voor ouderen met zich brengen die bij individuele ouderen kunnen leiden tot een forse aantasting van hun inkomenspositie of koopkracht. De raad dringt aan op een degelijke inventarisatie en monitoring van de inkomensgevolgen van voorgenomen en ingevoerde beleidsmaatregelen voor de positie van in het bijzonder kwetsbare ouderen. Ook bepleit hij nader onderzoek naar de ontwikkeling van de inkomenspositie van ouderen in het algemeen, in relatie tot de ontwikkeling van hun bestedingspatronen.

Tevens constateert de raad in algemene zin dat keuzes van individuen om – al dan niet tijdelijk, bijvoorbeeld vanwege zorgtaken – geen betaalde arbeid te verrichten, minder vrijblijvend zijn geworden. Hij betwijfelt of burgers zich hiervan voldoende bewust zijn en pleit via overheidsvoorlichting hieraan meer aandacht te besteden.

Naar het oordeel van de raad kunnen het waarborgen van een adequaat niveau van welvaart en het streven naar een redelijke inkomensverdeling worden gerealiseerd via onder meer de voorstellen en aanbevelingen die zijn geformuleerd in de vorige paragrafen. Voorafgaand aan een nadere toelichting merkt hij op ervan uit te gaan dat een redelijke

124 Onder meer door de loonverschillen tussen geschoolde en ongeschoolde arbeid.

125 Het SCP definieert kwetsbaar als een combinatie van (ernstige) lichamelijke of psychische beperkingen en een geringe draagkracht. De draagkracht wordt bepaald door het (al dan niet) hebben van een partner en door het inkomen. Van een geringe draagkracht is sprake bij alleenstaanden met een inkomen op het niveau van de AOW voor een alleenstaande.

inkomensverdeling een evenwichtige ontwikkeling van het netto-inkomen van alle inkomenscategorieën (waaronder 65-plussers en 65-minners) impliceert.

De raad is van mening dat zijn voorstellen gericht op een verbetering van de deelname aan het arbeidsproces (zie paragraaf 3.2), van belang zijn voor het verwerven van een arbeidsinkomen, voor de opbouw van een aanvullend pensioen en voor het verstevigen van het financiële draagvlak van de AOW en van de collectieve zorgvoorzieningen. De recente veranderingen in de inrichting van de aanvullende pensioenregelingen zullen leiden tot een hogere arbeidsdeelname omdat werknemers er belang bij hebben ervoor te kiezen op een later moment uit te treden.

Voor de toekomstige inkomenspositie van ouderen acht de raad het van grote betekenis dat de AOW-uitkering als basispensioen gehandhaafd blijft en in beginsel gekoppeld is aan de loonontwikkeling. Ook de geschetste instrumenten om een onvolledige AOW-opbouw (enigszins) te repareren acht hij zeer relevant en nog steeds actueel.

De raad wijst eveneens op het grote belang van de mogelijkheden om een aanvullend pensioen op te bouwen (onder meer door een beperking van de witte vlek) en om aanvullende pensioenen toekomstbestendig te houden (zie paragraaf 3.3.3).

Ten slotte meent de raad dat zijn voorstellen gericht op een grotere intragenerationele solidariteit bij de financiering van de AOW in de richting van een verdergaande bekostiging uit de algemene middelen (zie paragraaf 3.3.2) en van de zorgvoorzieningen via een wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen (zie paragraaf 3.4) zullen bijdragen tot een redelijke inkomensverdeling en daarmee een evenwichtige welvaartsontwikkeling van alle categorieën en tussen en binnen generaties.

3.6 Slotbeschouwing

De toename van het aantal en het aandeel van ouderen in de komende decennia – in samenhang met andere maatschappelijke ontwikkelingen – stelt de samenleving voor aanzienlijke uitdagingen. Deze zijn vooral gelegen in de naar verwachting forse groei van de uitgaven aan collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn, met name de AOW en de zorg. Wel blijkt uit CPB-analyses dat een deel van de oplopende AOW- en zorglasten mede kan worden opvangen door de vergrijzingerelateerde inkomsten van de overheid (vooral als gevolg van toepassing van de omkeerregel).

De vergrijzing biedt echter ook kansen en mogelijkheden. Door de verlenging van de levensfase van gezonde, actieve ouderdom zijn toekomstige ouderen naar verwachting langer in staat om maatschappelijk te participeren en zo een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving.

De geschetste uitdagingen zijn bovendien goed hanteerbaar mits daarop tijdig wordt geanticipeerd. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een verdere verbreding van het

economisch draagvlak voor de voorzieningen die voor ouderen van belang zijn, door een verhoging van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. In de tweede plaats betreft dit een evenwichtige verdeling van de lasten van deze voorzieningen tussen en binnen generaties. Dit is van groot belang voor het behoud van inter- en intragenerationele solidariteit en daarmee voor het maatschappelijk draagvlak voor deze voorzieningen.

Er zijn of worden reeds forse stappen in de goede richting gezet, getuige het beleid van kabinet en sociale partners ten aanzien van de arbeidsdeelname van ouderen, de pensioenen en de sociale zekerheid en het zorgstelsel. Op een aantal terreinen zijn verdere inspanningen noodzakelijk.

Wat de versterking van het draagvlak betreft, zijn in algemene zin verdere investeringen in het menselijk kapitaal van de beroepsbevolking noodzakelijk om kwalificatieveroudering tegen te gaan en om werknemers in staat te stellen om in beginsel tot aan de pensioengerechtigde leeftijd op productieve en bevredigende wijze aan het arbeidsproces deel te nemen. Wat de arbeidsdeelname van ouderen betreft, vormt de verdere ontwikkeling en inbedding van een leeftijdsbewust personeelsbeleid in de onderneming een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van het reeds ingezette beleid dat langer doorwerken financieel aantrekkelijker maakt.

Ook een evenwichtige lastenverdeling is van essentieel belang. Van de toekomstige jongere (werkende) generaties wordt een forse bijdrage verwacht aan het economisch draagvlak voor collectieve voorzieningen die voor ouderen van belang zijn. In dat perspectief is voor de financiering van deze voorzieningen een groter beroep op de inter- en intragenerationele solidariteit van (draagkrachtige) ouderen gerechtvaardigd. Daarbij is van belang dat het gemiddeld besteedbaar inkomen van grote groepen ouderen naar verwachting in de toekomst verder toeneemt en ook meer groeit dan het gemiddeld besteedbaar inkomen van 65-minners.

Voor het opvangen van de stijgende AOW-uitgaven is een structurele verbreding van de financieringsbasis van de AOW noodzakelijk. De raad acht het van belang dat de toekomstige stijging van de AOW-uitgaven wordt opgevangen door de gehele samenleving. In dat verband stelt hij een geleidelijke uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen voor op zodanige wijze dat naast 65-minners ook AOW-gerechtigden een evenredige bijdrage leveren aan de financiering van de toename van de AOW-lasten.

Een lid van de raad wijst dit voorstel af en is van oordeel dat er voldoende andere fiscale instrumenten voorhanden zijn om de netto-inkomensontwikkeling voor de beroepsbevolking en voor de AOW-gerechtigden op elkaar af te stemmen.

Ten aanzien van de AOW-ingangleeftijd is de raad van oordeel dat het algemeen verhogen van de AOW-leeftijd onder meer gelet op de huidige arbeidsmarktsituatie niet nodig is. Hoewel de arbeidsparticipatie van 55-plussers stijgt (zie paragraaf 2.3) is deze nog zo

laag dat het op korte termijn verhogen van de AOW-leeftijd onder deze omstandigheden niet of nauwelijks resultaat zal hebben.

Naar het oordeel van de raad kan een algemene verhoging van de AOW-leeftijd op enig moment opnieuw aan de orde komen, wanneer daartoe aanleiding is op basis van nieuwe inzichten met betrekking tot demografische ontwikkelingen, de sociaal- en financieel-economische situatie en de toestand op de arbeidsmarkt. Verder is hij geïnteresseerd in de uitkomsten van onderzoek in verband met de gevolgen van flexibilisering van de AOW-leeftijd, zoals recentelijk door de minister van SZW op verzoek van de Tweede Kamer is aangekondigd.

De raad stelt vast dat de aanvullende pensioenregelingen in de afgelopen jaren fundamenteel zijn gewijzigd. De overstap naar een voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregeling die veel fondsen thans hebben gemaakt, draagt bij aan een beheersbaar en betaalbaar pensioenstelsel. Dat neemt niet weg dat verdere vernieuwing en kostenbeheersing noodzakelijk blijven. Daarnaast acht de raad de verdere verkleining van de zogeheten witte vlek van belang.

Demografische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zullen in de komende decennia leiden tot een grote groei van het beroep op zorg- en welzijnsvoorzieningen die ook voor ouderen van belang zijn. De raad beschouwt de door hem voorgestane wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen als het belangrijkste middel tot vergroting van de houdbaarheid van deze voorzieningen. In zijn zienswijze impliceren deze voorstellen dat ouderen die als gevolg van gezondheidsproblemen kwetsbaar worden, in de toekomst verzekerd zijn van voldoende en kwalitatief goede zorg. Een doelmatiger uitvoering, een betere benutting van de mogelijkheden tot substitutie naar lichtere vormen van zorg en een meer vraaggerichte ordening dragen eveneens bij aan een houdbaar zorgstelsel. In dit verband vraagt de raad de aandacht voor de nadere invulling van de voorgenomen Wet maatschappelijke ondersteuning.

Een toekomstbestendige AOW, (mogelijkheden voor) aanvullende pensioenopbouw, een betaalbare zorg en een verdere vergroting van de arbeidsdeelname zijn van grote betekenis voor de toekomstige inkomenspositie van ouderen. In het bijzonder vragen de inkomensgevolgen van een onvolledige AOW-opbouw, een onvolledige pensioenopbouw (onder migranten) en het wegvallen van de AOW-partnertoeslag in 2015 de aandacht.

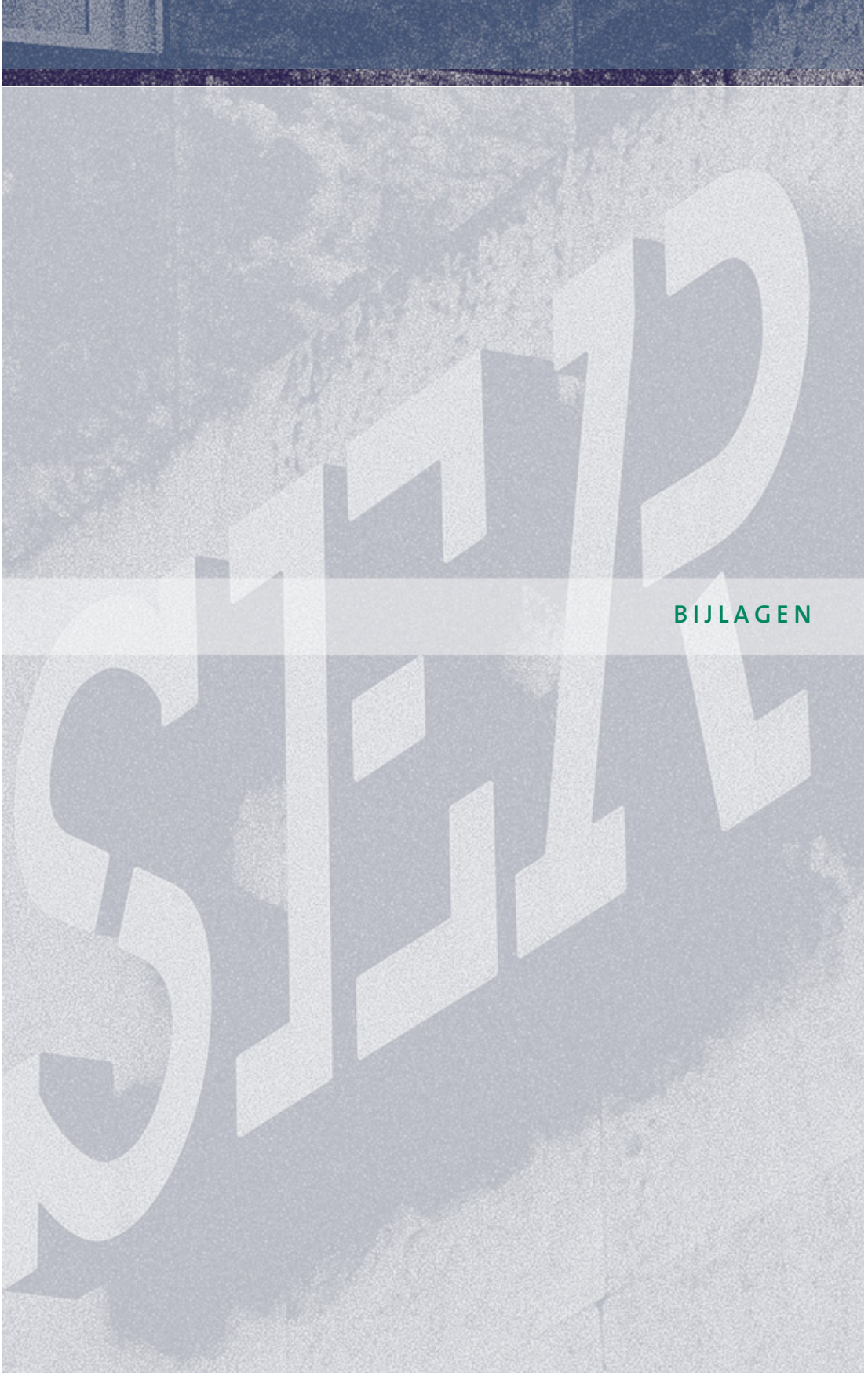
Een ouderenbeleid dat uitsluitend is gericht op ouderen, is te laat beleid. De arbeidsmarktpositie van oudere werknemers en de inkomenspositie van gepensioneerde ouderen worden immers grotendeels bepaald door de keuzes die zij gedurende hun levensloop/loopbaan hebben gemaakt. Dit langetermijn- of levensloopperspectief impliceert dat een toekomstgericht ouderenbeleid niet uitsluitend is gericht op ouderen als afzonderlijke doelgroep maar juist ook op de jongere generaties van nu en dus in feite op alle generaties. De term 'ouderenbeleid' is in dat verband wellicht niet de vlag die de lading dekt.

De raad biedt deze visie aan de Tweede Kamer aan en tekent daarbij aan dat hij graag bereid is om te zijner tijd advies uit te brengen aan het kabinet over de voornemens op het terrein van werk en inkomen van ouderen die het in de Visienota vergrijzing eventueel kenbaar zal maken.

Den Haag, 21 januari 2005

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

A large, three-dimensional Hebrew word 'תורה' (Torah) is mounted on a rough, textured wall. The letters are light-colored and cast shadows on the wall behind them. A horizontal white band runs across the middle of the image, containing the word 'BIJLAGEN' in green capital letters.

BIJLAGEN

De Sociaal-Economische Raad
t.a.v. de voorzitter dr. H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Den Haag, 23 april 2004

Geachte heer Wijffels,

Op 9 september 2003 is de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer ingesteld. Het doel van Themacommissies is gericht op visieontwikkeling en het streven naar samenhang en coördinatie van beleid. Het doel van de Themacommissie Ouderenbeleid is het opstellen van een integrale visie voor het op middellange (tot 10 jaar) en lange termijn (met een doorkijk naar 30 jaar) te voeren ouderenbeleid. De Themacommissie moet toekomstige politieke, maatschappelijke en economische vragen, die gerelateerd zijn aan de vergrijzing van de samenleving in samenhang inventariseren, behandelen en vervolgens aanbevelingen doen aan de Tweede Kamer. De Themacommissie richt zich op vier onderwerpen: Wonen en woonomgeving, Welzijn, Zorg, Werk en inkomen.

Om haar taak zo goed mogelijk te vervullen wil de Themacommissie zich gedegen voorbereiden. In dit kader vraagt de Tweede Kamer u, namens de Themacommissie, een advies op te stellen over het onderwerp 'Werk en inkomen'. Over de andere onderwerpen zal onder andere advies worden gevraagd aan de VROM-raad, de Gezondheidsraad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Over deze adviesaanvraag heeft ambtelijk vooroverleg plaatsgevonden met de heren Fijn van Draat en Devreese van de SER en mevrouw Beuker en mevrouw Naborn van de Tweede Kamer op 25 maart jl. In het overleg is toegelicht dat de vragen voortkomen uit het plan van aanpak en de rondetafelgesprekken die de Themacommissie met maatschappelijke organisaties in november 2003 heeft gevoerd. De vragen zijn in bijlage 2 van deze adviesaanvraag opgenomen. De Themacommissie verzoekt u deze vragen bij uw advies te betrekken.

De Themacommissie heeft kennisgenomen van de recente adviezen die door de SER zijn opgesteld, zoals het Advies Werken aan zekerheid (deel 2 Toekomst ouderdagsvoorziening (1997)), Advies Bevordering arbeidsdeelname ouderen (1999), Advies Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen (2000) en het Advies EU en vergrijzing (2002).

In dit verband verzoekt de Themacommissie u te beoordelen of de daarin vervatte beleidsaanbevelingen in het licht van het toekomstige ouderenbeleid nog steeds actueel zijn. Verder is van belang dat in de afgelopen jaren al verschillende beleidsaanpassingen zijn gerealiseerd of aangekondigd die voor het onderwerp Werk en Inkomen in het kader van het ouderenbeleid relevant zijn.

In het bijzonder is de Themacommissie geïnteresseerd in uw visie op de ontwikkelingen met betrekking tot:
 de deelname van ouderen aan het arbeidsproces en het vrijwilligerswerk;
 de inkomenspositie van ouderen;
 de toekomstbestendigheid van pensioenvoorzieningen en de AOW;
 de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn.

De Tweede Kamer verzoekt u in uw advies aan te geven op welke wijze en met welke concrete beleidsmaatregelen in het overheidsbeleid en in het beleid van sociale partners op deze ontwikkelingen kan worden geanticipeerd. In dat verband rijst ook de vraag over de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden. Tevens vraagt de Tweede Kamer in uw advies aandacht te besteden aan mogelijke verschillen naar sekse en etniciteit en aan aspecten die samenhangen met het levensloopbeleid en met inter- en intragenerationele solidariteit (generatiebewust beleid). Tevens wordt verzocht aan te geven wat dit alles betekent voor het beleid voor de middellange en lange termijn.

De Tweede Kamer verzoekt u bij het opstellen van uw advies rekening te houden met de in ontwikkeling zijnde nota van de regering "Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid" en met de documenten die daarvoor worden gebruikt, teneinde doublures te voorkomen. De documenten die door verschillende departementen en planbureaus zijn opgesteld, worden genoemd in bijlage 3.

Mede op basis van uw advies wil de Themacommissie in de eerste helft van 2005 enkele werkconferenties organiseren. De planning van de Themacommissie Ouderenbeleid is verder om in het najaar van 2005 haar eindrapport gereed te hebben, zodat dit ruim voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2007 beschikbaar is. Rekening houdend met deze planning zou de Tweede Kamer het op prijs stellen uw advies zo mogelijk in december 2004 te kunnen ontvangen.

De Themacommissie is gaarne bereid de adviesaanvraag in een gesprek toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Frans W. Weisglas
 Voorzitter van de Tweede Kamer
 der Staten-Generaal

De vragen die voortkomen uit de rondetafelgesprekken ten behoeve van de Themacommissie Ouderenbeleid (november 2003):

- 1 Hoe denkt de Sociaal-Economische Raad dat het absolute en relatieve aantal ouderen en het aandeel van mensen met een betaalde baan zich ten opzichte van de totale bevolking zal ontwikkelen?
- 2 Hoeveel mensen per leeftijdcohort verwacht de Raad dat op de lange en middellange termijn betaald kunnen blijven werken in absolute aantallen?
- 3 Hoe denkt de raad dat dit aandeel het beste vergroot kan worden? Hoe kan betrokkenheid van ouderen worden bevorderd, in een betaalde baan, maar ook bij vrijwilligerswerk. Hoe groot schat de raad de vraag naar voorzieningen om de mobiliteit van ouderen zo goed mogelijk te vergroten? Welke invloed heeft verbeterde mobiliteit op de arbeidsparticipatie van ouderen?
- 4 Zijn ouderen volgens de raad relatief duur op de arbeidsmarkt door een groot aantal dienstjaren? Verslechtert hierdoor de positie van ouderen op de arbeidsmarkt? Hoe sterk is die positie en hoe zou die verbeterd kunnen worden?
- 5 Hoe schat de raad in dat de mogelijkheden op de arbeidsmarkt van ouderen beter benut kunnen worden?
- 6 Welke invloed denkt de Sociaal-Economische Raad dat vergrijzing op de economie als geheel zal hebben en wat zal de invloed van verschillende pensioensystemen zijn?
- 7 Wat is volgens de raad de beste manier om het pensioentekort te bestrijden?
- 8 Ziet de raad mogelijkheden om de solidariteit tussen generaties in stand te houden nu de loonsom steeds verder achterblijft bij de pensioenverplichtingen?
- 9 Volgens het CPB moet een gemiddeld pensioenfonds een dekkingsgraad aanhouden van 128%, wanneer geen rekening wordt gehouden met indexering van pensioenen. Hoe denkt de raad hierover?
- 10 Op welke wijze kan het generatiebewust beleid gestalte krijgen?
- 11 Volgens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief van 22 januari 2004 (28 000, hoofdstuk XV, nr. 36) heeft de SER besloten om met gebruikmaking van de Verkenning levensloop een afzonderlijk advies over deze problematiek uit te brengen. Wanneer wordt dit advies verwacht?
- 12 Naar welke omvang verwacht de Sociaal-Economische Raad dat de vraag naar welzijnsvoorzieningen zich zal ontwikkelen, welke kosten zal het voldoen aan die vraag met zich meebrengen en hoe zou het voldoen aan die vraag gefinancierd kunnen worden? Hoeveel mensen per leeftijdcohort

- zal verschillende soorten welzijnvoorzieningen en/of financiële ondersteuning nodig hebben?
- 13 Ziet de raad aanwijzingen dat meer marktwerking de kosten van de zorg zal verlagen?
 - 14 Hoe denkt de raad dat het absolute en relatieve aantal ouderen zich zal ontwikkelen dat op zich zelf kan blijven wonen, op aanleunwoningen of op verpleeghuizen aangewezen zal zijn? Hoeveel mensen per leeftijdcohort verwacht de Sociaal Economische Raad dat op de lange en middellange termijn kunnen blijven werken, verschillende soorten welzijnvoorzieningen nodig hebben en financiële ondersteuning?
 - 15 Hoe kunnen welzijn en zorg worden onderscheiden, ter voorkoming van begripsvervuiling? Hoe kunnen beide begrippen het beste worden gedefinieerd voor een adequate hantering?
 - 16 Wat is het belang van sekse en etniciteit voor het beleid?
 - 17 Wat betekent dit alles voor het beleid voor de middellange en lange termijn, bijvoorbeeld over tien tot dertig jaar?

De voor de in ontwikkeling zijnde nota van de regering 'Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid' gebruikte documenten:

- Verkenning levensloop – Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen (2002);
- de nationale actieplannen pensioen en werkgelegenheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW);
- De brief aan de Tweede Kamer over vergrijzing: «Investeren voor de toekomst»;
- de kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM);
- De discussies (o.a. binnen VWS) over de toekomst van de AWBZ en de maatschappelijke dienstverlening;
- De expertise van de diverse planbureaus en onderzoeksinstituten die worden geconsulteerd t.b.v. het Plan van aanpak 'Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid';
- De kennis, ervaring en specifieke belangen van veldpartijen (vakbonden, werkgeversorganisaties, ouderenbonden, koepelorganisaties van aanbieders van zorg- en welzijnsdiensten, zorgkantoren, zorgverzekeraars, woningbouwcorporaties etc.) die zal worden ingezet,
- De kennis, ervaring en vernieuwende ideeën van individuele burgers die zal worden geïncorporeerd in de nota 'Visie op vergrijzing en het integrale ouderenbeleid'.

Samenstelling Commissie ad hoc Toekomst Ouderenbeleid

leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. K.P. Goudswaard (voorzitter)
 prof.dr. A.L. Bovenberg
 prof.dr. A.H.J. Kolnaar
 R.L.O. Linschoten
 mevrouw A.M. Vliegthart
 dr. M.L. Wilke

Ondernemersleden

mr. J.W. van den Braak (VNO-NCW)
 drs. A. van Delft (MKB-Nederland)
 mevrouw G. Dolsma (VNO-NCW)
 ing. A. Hekman (LTO-Nederland)
 drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)
 drs. G. Verheij (VNO-NCW)

Werknemersleden

mevrouw drs. I.D.C.M. Coenen (FNV)
 drs. E.R. Haket (MHP)
 A.J.M. Heerts (FNV)
 mevrouw drs. M.E.J. Schuit (FNV)
 mevrouw drs. J. Udo (CNV)
 drs. E. van Velsen (CNV)

Adviserende leden

mevrouw drs. G. Jehoel-Gijsbers (SCP)
 prof.dr.ir. P. Kooiman (CPB)
 drs. J.M. de Winter (DNB)

Vertegenwoordigers staf Tweede Kamer

mevrouw mr. M. Beuker
 mevrouw drs. E.M. Naborn

plaatsvervangende leden

mr. M.E.M. Nuyten
 mevrouw drs. K. Kuiper

mr. G. de Bock

drs. R.A.P. Fux
 W.W. Muller
 mevrouw C.B.M. Sombroek
 drs. C.C.H.J. Driessen
 A.J. Baaijens M.Sc.
 mevrouw ir. J.M.J.C. Westerbeek-
 Huitink

drs. E.M. Sjerp

Ministeriële vertegenwoordigers

ir. B.M.E. Geurts (Fin)

mevrouw L.H. van der Heiden-Aantjes (SZW)

drs.ing. A.H.J. Moerkamp (VWS)

Secretariaat

mevrouw drs. H.S. Benedictus

drs. A. Devreese

drs. H. van der Meer

dr. B. van Riel

Analyse: aspecten van de sociaal-economische positie van ouderen op middellange en lange termijn

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	103
2.	Relevante factoren toekomstverkenning	104
2.1	Omgevingsfactoren	104
2.2	Vergrijzing als belangrijke omgevingsfactor	105
2.3	Ontwikkeling vergrijzing	106
3.	Vergrijzing, toekomstig arbeidsaanbod en potentiële groei	110
3.1	Inleiding	110
3.2	Omvang en samenstelling potentiële beroepsbevolking	111
3.3	Ontwikkeling arbeidsdeelname	112
3.4	Toekomstige ontwikkeling arbeidsaanbod	114
3.4.1	Kwalitatief beeld	114
3.4.2	Scenario's ontwikkeling arbeidsaanbod	115
3.4.3	Berekeningen met een endogeen arbeidsaanbod	116
3.5	Arbeidsaanbod, arbeidsproductiviteitsontwikkeling en potentiële groei	118
3.6	Naar een structurele krapte op de arbeidsmarkt?	119
4.	Arbeidsdeelname en arbeidsmarktpositie ouderen	121
4.1	Recente ontwikkeling arbeidsdeelname	121
4.2	Vergrijzing bedrijfstakken en vervangingsvraag	123
4.3	Vergroting arbeidsdeelname ouderen	125
4.3.1	Relevante factoren arbeidsdeelname ouderen	125
4.3.2	Recente beleidsmaatregelen en -voornemens	127
4.3.3	Knelpunten arbeidsmarktpositie oudere werknemers	129
4.4	Arbeidsdeelname andere groepen	133
4.5	Maatschappelijke participatie van ouderen	135
5.	Pensioenstelsel	137
5.1	Inleiding	137
5.2	AOW en vergrijzing	137
5.2.1	Determinanten toekomstige ontwikkeling AOW-quote	137
5.2.2	Belangrijkste bevindingen	138
5.3	Toekomstbestendigheid aanvullend pensioenstelsel	141
5.3.1	Risicogevoeligheid aanvullend pensioenstelsel	141
5.3.2	Recente kanteling aanvullend pensioenstelsel	142
5.3.3	Consequenties recente kanteling	144
5.4	Vergrijzinggerelateerde overheidsinkomsten	146

6.	Zorg- en welzijnsvoorzieningen	148
6.1	Inleiding	148
6.2	Kortetermijnprognoses toekomstige ontwikkeling zorggebruik en -kosten	149
6.3	Langetermijnverkenningen toekomstige ontwikkeling zorggebruik en -kosten	151
6.3.1	Algemeen	151
6.3.2	Kwantitatieve en kwalitatieve duiding	152
6.3.3	Prognoses beroep op AWBZ-gefinancierde verpleging en verzorging	157
6.3.4	Vraag naar zorgarbeid	159
6.4	Enkele conclusies	159
7.	Inkomenspositie ouderen	161
7.1	Inleiding	161
7.2	Eerder onderzoek	161
7.3	Schets toekomstige inkomenspositie ouderen	164
7.3.1	Inkomen	164
7.3.2	Inkomensverdeling	166
7.3.3	Vermogen	170
7.4	Conclusie	172
8.	Financiële consequenties toekomstig beroep op collectieve regelingen	173
8.1	Kerncijfers	173
8.2	Onzekerheden	176
8.3	Verkenning enkele beleidsconsequenties	177

1 Inleiding

Deze bijlage bevat relevante achtergrondinformatie en nadere verkenningen en uitwerkingen van de in hoofdstuk 2 van het advies geschetste problematiek.

Gepoogd is de effecten in kaart te brengen van demografische, sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen op:

- de toekomstige sociaal-economische positie van ouderen (in het bijzonder hun arbeidsmarkt- en inkomenspositie);
- de instituties en voorzieningen die voor ouderen van belang zijn (pensioen- en zorgvoorzieningen).

De vergrijzing is wellicht de belangrijkste én meest voorzienbare ontwikkeling en krijgt daarom bijzondere aandacht. Ook andere ontwikkelingen zijn echter van grote betekenis voor de toekomstige positie van ouderen en voor het te voeren beleid.

Paragraaf twee is gewijd aan deze ontwikkelingen.

De paragrafen drie en vier gaan over te verwachten ontwikkelingen en over mogelijkheden tot beleidsmatige beïnvloeding van het economisch draagvlak.

Zo gaat paragraaf drie in op de verwachte toekomstige ontwikkeling van het beschikbare arbeidsaanbod, uitgaande van de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Paragraaf vier bevat een verkenning van de arbeidsdeelname in het algemeen en van de arbeidsdeelname en arbeidsmarktpositie van oudere werknemers in het bijzonder.

De paragrafen vijf en zes bevatten een verkenning van de toekomstbestendigheid van collectieve voorzieningen (respectievelijk het pensioen- en zorgstelsel) die voor ouderen van belang zijn. Ingegaan wordt op de thans beschikbare prognoses of scenario's van de toekomstige ontwikkeling van het beroep op deze voorzieningen en de daarmee gepaard gaande kostenontwikkeling. Ook wordt stilgestaan bij gevoeligheden of kwetsbaarheden van deze stelsels.

Paragraaf zeven gaat over de toekomstige inkomensontwikkeling van ouderen. Het gaat daarbij zowel om de inkomensontwikkelingen van en binnen de groep 65-plussers, als om de inkomensverhouding tussen 65-plussers en 65-minners. Ingegaan wordt niet alleen op de ontwikkeling van het pensioeninkomen maar ook op de vermogensontwikkeling. Bijzondere aandacht gaat uit naar de inkomenspositie van vrouwen en allochtonen.

In paragraaf acht wordt op basis van de CPB-analyse *Ageing in the Netherlands* gekeken naar de ontwikkeling van de vergrijzingerelateerde uitgaven en inkomsten in het kader van de overheidsfinanciën.

2 Relevante factoren toekomstverkenning

2.1 Omgevingsfactoren

Uiteenlopende sociaal-economische ontwikkelingen en maatschappelijke trends zijn van belang voor de positie van ouderen¹. Hieronder worden er enkele puntsgewijs genoemd:

- De wijziging van de economische productiestructuur: de overgang naar een economie die overwegend een diensteneconomie is.
- Technologische ontwikkelingen: er komen meer nieuwe producten en diensten². Technologische ontwikkelingen gaan steeds sneller, zowel in de sfeer van consumptie en verzorging als in de sfeer van het werk; daardoor worden levenscycli van producten en productieprocessen korter, waardoor de kennis en vaardigheden van oudere werknemers sneller verouderen (kwalificatieveroudering). Verder beïnvloeden de technologische ontwikkelingen ook de organisatiemogelijkheden van productieprocessen en de inrichting van de arbeidsorganisatie.
- De toenemende internationalisering en integratie van de economie die consequenties hebben voor de concurrentie, dynamiek en mobiliteit van arbeid en kapitaal.
- Het toenemende opleidingsniveau van de bevolking waarin ook de overgang naar de kenniseconomie tot uiting komt³. Daarnaast vereist de ontwikkeling naar een kenniseconomie in steeds grotere mate capaciteiten tot het verwerken van informatie, aanpassingsvermogen en sociale vaardigheden (*employability*).
- De emancipatie van de burger die enerzijds meer ruimte voor keuzevrijheid verlangt en anderzijds over meer koopkracht beschikt. In dit verband is er ook een toenemende vraag naar beleid op maat aanvullend op of in plaats van collectieve arrangementen. Mede daardoor is een grotere verscheidenheid ontstaan aan individuele voorkeuren met betrekking tot de invulling van de levensloop en de behoefte aan sociale zekerheid.
- De groeiende arbeidsdeelname van vrouwen. Dit heeft consequenties voor het vervullen van zorgtaken en voor de maatschappelijke rolverdeling. Daarnaast leidt de toegenomen arbeidsparticipatie ertoe dat voor de huishoudens waartoe deze vrouwen behoren, het inkomensrisico van karakter verandert.
- Het verdwijnen van het standaardhuishouden, de standaardlevensloop en uniforme, vaste levenspatronen. In plaats daarvan komen diversiteit en sociaal-culturele verschillen meer naar voren.
- De toenemende individualisering en mede als gevolg daarvan de toename van het aantal een- of tweepersoonshuishoudens (kleinere huishoudens) met meer risico's van maatschappelijk isolement.

1 Zie ook: nota *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* van 21 september 2004 van de minister van SZW.

2 Bijvoorbeeld ook op het terrein van zorgverlening (geneesmiddelen, behandelmethoden).

3 Zo wordt verwacht dat het aandeel ouderen dat hooguit lager onderwijs heeft voltooid, in 20 jaar tijd sterk zal afnemen (van 41 procent in 2000 naar 10 procent in 2020) en het aandeel middelbaar en hoger opgeleiden bijna zal verdubbelen (van 24 procent in 2000 naar 44 procent in 2020).

- De wijziging in de arbeidsverhoudingen op de werkvloer met meer ruimte voor decentralisatie van verantwoordelijkheden en flexibilisering van arbeidspatronen en arbeidstijden en met kansen voor sociale innovatie in de arbeidsorganisatie.
- De grotere heterogeniteit van de samenleving en samenlevingverbanden, waarbij ook verschillen naar etniciteit meespelen (in dit verband: toenemend aantal allochtone ouderen).
- De vergrijzing van de bevolking waardoor zowel het absolute aantal ouderen als het aandeel van de ouderen in de totale bevolking toeneemt (zie paragraaf 2.2).

Deze factoren sluiten gedeeltelijk aan bij de vier trends die volgens de CPB-studie *Four Futures of Europe* van invloed zullen zijn op de publieke sector⁴:

- Vergrijzing: bij ongewijzigd beleid zal de demografische ontwikkeling tot hogere publieke uitgaven leiden.
- Toenemende inkomensongelijkheid als gevolg van het achterblijven van het gemiddeld onderwijsniveau bij de technologische ontwikkeling. Hierdoor neemt het inkomensverschil tussen hoog- en laaggeschoolden toe⁵.
- Grotere heterogeniteit van de bevolking o.a. door individualisering en immigratie; dit maakt herverdeling minder effectief omdat het zowel mensen met een laag als met een hoog inkomen ten goede komt.
- Toenemende kosten van belastingheffing door de toenemende internationale mobiliteit van productiefactoren.

2.2 Vergrijzing als belangrijke omgevingsfactor

De toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de zorg en pensioenen, arbeidsmarkt en de inkomenspositie van ouderen worden door veel factoren beïnvloed (zie paragraaf 2.1). Een belangrijke omgevingsvariabele is de vergrijzing van de bevolking. Deze leidt ertoe dat zowel het absolute aantal ouderen als het aandeel van de ouderen in de totale bevolking toeneemt. Een en ander roept verdelingsvraagstukken op, zowel tussen ouderen en jongeren als tussen de in de toekomst grotere groep van ouderen onderling. Vergrijzing van de bevolking is op basis van de huidige leeftijdssamenstelling van de bevolking redelijk goed te voorspellen. Dit maakt het mogelijk om met beleid hierop te anticiperen, wat ook in de praktijk gebeurt.

De vergrijzing is ook van belang vanwege de invloed op andere omgevingsfactoren. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de effecten van vergrijzing op de economische situatie. Via de invloed op de schaarsteverhouding van de productiefactoren arbeid en kapitaal beïnvloedt vergrijzing de loon- en rendementsontwikkeling⁶. De mede aan de vergrijzing ten grondslag liggende daling van het geboortecijfer is van invloed op de ontwikkeling

4 Ruud de Mooij en Paul Tang, *Four futures of Europe*, CPB Den Haag 2003.

5 Zie ook: Bas Jacobs, The lost race between schooling and technology, *De Economist*, 2004, vol. 152(1), pp. 47-78.

6 Zie voor een recent overzicht van de mondiale gevolgen van vergrijzing voor de economische groei, de openbare financiën, handels- en kapitaalstromen en de aandelenmarkten: IMF, *World Economic Outlook*, Hoofdstuk 3. Washington DC, 2004.

van het arbeidsaanbod. Omgekeerd is de economische ontwikkeling ook van invloed op de demografische ontwikkeling⁷.

2.3 Ontwikkeling vergrijzing

Inleiding

De omvang en samenstelling van de bevolking zijn aan grote veranderingen onderhevig. Was er in het midden van de vorige eeuw nog sprake van een jonge leeftijdsopbouw en een snelle bevolkingsgroei, sinds de jaren tachtig is sprake van bevolkingsveroudering en op termijn waarschijnlijk van een omslag van bevolkingsgroei naar bevolkingskrimp. Bevolkingsveroudering wil zeggen dat in de leeftijdsverdeling van de bevolking het aandeel ouderen toeneemt en het aantal jongeren afneemt. Deze ontwikkeling doet zich ook voor in de andere lidstaten van de Europese Unie.

Deze paragraaf geeft een overzicht van te verwachten demografische ontwikkelingen. De hiervoor gebruikte gegevens zijn in hoofdzaak ontleend aan de CBS-bevolkingsprognose 2005-2050 (zie kader).

CBS-bevolkingsprognose

Eens in de twee jaar publiceert het CBS een bevolkingsprognose. Deze beschrijft de meest waarschijnlijk geachte ontwikkeling voor de (zeer) lange termijn. De daarbij gehanteerde prognose-intervallen geven een beeld van de onzekerheid aan de hand van een kansverdeling van de toekomstige omvang en samenstelling (naar leeftijd en geslacht) van de bevolking. Deze kansverdeling is gebaseerd op veronderstellingen over de onzekerheidsmarges van toekomstige ontwikkelingen van de geboorte, sterfte en migratie. De onzekerheidsmarge neemt toe met de lengte van de prognoseperiode.

- Bron: CBS.

Omvang en samenstelling Nederlandse bevolking

In de meest recente bevolkingsprognose van het CBS zal het inwonertal van Nederland toenemen van momenteel 16,3 miljoen inwoners naar 17 miljoen inwoners rond 2035. Na 2035 zal sprake zijn van een (lichte) bevolkingsafname: het aantal inwoners daalt dan tot 16,9 miljoen in 2050⁸.

7 Zie verder: Andries de Jong en Henk Hilderink, Bevolkingsscenario's voor Nederland, *Bevolkingstrends*, 2004, 1^e kwartaal, pp. 66- 76.

8 De belangrijkste oorzaak van de bevolkingsafname is de voortgaande vergrijzing. Het aantal sterfgevallen neemt hierdoor toe tot ruim boven de 200 000, tegen iets meer dan 140 000 nu. CBS, *Bevolkingsprognose 2005-2050*, op.cit. Zie ook: CBS, *Maximaal 17 miljoen inwoners verwacht*, persbericht 14 december 2004.

Ook de leeftijdssamenstelling van de Nederlandse bevolking (bevolkingsopbouw) verandert sterk. De naoorlogse geboortegolf (babyboom) leidt in de komende decennia tot een sterke absolute en relatieve groei van het aantal ouderen (zie tabel 2.1).

tabel 2.1 Nederlandse bevolking naar leeftijdsgroep (aantallen en aandelen)

	0-19 jaar		20-64 jaar		65 jaar en ouder	Totaal		Grijze druk	
	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%	
2005	3 989	24,5	10 022	61,5	2 283	14	16 295	22,8	
2010	3 939	23,9	10 042	61	2 481	15,1	16 462	24,7	
2020	3 772	22,4	9 839	58,6	3 189	19	16 800	32,4	
2030	3 743	22	9 489	55,7	3 790	22,3	17 022	39,9	
2040	3 832	22,5	9 171	53,9	4 017	23,6	17 020	43,8	
2050	3 801	22,5	9 409	55,7	3 696	21,9	16 906	39,3	

Bron: CBS, *Bevolkingsprognose 2005-2050*. De grijze druk is gelijk aan het aantal mensen van 65 jaar en ouder (kolom 6) gedeeld door het aantal mensen tussen 20 en 64 jaar (de potentiële beroepsbevolking, kolom 4).

De bevolking vergrijsst zowel vanwege de daling van de vruchtbaarheid als door de verlenging van de levensduur. De daling van de vruchtbaarheid is hierbij de belangrijkste factor (zie kader).

Oorzaken vergrijzing

De daling van het aantal geboorten rond 1970 in Nederland en Europa is het resultaat van twee ontwikkelingen. In de eerste plaats hebben opeenvolgende generaties vrouwen gemiddeld minder kinderen gekregen. In de tweede plaats hebben zich na 1945 flinke verschuivingen voorgedaan in de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen kinderen krijgen. Tussen 1945 en 1970 is deze leeftijd flink gedaald waardoor er, ondanks de afname van het gemiddelde aantal kinderen, toch sprake is geweest van een babyboom: opeenvolgende generaties kinderen werden als het ware in de tijd op elkaar gedrukt, waardoor het jaarlijkse aantal geboorten werd verhoogd. Na 1970 is de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen moeder worden juist gestegen. Deze verschuivingen in de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen kinderen krijgen heeft rond 1970 tot een zeer abrupte daling van het aantal geboorten geleid. Het huidige jaarlijkse aantal geboorten is om twee redenen relatief laag: vrouwen krijgen gemiddeld weinig kinderen (circa 1,8 terwijl 2,1 nodig zou zijn voor volledige vervanging), en vrouwen krijgen hun kinderen op steeds hogere leeftijd.

- Bron: SER-advies EU en vergrijzing, op.cit., pp. 34-35.

Uit de tabel 2.1 blijkt dat het absolute aantal 65-plussers toeneemt van 2,3 miljoen in 2005 naar 4 miljoen in 2040. Het aantal jongeren (0-19-jarigen) blijft in deze periode echter vrijwel constant (er is sprake van een zeer lichte afname). De middengroep (20-64-

jarigen, personen in de beroepsgeschiedte leeftijd) neemt in absolute zin eerst licht toe om daarna licht af te nemen.

Deze ontwikkeling van een sterk stijgend aantal 65-plussers bij slechts geringe wijzigingen in de jongere en middengroepen leidt in de komende decennia tot een sterke toename van het aandeel 65-plussers in de totale bevolking. In de afgelopen decennia steeg het aandeel 65-plussers tot bijna 14 procent van de totale bevolking. Vanaf 2010 treedt een versnelling op, als de babyboomgeneratie de 65-jarige leeftijd bereikt. Rond 2040 zal het aandeel 65-plussers met 23 procent het hoogtepunt hebben bereikt⁹.

Het aandeel 20-64-jarigen in de totale bevolking neemt sterk af, van 62 procent in 2005 naar 54 procent in 2040. Het aandeel 0-19-jarigen neemt met een paar procentpunten licht af. In dat opzicht is er minder sprake van ontgroening dan van vergrijzing van de bevolking.

Voor het draagvlak voor collectieve voorzieningen is met name de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden van belang. In demografische termen gaat het dan met andere woorden om de grijze druk: het percentage 65-plussers ten opzichte van de 20-64-jarigen (personen in de werkzame leeftijd). Volgens tabel 2.1 zal tussen nu en 2040 de grijze druk bijna verdubbelen van 23 naar 44 procent.

Anders dan vaak wordt gedacht zijn de veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking grotendeels blijvend. Op het hoogtepunt van de vergrijzing in 2040 zal het percentage ouderen weliswaar een piek vertonen ('vergrijzingshobbel'), maar de daling na de piek is een stuk kleiner dan de stijging tot de piek. De Nederlandse bevolking zal na 2040 gemiddeld structureel ouder zijn¹⁰.

Dubbele vergrijzing

Ook het aantal en aandeel hoogbejaarden (75-plus) nemen de komende decennia verder toe. Men spreekt in dit verband van dubbele vergrijzing.

Na 2020 vindt een versnelling plaats. Het aandeel van 75-plussers in de totale bevolking zal dan zijn verdubbeld van de huidige 6 procent tot 12 procent in 2040¹¹. In 2050 wordt met 2,1 miljoen het maximumaantal bereikt.

Nederland in Europa

Nederland is op dit moment een van de minst vergrijnde landen van de Europese Unie. In 2002 telde Nederland 13,7 procent 65-plussers. In de EU (25) als geheel ligt dit percentage op 16. Wel zal het tempo van de vergrijzing in de komende decennia in Nederland hoger zijn

9 Zie hiervoor ook: J. Garssen, Demografische ontwikkelingen in Nederland, in: N. van Nimwegen en I. Esveldt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003*, NIDI, Den Haag 2003, pp. 71-101.

10 E. van Imhoff en L.J.G. van Wissen, Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa, *Bevolking en gezin*, 2001, jrg. 30, nr. 2, pp. 5-34.

11 Zie hiervoor: J. Garssen, Demografische ontwikkelingen in Nederland, in: N. van Nimwegen en I. Esveldt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003*, NIDI 2003, pp. 71-101. Zie ook: CSED-rapport *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999.

dan in (het gemiddelde van) de andere landen van de EU. Tot 2025 zal het percentage 65-plussers in de EU naar verwachting met ruim een derde toenemen; in Nederland zal dit aandeel met meer dan de helft toenemen. In Nederland zijn er dan twintig 65-plussers op honderd personen van 15-64 jaar. In de hele Europese Unie (25) bedraagt dit percentage 24¹².

Laten demografische processen zich sturen?

De vraag is of demografische processen kunnen worden gestuurd. Het gaat daarbij om de volgende beleidsmogelijkheden:

- pro-natalistisch beleid met het oog op een hoger geboortecijfer;
- vervangingsmigratie.

Bij het pro-natalistisch beleid moet ten eerste rekening worden gehouden met de traagheid waarmee demografische processen zich afspelen. Als het geboortecijfer nu zou toenemen, biedt dat weinig soelaas voor de vergrijzingsgolf tussen 2010 en 2030. Sterker nog, in de eerste jaren zal door de stijging van de zogeheten groene druk de totale demografische druk toenemen. Ten tweede is het de vraag of pro-natalistisch beleid door bijvoorbeeld bevordering van kinderopvang wel effectief is als instrument voor demografisch beleid. Het gedragseffect van dergelijk beleid lijkt per land bovendien verschillend¹³. Het is mogelijk dat een verruimde kinderopvang in Nederland vooral het arbeidsaanbod stimuleert en niet zozeer het geboortecijfer¹⁴.

Ook bij de effectiviteit van de vervangingsmigratie zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zijn er zeer grote aantallen migranten nodig om daadwerkelijk de demografische ontwikkeling te beïnvloeden. Ten tweede is vervangingsmigratie geen duurzame oplossing aangezien migrantenpopulaties zelf vergrijzen en op den duur hun kindertal aanpassen aan het gemiddelde kindertal in het aankomstland. Ten derde moet rekening worden gehouden met mogelijke publieke kosten van migratie als gevolg van een mogelijk lage arbeidsdeelname van migrantenpopulaties.

Al met al lijken de mogelijkheden tot beleidsmatige beïnvloeding van de demografische ontwikkeling beperkt.

12 CBS, *Nederland langs de Europese meetlat 2004*, Den Haag, 2004. Zie verder: Europese Commissie, *Labour market trends and characteristics of older workers*, in: Europese Commissie, *Employment in Europe 2003*, pp. 157-184 (paragraaf 5). Zie voor bijzonderheden over de demografische ontwikkelingen in de nieuwe Lidstaten het SER-advies *EU en vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002.

13 Zie voor een overzicht van de effectiviteit van pro-natalistisch beleid: Jonathan Grant et al., *Low fertility and population ageing: Causes, Consequences and Policy Options*, Rand Europe, Leiden 2004. Deze studie komt tot vijf conclusies: 1. Vervangingsmigratie is geen remedie tegen vergrijzing. 2. Het geboortecijfer is onder de juiste omstandigheden beleidsmatig te beïnvloeden. 3. Hiervoor bestaat echter geen standaardrecept. 4. Wat in het ene land werkt hoeft niet in het andere land te werken. 5. Pro-natalistisch beleid heeft pas op de lange termijn effect en is daarom politiek gezien minder aantrekkelijk.

14 Zie: SER-advies *EU en vergrijzing*, op.cit., p. 35.

3 Vergrijzing, toekomstig arbeidsaanbod en potentiële groei

3.1 Inleiding

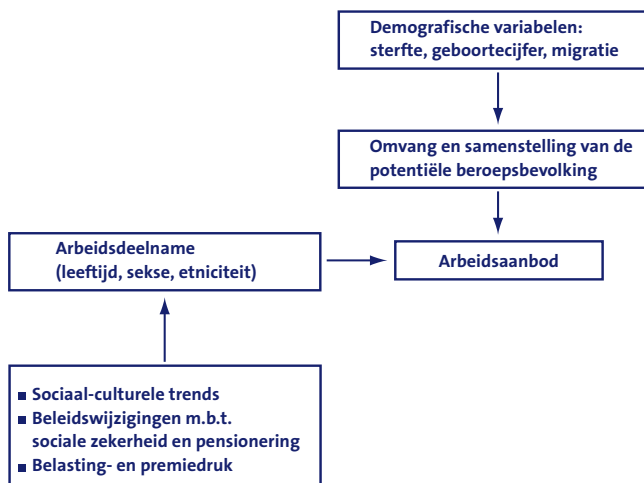
Deze paragraaf is gewijd aan de economische gevolgen van de in paragraaf 2 besproken trends. De nadruk ligt daarbij op de invloed van vergrijzing op de toekomstige ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Daarbij is ook de invloed van sociaal-culturele trends op de ontwikkeling van de arbeidsdeelname relevant. De ontwikkeling van het arbeidsaanbod bepaalt samen met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit de potentiële groeivoet van de economie. Deze vormt op zijn beurt het draagvlak voor de pensioen- en zorgarrangementen die voor ouderen van belang zijn.

De toekomstige ontwikkeling van het arbeidsaanbod wordt per definitie beïnvloed door enerzijds de omvang en samenstelling van de potentiële beroepsbevolking en anderzijds door de ontwikkeling van de arbeidsdeelname. De omvang en samenstelling van de potentiële beroepsbevolking – de bevolking tussen 20 en 65 jaar – worden bepaald door de demografische variabelen (het sterftecijfer, het geboortecijfer en de migratie). De bruto arbeidsdeelname geeft aan hoeveel procent van de potentiële beroepsbevolking ook daadwerkelijk beschikbaar is op de arbeidsmarkt (zie kader). De arbeidsdeelname verschilt per leeftijdscategorie, sekse en etniciteit. Naast de leeftijdsopbouw van de bevolking wordt de arbeidsdeelname bepaald door onder meer de volgende factoren:

- sociaal-culturele trends;
- beleidswijzigingen inzake sociale zekerheid en pensioen;
- de ontwikkeling van de belasting- en premiedruk.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod.

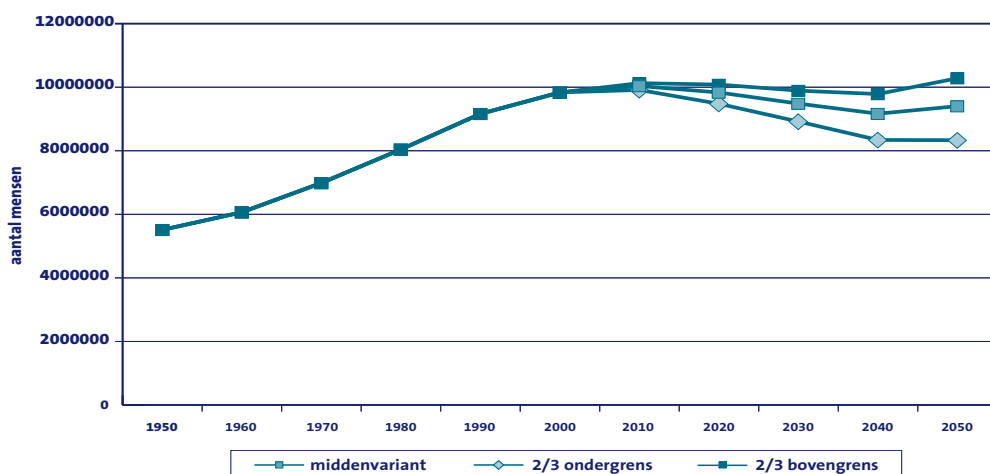
schema 3.1 Factoren die het arbeidsaanbod beïnvloeden.



3.2 Omvang en samenstelling potentiële beroepsbevolking

Door de afname van het geboortecijfer en de hogere levensverwachting vergrijst de bevolking (zie paragraaf 2.3). De omvang van de potentiële beroepsbevolking bereikt in 2010 het hoogtepunt. Daarna vindt een lichte daling plaats. Grafiek 3.1 laat zien dat dit tot een breuk leidt in de naoorlogse ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking.

grafiek 3.1 Bevolking tussen 20 en 65 (1950-2050)



Bron: Zie tabel 2.1. Vanaf 2003 zijn de cijfers gebaseerd op de bevolkingsprognose van het CBS. Naast de middenvariant is het prognose-interval vermeld waarvan is aangenomen dat de kans 2/3 is dat de toekomstige bevolkingsomvang hiertussen zal liggen.

Binnen de potentiële beroepsbevolking neemt de leeftijdsgroep van 50 tot 64 jaar relatief toe tot 2020. De leeftijdsgroep tussen 30 en 50 jaar neemt relatief af. Er is dus tot 2020 sprake van een vergrijzende beroepsbevolking (zie tabel 3.1). Daarna is er weer sprake van een lichte verjonging.

tabel 3.1 Leeftijdopbouw potentiële beroepsbevolking (in procenten 2003-2040)

	15-29 jarigen	30-49 jarigen	50-64 jarigen
2003	27	46	27
2010	27	43	30
2020	29	38	33
2030	29	40	31
2040	29	43	28

Bron: zie tabel 2.1

3.3 Ontwikkeling arbeidsdeelname

Inleiding

Voor de ontwikkeling van de arbeidsdeelname zijn onder meer de volgende factoren relevant:

- sociaal-culturele trends;
- beleidswijzigingen inzake sociale zekerheid en pensionering;
- de ontwikkeling van de belasting- en premiedruk.

In deze paragraaf staan de sociaal-culturele trends en de invloed van de leeftijdsopbouw van de bevolking centraal. Er wordt in eerste instantie van uitgegaan dat er geen toekomstige wijzigingen optreden in het beleid inzake sociale zekerheid en pensioen. Dit is weliswaar geen realistische vooronderstelling, maar ze is nodig om zicht te krijgen op de probleemdruk bij ongewijzigd beleid. Daarnaast wordt in eerste instantie uitgegaan van een constante belasting- en premiedruk (deze vooronderstelling wordt in paragraaf 3.4.3 losgelaten).

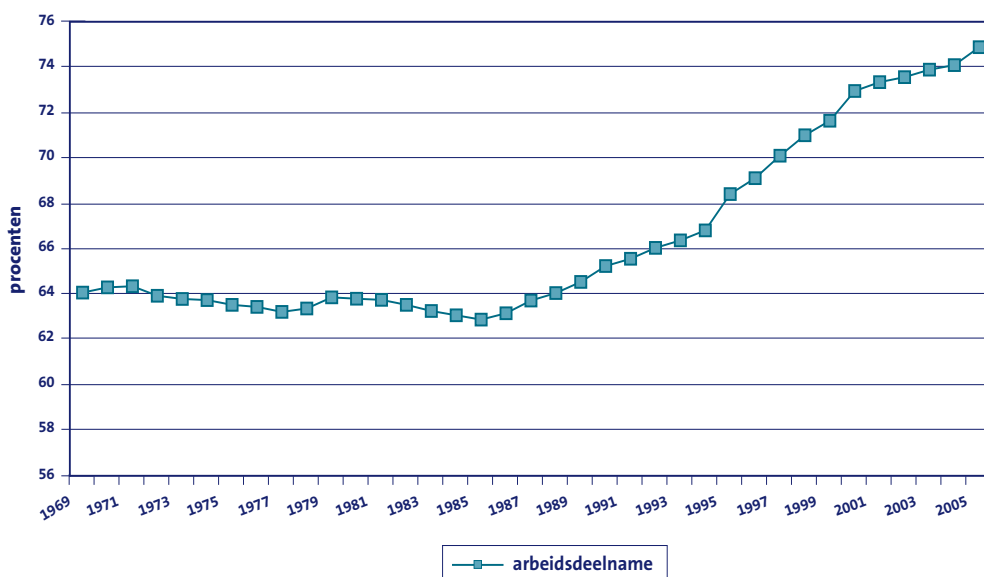
Sociaal-culturele trends en arbeidsdeelname

Bij de sociaal-culturele trends gaat het vooral om de gecombineerde invloed van de individualisering en het gestegen opleidingsniveau op de arbeidsdeelname van vrouwen. Vanaf de eerste helft van de jaren tachtig is de arbeidsdeelname van vrouwen fors gestegen onder invloed van deze factoren. Hierdoor is ook de totale arbeidsdeelname gestegen. Dit heeft geleid tot een breuk in de ontwikkeling van de arbeidsdeelname (zie grafiek 3.2).

De algemene verwachting is dat de trendmatige stijging van de arbeidsdeelname bij ongewijzigd beleid doorzet tot ongeveer 2020. Het niveau van de arbeidsdeelname van vrouwen bereikt dan bij ongewijzigd beleid een maximum en ligt dan (in personen gemeten) dichtbij het niveau van de hoge arbeidsdeelname van vrouwen in Zweden en de Verenigde Staten. Aangenomen is dat dit een bovengrens vormt.

De stijging van het opleidingsniveau leidt ook tot een hogere arbeidsdeelname van de tweede en de toekomstige derde generatie allochtonen in vergelijking met de gemiddeld lage arbeidsdeelname van de eerste generatie.

grafiek 3.2 Ontwikkeling van de arbeidsdeelname (1969-2005)



Bron: CPB.

Leeftijdsopbouw bevolking en arbeidsdeelname

De ontwikkeling van de arbeidsdeelname wordt naast sociaal-culturele trends ook beïnvloed door de leeftijdsopbouw van de bevolking. Het aandeel van de 50-64-jarigen in de potentiële beroepsbevolking neemt toe tot 2020 (zie tabel 3.1). Gegeven de lage arbeidsdeelname van deze leeftijdsgroep gaat bij ongewijzigd beleid hiervan een neerwaarts effect uit op de ontwikkeling van de arbeidsdeelname. De meeste prognoses veronderstellen overigens wel dat de arbeidsdeelname van oudere werknemers op basis van het ingezette beleid en de stijging van het opleidingsniveau zal toenemen ten opzichte van de huidige situatie.

Samenvatting toekomstige ontwikkeling arbeidsdeelname

Onderstaande tabel vat de kwalitatieve invloed van de sociaal-culturele trends en de arbeidsdeelname op de ontwikkeling van de totale arbeidsdeelname samen.

tabel 3.2 Kwalitatieve analyse toekomstige ontwikkeling arbeidsdeelname

	Invloed sociaal-culturele trends	Invloed leeftijdsopbouw bevolking	Ontwikkeling arbeidsdeelname
Tot 2020	+	-	+
Na 2020	0	0	0

Aangenomen is dat de negatieve invloed van de leeftijdsopbouw van de bevolking op de arbeidsdeelname meer dan gecompenseerd wordt door de positieve invloed van de sociaal-culturele trends. De CPB-studie *Ageing in the Netherlands* schat de invloed van de

leeftijdsopbouw op de arbeidsdeelname tot 2020 op - 4 procentpunten¹⁵. De positieve invloed van de sociaal-culturele trends op de arbeidsdeelname van vrouwen wordt geraamd op + 9 procentpunten. Hieruit resulteert een stijging van de totale arbeidsdeelname tot 2020 van 5 tot 6 procentpunten. Na 2020 blijft de arbeidsdeelname constant. De arbeidsdeelname heeft dan (in personen) het maximum bereikt en de leeftijdsopbouw van de potentiële beroepsbevolking verandert dan niet veel meer.

3.4 Toekomstige ontwikkeling arbeidsaanbod

3.4.1 Kwalitatief beeld

In de paragrafen 3.2 en 3.3 zijn drie breuken in de trendmatige ontwikkeling van het arbeidsaanbod aan de orde geweest. Dit zijn achtereenvolgens:

- de demografisch bepaalde stagnatie van de potentiële beroepsbevolking na 2010;
- de stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen in de jaren tachtig die vanaf 1985 tot een stijging van de totale arbeidsdeelname heeft geleid;
- de stagnatie van de arbeidsdeelname na 2020. Aangenomen wordt dat bij ongewijzigd beleid de arbeidsdeelname van vrouwen rond 2020 een maximum bereikt.

Op basis hiervan kan het volgende kwalitatieve beeld worden geschetst van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod (de resultante van de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking en de arbeidsdeelname).

De snelle groei van het arbeidsaanbod in de periode 1985-2010 was het gevolg van zowel de groei van de bevolking als de toename van de arbeidsdeelname. Deze groei komt na 2010 ten einde. De oorzaak hiervoor ligt vooral bij de afname van de groei van de potentiële beroepsbevolking (zie grafiek 3.1). Tussen 2010 en 2020 zal het arbeidsaanbod vanwege de veronderstelde trendmatige groei van de arbeidsdeelname (zie tabel 3.2) nog toenemen. Als na 2020 bij ongewijzigd beleid ook de arbeidsdeelname het maximum bereikt, stagneert de groei van het arbeidsaanbod. Tabel 3.3 vat een en ander samen.

tabel 3.3 Kwalitatieve analyse ontwikkeling arbeidsaanbod (1960-2040)

	Ontwikkeling potentiële beroepsbevolking	Ontwikkeling arbeidsdeelname	Ontwikkeling arbeidsaanbod
1960-1985	+	0	+
1985-2010	+	+	++
2010-2020	0	+	+
2020-2040	0	0	0

15 C. van Ewijk, B. Kuipers, M. van der Ven, E. Westerhout, *Ageing in the Netherlands*, CPB, Den Haag 2000, p. 49.

3.4.2 Scenario's ontwikkeling arbeidsaanbod

De voorspelling van de omvang en samenstelling van de potentiële beroepsbevolking in grafiek 3.1 en tabel 3.1 is gebaseerd op de bevolkingsprognose van het CBS (zie paragraaf 2.3). Een ander middel om het hoofd te bieden aan de grote mate van onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen vormt de scenario-aanpak. Scenario's kunnen worden omschreven als plausibele en consistente toekomstbeelden. Het doel is niet (zoals bij prognoses) om de toekomst te ramen op basis van de meest plausibele aannames, maar om een beeld te krijgen van alternatieve mogelijke ontwikkelingen. Elk scenario heeft in principe evenveel kans om de werkelijke ontwikkeling in de toekomst te beschrijven. Bij een prognose wordt daarentegen aangegeven wat de meest waarschijnlijke toekomst is.

In een recent rapport van het RIVM en het CBS, in samenwerking met het CPB, RPB, SCP en NIDI, worden vier demografische scenario's ontwikkeld¹⁶. Aan de hand van een aantal dominante ontwikkelingsrichtingen is beschreven hoe de omvang en structuur van de Nederlandse bevolking zullen veranderen volgens vier scenario's, te weten: *Global Economy*, *Strong Europe*, *Transatlantic Market* en *Regional Communities*. Deze vier scenario's geven aan hoe, uitgaande van bepaalde economische en sociaal-culturele ontwikkelingen, de drie componenten van bevolkingsgroei (vruchtbaarheid, sterfte en migratie) zich de komende vijftig jaar zullen ontwikkelen. Hierbij wordt een (wederzijdse) relatie gelegd tussen de determinanten van de demografische componenten en de economische en sociaal-culturele ontwikkelingen.

De uitwerking heeft geleid tot vier uiteenlopende demografische toekomstbeelden van Nederland. In het scenario met de hoogste bevolkingsgroei (*Global Economy*) stijgt de potentiële beroepsbevolking – de bevolking tussen 20-64 jaar – van 9,9 miljoen naar 10,5 miljoen in 2040, met name als gevolg van hogere vruchtbaarheid en hoge migratie. Deze componenten zijn juist het laagst in het *Regional Communities*-scenario, hetgeen resulteert in een potentiële beroepsbevolking in 2040 van 8,6 miljoen¹⁷. In alle scenario's is er sprake van een doorzettend proces van vergrijzing.

Deze bevolkingsscenario's zijn in de recente CPB-studie over de ontwikkeling van het arbeidsaanbod gecombineerd met verschillende scenario's voor de arbeidsdeelname¹⁸. De verschillen hebben betrekking op de veronderstelde groei van de arbeidsdeelname van vrouwen en van migranten. In het *Regional Communities*-scenario blijft de arbeidsparticipatie door lagere productiviteitsgroei en lage lonen en door tekortschietende kinderopvang achter bij de drie andere scenario's. De arbeidsparticipatie van migranten is door

16 RIVM en CBS (i.s.m. andere instituten), *Lange-termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*, Bilthoven 2004.

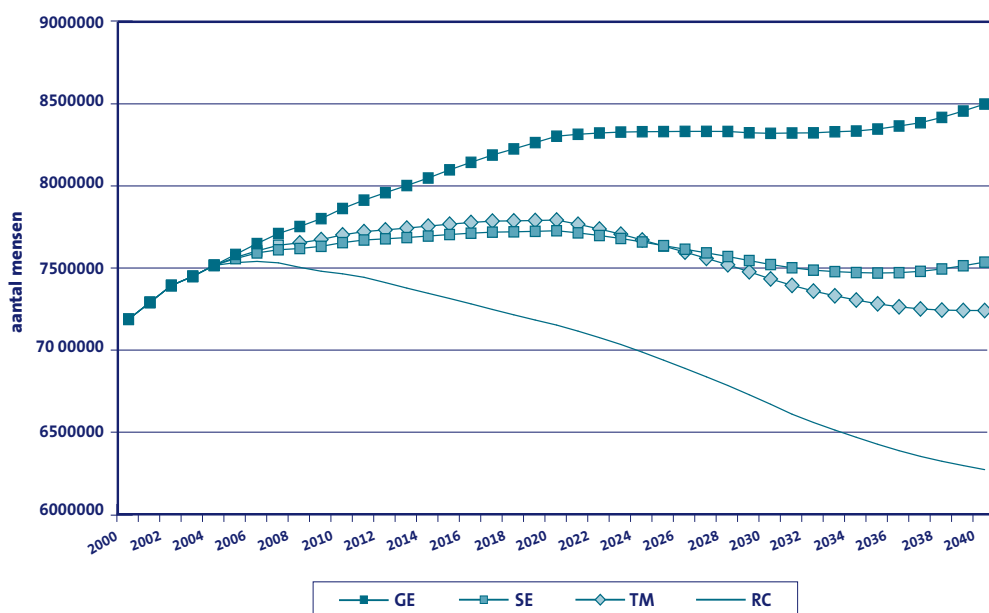
17 Zie: Roodenburg en Van Vuuren, op.cit. De omvang van de potentiële beroepsbevolking in het meest optimistische *Global Economy*-scenario komt ongeveer overeen met de bovengrens van het prognose-interval in grafiek 3.1. De omvang van de potentiële beroepsbevolking in het meest pessimistische *Regional Communities*-scenario correspondeert ongeveer met de ondergrens van dit prognose-interval. De andere twee scenario's vallen binnen het prognose-interval.

18 Roodenburg en Van Vuren, op.cit., pp. 15-25.

selectieve migratie het hoogst in het *Global Economy*-scenario en in het *Transatlantic Market*-scenario.

Grafiek 3.3 toont de ontwikkeling van het arbeidsaanbod volgens de vier scenario's. Met uitzondering van het *Regional Communities*-scenario, waarin het arbeidsaanbod al vóór 2010 krimpt, komt het kwalitatieve beeld overeen met de hierboven geschetste ontwikkeling van het arbeidsaanbod: na 2020 vlakt de groei van het arbeidsaanbod af. In het *Global Economy*-scenario is daarna nog steeds sprake van positieve groei. Zowel in het *Strong Europe*-scenario en in het *Transatlantic Market*-scenario neemt het arbeidsaanbod iets af na 2020 (zie ook tabel 3.4 in paragraaf 3.5).

grafiek 3.3 Ontwikkeling van het arbeidsaanbod (20-64 jaar) volgens verschillende scenario's van het CPB (2000-2040)



Toelichting: GE = *Global Economy*; SE = *Strong Europe*; TM = *Transatlantic Market*; RC = *Regional Communities*
Bron: CPB.

3.4.3 Berekeningen met een endogeen arbeidsaanbod

Voor de inschatting van de ontwikkeling van de arbeidsdeelname is relevant of al dan niet rekening wordt gehouden met de financiële consequenties van het beroep op de collectieve regelingen. De CPB-studie *Ageing in the Netherlands* veronderstelt dat de premiedruk constant blijft, zodat het toenemende beroep op collectieve regelingen tot een hogere overheidsschuld leidt (zie kader *De veronderstelling van ongewijzigd beleid* in paragraaf 5.2.2). Vanwege de constante premiedruk is er geen directe terugkoppeling naar het arbeidsaanbod. Het arbeidsaanbod wordt in de berekeningen van de basisprojectie van ongewijzigd beleid dan ook exogeen verondersteld.

Het model van OCFEB voor de berekening van de gevolgen van vergrijzing voor de economische ontwikkeling in Nederland (zie kader) bevat wel een terugkoppeling van de finan-

ciële consequenties van het beroep op de collectieve regelingen naar het arbeidsaanbod¹⁹. Verondersteld is dat, gegeven het tijdpad van de overheidsschuld, het tarief van de inkomstenbelasting wordt gebruikt voor het sluiten van de overheidsrekening. De oplopende vergrijzingslasten uiten zich hier dus in een bepaald tijdpad voor het tarief van de inkomstenbelasting. Dit heeft consequenties voor de nu endogene ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Een en ander leidt ertoe dat in de basisprojectie de arbeidsaanbodontwikkeling wezenlijk lager uitkomt dan in de berekeningen met een exogeen arbeidsaanbod die ten grondslag liggen aan *Ageing in the Netherlands*²⁰.

OCFEB-model en veronderstellingen

Het vergrijzingsmodel van het onderzoekscentrum voor economisch beleid (OCFEB) aan de Erasmus Universiteit behoort tot de dynamisch algemene evenwichtsmodellen met overlappende generaties. Er is sprake van een expliciete modellering van gedragseffecten van bedrijven en huishoudens die tot een terugkoppeling van de financiële consequenties van de vergrijzing naar de arbeidsdeelname en daarmee het economische draagvlak leiden. De loonontwikkeling wordt bepaald door de situatie op de arbeidsmarkt en is dus een endogene variabele. In het model dat ten grondslag ligt aan *Ageing in the Netherlands* is verondersteld dat de belastingen en premies constant blijven en de AOW- en zorguitgaven gefinancierd worden door middel van schuldcreatie. De prikkels voor gedragsreacties blijven hierdoor beperkt. In het OCFEB-model is de schuldquote van de overheid constant en moeten de hogere vergrijzingsuitgaven middels hogere belastingen worden gefinancierd. Deze hogere belastingen leiden via een hogere wig tot een lager arbeidsaanbod. Een en ander leidt ertoe dat het profiel van inkomsten en uitgaven van een individu over zijn of haar levensloop endogeen is bepaald. Dit profiel wordt dus niet constant verondersteld zoals in de generatierekeningen van *Ageing in the Netherlands* op basis waarvan door middel van extrapolatie van de verandering in de bevolkingsstructuur de verandering van de totale vergrijzing-gerelateerde inkomsten en uitgaven is bepaald. Wat de ontwikkeling van de AOW-uitgaven betreft wordt uitgegaan van de koppeling tussen de netto-uitkeringen aan het nettoloon. Aangenomen is dat de zorgconsumptie stijgt met veroudering.

- Bron: Bettendorf et al., op.cit., pp. 3-13.

19 L.H.J. Bettendorf, A.L. Bovenberg en D.P. Broer, *De gevolgen van vergrijzing voor de economische ontwikkeling in Nederland*, OCFEB, Rotterdam 2000; T. Knaap, A.L. Bovenberg, L.H.J. Bettendorf en D.P. Broer, *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, OCFEB, Rotterdam, mei 2003, p. 47.

20 Zie Knaap et al., op.cit., p. 20.

3.5 Arbeidsaanbod, arbeidsproductiviteitsontwikkeling en potentiële groei

Uit paragraaf 3.4 komt naar voren dat na 2020 het arbeidsaanbod nauwelijks meer zal toenemen. Bij ongewijzigd beleid zal de bijdrage van de groei van het arbeidsaanbod aan de toekomstige potentiële economische groei dus verminderen. Bijgevolg zal de potentiële economische groei steeds meer moeten steunen op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. De potentiële groei is van belang omdat zonder een sterke aanbodzijde van de economie de naar verwachting groeiende koopkrachtige vraag van ouderen die mogelijk wordt gemaakt door goede pensioenvoorzieningen, kan resulteren in inflatie²¹.

Verhoging van de productiviteitsgroei is ook nodig met het oog op het realiseren van voldoende rendement op de pensioenbesparingen.

Sinds midden jaren tachtig is het groeitempo van de arbeidsproductiviteitsgroei laag, zowel in historisch als internationaal opzicht²². Dit is mede het gevolg van de loonmatiging die verder herstel van de economie en de zeer snelle groei van het arbeidsaanbod in de jaren negentig mogelijk maakte. De loonmatiging heeft geleid tot minder inzet van kapitaal per werkende. In de jaren zeventig leidden hoge loonstijgingen juist tot meer inzet van kapitaal ten opzichte van arbeid waardoor de arbeidsproductiviteitsgroei tijdelijk versnelde. Vanwege de afname van groei van het arbeidsaanbod mag verwacht worden dat de kapitaal-arbeidverhouding weer zal stijgen. Ook zijn er op het terrein van ICT nog belangrijke inhaalmogelijkheden voor de Nederlandse economie. Op grond hiervan mag verwacht worden dat het lage groeitempo van de arbeidsproductiviteit zich niet zal voortzetten. Er mag echter niet zomaar van uit worden gegaan dat de invloed van het geringe arbeidsaanbod op de potentiële economische groei zal worden gecompenseerd door een structureel hogere groei van de arbeidsproductiviteit. Dit blijkt ook uit de scenario-analyse van het CPB (zie tabel 3.4).

tabel 3.4 Arbeidsaanbod, arbeidsproductiviteit en potentiële economische groei in de verschillende scenario's van het CPB

		RC		SE		TM		GE	
	1980-2001	2002-20	2021-40	2002-20	2021-40	2002-20	2021-40	2002-20	2021-40
Arbeidsaanbod	1,3	0	-0,9	0,6	-0,2	0,6	-0,6	1,2	0,3
Arbeidsproductiviteit	1,3	1,3	1,1	1,6	1,4	1,9	1,9	2,1	2,1
Potentiële groei	2,6	1,3	0,2	2,2	1,2	2,5	1,3	3,3	2,4

RC = *Regional Communities*; SE = *Strong Europe*; TM = *Transatlantic Market*; GE = *Global Economy*. Potentiële groei = rij 1 + rij 2.
Bron: Free Huizinga en Bert Smid, *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, CPB, Den Haag 2004, pp. 50-51; 84-87.

- 21 Zie A.H.J. Kolnaar, *Vergrijzing en Staatsschuld*, *Maandschrift Economie*, 2002, jrg. 66; zie ook: A.L. Bovenberg, *vergrijzing en menselijk kapitaal*, in: R.H.J. Gradus, J.J.M. Kremers, J. van Sinderen (red.), *Nederland Kennisland?*, Groningen 2001, pp. 142-143.
- 22 Het volgende is met name gebaseerd op: Free Huizinga en Bert Smid, *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, op.cit., pp. 56-57.

In alle scenario's zal de potentiële economische groei na 2020 afnemen. In het meest pessimistische scenario *Regional Communities* (RC) zal de potentiële groei zelfs stagneren. In dit scenario blijft de arbeidsproductiviteit door onvoldoende innovaties zeer laag. Alleen in het optimistische scenario *Global Economy* (GE) blijft de potentiële groei ook na 2021 op het niveau van het verleden. In dit scenario zorgen de toename van de marktomvang en de internationale handel voor een versnelling van de productiviteitsontwikkeling ten opzichte van de periode 1980-2001.

Ondanks de afname van de potentiële economische groei die in de meeste scenario's plaatsvindt, blijft de welvaartsontwikkeling positief. Zelfs in het pessimistische RC-scenario stijgt het bbp per hoofd tussen 2001 en 2040 nog met 30 procent. Deze welvaartsontwikkeling kan relevant zijn voor de inschatting en beoordeling van de verdeling van de lasten van de vergrijzing. Dit komt in paragraaf 8 aan de orde.

Het is niet zonder meer mogelijk om voor een van de scenario's – bijvoorbeeld dat met de hoogste potentiële economische groei – te kiezen. Bovendien dienen bij de beoordeling van de verschillende scenario's ook andere aspecten dan de economische groei in beschouwing te worden genomen, zoals de effecten op inkomensongelijkheid en milieu-effecten²³.

3.6 Naar een structurele krapte op de arbeidsmarkt?

De vraag wordt wel opgeworpen of er in verband met de afnemende groei van het arbeidsaanbod op de lange termijn structurele tekorten op de arbeidsmarkt te verwachten zijn.

Het CBS heeft in 2001 verkennende berekeningen gemaakt om een indicatie te krijgen van de structurele krapte op de arbeidsmarkt²⁴. De te verwachten ontwikkeling van de *vraag naar arbeid* is gebaseerd op drie vroegere economische scenario's van het CPB²⁵. Daarbij is de actuele vraag naar arbeid (werkzame beroepsbevolking plus vacatures) in 1999 als uitgangswaarde genomen en is de jaarlijkse procentuele mutatie van de werkgelegenheid bij bedrijven volgens de CPB-scenario's hierop toegepast. Voor de verwachte ontwikkeling van het *arbeidsaanbod* is zowel gekeken naar de participatiecijfers van de CPB-scenario's als naar de twee bevolkings- en arbeidsaanbodscenario's van Eurostat²⁶.

23 Zie bijv. Huizinga en Smid, op.cit., pp. 36-37.

24 Zie hiervoor: A. de Jong, H. Nicolaas en A. Sprangers, Bevolkingsprognose 2000-2050: kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht?, in: CBS, *Maandstatistiek bevolking* 2001/03. Het doel van deze verkennende CBS-berekeningen was te bezien in hoeverre de eventuele structurele tekorten op de arbeidsmarkt mogelijk op termijn zouden kunnen leiden tot een stijging van het aantal arbeidsmigranten. Dit was weer van belang voor de update van de CBS-bevolkingsprognose.

25 Het betreft de scenario's in de gezamenlijke langetermijnstudie van CBS en CPB uit 1997, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*. In deze studie is de relatie tussen demografie en economie in langetermijnperspectief uitgewerkt in de vorm van een drietal scenario's tot 2020: Divided Europe (DE), Global Competition (GC) en European Coordination (EC).

26 Het *Baseline*-scenario van Eurostat beoogt de meest waarschijnlijke ontwikkeling van het aanbod van arbeid te schetsen (het gaat uit van voortzetting van de huidige trend). Het hoge scenario gaat uit van een snellere groei van de arbeidsparticipatie.

Uit deze berekeningen komt naar voren dat “het naar verwachting op termijn niet mogelijk is om aan de stijging van de vraag te voldoen indien de arbeidsparticipatie stijgt volgens de meest plausibele scenario's (*Baseline* van Eurostat en *Global Competition* en *European Coordination* van het CPB). Slechts bij een veel sterkere stijging van de arbeidsparticipatie dan in het verleden is waargenomen (volgens het hoge scenario van Eurostat) is het mogelijk het aanbod bij de vraag aan te laten sluiten”.

Het CBS tekent hierbij aan dat het zeer onzeker is hoe de vraag naar arbeid zich op termijn gaat ontwikkelen. Evenwichtsherstellende mechanismen kunnen hierbij een grote rol spelen (het CBS noemt in dat verband de stijging van de lonen en de substitutie van arbeid door kapitaal als gevolg hiervan). Bij de berekeningen heeft het CBS geen rekening gehouden met dergelijke mechanismen.

In dat verband wordt wel gesteld dat de zorg over de gevolgen van vergrijzing voor de arbeidsmarkt niet terecht is omdat deze visie onvoldoende rekening houdt met de evenwichtsherstellende werking van de arbeidsmarkt: over een wat langere periode (tot 2040) zal de werkgelegenheid zich altijd richten naar het aantal beschikbare arbeidskrachten. Daarom vormt de vergrijzing geen extra reden om te kijken naar knelpunten op de arbeidsmarkt ²⁷.

27 Zie hiervoor: C. van Ewijk, Maastricht voorbij. Economische aspecten van vergrijzing in Europa, in: C. van Ewijk et al., *Vergrijzing als uitdaging. Kansen en bedreigingen van een vergrijzende Europese bevolking*, SMO, Den Haag 2003, pp. 7-19.

4 Arbeidsdeelname en arbeidsmarktpositie ouderen

4.1 Recente ontwikkeling arbeidsdeelname

Arbeidsdeelname algemeen

De netto-arbeidsparticipatie voor de leeftijdsgroep 15 tot 65 jaar is in de periode 1993-2003 met 10 procentpunten gestegen van 64 naar 74 procent. De arbeidsdeelname van mannen neemt in deze periode met 6 procentpunten toe (van 75 naar 81 procent). De stijging komt dus voor een belangrijk deel op het conto van vrouwen; onder hen is de arbeidsdeelname met 14 procentpunten sterk gestegen (van 52 naar 66 procent)²⁸.

Het gaat daarbij bijna volledig om een toename van deeltijdwerk. Het aantal vrouwen dat werkt in een baan van 12-34 uur per week is in de periode 1990-2003 verdubbeld, van circa 1 miljoen naar bijna 2 miljoen. Het aantal in voltijd werkende vrouwen is in dezelfde periode nauwelijks toegenomen²⁹.

Vergeleken met andere landen laat ook de netto-arbeidsdeelname in Nederland een forse stijging zien. In 1993 ligt de arbeidsdeelname al boven de gemiddelde arbeidsdeelname in de EU (60 procent); in 2003 is deze tot ver boven het EU-gemiddelde (van 64 procent) gestegen³⁰.

Arbeidsdeelname in voltijdeenheden

De netto-arbeidsdeelname laat ook in voltijdeenheden een stijging zien: van 52 procent in 1993 naar 57 procent in 2003. De netto-arbeidsdeelname in voltijdeenheden is nog wel lager dan het EU-gemiddelde (59 procent). Uitsplitsing naar geslacht laat zien dat in Nederland bij de mannen de netto-arbeidsdeelname in voltijdeenheden met 73 procent tot de hoogste in Europa behoort en dan ook boven het EU-gemiddelde (van 71 procent) ligt. Bij vrouwen is weliswaar sprake van een sterke stijging (van 34 procent in 1993 naar 42 procent in 2003), maar de netto-arbeidsparticipatie in voltijdeenheden van vrouwen blijft 5 procentpunten achter bij het EU-gemiddelde (van 47 procent).

Arbeidsdeelname ouderen

Ook de netto-arbeidsdeelname van ouderen (in de leeftijd van 55-64 jaar) laat een forse stijging zien: van 29 procent in 1993 naar 45 procent in 2003. De arbeidsdeelname van vrouwen in deze leeftijdscategorie is zelfs bijna verdubbeld (van 17 procent naar 32 pro-

28 Europese Commissie, *Employment in Europe 2004* (statistical annex), p. 255. De participatiegraad is gedefinieerd als de werkzame beroepsbevolking (in personen) in procenten van de bevolking (netto-participatiegraad) in de leeftijd van 15-64 jaar. In deze paragraaf is gebruik gemaakt van Europese cijfers. Hiervoor is gekozen omdat ook de Lissabon-doelstellingen voor arbeidsdeelname op basis van de Europese definities van arbeidsparticipatie zijn geformuleerd (Eurostat) en ook het kabinet deze cijfers hanteert (zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 760 nr. 10). In de Europese definities tellen ook de banen tussen 1 en 12 uur mee voor de bepaling van de participatiegraad. Dit is in de Nederlandse definities (CBS) niet het geval. Als gevolg daarvan vallen de 'Europese' cijfers hoger uit dan de cijfers die volgens de Nederlandse definities tot stand komen.

Waar wordt verwezen naar Europese gemiddelden is het gemiddelde van de EU(15) bedoeld.

29 J. van der Valk en A. Boelens, Vrouwen op de arbeidsmarkt, in: CBS, *Sociaal-economische trends*, 2004, 3^e kwartaal, pp. 19-25.

30 Europese Commissie, *Employment in Europe 2004* (statistical annex), p. 238 en p. 255.

cent). De arbeidsdeelname van oudere mannen is eveneens sterk toegenomen (van 41 procent naar 57 procent)³¹.

De Nederlandse arbeidsdeelname van ouderen ligt boven de gemiddelde arbeidsdeelname van de EU van 42 procent. De arbeidsdeelname van mannen ligt ver boven het EU-gemiddelde (van 52 procent), de arbeidsdeelname van oudere vrouwen ligt op het EU-gemiddelde (32 procent).

Uitsplitsing naar subcategorie (volgens CBS-cijfers) levert het volgende beeld op. In de categorie 50-54 jaar is de arbeidsdeelname met 73 procent nog hoger dan de gemiddelde arbeidsdeelname. De daling treedt op vanaf de categorie 55-59 jaar (met een gemiddelde netto-arbidsdeelname van 56 procent). In de categorie 60 tot 65 jaar is de netto arbeidsdeelname afgenomen tot 19 procent (zie ook tabel 4.1).

tabel 4.1 Arbeidsdeelname ouderen naar leeftijd en geslacht

	1993	2003
Totaal		
15-64	57	65
50-54	56	70
55-59	38	53
60-64	11	19
Mannen		
15-64	71	75
50-54	79	86
55-59	57	72
60-64	18	27
Vrouwen		
15-64	42	55
50-54	32	54
55-59	18	34
60-64	4	11

Bron: CBS.

Bij oudere vrouwen zijn de deelnamepercentages ondanks een forse toename nog steeds laag. Van de groep 55-59-jarige vrouwen had 34 procent in 2003 een baan, van de groep 60-64 jaar was dit slechts 11 procent. Bij mannen was dit respectievelijk 72 en 27 procent.

Lissabon-doelstellingen arbeidsdeelname

Volgens de Europese *Lissabon-doelstellingen* moet de totale arbeidsparticipatie in 2010 zijn toegenomen tot 70 procent, waarbij de participatie van vrouwen tot 60 procent en de participatie van ouderen (55-64-jarigen) tot 50 procent moet zijn gestegen.

31 Europese Commissie, *Employment in Europe 2004* (statistical annex), p. 255.

Vastgesteld kan worden dat deze doelstellingen in 2003 werden gehaald wat de algemene participatiegraad en de arbeidsdeelname van vrouwen betreft. De arbeidsdeelname van ouderen blijft vooralsnog achter (zie tabel 4.2).

tabel 4.2 Voortgang op de Lissabon-doelstellingen

Arbeidsparticipatie	1993	2003	Doelstelling (2010)
Totaal	64	74	70
Vrouwen	52	66	60
Ouderen (55-64-jarigen)	29	45	50

Bron: Europese Commissie, *Employment in Europe 2004* (statistical annex), p. 255.

De hiervoor geschetste sterke stijging van de arbeidsdeelname van ouderen in het afgelopen decennium leidt al gauw tot de verwachting dat de Lissabon-doelstelling van een arbeidsdeelname van 50 procent in 2010 'vanzelf' zal worden gehaald. Daarbij moet echter worden bedacht dat de naoorlogse geboortegolf de komende jaren de leeftijd van 60 jaar gaat passeren, hetgeen tot een terugval in de gemiddelde arbeidsdeelname kan leiden³².

4.2 Vergrijzing bedrijfstakken en vervangingsvraag

Met de vergrijzing is ook het aandeel van oudere werknemers in de werkgelegenheid gegroeid. In 1995 was ruim 5 procent van de banen in Nederland bezet door oudere werknemers (personen tussen de 55 en 65 jaar). Dit groeide gestaag tot 9 procent in 2002³³.

De RWI heeft laten onderzoeken in welke segmenten van de arbeidsmarkt de vervangingsvraag als gevolg van het uitstromen van de babyboomgeneratie vanaf 2006 tot problemen zal kunnen leiden³⁴. Gekeken is naar de vervangingsvraagontwikkeling in 2006 en 2007. Uit de analyse komt naar voren dat de vervangingsvraag in totaliteit in 2006 en in 2007 nauwelijks groter zal zijn dan nu (3,2% in plaats van 3%)³⁵.

Binnen sectoren kan de vervangingsvraag per functiesoort sterk verschillen. Daardoor wordt binnen een sector een grote vraag op sommige onderdelen uitgevlakt door een geringe vraag op andere. Alleen overheid en onderwijs en in iets mindere mate de kwartaire diensten springen eruit. Zij kennen een duidelijk boven het gemiddelde lig-

32 Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 760 nr. 10, pp. 6-7.

33 C. Melser, Welke bedrijfstakken vergrijzen?, *CBS webmagazine*, 2004, 3^e kwartaal. J. van der Zwan, Ruim half miljoen 55-plussers heeft baan, *CBS Webmagazine*, 25 februari 2002.

34 RWI, *Vergrijzing en vervanging*, 2004. Onder vervangingsvraag wordt de vraag naar arbeidskrachten verstaan die ontstaat doordat mensen zich van de arbeidsmarkt terugtrekken.

35 ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, Maastricht 2003. Hierbij dient aangetekend te worden dat het beeld wellicht een iets te sterke vervangingsvraag te zien zal geven doordat de participatie van ouderen aan verandering onderhevig is. Zo kan de verhoging van de gemiddelde uittredeleeftijd, spontaan en door beleid veroorzaakt, ertoe leiden dat de vervangingsvraag over de hele linie gaat afnemen of op een later tijdstip dan voorzien gaat pieken of dat de knelpunten zullen afnemen.

gende vervangingsvraag. Ook sectoren als de zakelijke dienstverlening, transport en communicatie en landbouw zullen naar verwachting een grote vervangingsvraag kennen.

Een grote vervangingsvraag gaat niet overal samen met grote knelpunten bij de vervulling van vacatures. Dit hangt af van de ontwikkeling van het beschikbare arbeidsaanbod en van de uitbreidingsvraag. Zo hoeft er geen sprake te zijn van arbeidsmarktknelpunten wanneer een hoge vervangingsvraag zich voordoet in krimpende marktsegmenten met overschotten van arbeidsaanbod.

In de meeste sectoren met een grote vervangingsvraag worden relatief weinig knelpunten verwacht. Uitzonderingen zijn overheid en onderwijs³⁶, kwartaire diensten en chemie, waar een grote vervangingsvraag samengaat met grote knelpunten (zie tabel 4.3).

tabel 4.3 Knelpunten en vervangingsvraag

	Relatief veel knelpunten	Relatief weinig knelpunten
Relatief grote vervangingsvraag	– Overheid – Onderwijs – Kwartaire diensten – Chemie	– Horeca – Zakelijke dienstverlening – Transport en communicatie – Voedingsindustrie – Landbouw en visserij
Relatief kleine vervangingsvraag	– Energie – Metalectro	– Bank- en verzekeringswezen – Handel en reparatie – Bouw en onroerend goed – Overige industrie

Bron: RWI, *Vergrijzing en vervanging*, 2004, p. 7.

Naar *beroepsgroep* bezien loopt de vervangingsvraag vooral sterk op bij leraren in het basis-onderwijs en het voortgezet onderwijs (eerstegraads docenten) en bij een aantal andere beroepen voor hoger opgeleiden, maar ook bij productiepersoneel.

Er kunnen verder knelpunten verwacht worden voor vrijwel alle beroepen voor *hoger opgeleiden*, ongeacht de omvang van de vervangingsvraag. Naast de vervangingsvraag spelen namelijk ook substitutie en uitbreidingsvraag een rol, alsmede de omvang van het nieuwe aanbod.

Van de totale werkzame beroepsbevolking in Nederland is 18 procent werkzaam in een beroep waarin een grote vervangingsvraag gepaard gaat met grote knelpunten. Een veel groter deel van de arbeidsmarkt wordt echter gekenmerkt door een grote vervangingsvraag en desalniettemin weinig knelpunten. Dit komt doordat het vaak gaat om beroepen die worden uitgeoefend in oudere, uit Nederland verdwijnende industrieën.

³⁶ De grote vervangingsvraag in het openbaar bestuur is volgens het CBS toe te schrijven aan een grote instroom van jongeren in de jaren 70 en een achterblijvende instroom na 1982. Binnen het openbaar bestuur nemen de gemeenten een bijzondere plaats in.

Meer dan 70 procent van de vervangingsvraag vindt plaats in beroepen waarvoor de knelpunten klein zijn of waarin, met andere woorden, er nog voldoende aanbod van personeel is om in die vraag te voorzien. 30 procent van de vervangingsvraag zal dus zitten in segmenten met knelpunten in de vacaturevervulling.

Ten slotte geeft de RWI een indicatie van de ontwikkelingen na 2007 aan de hand van gegevens over de samenstelling van de beroepsbevolking naar leeftijd. De RWI gaat daarbij uit van de veronderstelling (gebaseerd op ROA-analyses) dat arbeidsmarktveranderingen in de tijd vooral demografische oorzaken hebben.

In het voorjaar van 2005 zal het ROA komen met een scenariostudie die verder vooruitkijkt³⁷.

4.3 Vergroting arbeidsdeelname ouderen

4.3.1 Relevante factoren arbeidsdeelname ouderen

Factoren die van invloed zijn op de arbeidsdeelname van oudere werknemers kunnen worden onderscheiden in factoren aan de aanbodzijde (het arbeidsaanbod van oudere werknemers) en factoren aan de vraagzijde (de vraag naar oudere werknemers).

Factoren aanbodzijde

De beschikbaarheid van oudere werknemers voor de arbeidsmarkt (de aanbodzijde) is afhankelijk van diverse factoren, zoals³⁸:

- Individuele factoren en persoonskenmerken, zoals gezondheid en huishoudenssamenstelling. Ook blijkt dat laagopgeleide werknemers eerder uittreden dan hoger opgeleiden.
- Werkgerelateerde factoren, bijvoorbeeld de positie in de werkkring, werktempo of werkbeleving (waaronder werkstress). Ook de opstelling van de leidinggevende speelt een rol³⁹.
- Het participatiebeleid, waaronder de aanwezigheid en de inrichting van uittrederegelingen en de hoogte van de financiële prikkels om langer te blijven doorwerken (incentivestructuur) (zie kader).

Al deze factoren zijn van invloed op de beslissing van de werknemer om al dan niet vroegtijdig te stoppen met werken. Gesteld kan worden dat de eerste twee genoemde factoren relevanter zijn naarmate werknemers ook daadwerkelijk de financiële mogelijkheid of keuze hebben om vóór de pensioengerechtigde leeftijd te stoppen met werken.

37 Deze scenariostudie zal gebaseerd zijn op de vier te verschijnen CPB-langetermijnsscenario's van de Nederlandse economie.

38 Op basis van: SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, 1999, publicatienr. 99/18.

39 P. Leisink, J. Thijssen en E. Walter, *Langer doorwerken met beleid. De praktijk van ouderenbeleid in arbeidsorganisaties*, Utrecht 2004. Zie voor een analyse van de totstandkoming van de keuzes van oudere werknemers: Henkens en Van Solinge, *Het eindspel. Werknemers, hun partners en leidinggevendenden over uittreden uit het arbeidsproces*, Assen 2003. Uit deze studie komt ook naar voren dat de houding van de leidinggevende een belangrijke factor is. Zo blijkt dat een derde van de ouderen best een jaar door zou willen werken als de leidinggevende daarom zou verzoeken.

De relevantie van vroegpensioen- en socialezekerheidsregelingen

Tal van studies tonen aan dat er een duidelijke relatie is tussen de arbeidsparticipatie van ouderen en de toegankelijkheid en de aantrekkelijkheid van regelingen om vervroegd te stoppen met werken*. Het gaat daarbij zowel om (vroeg)pensioenregelingen als om sociale zekerheidsregelingen.

Zo blijkt uit recent internationaal-vergelijkend onderzoek naar de effecten van de inrichting van pensioen- en socialezekerheidsstelsels op de arbeidsparticipatie van ouderen dat oudere werknemers de arbeidsmarkt vervroegd verlaten daar waar (als gevolg van vervroegde uittredingsregelingen) langer doorwerken niet meer loont, namelijk in het geval er sprake is van een hoge impliciete belasting die werknemers betalen als zij langer doorwerken**.

Daarnaast zijn in algemene zin ook de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van andere uittredingsmogelijkheden (socialezekerheidsregelingen, zoals werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen) van invloed op de arbeidsparticipatie van ouderen. In landen waar deze uittredroutes zowel financieel aantrekkelijk als eenvoudig toegankelijk zijn is de arbeidsparticipatie laag. Als aan één van beide condities niet is voldaan, is de arbeidsparticipatie aanmerkelijk hoger.

De combinatie van een lagere impliciete belastingvoet en het minder toegankelijk en aantrekkelijk maken van alternatieve uittredingsroutes kan de arbeidsdeelname verhogen.

* Zie bijvoorbeeld: J.H.M. Nelissen, *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen. Het effect van wijzigingen in vervroegde uittredingsregelingen op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers*, CentER Applied Research, 2001; D. Fouarge et al., *To retire or to continue working? An analysis of the early retirement behaviour of Dutch workers*, OSA/CBS, 2004;

** I. Groot en A. Heyma, *Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding*. Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam 2004.

Verandering van de vormgeving van het pensioen- en sociale zekerheidstelsel draagt dus op zichzelf bij aan een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. Langer doorwerken wordt daardoor financieel meer noodzakelijk of lucratiever.

Factoren vraagzijde

Wat de *vraagzijde* betreft gaat het om de factoren die voor werkgevers van belang zijn om een werknemer in dienst te nemen of te houden. Daarbij speelt onder meer de kosten-baten-afweging een rol, dat wil zeggen de afweging tussen de kosten van lonen en andere arbeidsvoorwaarden (waaronder pensioenen) enerzijds en de productiviteit van werknemers anderzijds. Naast de feitelijke omstandigheden spelen vaak ook percepties of vooroordelen over oudere werknemers mee (de beeldvorming)⁴⁰.

40 Zie hiervoor: P. Visser, K. Henkens, J. Schippers, *Beeldvorming en stereotypering over oudere werknemers*, in: R. Muffels en J. Schippers, *De organisatie en de oudere werknemer*, Bussum 2003, pp. 53-72.

4.3.2 Recente beleidsmaatregelen en -voornemens

Zoals gezegd is de arbeidsdeelname van ouderen in het afgelopen decennium sterk toegenomen. Dit is vooral het gevolg geweest van de omzetting van VUT-regelingen naar prepensioenregelingen⁴¹. CPB-onderzoek laat zien dat deze overgang een belangrijk effect heeft op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers⁴². Ook kan worden gewezen op de beperktere toegankelijkheid van arbeidsongeschiktheidsregelingen (onder andere door de Wet Verbetering Poortwachter). Daardoor fungeren de prepensioenregeling en arbeidsongeschiktheidsregeling in mindere mate als communicerende vaten voor uittreding⁴³.

Het kabinet heeft recent een groot aantal maatregelen voorgesteld of heeft deze in voorbereiding om oudere werknemers te stimuleren om langer door te werken (zie kader)⁴⁴. Ook het Sociaal Akkoord van 5 november 2004 moet in dit verband worden genoemd. Onderdeel daarvan vormen afspraken over de afschaffing van de fiscale faciëring van VUT en prepensioen en de introductie van een levensloopregeling, en de herziening van de WAO.

Voorgenomen en getroffen maatregelen arbeidsdeelname ouderen

In zijn reactie op het rapport van de Taskforce Ouderen en Arbeid geeft het kabinet een overzicht van de volgende voorgenomen of reeds getroffen maatregelen. In zijn brief van 14 september 2004 aan de Tweede Kamer heeft de minister dit overzicht geactualiseerd. Sommige maatregelen zijn specifiek voor oudere werknemers; andere zijn meer algemeen van aard maar hebben tevens consequenties voor oudere werknemers.

Financiële prikkels

- afschaffing fiscale faciëring VUT/prepensioen; invoering levensloopregeling
- anticumulatie ontslagvergoeding en WW-uitkering (m.u.v. scholingskosten)*

41 De VUT-regeling, met daarin een vaste uitkeringshoogte vanaf rond de 60-jarige leeftijd, wordt steeds meer omgezet in een prepensioenstelsel, waarin men weliswaar soms al vanaf 55 jaar kan stoppen met werken, maar tegen een veel lagere vervangingswaarde. SEO laat op basis van Nelissen (2001) zien dat de vervangingswaarde van het prepensioen langzaam oploopt bij latere uittreding en pas met 62 jaar op ongeveer hetzelfde niveau ligt als bij de oude VUT-uitkering. Door die langzame groei in het uitkeringsniveau, die in de prepensioenregeling ook doorwerkt op het pensioen vanaf 65 jarige leeftijd, is de impliciete belasting op doorwerken lager.

Bij de toegenomen arbeidsdeelname van ouderen in het afgelopen decennium speelt overigens ook de conjuncturele situatie een rol (het zogenoemde *encouraged worker-effect*).

42 R. Euwals, D. Van Vuuren en R. Wolthoff, *Pensioen en arbeidsparticipatie ouderen*, CPB-memorandum, Den Haag, 8 november 2004.

43 I. Groot en A. Heyman, op.cit., p. 37.

44 Zie hiervoor: brief van 14 september 2004 van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer. Zie ook: Kabinetstandpunt bevordering arbeidsdeelname ouderen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27 046, nr. 5). Daarin kwamen nog voor: stimulering scholing ouderen; invoering individuele leerrekening; erkenning elders verworven competenties (EVC).

- sollicitatieplicht werknemers ouder dan 57,5 jaar in de WW en in de WWB
- afschaffing vervolgtkering WW
- verhoging IOAW-leeftijd van 50 naar 55 jaar
- verlaging leeftijdsgrens dagloongarantieregeling WW (van 57,5 naar 55 jaar)
- voornemens aanpassing WW*
- voornemens herziening WAO
- wettelijk recht op knipbepaling t.b.v. behoud opgebouwde pensioen-rechten
- specifieke arbeidskorting voor ouderen

Verhouding kosten-productiviteit

- premievrijstelling oudere werknemers (m.b.t. WAO-basispremie)
- ontwikkeling van nieuwe instrumenten in het kader van het EQUAL-programma

Aanpassingsmogelijkheden voor werkgever/werknemer

- Wet Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (zie ook het kader verderop)
- Landelijk Expertisecentrum voor Leeftijd (LBL) en LBL-project 'Leeftijd en arbeid: naar een duurzame inzet van alle leeftijden'
- oprichting Landelijk Centrum Diversiteitsmanagement
- arbeidsomstandighedenbeleid
- omscholingstrajecten

Bewustwording en beeldvorming

- mentaliteitsverandering (w.o. instelling Taskforce Ouderen en Arbeid, communicatietraject)
- voorlichting pensioenen
- integraal ouderenbeleid (Visienota vergrijzing)
- ouderenmodule CWI

* Deze maatregelen zijn vooralsnog aangehouden. Zie hiervoor de kabinetsverklaring bij het sociaal akkoord van 5 november 2004.

Geconstateerd kan worden dat belangrijke aanpassingen hebben plaatsgevonden of binnenkort zullen plaatsvinden. Een groot deel daarvan is gericht op financiële prikkels en heeft betrekking op de beschikbaarheid van oudere werknemers voor de arbeidsmarkt (de aanbodzijde).

Verondersteld mag worden dat al deze maatregelen een (sterk) effect hebben op de beslissing van oudere werknemers om langer door te werken en daarmee op het beschikbare aanbod van oudere werknemers. Het is niet goed mogelijk om nu al een kwantitatieve inschatting te maken van de effecten van alle voorgenomen maatregelen op de toekomst.

stige arbeidsparticipatie van oudere werknemers op de middellange en lange termijn⁴⁵. Ook zal de effectiviteit van deze maatregelen afhangen van het flankerend beleid ten aanzien van de scholing, de inzetbaarheid en de arbeidsomstandigheden van oudere werknemers op het niveau van de arbeidsorganisatie.

Wel kan worden gesteld dat het beleid dan wel de beleidsvoornemens, in combinatie met de geschetste autonome ontwikkelingen (zoals het cohort-effect en het gestegen opleidingsniveau), ertoe zullen leiden dat oudere werknemers tot op hogere leeftijd willen c.q. moeten blijven doorwerken.

4.3.3 *Knelpunten arbeidsmarktpositie oudere werknemers*

Gesteld is reeds dat het voor oudere werknemers in de toekomst aantrekkelijker c.q. meer noodzakelijk wordt om langer aan het arbeidsproces deel te nemen. Hiervan uitgaande zullen oudere werknemers in de toekomst een groter aandeel vormen in het beschikbare arbeidsaanbod en het personeelsbestand van ondernemingen. Dit roept de vraag op naar hun positie op de interne en externe arbeidsmarkt. Hieronder passeren enkele aspecten de revue.

Arbeidskosten en arbeidsproductiviteit

Met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers wordt vaak gewezen op hun loonkosten. Ouderen verdienen veelal meer dan jongeren en zijn daardoor op zichzelf duurder voor het bedrijf⁴⁶. Het oplopende patroon vlakt wel af naarmate de leeftijd hoger is. Vanaf ongeveer 55 jaar is sprake van een zekere stabilisatie.

Hogere loonkosten vormen op zichzelf geen probleem zolang deze verband houden met de (arbeids)productiviteit van (oudere) werknemers. Er is slechts weinig empirisch onderzoek verricht naar de relatie tussen productiviteit en iemands leeftijd op zich. De beschikbare literatuur levert bovendien geen eenduidig beeld op⁴⁷. Door velen wordt echter aangenomen dat de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers lager is dan die van jongeren⁴⁸. Anderen stellen dat een *algemeen* verband tussen leeftijd en productiviteit ontbreekt: alleen het vermogen om lichamelijk zwaar werk te verrichten neemt met het ouder worden aantoonbaar af⁴⁹.

45 Op korte termijn zullen de effecten ook afhangen van de het overgangsrecht en de reacties van sociale partners. Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 760 nr. 10, p. 8.

46 Dit heeft te maken met het feit dat in Nederland loonschalen met automatische periodieken vrij algemeen zijn. Daardoor houdt de hoogte van de beloning duidelijk verband met de leeftijd en de ervaring van werknemers. Daarbij moet worden bedacht dat loonschalen veelal een maximum of plafond kennen.

47 TaskForce Ouderen en Arbeid, *Winst komt met de jaren. Literatuuroverzicht ouderen en arbeid*, 2002. Een van de redenen voor het gebrek aan onderzoek is dat het moeilijk is om een eenduidige maatstaf te vinden voor de productiviteit van het individu. Muffels en Schippers, op.cit., p. 33.

48 Zie hiervoor: C. Remery, J. Schippers, A. van Doorne-Huiskens en P. Ekamper, *Organisaties, veroudering en management: een onderzoek onder werkgevers*, NIDI, Den Haag 2001.

49 Muffels en Schippers, op.cit., p. 33.

De productiviteit van oudere werknemers hangt dus vermoedelijk niet zozeer samen met de leeftijd op zich. Andere factoren lijken veel relevanter voor de ontwikkeling van de inzetbaarheid en de productiviteit van oudere werknemers. Zo kan onder meer de veroudering van kennis leiden tot lagere productiviteit en een verminderde inzetbaarheid van oudere werknemers⁵⁰. In dat verband is van belang dat de snelheid waarmee voorheen verworven kennis aan relevantie inboet, de afgelopen decennia fors is toegenomen. Om de productiviteit op peil te houden is dan onder andere van belang dat de kennis van alle werknemers op peil blijft (zie verderop in deze paragraaf).

Secundaire arbeidsvoorwaarden die erop gericht zijn om oudere werknemers te ontlasten, kunnen enerzijds bijdragen aan hun blijvende inzetbaarheid; anderzijds kunnen zij ertoe leiden dat oudere werknemers hogere kosten met zich meebrengen⁵¹. Te denken valt aan afspraken waardoor de beschikbaarheid van werknemers vermindert, bijvoorbeeld vrijstelling van onregelmatige, ploegen- of nachtdiensten, extra vrije dagen of een vermindering van de wekelijkse arbeidsduur.

Wat deze zogenoemde ontziemaatregelen betreft is de recente uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling over leeftijdsdiscriminatie van belang (zie kader).

Uitspraak CGB over leeftijdsdiscriminatie

Per 1 mei 2004 is de Wet Gelijke behandeling op grond van leeftijd (WGB 1) van kracht bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs. De WGB 1 verbiedt het maken van onderscheid op grond van leeftijd bij de arbeid en het beroepsonderwijs. Onderscheid op grond van leeftijd kan echter objectief gerechtvaardigd zijn. Dit wordt per geval beoordeeld, onder meer aan de hand van het doel van de regeling.

In dit verband is de vraag gerezen of het geven van extra vakantiedagen aan oudere werknemers onder de WGB 1 nog is toegestaan. Uit het oordeel dat de CGB op 29 september 2004 heeft uitgebracht, blijkt dat in het onderhavige geval het toekennen van extra vakantiedagen aan werknemers van 45 jaar en ouder in strijd is met de WGB 1*.

De CGB verwijst in haar uitspraak naar een recent onderzoek van TNO Arbeid**. Daaruit blijkt dat de veronderstelling dat de lichamelijke gezondheid van alle ouderen slechter is dan die van jongeren, onjuist is. Een overgrote groep oudere werknemers is tot de leeftijd van 65 tot 70 jaar lichamenlijk en geestelijk gezond en kan het werk goed aan. Het verband tussen leeftijd en

50 Vanuit de human capital-benadering treedt een productiviteitsvermindering op als de 'waardevermindering' van het menselijk kapitaal (door slijtage en veroudering van kennis) geen compensatie vindt in nieuwe investeringen.

51 Zie hiervoor ook: J. de Koning et al., *Meer vrouwen en ouderen aan het werk: wat zijn de randvoorwaarden voor werkgevers?*, SEOR, Rotterdam 2003.

gezondheid is zwak. Bij verzuim en inzetbaarheid spelen factoren als leefstijl, functieduur en de mate waarin beroepen fysiek belastend zijn, een rol. Bij zwaar belastende functies kan het toekennen van extra vakantiedagen aan oudere werknemers mogelijk wel gerechtvaardigd zijn, aldus de CGB. De CGB heeft het Instituut voor Arbeidsvraagstukken (IVA) van de Katholieke Universiteit in Tilburg opdracht gegeven verdergaand onderzoek te doen naar sectoren en functies die als zwaar (fysiek en psychisch) belastend kunnen worden getypeerd.

* Een bedrijf wilde met deze regeling bereiken dat oudere medewerkers langer inzetbaar zouden zijn. Omdat bij dit bedrijf echter geen sprake is van fysiek zwaar belastende functies en er geen verschil is in ziekteverzuim tussen leeftijdsgroepen, is het onderscheid op grond van leeftijd bij de toekenning van vakantiedagen in dit geval niet objectief gerechtvaardigd, aldus de CGB. Zie hiervoor: Commissie Gelijke Behandeling, *Onderscheid naar leeftijd bij toekenning van extra vakantiedagen aan werknemers van 45 jaar en ouder en aan werknemers die meer dan 10, 15 of 20 jaar in dienst zijn en bij de toekenning van arbeidsduurvermindering aan werknemers van 60 jaar en ouder*. Oordeel 2004-118, 29 september 2004.

** TNO Arbeid, A. Nauta e.a., *De mythe doorbroken, Gezondheid en inzetbaarheid oudere werknemers*, Hoofddorp 2004.

Tot slot verdient vermelding dat sommige kenmerken van ouderen, zoals bijvoorbeeld het lage verloop, ook kunnen leiden tot lagere kosten⁵².

Scholingsdeelname oudere werknemers

Scholing vormt een belangrijk instrument om de kennis en inzetbaarheid van werknemers op peil te houden. Dit is van belang voor de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers en daarmee voor hun positie op de interne en externe arbeidsmarkt.

Hoewel het volgen van om-, her- en bijscholing in toenemende mate een normaal onderdeel van de arbeidsloopbaan vormt, is de deelname van oudere werknemers daaraan vooralsnog niet vanzelfsprekend. Zo nemen zij minder vaak deel aan bedrijfsgerelateerde scholing dan jongeren⁵³ (37 procent onder 50-plussers versus 49 procent onder de jongere leeftijdscategorieën).

De achterblijvende scholingsdeelname van ouderen wordt vaak verklaard uit het gegeven dat de periode waarin de investering in oudere werknemers terugverdiend kan worden korter is dan bij jongere werknemers⁵⁴. Naast bedrijfseconomische achtergronden (kosten-batenanalyse) kunnen andere redenen voor de achterblijvende scholingsdeelname gelegen zijn in persoonskenmerken, in het bijzonder het feit dat ouderen over het algemeen lager

52 Dit is bijvoorbeeld voor de beveiligingsbranche van belang omdat het gemiddelde verloop hoog is en ook de wervingskosten hoog zijn doordat veiligheidspersoneel een verplichte kwalificatie moet verwerven, waarin het bedrijf moet investeren. Zie hiervoor: J. de Koning et al., op.cit., p. 123-124.

53 TaskForce Ouderen en Arbeid, op.cit., p. 33.

54 Zie bijvoorbeeld: A. de Grip, *Van tweedekansonderwijs naar een leven lang leren. De veranderende betekenis van post-initiële scholing*, Maastricht 2000, p. 30 e.v.

zijn opgeleid, hetgeen de kans op scholing vermindert⁵⁵. Verder zijn de attitudes en (voor-)oordelen van leidinggevend relevant⁵⁶. Ook de werknemers zelf zijn soms niet bijzonder in scholing geïnteresseerd, veelal als gevolg van een gebrekkig inzicht in de effecten van scholing⁵⁷.

De geringere scholingsdeelname van ouderen is een groot knelpunt door het risico van vroegtijdige uitval uit het arbeidsproces vanwege veroudering van kwalificaties⁵⁸.

Er wordt wel aangenomen dat oudere werknemers meer moeite zouden hebben met leren. Ook dit lijkt echter minder verband te houden met leeftijd op zich als wel met de gelegenheden die men in het verleden heeft gekregen om te leren. In dat verband is van belang dat scholingsdeelname op jongere leeftijd een belangrijke determinant is voor scholingsdeelname op latere leeftijd.

Ook de beperkte mogelijkheden in veel functies om nieuwe ervaringen op te doen, spelen daarbij een rol. Voor oudere werknemers lijkt het moeilijker om te leren buiten het eigen ervaringsdomein. Men doet weliswaar steeds meer ervaring op maar deze wordt gekenmerkt door een afnemende verscheidenheid (ervaringsconcentratie). Dit komt in grotere mate voor bij lagere of eenzijdige functies. Leren via ervaring speelt voor alle werknemers, zeker voor lager opgeleide werknemers, een rol.

Indien rekening wordt gehouden met leerbehoeften en kenmerken die het leerproces bij oudere werknemers kunnen beïnvloeden, zijn oudere werknemers prima in staat om nieuwe kennis en vaardigheden te leren⁵⁹.

Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Recent TNO-onderzoek wijst uit dat oudere werknemers (vanaf 55 jaar) minder vaak, maar wel langduriger verzuimen. Ouderen blijken meer bij te dragen aan het ziekteverzuimpercentage dan jongeren: weliswaar melden zij zich minder vaak ziek, maar als zij zich ziek melden, duurt het verzuim meestal langer. Ouderen zijn opmerkelijk vaak nulverzuimers (dat wil zeggen dat zij zich nooit ziek melden). Dit suggereert volgens TNO dat ouderen minder 'grijs' en 'zwart' verzuimen dan jongeren. Als zij zich echter ziek melden, dan is er echt iets aan de hand, waardoor het verzuim langduriger is⁶⁰. Het hoge verzuimpercentage houdt verder sterker verband met het aantal dienstjaren dan met de leeftijd: hoe langer in dienst, hoe meer verzuim⁶¹.

55 CSED, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, op.cit., p. 62.

56 P. Leisink, J. Thijssen en E. Walter, *Langer doorwerken met beleid. De praktijk van ouderenbeleid in arbeidsorganisaties*, op.cit.

57 Ministerie van Economische Zaken, *Scholing voor werkenden*, SEOR/Scholar, Den Haag 2001, pp. 63, 64 en 112.

58 SER-advies *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, Den Haag 2002, p. 38.

59 Uit onderzoek blijkt dat ouderen slechts zeer ten dele een bijzondere doelgroep vormen wat scholing betreft: de eisen aan een goede opleiding en een goed opleidingsbeleid komen voor de verschillende groepen werknemers zeer sterk overeen. Zie hiervoor: TaskForce Ouderen en Arbeid, *Winst komt met de jaren. Literatuuroverzicht ouderen en arbeid*, 2002.

60 A. Nauta, M.R. de Bruin en R. Cremer, *De mythe doorbroken. Gezondheid en inzetbaarheid oudere werknemers*. TNO-rapport, Hoofddorp 2004, p. 23.

61 Quispel (2002) in A. Nauta, M.R. de Bruin en R. Cremer, op.cit., p. 23.

Verder stromen ouderen vaker dan jongeren de WAO in. Het aantal lopende WAO-uitkeringen en het arbeidsongeschiktheidspercentage nemen toe met de leeftijd. Ook het WAO-instroompercentage neemt toe met de leeftijd⁶².

Uit het bovenstaande blijkt dat een goed arbeidsomstandighedenbeleid, verzuimbegeleiding en reïntegratiebeleid ook of juist voor oudere werknemers van groot belang zijn. Wat het in dienst nemen van ouderen betreft kan de vrijstelling van werkgevers van de WAO-basispremie een bijdrage leveren aan de positie van oudere werknemers op de externe arbeidsmarkt en daarmee aan hun arbeidsmobiliteit.

Leeftijdsbewust personeelsbeleid in de onderneming

Uit onderzoek blijkt dat er in arbeidsorganisaties vaak geen sprake is van een ouderenbeleid in formele zin. Ook ontbreekt vaak leeftijdsspecifieke personeelsinformatie voor het management⁶³. Het feit dat er geen ouderenbeleid op papier staat, zegt echter niet dat er in de praktijk geen maatregelen worden toegepast die ook of juist specifiek op ouderen zijn gericht. Deze vloeien vaak voort uit de van toepassing zijnde CAO waarin bepalingen zijn opgenomen over aanpassing van werk en arbeidsomstandigheden of vervroegde uit-treding⁶⁴. Ook worden andere maatregelen toegepast, zoals het opstellen van persoonlijke ontwikkelingsplannen. Deze maatregelen worden echter “niet bewust ondernomen en gemonitord vanuit het besef van met de leeftijd toenemende en/of samenhangende inzetbaarheidsproblemen”⁶⁵.

4.4 Arbeidsdeelname andere groepen

Met het oog op een zo groot mogelijk draagvlak voor collectieve voorzieningen die (mede) voor ouderen van belang zijn, verdient niet alleen de arbeidsdeelname van ouderen zelf maar de arbeidsparticipatie van andere categorieën werknemers – dus ook van de huidige jongere generaties – de aandacht. Naast versterking van het draagvlak is dit ook van belang omdat deelname aan het arbeidsproces in de middenfase sterk bepalend is voor de toekomstige arbeidsmarktpositie als oudere werknemer en de inkomenspositie na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Gelet op de toenemende kennisintensiteit van de economie (kenniseconomie) wordt het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking in de toekomst van (nog) groter belang.

62 Uit deze gegevens blijkt dat jaarlijks 3,2 procent van de werkende mannen ouder dan 55 de WAO instroomt, tegenover jaarlijks 1,1 procent van de werkende mannen van 35-45 jaar. Voor werkende vrouwen zijn de instroompercentages respectievelijk 4,3 tegenover 2,1 procent. A. Nauta, M.R. de Bruin en R. Cremer, op.cit., p. 25.

63 P. Leisink, J. Thijssen en E. Walter, *Langer doorwerken met beleid. De praktijk van ouderenbeleid in arbeidsorganisaties*, Utrecht, 2004. In dit onderzoek zijn 12 organisaties in het schildersbedrijf, de grafimedia-industrie, de groothandel, de financiële dienstverlening, de beroeps- en volwasseneneducatie en de lokale overheid in beeld gebracht op basis van informatie van ruim 100 managers en bijna 350 oudere werknemers.

64 Zie voor het vóórkomen van afspraken over ouderenbeleid in CAO's: Arbeidsinspectie, *Ouderenbeleid in CAO's. Een onderzoek naar afspraken tussen sociale partners met betrekking tot oudere werknemers*, Den Haag 2001.

65 P. Leisink, J. Thijssen en E. Walter, *Langer doorwerken met beleid*, op.cit., p. 135.

Gegeven deze ontwikkelingen zijn adequaat onderwijs en scholing steeds meer een noodzakelijke voorwaarde voor het duurzaam kunnen participeren op de arbeidsmarkt⁶⁶. Zij vergroten het vermogen van mensen om in het arbeidsproces ingeschakeld te kunnen worden en te blijven (inzetbaarheid of employability).

Het is in dat verband zorgwekkend dat een relatief groot deel van de beroepsbevolking thans geen opleiding op *startkwalificatieniveau* heeft afgerond⁶⁷. Binnen de beroepsbevolking ging het in 1999 om iets meer dan twee miljoen personen (29 procent)⁶⁸ waaronder veel voortijdig schoolverlaters. Personen zonder startkwalificatie hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Het ontbreken van een perspectief op het aanleren van vak-kennis kan leiden tot terughoudendheid van werkgevers om lager opgeleiden in dienst te nemen. Dit beperkt de mogelijkheden tot het verwerven van een duurzame plaats op de arbeidsmarkt en een dito inkomenspositie. Daarnaast blijven personen zonder startkwalificatie met een betaalde baan geconfronteerd met hun achterblijvende scholingsdeelname; de voorheen genoten schoolopleiding is immers de belangrijkste verklarende variabele voor deelname aan scholing⁶⁹.

Ook de ontwikkeling en het onderhoud van menselijk kapitaal tijdens de beroeps geschikte leeftijd zijn van belang, zowel voor werkenden als voor niet-werkenden⁷⁰. Hier wordt volstaan met een verwijzing naar het SER-advies *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*. Dat advies bevat een uitvoerige analyse van knelpunten bij een leven lang leren⁷¹.

Verder verdient de verhoging van de arbeidsparticipatie van *vrouwen* de aandacht. Hoewel de arbeidsdeelname van vrouwen in de afgelopen decennia sterk is toegenomen, blijft deze nog steeds ver achter bij de arbeidsparticipatie van mannen. Daarnaast werkt een groot deel van de vrouwen in deeltijd. Gelet op het belang van een structureel hogere arbeidsdeelname ter vergroting van het economisch draagvlak ligt het in de rede eveneens in te gaan op de vraag hoe de arbeidsdeelname van vrouwen zou kunnen worden vergroot. Daarbij is van belang dat dit langs twee wegen zou kunnen worden bereikt:

66 Zie hiervoor ook: SER, *Advies sociaal-economisch beleid 2002-2006*, publicatienr. 02/08, Den Haag 2002.

67 SER-advies *Het nieuwe leren*, op.cit., par. 3.1 en 3.2.

68 Onder de werkloze beroepsbevolking bedraagt het percentage zonder startkwalificatie 45 procent. Van de niet-beroepsbevolking heeft 58 procent geen startkwalificatie.

69 Zie: SER-advies *Het nieuwe leren*, op.cit., par. 3.2.

70 In zijn advies *Het nieuwe leren* stelt de raad vast dat scholing voor niet-werkenden nog geen vanzelfsprekendheid is. Scholingsinstrumenten voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden worden in de praktijk vaak met grote terughoudendheid ingezet omdat de voorkeur uitgaat naar directe plaatsing op de arbeidsmarkt. In algemene zin lijkt het (om)scholingsinstrumentarium voor niet-werkenden knelpunten te bevatten die de effectiviteit ervan belemmeren. Zo gaan er van dit instrumentarium onvoldoende prikkels uit om met name de uitkeringsgerechtigden onder de niet-werkenden te stimuleren tot het volgen van om- of bijscholing om zich te kwalificeren voor (ander) werk. Ook voor diverse groepen die zijn te onderscheiden binnen de niet-werkenden bieden de bestaande instrumenten niet altijd de juiste prikkels of mogelijkheden om hen ook actief te stimuleren.

71 SER advies *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, publicatienr. 02/10, Den Haag 2002.

enerzijds doordat meer vrouwen de arbeidsmarkt betreden en anderzijds door een vergroting van de omvang van de arbeidsdeelname.

Uit internationaal-vergelijkend onderzoek van de OECD blijkt dat de arbeidsdeelname van vrouwen in belangrijke mate wordt bepaald door het opleidingsniveau, de arbeidsmarkt-situatie en sociaal-culturele factoren. Op grond daarvan mag worden verwacht dat de arbeidsdeelname in de toekomst verder zal toenemen (het zogenoemde cohort-effect). Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de arbeidsdeelname van vrouwen samenhangt met:

- de mate van flexibiliteit in arbeidstijden, in het bijzonder de mogelijkheid om in deeltijd te werken. Dit draagt bij aan de mogelijkheid om arbeid en zorg – voor (jonge) kinderen of voor zorgbehoevende ouderen – te combineren. Dit kan cruciaal zijn bij de beslissing om deel te (blijven) nemen aan het arbeidsproces. Verder blijkt dat landen met een groter percentage deeltijdbanen tevens een hogere arbeidsdeelname van vrouwen kennen;
- de inrichting van het belastingstelsel (fiscale behandeling van tweeverdienershuishoudens);
- maatregelen ter ondersteuning van zorg voor kinderen (zoals diverse vormen van betaald ouderschapsverlof, subsidies voor kinderopvang, en kinderbijslag⁷²).

Het wegnemen van belemmeringen om arbeid en zorg te combineren kan de arbeidsparticipatie van vrouwen verder vergroten. Verder speelt de reïntegratie van vrouwen (mogelijkheden en beperkingen bij herintreding) een rol⁷³.

4.5 Maatschappelijke participatie van ouderen

De huidige generaties ouderen zijn een stuk gezonder, vitaler, meer maatschappelijk actief en ‘bij-de-tijd’ dan hun leeftijdsgenoten van enkele decennia geleden. De generaties 50-, 60- en 70-plussers zijn bovendien, mede dankzij hun hogere gemiddelde opleiding, beter dan vroegere leeftijdscohorten in staat hun maatschappelijke kennis en betrokkenheid op peil te houden en uit te bouwen. De behoefte aan individuele ontplooiing, maatschappelijke participatie en behoud van autonomie in deze fase neemt gemiddeld gezien toe en zal bij de toekomstige generaties ouderen al weer sterker verankerd zijn dan bij de huidige generaties ouderen⁷⁴.

Bijdrage ouderen aan vrijwilligerswerk en mantelzorg

Uit recent SCP-onderzoek blijkt dat ouderen (50-plussers) een grotere bijdrage leveren aan vrijwilligerswerk en/of informele hulp dan jongeren (jonger dan 50 jaar). Ouderen in de

72 OECD, *Female labour participation: past trends and main determinants in OECD countries*, OECD Economics Department, mei 2004.

73 J. de Koning et al., *Meer vrouwen en ouderen aan het werk: wat zijn de randvoorwaarden voor werkgevers?*, SEOR, Rotterdam 2003.

74 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verkenning levensloop*, p. 29.

leeftijd van 60 tot 70 jaar besteden gemiddeld het grootste aantal uren per week aan vrijwilligerswerk en/of informele hulp (zie tabel 4.4).

tabel 4.4 Tijdsbesteding aan vrijwilligerswerk en informele hulp naar leeftijd (2000) in uren per week en in percentages van de totale hoeveelheid vrije tijd.

	Uren per week					Percentage van vrije tijd			
	<50	50-59	60-69	70+		<50	50-59	60-69	70+
Vrijwilligerswerk/ informele hulp	1,4	2,4	3,5	2,6		3,5	4,9	6,2	4,5

Bron: SCP, *Ouderen en maatschappelijke inzet*, Den Haag 2004.

Uit SCP-onderzoek naar de relatie tussen de arbeidsdeelname van ouderen en hun deelname aan vrijwilligerswerk en mantelzorg blijkt dat een hogere arbeidsdeelname een negatief effect heeft op hun deelname aan vrijwilligerswerk en mantelzorg⁷⁵. Gemiddeld besteden ouderen 6 uur aan vrijwilligerswerk en/of informele hulp. Dit cijfer ligt aanmerkelijk lager bij degenen die voltijd of deeltijd werken (respectievelijk 3,5 en 4,7 uur) dan bij degenen die niet werken (6,8 uur). Afhankelijk van de mate waarin ouderen meer zullen gaan werken, mag een daling van de maatschappelijke inzet van ouderen worden verwacht.

In dat verband moet ook worden gewezen op de spanning tussen de verdere toename van de arbeidsdeelname van ouderen enerzijds en de verwachte toename van het beroep op (informele) zorg anderzijds⁷⁶.

Enerzijds is dit volgens het SCP reden tot zorg. Anderzijds is het volgens het SCP niet ondenkbaar dat men maatschappelijke inzet meer gaat vereenzelvigen met een andere levensfase, bijvoorbeeld de periode na de pensionering. Het feit dat een groter aandeel van de bevolking uit vitale, hoger opgeleide 65-plussers bestaat mag in dat verband als een kans worden gezien voor de maatschappelijke inzet⁷⁷.

75 Gekeken is naar de groep 50-69-jarigen. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart, *Ouderen en maatschappelijke inzet. De betekenis van toenemende arbeidsparticipatie onder ouderen voor de betrokkenheid van ouderen bij politiek activisme, vrijwilligerswerk, informele hulp en zorg voor kleinkinderen*, RMO werkdocument 4, SCP, september 2004, p. 7.

76 Het SCP-onderzoek wijst op de volgende kenmerken van mantelzorgers: mantelzorgers zijn vaak huisgenoten of partners van de hulpbehoevende, ze zijn tussen de 35 en 65 jaar oud, vaker vrouw dan man, hebben vaak geen betaald werk, hebben een uitgesproken levensovertuiging en wonen dicht bij de hulpbehoevende indien deze niet inwonend is.

77 Anno 2002 zijn ruim vier op de tien Nederlanders als vrijwilliger actief in het verenigingsleven. Ruim een kwart van de volwassen Nederlandse bevolking geeft op persoonlijke basis hulp aan (zieke) familieleden, vrienden of burens. Het gaat om gemiddeld 4,5 uur per week. Uit het SCP-onderzoek blijkt ook dat het vrijwilligerswerk binnen verenigingen vooral in de tweede helft van de jaren negentig enigszins onder druk is komen te staan (hoewel niet alle cijfers in dezelfde richting wijzen). In ieder geval een deel van de burgers zoekt naar andere, minder geformaliseerde wijzen om uiting te geven aan zijn betrokkenheid. "In het kielzog van deze verandering blijken het in toenemende mate ouderen te zijn die de ruggengraat vormen van menige informele organisatie". Zie: K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart, *Ouderen en maatschappelijke inzet. De betekenis van toenemende arbeidsparticipatie onder ouderen voor de betrokkenheid van ouderen bij politiek activisme, vrijwilligerswerk, informele hulp en zorg voor kleinkinderen*, op. cit.

5 Pensioenstelsel

5.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel. Daarbij gaat het met name om de vraag hoe gevoelig het pensioenstelsel is voor de vergrijzing. Wat betreft de aanvullende pensioenen is ook de gevoeligheid voor rendementsschokken en inflatie van belang.

Voor de beoordeling van de toekomstbestendigheid is vooral de verdeling van de risico's relevant. Deze risico's kunnen niet eenzijdig doorgeschoven worden naar volgende generaties werkenden in de vorm van hogere premies of tekorten. Dit kan immers leiden tot macro-economische verstoringen en een druk op het collectieve karakter van het pensioenstelsel. De risico's kunnen echter ook niet eenzijdig bij toekomstige gepensioneerden worden neergelegd. Zij hebben immers geen mogelijkheden om de risico's op te vangen door bijvoorbeeld langer doorwerken. Een eenzijdige afwenteling op toekomstige gepensioneerden is wat de wettelijke pensioenen betreft ook weinig waarschijnlijk, gezien het toenemende electorale belang van ouderen.

5.2 AOW en vergrijzing

5.2.1 Determinanten toekomstige ontwikkeling AOW-quote

Gevoeligheid AOW voor vergrijzing

De eerste pijler van het pensioenstelsel, de AOW, is in Nederland, net als in overigens bijna alle andere landen, op basis van het omslagstelsel gefinancierd: de in een bepaald jaar door de werkenden opgebrachte premies zijn in beginsel afgestemd op het bedrag van de in dat jaar gedane uitkeringen. Een dergelijk stelsel is zeer gevoelig voor het demografisch risico. Door de vergrijzing van de bevolking verslechtert immers de verhouding tussen het aantal premiebetalers en uitkeringsontvangers. Daarnaast is de eerste pijler gevoelig voor het zogeheten politieke risico: de kans dat de overheid de polisvoorwaarden tussentijds aanpast. In het onderstaande wordt ingegaan op de invloed van vergrijzing op de ontwikkeling van de AOW-uitgaven.

Factoren die van invloed zijn op de toekomstige AOW-uitgaven

De ontwikkeling van de AOW-uitgaven als percentage van het nationaal inkomen (AOW-uitgaven/bbp) wordt bepaald door:

- het aantal uitkeringsgerechtigden (het volume-effect in de teller);
- de ontwikkeling van de AOW-uitkering (het prijseffect in de teller);
- de ontwikkeling van het bbp (het noemereffect).

Het recht op een AOW-uitkering is in Nederland gekoppeld aan het ingezetenschap en het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd. Op basis van de demografische ontwikkeling kan het aantal AOW-gerechtigden redelijk voorspeld worden. Een onzekere factor

is het aantal mensen met een onvolledige AOW-opbouw vanwege immigratie naar Nederland op latere leeftijd dan 15 jaar.

Bepalende factoren voor de toekomstige ontwikkeling van de AOW-uitkering (het prijs-effect) zijn de verhouding tot de ontwikkeling van het verdiende loon en de ontwikkeling van de contractlonen. Meer in het algemeen gaat het om de vraag naar de welvaartsvastheid van de AOW-uitkering.

5.2.2 Belangrijkste bevindingen

CPB: bijna verdubbeling van de uitgaven

Het CPB voorspelt in zijn studie *Ageing in the Netherlands* een (bijna) verdubbeling van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp tussen 2001 en 2040⁷⁸. De zogeheten AOW-quote zal volgens de berekeningen stijgen van 4,7 procent in 2001 naar 9 procent in 2040 (zie ook tabel 8.1 in paragraaf 8). De grootste stijging treedt na 2010 op.

De stijging van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp wordt bijna geheel bepaald door de ontwikkeling van de grijze druk. Deze verdubbelt vrijwel in de onderzochte periode van 22 procent naar 43 procent. Met andere woorden: de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden (het volume-effect) overheerst. Dit laatste is het gevolg van de aanname van het CPB dat de AOW-uitkeringen de algemene welvaartsontwikkeling volgen en daarmee op lange termijn worden bepaald door de stijging van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling. De arbeidsproductiviteitsstijging is daarmee zowel van invloed op de teller via het prijseffect als op de noemer van de AOW-quote. Per saldo heeft het prijseffect (in dit geval de productiviteitsontwikkeling) geen invloed op de ontwikkeling van de AOW-quote. Deze wordt, zoals gezegd, bijna geheel bepaald door de ontwikkeling van de grijze druk.

Eerdere studies gaan niet uit van welvaartsvaste uitkeringen

Eerdere studies prognosticeerden een veel geringere stijging van de toekomstige AOW-uitgaven⁷⁹. De commissie-Drees concludeerde in 1987 dat de AOW-uitgaven als percentage van het nationaal inkomen in het ongunstige geval tussen 1985 en 2030 met 25 procent zouden oplopen. Bij een hoge economische groei zou deze toename zelfs verwaarloosbaar zijn. Ook de tien jaar later verschenen kabinetsnota *Werk en zekerheid* concludeerde dat de stijging van de AOW-uitgaven met 40 procent veel minder zou zijn dan de verdubbeling van de grijze druk⁸⁰.

Waarop zijn de verschillen tussen de CPB-ramingen uit 2000 en de eerdere ramingen terug te voeren? De belangrijkste factor is de aanname ten aanzien van de koppeling van de AOW-uitkering aan de algemene welvaartsontwikkeling.

78 C. van Ewijk, B. Kuipers, M. van der Ven, E. Westerhout, *Ageing in the Netherlands*, CPB, Den Haag 2000, p. 53.

79 Zie voor een overzicht: C. Petersen, De AOW in de toekomst, in: *ESB*, 9 maart 1988, pp. 264-266; J. B. Kuné, De kosten van pensioenvoorziening in de 21^{ste} eeuw, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1988, jrg. 4, nr. 2, pp. 27-33.

80 Zie: *Werken aan Zekerheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 010, nrs. 1-2, p. 51; zie ook: SER-advies *Werken aan Zekerheid II*, publicatienr. 97/05II, Den Haag 1997, p. 397.

De commissie-Drees veronderstelt een incidentele loonstijging van 1 procent jaarlijks. Hierdoor stijgt het verdiende loon in veertig jaar bijna de helft meer dan de contractlonen. Aangenomen wordt verder dat de AOW-uitkeringen zijn gekoppeld aan de contractlonen. Het resultaat is dat de uitkeringen scherp achterblijven bij de algemene welvaartsontwikkeling⁸¹. De bijna verdubbeling van de grijze druk (het volume-effect) wordt in dit geval sterk geremd door de relatieve daling van het prijseffect: de relatieve daling van de uitkeringen (zie kader).

In de nota *Werken aan Zekerheid* is de aanname ten aanzien van de jaarlijkse incidentele loonstijging verlaagd naar 0,3 procent⁸². Dit verklaart waarom deze studie uitgaat van een hogere groei van de AOW-uitgaven. Deze groei blijft in de nota nog beperkt omdat in vergelijking met de commissie-Drees wordt uitgegaan van een geringere stijging van de grijze druk. Daarnaast wordt volgens *Werk aan Zekerheid* de stijging van de AOW-uitgaven beperkt door het mechanisme van de netto-nettokoppeling⁸³. Naarmate de AOW-premie oploopt, zal het nettominimumloon minder snel omhoog gaan en bijgevolg de netto AOW-uitkering achterblijven. Dit mechanisme is in 1998 met de maximering van het AOW-percentage buiten werking gezet⁸⁴.

De gevoeligheid van de stijging van de AOW-quote voor de aanname ten aanzien van het incidenteel loon

De gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de grijze druk over veertig jaar bedraagt volgens *Ageing in the Netherlands* ongeveer 1,65 procent. Bij gelijkblijvende participatie is de groeivoet van de AOW-quote gelijk aan de groeivoet van de grijze druk (het volume-effect) minus de groeivoet van de ratio tussen uitkeringen en het gemiddeld verdiende loon (het prijs-effect). *Ageing in the Netherlands* veronderstelt dat het prijs-effect nul is (de ratio tussen uitkeringen en verdiende lonen blijft constant). De jaarlijkse groeivoet van de AOW-quote bedraagt in dit geval 1,65. Na veertig jaar leidt dit bijna tot een verdubbeling (een stijging van 92 procent). Bij een prijseffect van 1 procent (gelijk aan de door de commissie-Drees veronderstelde incidentele loonstijging) bedraagt de jaarlijkse groeivoet van de AOW-quote slechts 0,65 procent (1,65 - 1). Over veertig jaar leidt dit tot een toename van de AOW-quote met ongeveer 30 procent.

81 Zie Petersen, op.cit., p. 265; Nota *Werken aan Zekerheid*, op.cit., p. 47. Vergelijk ook: Fred Pallada, Lasten en lusten van het Nederlandse staatspensioen, *Kwartaalschrift Economie*, 2004, jrg. 1, p. 372. Bij het gelijk blijven van de verhouding tussen de gemiddelde AOW-uitkering en de gemiddelde loonsom zullen de AOW-uitgaven als percentage van het bbp volgens Pallada verdubbelen (p. 369).

82 Nota *Werken aan Zekerheid*, op.cit., p. 48.

83 Zo veronderstelt de nota dat de premiegrondslag achterblijft bij de stijging van de contractlonen vanwege de aanpassing van belastingschijven aan de prijsontwikkeling. Het CPB gaat uit van een correctie van de zogeheten tabelcorrectiefactor aan de loonstijging. Zie SER-advies *Werken aan Zekerheid II*, op.cit., p. 394; en het kader in paragraaf 2.3.4 in CTO/18.

84 Zie: K.P. Goudswaard, C.A. de Kam en C.G. M. Sterks, *Sociale Zekerheid: op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer 2000, p. 282.

De veronderstelling van welvaartsvaste AOW-uitkeringen

In het huidige wettelijk kader is de AOW-uitkering gekoppeld aan het nettominimumloon en is het brutominimumloon gekoppeld aan de contractloonstijging. Zoals Petersen in een kritische bespreking van de bevindingen van de commissie-Drees opmerkt, is dit maar een deel van het huidige wettelijk kader⁸⁵. Er is namelijk ook bepaald dat er om de vier jaar bekeken wordt of er omstandigheden zijn die aanleiding geven tot een bijzondere aanpassing van het minimumloon⁸⁶. Hiermee wordt voorkomen dat het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen te veel weglopen van het verdiende loon en daarmee van de algemene welvaartsontwikkeling⁸⁷. Op basis van het huidige wettelijke kader kan dus niet geconcludeerd worden dat bij een groei van de incidentele looncomponent de AOW-uitgaven automatisch zullen achterlopen. Dat staat los van de vraag naar de omvang van de toekomstige ontwikkeling van het incidentele loon.

Het is verstandig om bij de probleemverkenning te veronderstellen dat op de lange termijn de AOW-uitkering gelijke tred houdt met de algemene welvaartsontwikkeling; ofwel op grond van de hierboven geschetste bijzondere aanpassing ofwel vanwege een toekomstige geringe incidentele loonontwikkeling. Het is namelijk niet erg realistisch om uit te gaan van een langdurige verslechtering van de relatieve inkomenspositie van ouderen als gevolg van het achterblijven van de AOW-uitkeringen. Deze verslechtering zal ongetwijfeld beleidsreacties op roepen. In dit verband kan ook worden gewezen op de vergrijzing van het electoraat (zie kader).

De veronderstelling van ongewijzigd beleid

Bij het maken van een toekomstverkenning moeten aannames worden gemaakt ten aanzien van toekomstig beleid. Voor een probleemanalyse is het nuttig uit te gaan van de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Vervolgens kan in tweede instantie bepaald worden welke beleidsreactie als anticipatie op toekomstige ontwikkelingen gewenst is of in de rede ligt. De aanname van ongewijzigd beleid is geen realistische aanname omdat mag worden verwacht dat het beleid reageert of anticipeert op de ontwikkeling in de andere omgevingsvariabelen zoals de demografie of de macro-economische ontwikkeling en de onderscheiden beleidsterreinen. Dit betekent ook dat de toekomstverkenningen niet mogen worden gezien als voorspellingen.

De notie van ongewijzigd beleid is echter voor meerdere uitleg vatbaar. Van Ewijk geeft hiervan twee voorbeelden. Het eerste voorbeeld heeft betrekking op de belastingtarieven: moet worden uitgegaan van onveranderde absolute belastingtarieven of van een ongewijzigde gemiddelde belastingdruk? In het

85 Petersen, op. cit., p. 265.

86 Zie: Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag, artikel 13.

87 Goudswaard et al., op.cit., p. 85.

eerste geval zouden door de inkomensgroei op termijn de meeste mensen automatisch in het hoogste tarief terecht komen. Dit is duidelijk geen realistische veronderstelling. Het is daarom verstandiger te kiezen voor de aanname van een constante belastingdruk, wat impliceert dat de absolute belastingtarieven in de loop van de tijd worden aangepast. Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de indexering van de wettelijke pensioenen: de cruciale vraag hier is of wordt uitgegaan van constante vervangingsratio's of niet. Een constante vervangingsratio impliceert dat de uitkeringen meedelen in de welvaartsontwikkeling en dus gekoppeld zijn aan de productiviteitsontwikkeling. Wordt deze veronderstelling niet gemaakt, dan zullen de uitgaven als aandeel van het bbp snel teruglopen, de inkomens van ouderen relatief achterblijven, en zal er mogelijk een verschuiving optreden tussen de pijlers van het pensioenstelsel. Met andere woorden: er treden in deze situatie dus ingrijpende wijzingen op. De verslechtering in de relatieve inkomenspositie van ouderen zal ongetwijfeld een beleidsreactie oproepen. Het is dus de vraag of het realistisch is om in een toekomstverkenning ervan uit te gaan dat de uitkeringen op lange termijn blijvend kunnen achterlopen bij de algemene welvaartsontwikkeling.

- Bron: C. van Ewijk, *Beyond Maastricht*, *De Economist*, 2001, vol. 149, no. 4, pp. 514-515.

5.3 Toekomstbestendigheid aanvullend pensioenstelsel

5.3.1 Risicogevoeligheid aanvullend pensioenstelsel

Tweede pijler gevoelig voor rendement en inflatie...

De tweede, aanvullende, pijler van het pensioenstelsel bestaat uit de arbeidspensioenen. Deze zijn op kapitaaldekking gebaseerd. Door premieheffing wordt een pensioenvermogen opgebouwd dat wordt belegd op de financiële markten. Uit deze beleggingen wordt het latere pensioen gefinancierd. Het spreekt voor zich dat een dergelijke financiering gevoelig is voor het rendement dat op de beleggingen kan worden behaald. Daarnaast is dit stelsel gevoelig voor inflatie: deze tast immers de reële waarde van het opgebouwde pensioenvermogen aan.

... en ook voor vergrijzing?

Aanvullende pensioenen zijn gebaseerd op kapitaaldekking. Betekent dit dat het aanvullend pensioen niet gevoelig is voor vergrijzing omdat gepensioneerden zelf geld opzij gezet hebben voor hun inkomen en daarmee minder afhankelijk zijn van de premieafdracht van de werkende generatie? Dit is om vier redenen niet het geval. Ten eerste omdat een geleidelijke stijging van de levensverwachting die leidt tot aanpassing van de gehanteerde sterftetafel bij een ongewijzigde pensioenleeftijd een geleidelijke verhoging van de kostendeekkende premie noodzakelijk maakt. Ten tweede omdat door de relatieve toename van het aantal gepensioneerden tegenover het aantal actieve deelnemers, tegenvallers (bijvoorbeeld een onvoorziene stijging van de levensverwachting) moeilijker kunnen

worden bijgestuurd door premieverhogingen. Ten derde kunnen veranderingen in de economie als gevolg van vergrijzing ertoe leiden dat het risico voor pensioenfondsen oploopt. Daarbij valt te denken aan een stijging van de beloningsvoet voor arbeid en een daling voor de beloningsvoet voor kapitaal. Kapitaalgedekte pensioenfondsen met een indexering van de verplichtingen aan de lonen zijn zeer gevoelig voor wijzigingen in de relatieve beloningsvoet van arbeid en kapitaal. Ten vierde zorgt de huidige premiesystematiek voor een omslagement in het aanvullend pensioenstelsel. Jonge werknemers bouwen met de door hen betaalde doorsneepremies niet meer rechten op dan oudere werknemers, hoewel de premies van jongere werknemers relatief lang kunnen worden belegd⁸⁸. De ‘extra’ opbrengst door de langere looptijd van de beleggingen komt ten goede aan de pensioenopbouw van oudere werknemers. Door de relatieve afname van het aantal jongeren in het actieve deelnemersbestand kan minder van dit effect worden geprofiteerd en wordt een premieverhoging noodzakelijk⁸⁹.

Vergrijzinggevoeligheid eerste en tweede pijler vergeleken

Het is moeilijk om aan te geven welke pijler gevoeliger is voor vergrijzing. De effecten van vergrijzing op de eerste pijler zijn fors en kunnen met redelijke zekerheid worden voorspeld (zie paragraaf 5.2). De effecten van vergrijzing op de tweede pijler hangen af van de vraag of de pensioenfondsen ook daadwerkelijk met tegenvallende ontwikkelingen (loon-inflatie, rendementsdalingen, stijgende levensverwachting) te maken krijgen. Verder hangt de vergrijzinggevoeligheid van de *premieontwikkeling* van de aanvullende pensioenen af van de vraag naar de verdeling van de risico's over de deelnemers. Hoe meer waarborgen hoe groter de gevoeligheid. Deze risicodeling is recentelijk in belangrijke mate gewijzigd.

5.3.2 Recente kanteling aanvullend pensioenstelsel

Tot voor kort hadden de meeste pensioenregelingen in Nederland een eindloonkarakter. In de gangbare eindloonregelingen worden de opgebouwde pensioenrechten (tot een bepaalde leeftijdsgrens) automatisch geïndexeerd aan de individuele loonstijging. Na het bereiken van deze leeftijdsgrens worden de opgebouwde rechten automatisch aan de CAO-loonstijging geïndexeerd. Alleen de mate van indexatie van de ingegane pensioenen werd meestal afhankelijk gesteld van de financiële situatie van het pensioenfonds. In de praktijk betekende dit dat het indexatie-instrument beperkt inzetbaar is voor het herstel of verbetering van de financiële situatie van het pensioenfonds en dat de nadruk ligt op

88 Een andere weg om het omslagement vanwege de gehanteerde doorsneepremie te verduidelijken is te door te kijken naar de kosten van de pensioeninkoop per leeftijd. De gemiddelde pensioeninkoop voor een 64-jarige kost, bij een gelijkblijvende pensioengrondslag, bijna het viervoudige van de pensioeninkoop voor een 25-jarige. De doorsneepremie is de gemiddelde pensioenlast voor alle deelnemers. Deze stijgt naarmate er meer oudere werknemers zijn voor wie de jaarlijkse pensioeninkoop hoger is.

89 Zoals tabel 3.1 laat zien, stijgt de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking tot 2020. Daarna treedt er een lichte verjonging op.

het premie-instrument, dat vanwege de vergrijzing steeds minder effectief wordt (zie bovenstaande).

Mede als reactie op de snelle verslechtering van de financiële situatie na 2000 zijn steeds meer pensioenfondsen overgestapt van een eindloonstelsel naar een voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel⁹⁰. Meer dan 70 procent van de actieve deelnemers valt nu onder een dergelijke regeling⁹¹. Omdat in een dergelijk stelsel de aanspraken van actieven en gepensioneerden voorwaardelijk worden geïndexeerd, is een bredere inzet van het indexatie-instrument mogelijk geworden en is het premie-instrument meer ontlast. Beslissend voor deze kanteling in het pensioenstelsel was de overstap van ABP en PGGM die samen ongeveer een derde van de actieve deelnemers vertegenwoordigen. De voorwaardelijkheid van de indexatie van de opgebouwde rechten en de ingegane pensioenen is doorgaans geëxpliciteerd met behulp van een beleidsstaffel⁹². Hierin wordt een bepaald verband gelegd tussen de mate van indexatie, de premie-ontwikkeling en de financiële positie van het pensioenfonds. Doorgaans wordt daarbij uitgegaan van een bepaald kostprijsniveau van de premie (zie kader).

Voorwaardelijk geïndexeerd middelloonsysteem bij Metalelectro

De twee grootste pensioenfondsen in de collectieve sector ABP en PGGM volgen ontwikkelingen die al eerder door pensioenfondsen in de private sector in gang zijn gezet. Zo is het bedrijfstakpensioenfonds voor de Metalelektro (ruim 143.000 actieve premiebetalers) overgestapt naar een geïndexeerd middelloonsysteem. Al eerder kwamen sociale partners hier een integraal beleidskader overeen waarin afspraken over premiestijgingen en de voorwaardelijkheid van de indexatie zijn geëxpliciteerd. Eind 2002 heeft het pensioenfonds Metaal en Techniek (ruim 344.000 actieve premiebetalers), dat al een middelloonsysteem kende, een herstelplan opgesteld waarin is vastgesteld dat, zolang de dekkingsgraad lager is dan 115 procent, er geen volledige indexatie plaatsvindt. Bij een dekkingsgraad lager dan 100 procent wordt in het geheel niet geïndexeerd. Verder moet de premie zolang de dekkingsgraad lager is dan 115 procent minstens gelijk zijn aan de kostprijspremie.

- Bron: Gerard van Dalen, Pensioencontract leidt tot faire indexatie, *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, juni 2003, afl. 3, pp. 82-85.

90 Achteraf is gebleken dat de geconstateerde financiële verslechtering heftiger is geweest dan door alle betrokkenen is onderkend. Door het hanteren van een vaste rekenrente werd de omvang van de verplichtingen in feite te optimistisch berekend. Zie verder: De Nederlandsche Bank, *Kwartaalbericht*, december 2004, pp. 70-71.

91 Zie: Middelloonpensioen in trek, *Financieel Dagblad*, 26-07-2004.

92 Daarmee kan onder meer worden voorkomen dat de door de vergrijzing groter wordende risico's die voortvloeien uit kapitaaldekking van toegezegde pensioenen, grotendeels bij de werkgever liggen. Een ander instrument daartoe is de overgang naar een *defined contribution*-stelsel.

De overstap naar het voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel heeft het Nederlandse stelsel fundamenteel gekanteld. Door de voorwaardelijke indexatie naar de opgebouwde rechten uit te breiden, en deze indexatie te koppelen aan de financiële situatie van het fonds, is niet langer sprake van een zuiver *defined benefit system*. Er lijkt sprake van een mengvorm van een *defined benefit* en een *defined contribution system*, waarin de risico's meer dan voorheen neerslaan in het te behalen pensioenresultaat.

5.3.3 Consequenties recente kanteling

De vraag is of de bovenbeschreven kanteling van het aanvullend pensioenstelsel van eindloon naar voorwaardelijk geïndexeerd middelloon het stelsel toekomstbestendiger heeft gemaakt.

Bevindingen CPB-pensioenstudie

Het CPB onderzoekt in de studie *Naar een schokbestendig pensioenstelsel* de effecten van de kanteling naar het voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel⁹³. Deze effecten worden op twee manieren onderzocht. Eerst worden de effecten van de overgang bestudeerd in vergelijking met het basispad. Daarna wordt ingegaan op de vraag wat de kanteling impliceert voor de schokbestendigheid van het stelsel.

Op het basispad is sprake van een pensioentekort dat in 35 jaar moet worden ingelopen⁹⁴. Uitgangspunt is een voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel met een ambitieniveau van 70 procent van het gemiddelde loon na indexatie. De voorwaardelijkheid van de indexatie is vormgegeven door middel van een beleidsstaffel waarbij de mate van indexatie lineair oploopt met de dekkingsgraad. De effecten van de kanteling worden bestudeerd door de afwijkingen ten opzichte van het basispad na te gaan als weer zou worden omgeschakeld naar een eindloonstelsel waarin de voorwaardelijke indexatie alleen betrekking heeft op de ingegane pensioenen en niet op de opgebouwde rechten. Het belangrijkste resultaat is dat als de kanteling niet zou hebben plaatsgevonden, het herstelproces moeizamer zou zijn verlopen. Er zouden grotere premieverhogingen nodig zijn geweest, met alle negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid van dien. Die noodzakelijke premieverhogingen zouden met name slecht uitpakken voor jongeren. Samen met het moeizamere herstelproces van de dekkingsgraad zou dit leiden tot een hoger discontinuïteitsrisico – het risico dat jongere generaties niet langer in het pensioencontract willen participeren.

Wat de effecten betreft van de kanteling voor de schokbestendigheid van het stelsel concludeert de CPB-studie dat door de overgang naar een voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel de belangrijkste discontinuïteitsrisico's binnen het pensioenstelsel zijn

93 Zie: Ed Westerhout, Martijn van de Ven, Casper van Ewijk en Nick Draper, *Naar een schokbestendig pensioenstelsel: verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, CPB Document no. 67, oktober 2004.

94 De in de studie gevolgde berekening van de pensioendeckking wijkt af van de formele benadering in het Financieel Toetsingskader dat per 1 januari 2005 geldt. Zie: Westerhout et al., op.cit., pp. 13-14; 72-76; 94.

weggenomen. Dit impliceert dat de kanteling tot een meer toekomstbestendig aanvullend pensioenstelsel heeft geleid.

Naast de effecten van de kanteling naar het voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel, heeft het CPB ook de effecten van een overstap naar een beschikbaar premiestelsel en een verhoging van de pensioenleeftijd onderzocht (zie kader). Ook uit recente studies van de Nederlandsche Bank en OCFEB kan worden opgemaakt dat de kanteling naar het voorwaardelijk geïndexeerd middelloonstelsel het pensioenstelsel toekomstbestendiger heeft gemaakt⁹⁵.

De effecten van verdergaande hervormingen volgens het CPB

Het CPB heeft in de studie naar de schokbestendigheid van het pensioenstelsel ook gekeken naar de effecten van een overgang naar een defined contribution (DC) of beschikbaar premiestelsel. In de studie wordt bij een overgang naar een DC-stelsel het bestaande pensioenstelsel geliquideerd en wordt het dan beschikbare vermogen verdeeld over alle deelnemers naar rato van de opgebouwde rechten. Een dergelijke overgang naar een DC-stelsel impliceert dat de lasten van de huidige onderdekkingsproblematiek geheel bij de huidige generaties komen te liggen: er hoeven geen inhaalpremies meer betaald te worden, waardoor de arbeidsmarktverstoringen ten opzichte van het huidige stelsel verminderen. De onderdekkingsproblematiek wordt met name opgevangen door een onmiddellijke daling van de pensioenuitkeringen.

Omdat alle risico's bij de deelnemers komen te liggen wordt het stelsel bijna per definitie toekomstbestendiger. Hier staat tegenover dat inkomensrisico's voor de actieven toenemen en er wordt afgezien van de welvaartswinst van betere spreiding van risico over toekomstige generaties.

Verder is ook naar de effecten van een hogere formele pensioenleeftijd gekeken. Dit leidt volgens de studie tot minder premiestijgingen ten opzichte van het basispad en daarmee tot minder verstoringen op de economie als geheel. Deze effecten zijn groter naarmate de arbeidsparticipatie van ouderen hoger is. De gunstige effecten van een verhoging van de formele pensioenleeftijd moeten worden afgewogen tegen het eventuele welvaartsverlies als gevolg van minder vrije tijd.

De studie doet geen uitspraak over de wenselijkheid van verdergaande hervormingen. De reden is dat er uiteindelijk een maatschappelijke keuze moet worden gemaakt tussen efficiëntie-aspecten (bijvoorbeeld het verminderen van verstoringen op de arbeidsmarkt) en rechtvaardigheidsaspecten (inkomensverdeling, inkomenszekerheid, solidariteit). Daar komt bij dat er geen risico's voorkomen in het gebruikte model: het mist een expliciete stochasti-

95 Zie: M. van Rooij, Arjen Siegmans en Peter Vlaar, *Palmnet: a pension asset and liability model for the Netherlands*, DNB Research Memorandum WO, no. 760; T. Knaap, A.L. Bovenberg, L.H.J. Bettendorf en D.P. Broer, *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, p. 47, OCFEB, Rotterdam, mei 2003, pp. 47, 77-78.

sche structuur. Daardoor is het niet mogelijk de waarde van intergenerationale risicodeling te kwantificeren, waardoor een eindoordeel over pensioenstelsels die verschillen in de wijze waarop ze risico's verdelen over generaties niet mogelijk is. Het moge duidelijk zijn dat de wenselijkheid van verdergaande structurele wijzigingen vooral zal moeten blijken uit de werking van het huidige stelsel in de praktijk. Aangezien de kanteling van eindloon naar geïndexeerd middelloon nog zeer recent is, kan dit een reden zijn om voorlopig terughoudend te zijn met verdergaande structurele hervormingen.

- Bron: Ed Westerhout, Martijn van de Ven, Casper van Ewijk en Nick Draper, *Naar een schokbestendig pensioenstelsel: verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, CPB Document nr. 67, oktober 2004. De effecten van een hogere formele pensioenleeftijd bij een hogere arbeidsdeelname van ouderen zijn doorgerekend in de CPB-notitie van 27 september 2004 over de effecten van verhoging van de pensioneringsleeftijd.

Mogelijke effecten kanteling op de uittredeleeftijd

De voorwaardelijke indexering van zowel ingegane pensioenen als de opgebouwde rechten op basis van de financiële positie van het pensioenfonds impliceert dat het minder zeker wordt of het nagestreefde ambitieniveau ook daadwerkelijk behaald zal worden (zie verder paragraaf 7.3). Gezien de uitgangssituatie, waarbij er sprake is van een tekortschietende dekkingsgraad, mag verwacht worden dat de komende jaren de indexatie achter zal blijven bij de ontwikkeling van de contractlonen. Ook bij een tegenvallende rendementsontwikkeling kunnen verdere indexatiekortingen nodig zijn⁹⁶. Het is waarschijnlijk dat werknemers die te maken zullen krijgen met een pensioenresultaat dat achterblijft bij het verwachte ambitieniveau, langer zullen doorwerken om hiermee hun pensioenresultaat te verbeteren. De overstap naar voorwaardelijk geïndexeerd middelloon zou daarmee bij kunnen dragen aan een hogere participatie van oudere werknemers.

5.4 Vergrijzinggerelateerde overheidsinkomsten

Voor een oordeel over de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel in het licht van de vergrijzing moet ook naar de vergrijzinggerelateerde belastinginkomsten worden gekeken. Daarbij gaat het zowel om hogere BTW-inkomsten alsook om hogere inkomsten uit de inkomstenbelasting. De hogere BTW-inkomsten hangen samen met de hogere bestedingen van ouderen: er komen meer ouderen, en deze ouderen zullen vooral door de verdere groei van de aanvullende pensioenen gemiddeld ook meer te besteden hebben (zie paragraaf 7). Daarnaast zullen de belastinginkomsten vanwege de omkeerregel, waarbij de pensioenuitkeringen belast worden, toenemen.

Volgens de berekeningen in *Ageing in the Netherlands*, lopen de totale vergrijzinggerelateerde belastinginkomsten de komende veertig jaar met 5,1 procentpunt bbp op (zie tabel 8.1). Mogelijk is daarbij wel sprake van een overschatting. De berekeningen in *Ageing in the*

96 Zie Van Rooij et al., op.cit.

Netherlands zijn gemaakt voor de beurskrach die tot een daling van de pensioenvermogens met 25 procent heeft geleid. Herstel van de benodigde dekkinggraad impliceert hogere premies of indexatiekortingen. In beide gevallen nemen de nettobelastingontvangsten af ten opzichte van de uitgangssituatie in *Ageing in the Netherlands* (zie paragraaf 8).

6 Zorg- en welzijnsvoorzieningen

6.1 Inleiding

Met de adviesaanvraag over ouderenbeleid vraagt de Tweede Kamer de visie van de raad op de ontwikkelingen met betrekking tot de houdbaarheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn. In algemene zin zijn uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen en trends van invloed op de toekomstige ontwikkeling van de (gezondheids)zorg en daarmee ook op de houdbaarheid van de zorg. Te denken is aan de toenemende welvaart, de conjuncturele ontwikkelingen, de schaalvergroting van productiehuishoudens, de Europese eenwording, de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie, de ontwikkeling van de genomics en de feminisering van het artsensberoep⁹⁷. Mede gezien de relatie tussen leeftijd en zorgbehoefte en -kosten zijn hierbij ook de ontwikkelingen die bepalend zijn voor het toekomstig beroep van ouderen (i.e. 65-plussers) op zorgvoorzieningen van belang⁹⁸.

Deze paragraaf bevat een inventarisatie van de thans beschikbare prognoses van gevolgen van toekomstige ontwikkelingen (waaronder de vergrijzing) op het beroep op gezondheidszorgvoorzieningen. Centraal staat het beroep door ouderen op zorg- en welzijnsvoorzieningen die voor ouderen van belang zijn, dus inclusief thuiszorg, ouderenzorg en onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening. Overigens zijn ouderen vanuit de optiek van de gezondheidszorg niet of nauwelijks als een homogene categorie te beschouwen. Hoewel een groeiende categorie ouderen met het klimmen der jaren geconfronteerd wordt met een cumulatie van (chronische) ziekten, is een aanzienlijk deel van de ouderen vrij van dit soort ziekten en hebben deze ouderen geen of weinig last van lichamelijke beperkingen of psychische problemen.

De komende decennia zal de verscheidenheid binnen deze bevolkingscategorie waarschijnlijk verder toenemen. Daardoor wordt ook de vraag naar zorgvoorzieningen diverser en zullen ouderen andere (hogere) eisen stellen aan onder meer de kwaliteit van deze voorzieningen.

In deze paragraaf gaat de aandacht expliciet uit naar het toekomstig beroep op gezondheidszorg. Paragraaf 6.2 is gewijd aan kortetermijnramingen van toekomstig zorggebruik en -uitgaven. Ondanks hun zeer beperkte tijdshorizon bevatten ze relevante informatie. In paragraaf 6.3 passeren langetermijnramingen de revue, waarbij ook wordt ingegaan op de gevolgen van de vergrijzing voor de toekomstige personeelsvoorziening in de

97 G. Schrijvers, F. Jörg en J. Bruins Slot, *Verleden, heden en toekomst van gezondheidsbeleid*, in: J.B. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving*, Den Haag 2003, p.123.

98 Dat het begrip *zorgbehoefte* voor meerdere uitleg vatbaar is, blijkt uit literatuuronderzoek naar wat ouderen onder het begrip *zorgbehoefte* verstaan en welke zorgbehoeften ouderen ervaren. Van Bilsen c.s. komen tot de conclusie dat ouderen onder *zorgbehoefte* verstaan datgene wat zelfstandig wonen en regievoering belemmert. Derhalve dient zorg voor ouderen meer te omvatten dan alleen gezondheidszorg (P.M.A. van Bilsen, J.P.H. Hamers en C. Spreeuwenberg, *Welke zorg vragen ouderen? Een inventarisatie*, TGS, 2004, nr. 4, pp. 221-228).

gezondheidszorg (sectorale arbeidsmarkt). De gevolgen voor de ontwikkeling van de informele zorg aan ouderen (mantelzorg) krijgen eveneens de aandacht. Tenslotte bevat paragraaf 6.4 enkele conclusies.

Daaraan voorafgaand dient te worden bedacht dat ramingen van het toekomstig zorggebruik en de daaruit voortvloeiende kosten onzeker zijn⁹⁹. Zo kan bijvoorbeeld stamcelonderzoek tot een radicale verandering leiden maar is het thans niet te voorzien in hoeverre hiervan op langere termijn de vruchten kunnen worden geplukt¹⁰⁰.

Ook neemt een raming van met name zorggebruik en -uitgaven niet weg dat in een economische benadering eveneens aandacht moet worden geschonken aan de baten van gezondheidszorg, zoals: een langere levensduur, een hogere kwaliteit van leven en een productievere bevolking¹⁰¹. Een doelmatige gezondheidszorg draagt bij aan het onderhouden van het gezondheidskapitaal in een samenleving. Gezondheid is een belangrijke component van het menselijk kapitaal en als zodanig een bron van economische ontwikkeling en welvaart.

6.2 Kortetermijnprognoses toekomstige ontwikkeling zorggebruik en -kosten

Algemeen

Uit ervaringsgegevens blijkt dat er een duidelijke relatie is tussen leeftijd en zorgbehoefte en -kosten¹⁰². Bepaalde ziekten zoals kanker, hart- en vaatziekten, diabetes en gewrichtsklachten zijn alle in meerdere of mindere mate ouderdomsziekten; dit geldt ook voor bepaalde cognitieve en psychosociale stoornissen (zoals dementie en depressie). Met het stijgen van de leeftijd neemt het gebruik van medische voorzieningen dan ook toe. Ouderen maken veel meer dan de rest van de bevolking gebruik van een aantal zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Daarmee variëren de kosten van de gezondheidszorg sterk naar onder meer leeftijd. Zo waren in 1999 de gemiddelde kosten van zorg laag en min of meer stabiel voor kinderen en volwassenen tot ongeveer 60 jaar (2.000 tot 4.000 euro); vanaf de 60-jarige leeftijd

99 Uit de terugblik door het SCP op enkele toekomstverkenningen uit het verleden valt te leren dat sociale processen met een langetermijnkarakter soms redelijk goed zijn in te schatten, zoals trends die zich voordoen op het moment dat een verkenning wordt opgesteld (bijvoorbeeld emancipatie van ouderen) en dat dit veel moeilijker blijkt te zijn voor beleidsconcepten voor de toekomst (bijvoorbeeld de invoering van marktwerking) of voor technische innovatie (zie: C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, *Zorg*, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag 2004, pp. 415-455).

Ook wijzen deze auteurs erop dat er tal van onvoorziene gebeurtenissen kunnen zijn die het beeld op basis van een toekomstverkenning kunnen "omgooien". Zij wijzen op de onzekerheden ten aanzien van het ontstaan van nieuwe ziekten (of epidemieën zoals eerder AIDS en SARS), de mogelijkheden om met hulpverleners uit het Oostblok de tekorten in de Nederlands personeelsvoorziening in de zorgsector op te vangen, de mogelijke doorbraken in therapeutische toepassingen van genetica, het wegvallen van belemmeringen voor de toepassing van ICT en de keuze ten aanzien van het zorgstelsel (p. 448).

100 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, *Zorg*, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 426-429.

101 L. van der Geest en M. Langman, *Gezondheidszorg en welvaart*, Nyfer, Breukelen 2004, pp. 13-15.

102 Zie: C. van Praag en M. de Klerk, *Ouderen en zorg*, in: *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003*, NIDI, Den Haag 2003, pp. 159-162.

nemen de kosten snel toe tot ruim 30.000 euro voor mensen van 95 jaar en ouder¹⁰³. Het gaat daarbij vooral om de kosten voor verpleging en verzorging, terwijl ziekenhuisbehandeling de grootste kostenpost is bij mensen op middelbare leeftijd.

Al met al mag worden verwacht dat de demografische ontwikkelingen (toename en vergrijzing van de bevolking) een permanente verhoging van gebruik en kosten in de zorg tot gevolg heeft. Zo zal het aantal mensen met chronische ziekten en ouderdomsgebreken toenemen als gevolg van de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking.

Prognoses

Ondanks de empirische relatie tussen leeftijd en zorgbehoefte en -kosten is het nauwelijks mogelijk aan de hand van projecties toekomstige trends en ontwikkelingen te kwantificeren, zelfs niet met betrekking tot de korte termijn. Zo stelt het RIVM dat er onvolgende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn voor een schatting van de gevolgen van demografische ontwikkelingen en andere ontwikkelingen (opleiding, burgerlijke staat, etniciteit, epidemiologische verschuivingen, veranderingen in beleid, veranderend zorgvraaggedrag, loon- en prijsontwikkelingen) voor de toekomstige kosten van gezondheidszorg. Het RIVM heeft zich daarom beperkt tot een combinatie van een demografische projectie en een trendextrapolatie, waarin impliciet ook niet-demografische ontwikkelingen zijn meegenomen¹⁰⁴.

Voor een prognose tot 2006 over de ontwikkeling van de kosten van gezondheidszorg wordt verwezen naar CPB/SCP-prognoses met een schatting (bij ongewijzigd beleid) van de jaarlijkse kostenstijging door volume-ontwikkelingen van 2,5 procent (dit wil zeggen exclusief loon- en prijsontwikkelingen). Deze groei heeft twee componenten:

- 1,1 procent als gevolg van demografische ontwikkelingen (groei bevolking; veranderende leeftijdssamenstelling bevolking)¹⁰⁵;
- 1,4 procent door overige ontwikkelingen, waaronder de medische technologie¹⁰⁶.

Verder zijn er volgens het RIVM uiteenlopende demografische kostenprojecties per ziekte en aandoening. Zo zullen de kosten van de zorg voor verstandelijk gehandicapten op grond van de demografische ontwikkelingen in de periode 2003-2006 toenemen met 0,6 procent per jaar, tegen 1,2 procent gemiddeld. Voor de zorg voor dementerenden zal 2,1 procent groei per jaar nodig zijn als gevolg van demografische ontwikkelingen; vanwege de arbeidsintensieve zorg is dementie een grote kostenpost.

103 J. Takken, e.a., *Kosten van ziekten in Nederland*, RIVM, Bilthoven 2002, pp. 8-9.

104 RIVM, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, Bilthoven 2002, p. 168.

105 Een lichtelijk afwijkend cijfer komt voort uit de prognoses van Takken e.a. Gesteld wordt dat het zorggebruik in de periode 2003-2006 met 1,2 procent per jaar zal toenemen op basis van demografische ontwikkelingen (dit gegeven het profiel van de gemiddelde kosten naar leeftijd en geslacht per inwoner en onder de aanname dat dit niet verandert); deze toename is voor de helft het gevolg van de toename van het aantal inwoners en wordt voor de andere helft veroorzaakt door de veranderende samenstelling (vergrijzing en ontgroening) van de bevolking (J. Takken, e.a., *Kosten van ziekten in Nederland*, op.cit., p. 17).

106 Omdat de invloed van de medisch-technologische ontwikkelingen op de kosten van de zorg zo onzeker is, zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd waarbij de overige volumegroei in de jaren 2003-2006 varieert van 1,0 tot 0,7 procent.

6.3 Langetermijnverkenningen toekomstige ontwikkeling zorggebruik en -kosten

Deze paragraaf bevat enkele algemene beschouwingen over de te verwachten toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van zorg- en welzijnsvoorzieningen (paragraaf 6.3.1), met daarna een meer kwantitatieve en kwalitatieve duiding van deze ontwikkeling (paragraaf 6.3.2). Vervolgens gaat de aandacht ook uit naar een onderdeel van de gezondheidszorg, te weten de verpleging en verzorging die gefinancierd worden uit de AWBZ-premies (paragraaf 6.3.3).

Ten slotte is er aandacht voor de ontwikkeling van de vraag naar zorgarbeid (paragraaf 6.3.4).

6.3.1 Algemeen

In de afgelopen jaren zijn enkele ramingen gepubliceerd van de ontwikkeling van de zorgbehoefte, het zorggebruik en de zorguitgaven op de langere termijn¹⁰⁷. Deze ramingen bieden veelal een diffuus beeld als gevolg van verschillen in ramingstechnieken, gehanteerde variabelen en bestudeerde periodes. Daarbij is van belang dat de effecten van de – elkaar deels beïnvloedende – cruciale determinanten op het langetermijngebruik van zorgvoorzieningen moeilijk zijn te voorspellen en te kwantificeren als gevolg van allerlei onzekerheden.

Niettemin kunnen aan de gepresenteerde ramingen enkele indicatieve gegevens worden ontleend.

Zo blijkt uit prognoses over de toekomstige gezondheidstoestand tot 2020 in relatie tot ontwikkelingen in de factoren die de gezondheid beïnvloeden¹⁰⁸ onder meer een sterke toename (met 25 tot 55 procent) van het aantal chronisch zieken en van ziekten die bij ouderen optreden. De groei van de bevolking en de veroudering ervan (in het bijzonder de groei van het aantal zeer ouderen; de zogeheten dubbele vergrijzing) leiden tot een forse toename van de zorgbehoefte. Verwacht wordt een toename van de levensverwachting zonder lichamelijke beperkingen en van het aantal jaren zonder lichamelijke beperkingen door een betere compensatie van de gevolgen van ziekten en aandoeningen via medische zorg en hulpmiddelen.

Daarnaast is het de verwachting dat diabetes, hart- en vaatziekten en luchtwegaandoeningen in de komende jaren steeds vaker onder ouderen zullen voorkomen en een toename van de medische consumptie tot gevolg zullen hebben. Daarbij geldt dat het vaak niet deze ziekten zelf zijn maar de bijkomende beperkingen die leiden tot intensief en langdurig gebruik van voorzieningen in de sfeer van verzorging en verpleging¹⁰⁹ (zie ook paragraaf 6.3.3).

107 SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED), *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999, pp. 83-102.

108 Op basis van: RIVM, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, op.cit., pp. 139-169.

109 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, Zorg, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 419-420.

Volgens recente berekeningen zal bij ongewijzigd beleid in 2020 twee keer zoveel zorg moeten worden verleend dan in de huidige situatie. De effecten van de vergrijzing op de gezondheidstoestand worden nog enigszins versterkt door de veranderende samenstelling van de bevolking naar burgerlijke staat (afname van het aandeel gehuwden)¹¹⁰. Het stijgende opleidingsniveau en gezonder leven kunnen de effecten van de vergrijzing gedeeltelijk teniet doen.

Verder wordt ook een toename verwacht van de behoefte aan kwaliteit van zorg. Dit geldt vooral voor de curatieve zorg (toename van de behoefte aan ingrepen die de kwaliteit van de oude dag zullen verhogen). Daarnaast wordt een verdere verschuiving van genezing naar verzorging verwacht.

Al met al mag worden verwacht dat vanaf 2020 de problemen met betrekking tot de beschikbaarheid van de zorg grote proporties zullen aannemen als de babyboomers de leeftijd van 75 jaar hebben bereikt. Ook de betaalbaarheid en de beheersbaarheid kunnen problematisch zijn. Daarbij is ook van belang dat de verwachte forse toename van zorggebruik en -kosten niet alleen wordt bepaald door demografische factoren (zie hieronder).

6.3.2 Kwantitatieve en kwalitatieve duiding

Algemeen

Uit uiteenlopende langetermijnramingen van zorggebruik en -kosten (2000-2040) blijkt dat de zorguitgaven in de eerstkomende decennia gemiddeld met 3 tot 4 procent per jaar groeien¹¹¹. Ook lijkt het reëel te veronderstellen dat vooral in het tweede kwart van deze eeuw het beroep op zorgvoorzieningen – en daarmee ook de zorguitgaven – meer dan het genoemde gemiddelde zal stijgen.

Het CPB heeft in zijn studie *Ageing in the Netherlands* (2000) een gemiddelde groei van de zorguitgaven van 2,8 procent geraamd¹¹² en een groei van de zorgquote¹¹³ van 7,0 procent in 2001 naar 10,6 procent in 2040¹¹⁴ (zie ook tabel 8.1).

Meer recent heeft het CPB op basis van lange-termijnsценario's voor de zorg geraamd dat het aandeel van de 'bedrijfstak zorg' (dit wil zeggen exclusief de geneesmiddelen en de administratiekosten) in het bbp toeneemt van 8,7 procent in 2001 tot – afhankelijk van de scenario's – tussen de 13,3 en 14,6 procent in 2040¹¹⁵. De grootste toename vindt

110 RIVM, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, op.cit., p. 143.

111 Zie CSED, *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999, pp. 84-89.

112 Volgens het CPB bestaat deze uitgavenstijging van 2,8 procent uit: 1,75 procent als gevolg van productiviteitsgroei, 0,85 procent door demografische ontwikkelingen en 0,2 procent als gevolg van een autonome stijging van de zorguitgaven.

113 De zorgquote drukt de zorguitgaven uit in percentage van het bruto binnenlands product (bbp).

114 In een meer recente CPB-publicatie wordt opgemerkt dat de collectieve zorguitgaven stijgen van 7 procent in 2001 naar 11,9 procent in 2040 (CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, op.cit., p. 26).

115 CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB-document nr. 72, Den Haag 2004, pp. 28-31. Wanneer de uitgaven aan geneesmiddelen 25 procent harder stijgen dan die van de bedrijfstak zorg, betekent dit dat de totale zorguitgaven (inclusief geneesmiddelen en de administratiekosten) stijgen van 10,3 procent van het bbp in 2001 tot – afhankelijk van de scenario's – tussen de 16,8 en 18,7 procent in 2040 (p. 33).

plaats in het *Global Economy*-scenario, waarin internationale samenwerking wordt gecombineerd met een grondige herziening van de collectieve sector en er meer wordt overgelaten aan het particulier initiatief. De kleinste toename vindt plaats in het *Strong Europe*-scenario, waarin de nadruk ligt op solidariteit en inkomensgelijkheid en enkele hervormingen op het terrein van de sociale zekerheid worden doorgevoerd.

De uitgavengroei wordt bepaald door demografische en niet-demografische factoren. Uit onderzoek van de ontwikkeling van zorgkosten in het verleden blijkt dat de niet-demografische factoren zoals de ontwikkeling van de medische technologie, zeer belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de zorguitgaven en dat de betekenis van demografische factoren en elementen beperkter is¹¹⁶. Schattingen wijzen uit dat technologische ontwikkelingen ongeveer de helft van de totale uitgavengroei in de gezondheidszorg kunnen verklaren¹¹⁷. Daarnaast blijken variaties in de invloed van de vergrijzing op de zorguitgaven moeilijk te voorspellen¹¹⁸.

Demografische factoren

Met grote waarschijnlijkheid kan worden verwacht dat de groei van de bevolking en de veroudering ervan (in het bijzonder de groei van het aantal zeer ouderen; de zogeheten dubbele vergrijzing) zullen leiden tot een forse toename van de zorgbehoefte. Volgens het CPB zal het aandeel van het ‘vergrijzingseffect’ als verklarende factor van de toekomstige groei van het beroep op de gezondheidszorg, in de periode 2020-2040 toenemen¹¹⁹. De belangrijkste demografische factor is – uiteraard – de toename van het aantal ouderen¹²⁰. Niettemin is het de verwachting dat in de periode 2002-2020 de vraag naar zorg niet evenredig toeneemt met de groei van het aantal ouderen. Dit komt door de samenstelling van die oudere bevolking: in 2020 zijn de meeste ouderen relatief jong en is het aandeel van kwetsbaar gebleken groepen (zoals alleenstaanden, vrouwen en laagopgeleiden) afgenomen. Omdat jongere ouderen wel veel medische diensten gebruiken zal de vraag daarnaar vermoedelijk sterker toenemen dan die naar vormen van verpleging en verzorging. Verder is de groei van het aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking, in het bijzonder in de grote steden, een andere demografische factor met een vermoedelijk stuwend effect op de vraag. Op dit moment is het beroep van allochtone ouderen op zorgvoorzieningen beperkt onder meer als gevolg van de leeftijdsopbouw en de grote hoeveelheid informele hulp die zij ontvangen. In de toekomst zal het gebruik van zorgvoorzieningen vrijwel zeker toenemen, onder meer omdat de groep allochtone ouderen meer hoogbejaarden zal tellen. Ook wordt verwacht dat allochtone ouderen steeds meer beroep zullen moeten doen op de thuiszorg¹²¹.

116 Zie: E. Westerhout, Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg, in: SCP/CPB, *Trends, dilemma's en beleid*, Den Haag 2000, p. 135.

117 L. van der Geest en M. Langman, *Gezondheidszorg en welvaart*, op.cit., p. 17.

118 SER-advies *EU en vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002, pp. 45-46.

119 CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, op.cit., p. 30.

120 Op basis van: C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, *Zorg*, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 421-422.

121 SCP, *gezondheid en welzijn van allochtone ouderen*, Den Haag 2004, pp. 219-220.

Niet-demografische factoren

Uit de gepubliceerde ramingen blijkt dat de te verwachten groei van de zorguitgaven in belangrijke mate wordt veroorzaakt door niet-demografische factoren¹²². Hieronder worden er enkele genoemd.

In de eerste plaats zijn er medisch-technologische ontwikkelingen¹²³ zoals diagnostische technologie, therapeutische technieken en behandelmethoden.

Verwacht wordt dat de vooruitgang in diagnostische technologie (bijvoorbeeld door nieuwe beeldtechnieken en door het opstellen van een genetisch profiel) groter blijft dan de vooruitgang in therapeutische technieken. Wel blijkt uit ervaringen dat doorbraken in de vroegdiagnostiek leiden tot een toename van het aantal zorggebruikers¹²⁴. Niettemin kunnen door betere en vroegtijdiger diagnosestellingen bestaande behandelvormen wel in veel gevallen effectiever worden toegepast. Daarnaast worden in de eerstkomende vijftien jaar geen spectaculaire wetenschappelijke doorbraken verwacht in de behandeling van bijvoorbeeld de ziekte van Alzheimer, kanker, reuma en astma.

Het kunnen behandelen van ziekten betekent niet altijd dat ze ook volledig te genezen zijn. Van belang is echter dat bepaalde technologieën ingrepen minder belastend maken en minder negatieve neveneffecten hebben dan vroegere technieken¹²⁵. Hierdoor verandert de indicatiestelling en kunnen ook ouderen geholpen worden in gevallen waarin dit voorheen niet mogelijk was. Dit leidt tot een verruiming van de indicatiestelling en een toename van het aantal verrichtingen¹²⁶; bij 75-plussers heeft dit vooral betrekking op ziekten van het hart- en vaatstelsel en op psychische stoornissen. De CSED wijst erop dat – ceteris paribus – de zorguitgaven voor ouderen fors zouden kunnen worden teruggedrongen indien de medische wetenschap erin zou slagen psychische stoornissen zoals dementie, aanzienlijk te beperken¹²⁷.

122 Zie: C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, Zorg, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 415-455; CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, op.cit., p. 27.

123 Medische technologie is een verzamelnaam voor een groot aantal verschillende technologieën, zoals biotechnologie, nanotechnologie (toepassing van zeer kleine deeltjes), telegeneeskunde, beeldvormende technieken, vervangingsgeneeskunde (zoals orgaantransplantatie), gentherapie, geneesmiddelen, diagnostica, et cetera. Hiervoor zijn niet alleen uiteenlopende apparatuur en instrumenten nodig maar ook klinische procedures en processen, alsmede de organisatie en de ondersteunende systemen voor de uitvoering ervan.

124 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, Zorg, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 435-436.

125 Naar verwachting zullen nu veelal dodelijke ziekten als kanker in de toekomst vaak chronische aandoeningen worden.

126 Gewezen kan worden op nieuwe geneesmiddelen en chirurgische ingrepen waarvoor geen zware narcose meer nodig is.

In de RIVM/SCP-publicatie *Ouderen nu en in de toekomst* (2004, pp. 11-12 en pp. 80-90) wordt gewezen op enkele medisch-technologische ontwikkelingen die van belang zijn voor ziekten en aandoeningen die bij ouderen veel voorkomen. Zo komen er van meerdere geneesmiddelen nieuwe en betere toedieningsvormen beschikbaar die het gebruiksgemak verhogen en daarmee ook de therapietrouw verbeteren; voor een aantal ziekten worden nieuwe geneesmiddelen verwacht die mogelijk een belangrijke therapeutische meerwaarde hebben ten opzichte van het huidige geneesmiddelenaanbod.

Verder vinden voortdurend technische verbeteringen plaats bij de kunstmatige implantaten die bij ouderen veelvuldig worden toegepast; ook zijn er producten in ontwikkeling die een brug slaan tussen kunstmatige implantaten en donororganen en -weefsels. Ten slotte wordt gewezen op de verbeteringen van hoorhulpmiddelen.

127 CSED, *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, op.cit., p. 38.

Verder zijn er nieuwe medische technologieën (met name *half way technologies*) die de levensduur verlengen maar niet leiden tot genezing. Ook zijn er nieuwe medische technologieën waarmee in toenemende mate zeer vroege ziektestadia kunnen worden getraceerd zonder dat daar volledige genezing tegenover staat.

Ook kan de voorspellende geneeskunde ertoe leiden dat voor veel ziekten de risico's in een vroeg stadium bekend zijn. Daardoor krijgt de burger meer inzicht in zijn gezondheidsrisico's.

De WRR verwacht dat de medisch-technologische ontwikkelingen per saldo zullen bijdragen tot uitgavenverhogingen, in het bijzonder in de cure-sector¹²⁸ (gericht op geneeskundige zorg). Daarnaast wordt verwacht dat een ruime en adequate toepassing van ICT (als *enabling technology*) mogelijk tot enige kostenbesparing en doelmatigheidswinst leidt door het beter laten verlopen van een aantal processen.

Te denken is aan een elektronisch patiëntendossier en aan toepassingen van internet voor het uitwisselen van medische gegevens. Ook kan worden gewezen op de snelle toename van de technische mogelijkheden om patiënten thuis te laten revalideren of langdurige zorg te verlenen. Hierbij zijn thuiszorgtechnologie (in het bijzonder met het oog op de vereenvoudiging van mechanische taken) en digitale toepassingen (*telemedicine*) van belang¹²⁹.

Ten slotte stelt het CPB dat de mate waarin de medische technologie leidt tot hogere zorguitgaven, mede afhangt van de ontwikkeling van het nationaal inkomen en het aandeel van collectieve financiering in de zorguitgaven¹³⁰. Naarmate er meer economische groei is, zijn er ook meer mogelijkheden om gebruik te maken van nieuwe technologie. Als de economische groei beperkt is, zijn ook de mogelijkheden om nieuwe medische technologie te financieren geringer, vooral als de financiering collectief verloopt. Bij een hoge economische groei zullen burgers en patiënten ervoor kiezen om een deel van de toegenomen welvaart aan zorg te besteden.

In de *tweede plaats* zijn epidemiologische ontwikkelingen van belang. In dit verband is onduidelijk of en in welke mate medisch-technologische en epidemiologische vooruitgang per saldo tot gezondheidswinst zal leiden. Zo is het onduidelijk hoe als gevolg daarvan de veronderstelde hogere levensverwachting zal uitwerken op de verhouding tussen gezonde en ongezonde levensjaren en daarmee op de zorgbehoefte. Er kan niet zonder meer worden gesteld dat de verwachte hogere levensverwachting ertoe zal leiden dat de gezondheidsuitgaven per persoon naar een hogere leeftijd doorschuiven en de kosten van

128 WRR, *Volksgesondheidszorg*, Den Haag 1996, p. 72 e.v. Ook wijst de WRR erop dat een deel van de nieuwe medische technologieën gericht zal moeten zijn op het aanpakken van de terugkeer van moeilijk te bestrijden infectieziekten en nieuwe epidemieën. De hiermee gepaard gaande uitgaven zijn vaak veel hoger dan de kosten van behandeling van een normale infectie.

129 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, *Zorg*, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 437-438;

130 CPB, *Vier toekomstscenari's voor overheid en zorg*, op.cit., p. 10.

het langere overleven volledig kunnen worden opgevangen door een groter aantal jaren dat premie wordt betaald.

Ten slotte zijn ook de ontwikkelingen in de preventieve gezondheidszorg van groot belang, ook al omdat deze kunnen leiden tot een afname van het beroep op gezondheidszorg.

In de *derde plaats* wordt verwacht dat maatschappelijke ontwikkelingen (welvaartsgroei, sociaal-culturele factoren) zullen leiden tot veranderende behoeftepatronen. De veranderende samenstelling van de populatie ouderen en het stijgend opleidingsniveau¹³¹ en de daarmee samenhangende gevolgen voor de leefsituatie (betere financiële positie, gemiddeld betere gezondheid, toenemende assertiviteit en mondigheid, andere levensstijl) zullen naar verwachting leiden tot een pluriforme zorgvraag (toenemende behoefte aan ‘zorg op maat’) en hogere eisen aan zorgvoorzieningen (bijvoorbeeld de kwaliteit van de ouderenhuisvesting) indien de welvaart van de categorie ouderen zal toenemen. Van belang in dit verband zijn ook de zogeheten *rising expectations* van patiënten en cliënten (optimale zorg voor elke burger gelijk, wordt als een recht ervaren¹³²; grotere toegang - via internet - tot informatie over gezondheid en zorg) en de zogeheten medicalisering van het persoonlijk gevoel van welzijn¹³³.

Een rol hierbij spelen ook de veranderende opvattingen in verband met het veranderen van het lichaam (het ‘vermaakbare lichaam’), wat leidt tot een markt voor zogeheten functieverbeters¹³⁴, en het veranderen van het leven (het ‘maakbare leven’)¹³⁵.

Door de wisselwerking tussen de zorgvraag en het zorgaanbod zal ook het karakter van het zorgaanbod veranderen (verschuiving van aanbod naar vraag).

In de *vierde plaats* wordt verwacht dat de zorguitgaven een toenemend beslag zullen leggen op het nationale inkomen, aangezien de productiviteitsgroei in de gezondheidszorg door de aard van het werk in deze sector achterblijft bij de groei van de macroproductiviteit (zogeheten *Baumol-effect*). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de lonen in de gezondheidszorg min of meer de algemene loonstijging volgen (en daarmee de groei van de macroproductiviteit¹³⁶). De loon- en prijsontwikkeling in de gezondheidszorg zal (ceteris paribus) waarschijnlijk bovengemiddeld zijn door de relatief beperkte productiviteitswinst in de care-sector, een vergrijzend personeelsbestand en een krapper wordende arbeidsmarkt, zij het dat organisatorische stroomlijning van de zorgactiviteiten mogelijk

131 Verwacht wordt dat het aandeel ouderen dat hooguit lager onderwijs heeft voltooid in 20 jaar tijd sterk zal afnemen (van 41 procent in 2000 naar 10 procent in 2020) en het aandeel middelbaar en hoger opgeleiden bijna zal verdubbelen (van 24 procent in 2000 naar 44 procent in 2020).

132 C.J.M. Schuyt, *Gezondheidsraadlezing*, Utrecht 2000, p. 10.

133 F. Vandenbroucke, Vergrijzing en het Belgische regeringsbeleid, in: J.B. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving*, op. cit., p. 274.

134 Gezondheidsraad, *De toekomst van onszelf*, Den Haag 2002.

135 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, Zorg, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 424-425.

136 Productiviteitsstijgingen kunnen op meerdere manieren plaatsvinden, zoals door een betere afstemming tussen de verschillende vormen van zorg, een effectiever gebruik van kennis in de zorg, minder bureaucratie en een beter gebruik van informatietechnologie. Er zijn uiteenlopende ramingen over de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Zie hiervoor: CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, op.cit., p. 27-31.

enig tegenwicht biedt. De zorgsector (in het bijzonder de langdurige verpleging) is zeer arbeidsintensief, waardoor loonstijgingen een belangrijke determinant van de kostenontwikkeling zijn.

In de *vijfde plaats* kan worden gewezen op andere factoren die de toekomstige zorguitgaven bepalen, zoals het overheidsbeleid (in het bijzonder met betrekking tot het collectief gefinancierde deel van de zorg), veranderingen in de organisatie van zorg en de stelselmatige vervanging van onbetaalde zorg door betaalde, professionele zorg. Daartegenover staat de trend van informalisering van de zorg, waarbij eenvoudige huishoudelijke en lichamelijke zorg wordt verleend door familie en vrienden in plaats van door professionele hulpverleners.

6.3.3 Prognoses beroep op AWBZ-gefinancierde verpleging en verzorging

De RIVM/SCP-publicatie *Ouderen nu en in de toekomst*¹³⁷ bevat gegevens over de vraag van ouderen naar en hun gebruik van AWBZ-gefinancierde voorzieningen (verpleging en verzorging) in de periode tot 2020¹³⁸. De potentiële vraag ligt vanzelfsprekend hoger dan de werkelijke vraag. Naast aanbodrestricties leidt het bestaan van eigen betalingen, maar ook van voorkeuren van mensen (bijvoorbeeld naar hulp door partner of verwanten) ertoe dat niet iedere potentiële vraag in feitelijke vraag naar AWBZ-diensten overgaat. Het gebruik van AWBZ-gefinancierde verpleging en verzorging neemt volgens de basisraming in twintig jaar toe met ongeveer een kwart, terwijl de potentiële vraag toeneemt met (bijna) de helft (zie kader)¹³⁹. De gebruiksraming moet als een minimumschatting worden beschouwd¹⁴⁰.

137 A. van den Berg, e.a., *Ouderen nu en in de toekomst. Gezondheid, verpleging en verzorging 2000-2020*, RIVM/SCP, Bilthoven 2004.

138 De *potentiële vraag* bestaat uit het aantal ouderen die zodanige beperkingen hebben dat ze voor AWBZ-gefinancierde diensten in aanmerking komen als ze daarom zouden vragen bij een Regionaal Indicatie Orgaan. Bij *feitelijk gebruik* van AWBZ-zorg gaat het om verzorging (huishoudelijke hulp en/of persoonlijke verzorging thuis of opname) en verpleging (aan huis of opname). Al met al gaat het om huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging aan huis (de diensten van de thuiszorg), begeleiding, dagopvang, nachtopvang, dagverpleging en tijdelijke opname (in of vanuit een verzorgings- of verpleeghuis), verblijfverzorging (opname in een verzorgingshuis) en verblijfverpleging (opname in een verpleeghuis).

De RIVM/SCP-publicatie bevat basisramingen van de toekomstige potentiële vraag naar en het gebruik van AWBZ-voorzieningen. Deze ramingen zijn gebaseerd op de volgende factoren waarvoor toekomstige trends konden worden bepaald: leeftijd, geslacht, huishoudsamenstelling, opleidingsniveau, huishoudinkomen en chronische aandoeningen. Dit betekent dat geen rekening is gehouden met overige factoren waarvan bekend is dat zij de potentiële vraag en het toekomstig gebruik beïnvloeden, omdat zij naar verwachting constant blijven (stedelijkheidsgraad, ervaren gezondheid en aanbod informele hulp) of omdat de trend onbekend is (lichamelijke beperkingen, voor ouderen geschikte woningen, woningaanpassingen en particuliere hulp).

Ten slotte zijn in de basisraming bestaand beleid en bestaande tekorten in het aanbod (wachtlijsten) naar de toekomst geëxtrapoleerd.

139 Uit andere SCP-ramingen blijkt dat de potentiële vraag (in aantallen personen) naar verzorging en verpleging in de periode 2002-2020 met bijna 40 procent zal stijgen, terwijl het gebruik van AWBZ-gefinancierde zorg met 28 procent zou toenemen (Zie ook: J. Timmermans en I. Woittiez, *Verpleging en verzorging verklaard*, SCP, Den Haag 2004, pp. 86-87).

140 Zie ook: Tweede Kamer, *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*, vergaderjaar 2003-2004, 29 538, nr. 1 en SCP, *Advies ramingen verpleging en verzorging*, Den Haag 2004.

Prognose potentiële vraag naar en gebruik van AWBZ-zorg 2000-2020

Het aantal ouderen dat zo hulpbehoevend is dat ze in theorie recht hebben op AWBZ-voorzieningen stijgt van 735.000 in 2000 naar meer dan 1 miljoen in 2020.

Het aantal ouderen dat gebruik maakt van AWBZ-gefinancierde voorzieningen neemt volgens de basisraming toe van ongeveer 426.000 in 2000 tot 530.000 in 2020.

De verschillen tussen de vraag naar verpleging en verzorging en het gebruik van deze AWBZ-voorzieningen zijn het grootst bij de huishoudelijke verzorging en de verpleging thuis. Vooral bij deze vormen van hulp speelt de verbeterde sociaal-economische positie van ouderen een grote rol, mede door de inkomensafhankelijke eigen bijdragen.

De raming van de potentiële vraag naar opname (verpleging en/of verzorging) ligt dicht bij de gebruiksraming voor opname; het gebruik van deze zorgvorm wordt veel sterker bepaald door de ernst en de cumulatie van gezondheidsproblemen dan bij zorg aan huis. Andere omstandigheden, zoals de sociaal-economische positie, spelen bij zorg met opname een kleinere rol.

- Bron: RIVM/SCP 2004.

Het geraamde verschil tussen de vraag naar en het gebruik van AWBZ-zorg kan worden verklaard door de volgende factoren¹⁴¹.

In de eerste plaats leiden chronische aandoeningen wel tot een potentiële vraag en het inroepen van particuliere hulp (ook als de aandoening nog niet tot beperkingen heeft geleid) maar niet tot gebruik van AWBZ-zorg.

In de tweede plaats gaat een hogere sociaal-economische positie samen met een hogere potentiële vraag maar ook met een lager beroep op de AWBZ-verstrekingen verpleging en verzorging.

Al met al betekent het geraamde verschil tussen de vraag naar en het gebruik van AWBZ-zorg dat ouderen hun verzorgingsproblemen in de toekomst vaker zelf (moeten) oplossen in de informele en particuliere sfeer en in de aanpassing van de woon- en leefomgeving. De stijging van inkomens maakt dit financieel mogelijk en maakt tegelijkertijd de AWBZ-gefinancierde hulp, door de inkomensafhankelijkheid van de eigen

141 Zie ook: J. Timmermans en I. Woittiez, *Verpleging en verzorging verklaard*, op.cit., pp. 80-81.

bijdragen, minder aantrekkelijk¹⁴². Een toenemend beroep op hulp in de informele sfeer is wel mede afhankelijk van de ontwikkeling van de samenstelling van huishoudens.

6.3.4 Vraag naar zorgarbeid

De te verwachten toename van de vraag naar zorg gaat gepaard met een stijgende behoefte aan personeel in de zorgsector. Uit de beschikbare langetermijnprognoses voor de ontwikkeling van de zorgvraag blijkt dat bij een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit in de zorgsector de vraag op de arbeidsmarkt in 2025 bijna verdubbelt¹⁴³. Bij een jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit met 1 procent in de zorgsector groeit het beroep van deze sector op de arbeidsmarkt minder snel, maar ook dan zal in 2025 het beroep beduidend hoger zijn dan op dit moment¹⁴⁴.

Uit recente CPB-ramingen blijkt dat het aandeel van de werkgelegenheid in de zorg, in de totale werkgelegenheid in Nederland – als gevolg van de relatief lage groei van de arbeidsproductiviteit – stijgt van 10,8 procent in 2001 naar – afhankelijk van de langetermijnscenario's – tussen 16,4 en 18,5 procent in 2040¹⁴⁵.

Volgens het SCP dreigt er een tekort aan huisartsen (van bijna 23 procent) in 2020 en zijn er binnen enkele medische specialismen tekorten aan artsen te verwachten. Ook het tekort aan verpleegkundigen en verzorgenden groeit van een procent tot respectievelijk drie en vijf procent in vier jaar¹⁴⁶.

6.4 Enkele conclusies

Ondanks de grote onzekerheden met betrekking tot de uitkomsten van de gepresenteerde toekomstverkenningen en -ramingen en hun deels gedateerde karakter, kunnen daaruit enkele indicatieve trends worden afgeleid.

Uit de verkenningen blijkt dat de bestaande opwaartse druk op het gebruik en de kosten van de gezondheidszorg in de toekomst niet minder zal worden en dat een deel daarvan niet afwendbaar is. Demografische ontwikkelingen (toename en veroudering of vergrijzing van de bevolking), stijgende welvaart, groeiende technologische mogelijkheden en

142 De mate waarin beroep op informele en particuliere hulp plaatsvindt, is mede afhankelijk van de kwaliteit en de kwantiteit van het aanbod van AWBZ-gefinancierde zorg. Bij lage toetredingsdrempels voor de AWBZ-zorg (zoals een lage eigen bijdrage) zal een groter deel van de potentiële vraag worden omgezet in gebruik van AWBZ-gefinancierde zorg en zal minder een beroep worden gedaan op informele en particuliere hulp. Zie: A. van den Berg, e.a., *Ouderen nu en in de toekomst. Gezondheid, verpleging en verzorging 2000-2020*, op.cit., pp. 101-102.

143 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 760, nr. 10, p. 10.

144 Overigens zijn er ook scenario's met een beperktere groei van de arbeidsproductiviteit.

145 CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, Den Haag 2004, pp. 28-31.

146 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, *Zorg*, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 426-429. Zie ook: G. van Essen, E. Josten en H. Meihuizen, *Arbeid, zorg en welzijn. Integrerend OSA-rapport 2004*, Tilburg 2004; W. Brinkman, *Extra zorgpersoneel door hogere arbeidsparticipatie oudere werknemers*, ESB, 10 december 2004, pp. 594-595.

professionalisering van de zorg leiden tot hogere verwachtingen en structureel groter zorggebruik. Daarbij is sprake van een onderlinge wisselwerking tussen de groeifactoren die tot kostenverhogingen leiden. Zo zullen in combinatie met technologische ontwikkelingen en een stijgend welvaartsniveau nieuwe behoeften op het terrein van gezondheidszorg ontstaan.

De genoemde wisselwerking is ook aan de orde tussen de bevolkingsveroudering en de andere groeifactoren. Zo laten nieuwe medische technieken toe om mensen op steeds hogere leeftijd met succes te behandelen en verzorgen, daar waar de leeftijd vroeger een prohibitieve factor was. Ook leidt de combinatie van veroudering en wijzigingen in de leefsituatie (meer alleenstaanden) ertoe dat ouderen in grotere mate afhankelijk zijn van professionele zorgverleners. Al met al is de te verwachten uitgavenstijging van de gezondheidszorg mede een functie van de veroudering¹⁴⁷.

In algemene zin wordt verwacht dat in de komende decennia de uitgaven voor gezondheidszorg sterker zullen stijgen dan het nationaal inkomen. Daarnaast is het de verwachting dat het grootste deel van de uitgaven in het kader van de gezondheidszorg bestemd zal zijn voor ouderen. Het zijn in toenemende mate ouderen die een beroep doen op zorg; doordat de leeftijdsopbouw van de bevolking verandert neemt het aantal mensen met chronische ziekten en ouderdomsgebreken toe¹⁴⁸. Hoewel de leeftijd waarop een sterke behoefte aan zorg bestaat zal stijgen, kan een gezondere oude dag toch gepaard gaan met een groter beroep op zorg. Er is dus sprake van een samenloop van enerzijds een in grote mate leeftijdsafhankelijk zorggebruik en anderzijds het feit dat de leeftijdscategorie met het grootste zorggebruik in omvang het snelst groeit.

Ten slotte laten de ramingen zien dat de vraag naar zorg het aanbod de komende decennia zal overtreffen, hetgeen ertoe leidt dat de zorg schaarser wordt. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de zorgverlening voor met name kwetsbare zorggebruikers¹⁴⁹. Ook zal een deel van de zorgbehoevenden moeilijker toegang hebben tot reguliere zorgvoorzieningen en zullen zij alternatieven moeten zoeken in de sfeer van mantelzorg of van in te huren particuliere zorg.

147 F. Vandenbroucke, op. cit., p. 274.

148 Zie: WRR, *Generatiebewust beleid*, Den Haag 1999, pp. 243-244.

149 C. van Campen, S. Kooiker en J. Timmerman, Zorg, in: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 443-446.

7 Inkomenspositie ouderen

7.1 Inleiding

De vergrijzing en andere toekomstige ontwikkelingen (technologie, andere leefsituatie) zullen van invloed zijn op de toekomstige inkomenspositie van ouderen. Deze positie bepaalt mede hun mogelijkheden om bij te dragen aan collectieve voorzieningen en hun mogelijkheden tot particuliere financiering van een veranderend behoeft patroon.

De inkomenspositie van ouderen wordt bepaald door ontwikkelingen in hun inkomen, veranderingen in de inkomensverdeling en wijzigingen in hun vermogen en de vermogensverdeling. Daarbij is het goed te bedenken dat de gepensioneerden van 2030 de 40- tot 60-jarigen van nu zijn.

Deze paragraaf bevat een schets van de toekomstige inkomenspositie van ouderen, zowel in vergelijking met de ouderen van nu als in relatie tot de werkenden van straks. Daaraan voorafgaand wordt kort gerefereerd aan een tweetal eerdere onderzoeken naar de toekomstige inkomenspositie van ouderen.

7.2 Eerder onderzoek

Rapport Commissie Sociaal-Economische Deskundigen

De SER-commissie CSED heeft in 1999 in haar rapport *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing* aandacht besteed aan de toekomstige inkomenspositie van ouderen¹⁵⁰. In de studie worden twee mogelijke toekomstige ontwikkelingen kwalitatief weergegeven. Daarbij wordt enerzijds gewezen op de mogelijke relatieve inkomensachteruitgang van ouderen en anderzijds op factoren die leiden tot een verbetering van de inkomenspositie. Verschillende factoren worden in tabel 7.1 kort weergegeven.

De conclusie van de CSED is dat het niet mogelijk is harde uitspraken te doen over de toekomstige financiële positie van ouderen. Wel verwacht zij dat, als resultaat van de verschillende ontwikkelingen, de gemiddelde inkomenspositie van ouderen in absolute zin nog zal verbeteren. Het is voor de CSED onduidelijk of de relatieve inkomenspositie van toekomstige ouderen gemiddeld al dan niet zal verbeteren. Duidelijk is wel dat er binnen de groep toekomstige ouderen grote verschillen zullen zijn naar inkomens- en vermogenspositie.

Deze conclusies van de CSED worden min of meer herbevestigd in bevindingen in deze paragraaf.

150 CSED, *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999, pp. 47-63.

tabel 7.1 Positieve en negatieve factoren in verband met de toekomstige relatieve financiële positie van ouderen

<i>Positieve factoren</i>	<i>Negatieve factoren</i>
gemiddeld hogere bruto-inkomsten uit aanvullend pensioen en lijfrentes	afname vrije besparingen
bevordering arbeidsdeelname ouderen	grotere uitkeringsafhankelijkheid onder 55-64-jarigen
hoger opleidingsniveau ouderen	grotere inkomensverschillen tussen toekomstige werkenden en gepensioneerden (door het bij de pensioenopbouw onvolledig rekening houden met het tweeverdienerschap)
toenemend eigen woningbezit	niet inflatiebestendig zijn van lijfrenten en een deel van de aanvullende pensioenen
toenemende arbeidsdeelname vrouwen	onvolledige AOW-opbouw bij huishoudens van immigranten
verbetering kwaliteit aanvullende pensioenen (onder meer beperking witte vlek)	

Bron: CESD 1999, p. 62.

Onderzoek SZW

In 2002 heeft het ministerie van SZW een onderzoek gepubliceerd waarin de inkomensontwikkeling van ouderen in de periode 2000-2020 centraal staat¹⁵¹. In deze studie worden de verwachte inkomensontwikkeling en de ontwikkeling in de relatieve inkomenspositie gekwantificeerd. Daarmee zijn de uitkomsten zeer gevoelig voor de veronderstellingen en de veranderingen ten opzichte van die veronderstellingen. De uitgangssituatie en de verwachtingen zijn de laatste jaren aanzienlijk veranderd (dit geldt onder andere voor de vooruitzichten voor indexering en het aandeel van middelloonregelingen in de pensioenregelingen). Daardoor geeft de preciesheid van de uitkomsten van de gemaakte berekeningen een verkeerd beeld maar wordt ook de toekomstige inkomenspositie van ouderen te optimistisch ingeschat. Desalniettemin geeft het onderzoek een aantal belangrijke inzichten. Het onderzoek voorziet, bij de gehanteerde veronderstellingen, een forse stijging van het besteedbaar inkomen van ouderen en van hun koopkracht. Verder laat het onderzoek het toenemend belang zien van het aanvullend pensioen voor (bijna) alle gepensioneerden (zie de tabellen 7.2 en 7.3). Ook nemen de relatieve verschillen tussen de decielen af en de absolute verschillen toe (zie tabel 7.2). Beide tabellen laten zien dat ook in de toekomst de AOW een belangrijk deel van het inkomen van ouderen blijft uitmaken en dat een forse groep aangewezen zal zijn op alleen AOW met eventueel een klein aanvullend pensioen.

151 V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen. Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, werkdocument van het ministerie van SZW, Den Haag 2002.

tabel 7.2 Gemiddeld netto aanvullend pensioen per inkomensquintiel (gulden, prijzen 2000)

	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
2000	1400	4100	8300	16800	38900
2010	2200	6700	13800	25600	58000
2020	4600	14600	25900	40200	78600

Bron: V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen*, SZW werkdocument, Den Haag 2002.

tabel 7.3 Aandeel AOW in besteedbaar inkomen van huishoudens (mediaan)

	laagste 33%	middengroep	hoogste 33%
2000	85,7%	71,6%	44,7%
2010	81,6%	65,8%	37,6%
2020	81,3%	55,0%	32,8%

Bron: V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen*, SZW werkdocument, Den Haag 2002.

De SZW-analyse bevat ook berekeningen over de ontwikkeling van de gemiddelde inkomenspositie van ouderen in vergelijking met de ontwikkelingen van huishoudens op minimumniveau, huishoudens jonger dan 65 en huishoudens met inkomen uit arbeid. Uit die berekeningen volgt een zeer gunstig beeld. Het gemiddelde besteedbare inkomen van ouderen stijgt, gegeven de veronderstellingen, sneller dan dat van de andere categorieën (zie tabel 7.4).

tabel 7.4 Gemiddeld besteedbaar inkomen 65+ t.o.v. huishoudens jonger dan 65 jaar, basispad

	t.o.v. sociaal minimum	t.o.v. 65 -	t.o.v. actief
2000	1,73	0,68	0,63
2005	1,85	0,75	0,69
2010	2,00	0,81	0,72
2015	2,19	0,88	0,77
2020	2,34	0,93	0,81

Bron: V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen*, SZW werkdocument, Den Haag 2002.

In het onderzoek is ook gezien wat de gevolgen zouden zijn van een volledige fiscalisering van de AOW (gefaseerd in een periode van 10 jaar)¹⁵². Het blijkt dat ook dan het besteedbaar inkomen van ouderen stijgt ten opzichte van de drie categorieën jongeren. Ten opzichte van het sociaal minimum stijgt het van 1,73 (2000) naar 2,16 in 2020. Ten opzichte van de groep 65-min treedt een stijging op van 0,68 naar 0,86 en ten opzichte van de actieven van 0,63 (2000) naar 0,75 (2020). Daarbij blijft, in de berekeningen, de ontwikkeling van de koopkracht voor alle groepen ouderen positief. Berekeningen van

152 Thio, *De inkomenspositie van ouderen*, op.cit., p. 21 e.v. In de berekeningen is verondersteld dat door de fiscalisering de belastingtarieven minder (1,5 procent) behoeven te stijgen.

Caminada en Goudswaard laten zien dat de spreiding rond de gemiddelde koopkrachtdaling (ten opzichte van een situatie waarin de AOW niet wordt gefiscaliseerd) groot is¹⁵³.

Het onderzoek bevat ook gegevens over de ontwikkeling van het aantal huishoudens met een onvolledige AOW-opbouw (zie tabel 7.5)¹⁵⁴. Het blijkt dat het percentage huishoudens dat meer dan 10 jaar AOW-opbouw mist stijgt naar 6,6 procent in 2020, wat in absolute aantallen meer dan een verdubbeling is, van 61.000 in 2000 naar 133.000 in 2020. Voor deze huishoudens geldt een korting van minstens 20 procent op de AOW-uitkering. Een groot deel van deze groep zal bestaan uit immigranten.

tabel 7.5 Huishoudens met meer dan 10 jaar onvolledige opbouw AOW (in procenten)

	alleenstaand	paar	Totaal
2000	4,4	4,0	4,2
2005	6,6	4,8	5,7
2010	7,1	5,3	6,2
2015	7,4	5,2	6,3
2020	7,9	5,2	6,6

Bron: V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen*, SZW werkdocument, Den Haag 2002.

7.3 Schets toekomstige inkomenspositie ouderen

7.3.1 Inkomen

In 1998 bestond het huishoudinkomen van een alleenstaande AOW'er en van een (echt)paar die beiden AOW'er waren voor ongeveer de helft uit AOW, voor 30 procent uit aanvullend pensioen en 10 procent van het inkomen kwam uit vermogen (inclusief inkomen uit eigen woning). De resterende 10 procent bestond uit overige inkomsten, dat wil zeggen loon, winst en uitkeringen zoals huursubsidie¹⁵⁵. Het aantal AOW-huishoudens met een aanvullend pensioen is daarbij in de periode 1990-1999 gestegen van 76 tot 81 procent¹⁵⁶. De belangrijkste inkomensbronnen zijn dus AOW en aanvullend pensioen.

Wordt het inkomen uit AOW en uit aanvullend pensioen vergeleken, dan blijkt in 2001 het AOW-inkomen iets hoger dan het inkomen uit aanvullend pensioen uit de zogeheten tweede pijler (respectievelijk 4,7 en 4,1 procent BBP). Voor 2020 is de verwachting dat deze verhouding omslaat (AOW 6,8 en aanvullende pensioenen 7,3 procent BBP) terwijl in

153 Caminada en Goudswaard, *Verdeelde zekerheid*, Leiden 2003, p. 185 e.v.

154 Zie in dit verband ook het SER-advies *Onvolledige AOW-opbouw*, publicatienr. 00/15, Den Haag 2000.

155 CBS, *Jaarboek Welvaartsverdeling 2000, feiten en cijfers over inkomen en consumptie in Nederland*, Voorburg/Heerlen 2000, p. 144. De gegevens zijn exclusief AOW'ers in inrichtingen en tehuizen. Zie ook Caminada en Goudswaard, *Verdeelde zekerheid, de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioen*, Leiden 2003, p. 157 e.v. Het gemiddeld aanvullend pensioen bedroeg in 1999 circa 8600 euro per jaar.

156 Caminada en Goudswaard, op.cit., p. 160.

2040 het aandeel van de aanvullende pensioenen (12,9 procent BBP) duidelijk groter zal zijn dan dat van de AOW (9 procent BBP)¹⁵⁷.

Het toenemend belang van het inkomen uit aanvullend pensioen hangt samen met de betere pensioenopbouw van de toekomstige gepensioneerden vergeleken met die van de gepensioneerden van nu. Dit is te danken aan de verkleining van de zogenoemde witte vlek (werknemers zonder aanvullende pensioenvoorziening) in de afgelopen decennia¹⁵⁸, maatregelen tegen pensioenbreuk, verlaging van de franchise, gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van voltijd- en deeltijdwerknemers, enzovoort. Daarnaast leidt de sterk gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen ertoe dat in steeds meer huishoudens beide partners een aanvullend pensioen zullen hebben. Daardoor zal in de toekomst ten opzichte van nu een groter deel van de gepensioneerden een hogere pensioenaanspraak hebben.

Bij deze ontwikkeling moet bedacht worden dat pensionering ondanks deze verbeteringen tot een vermindering van het inkomen blijft leiden¹⁵⁹. De '70-procent-eindloon' die veelal als impliciete pensioennorm wordt gebruikt¹⁶⁰ zal door velen niet gehaald worden, bijvoorbeeld door een tekort aan opbouwjaren, verandering van werkgever, achterwege blijven van indexatie enzovoorts¹⁶¹. Voor huishoudens met tweeverdieners geldt dat zij als gevolg van de gehanteerde franchises ook bij volledige pensioenopbouw geen pensioen van 70 procent van het eerdere huishoudinkomen zullen bereiken. De recente overgang van eindloon- naar middelloonregelingen – die nu van toepassing zijn voor ongeveer 70 procent van de deelnemers aan een pensioenregeling – betekent dat het maximaal te behalen pensioenniveau lager zal komen te liggen dan bij eindlooppensioenen. Hierbij dient te worden aangetekend dat het verschil tussen werkenden en gepensioneerden wat het bruto-inkomen betreft, groter is dan in besteedbaar inkomen¹⁶². Dit komt voor een deel doordat voor gepensioneerden een apart belastingregiem bestaat. Voor het beschikbaar inkomen zal dit ook samenhangen met de lagere woonlasten in verband met de eigen woning.

157 Westerhout et al., *Naar een schokbestendig pensioenstelsel, verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, CPB-Document nr. 67, Den Haag 2004, p. 31.

158 SER, *Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001*, rapport van de Pensioencommissie, Den Haag, februari 2001.

159 Uit gegevens voor 1995 blijkt dat na pensionering het (bruto)inkomen terugloopt. Voor dat jaar was het gemiddelde bruto-inkomen ruim 40.000 gulden. Dit inkomen loopt op van gemiddeld 16.500 gulden voor de 20-24 jarigen tot zo'n 51.000 gulden voor de 35-39 jarigen en blijft dan constant tot zo'n 55 jaar. Daarna daalt het tot 35.500 gulden voor de groep 60-64. Voor de 65-70-jarigen daalt het verder tot 23.300 gulden, voor de alleroudsten daalde het gemiddelde inkomen verder tot 18.000 gulden. Worden de inkomens vergeleken als 'beschikbaar inkomen' dan zijn de verschillen tussen de inkomens voor de groep 30-60 en de gepensioneerden ten opzichte van het gemiddelde (24.000) aanmerkelijk kleiner. Zie: Alessie en Kapteyn, *Savings and Pensions in the Netherlands*, research memorandum 2002-9, Vrije Universiteit, Amsterdam 2002.

160 Zie bijv. Commissie Nationaal Pensioendebat, *Zorgen over morgen*, Den Haag 2002.

161 J.H.M. Nelissen, Een onbezorgde oude dag?, *ESB*, 30-6-2000, pp. 548-550. Nelissen raamt het pensioenresultaat (AOW + aanvullend pensioen) als percentage van het eindloon voor de jaargang 1970 op 52,4 procent voor mannen en 40,1 procent voor vrouwen. Voor de 1940-jaargang zijn de percentages resp. 48,4 en 64,9. Het hogere percentage voor vrouwen hangt samen met het belang van de AOW in het pensioeninkomen en de lagere participatiegraad.

162 Zie bijv. Alessie en Kapteyn, *Savings and Pensions in the Netherlands*, op.cit.

De indexering van de pensioenen is van grote invloed op de verhouding tussen het (bruto)inkomen van gepensioneerden en werkenden. Voor de AOW geldt dat deze – via de koppeling aan het wettelijk minimumloon – wordt aangepast aan de ontwikkeling van de contractlonen en daarmee achterblijft bij de loonontwikkeling van de werkenden. Over een groot aantal jaren kan deze manier van indexeren leiden tot een fors achterblijven bij de welvaartsontwikkeling van werkenden¹⁶³.

In de afgelopen periode zijn het minimumloon en de AOW-uitkering maar beperkt aangepast aan de contractloonontwikkeling. Voor gepensioneerden zijn echter belastingmaatregelen getroffen die ertoe leiden dat het beschikbare AOW-(huishoud)inkomen zich in de periode 1990-2000 gunstiger ontwikkelde dan het gemiddelde van alle huishoudens¹⁶⁴.

Bij de aanvullende pensioenen is indexering in bijna alle gevallen voorwaardelijk en afhankelijk van de financiële positie van het pensioenfonds (zie paragraaf 5.3.2). Deze indexering is minder zeker geworden dan in de afgelopen periode gebruikelijk was. Dit heeft zijn oorzaak in de veranderde omstandigheden op de financiële markten en de grotere invloed van de rendementen op de mogelijkheid om te indexeren. De overgang van eindloon- naar middelloonregelingen heeft tot gevolg dat behalve de indexering van de ingegane pensioenen (zoals ook bij eindloonregelingen) ook de indexering van de opgebouwde aanspraken voorwaardelijk is geworden. Dit laatste is vanzelfsprekend ook van invloed op het te bereiken maximale pensioen.

7.3.2 Inkomensverdeling

Behalve de verhouding tussen het inkomen van actieven en gepensioneerden is ook de verdeling van de inkomens binnen de groep ouderen/gepensioneerden een relevant gegeven. Uit onderzoek blijkt dat in de periode 1960 tot begin jaren tachtig de inkomensverdeling (van *inkomenstrekkers*) gelijkmatiger werd¹⁶⁵. De Theil-coëfficiënt¹⁶⁶ daalde van 0,27 naar 0,14. Daarna is de ongelijkheid weer toegenomen: de Theil-coëfficiënt is opgelopen tot ongeveer 0,19 begin jaren negentig. Ook de andere maatstaf voor de inkomensverdeling, de Gini-coëfficiënt, laat zien dat de inkomensongelijkheid tussen *huishoudens* is toegenomen.

163 De Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag voorziet (artt. 14:13 en 15:4) in de mogelijkheid van een bijzondere wijziging: "Onze Minister gaat telkens na verloop van een termijn van ten hoogste vier jaar, voor het eerst uiterlijk in 1994, na of er omstandigheden aanwezig zijn die een bijzondere wijziging wenselijk maken van de bedragen, genoemd in artikel 8, eerste lid" (art. 15 lid 13). De afgelopen jaren is het brutominimumloon/AOW niet 'bijzonder' verhoogd, wel zijn er maatregelen genomen die resulteerden in een positief effect op de netto-AOW.

164 Vrooman en Hoff (red.), *The Poor Side of the Netherlands, results from the Dutch 'Poverty Monitor', 1997-2003*, Den Haag 2004, p. 19 e.v. De ontwikkeling heeft betrekking op het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen.

165 Zie: Caminada en Goudswaard, *Verdeelde zekerheid, de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Leiden 2003. De studie bevat een overzicht van verschillende onderzoeken naar de inkomensverdeling in Nederland.

166 De Theil- en Gini-coëfficiënt zijn maatstaven voor inkomensongelijkheid. De Gini-index meet de mate waarin de inkomensverdeling afwijkt van een volledig gelijke verdeling. De waarde 0 betekent een volledig gelijke verdeling, de waarde 1 geeft aan dat een iemand alle inkomens heeft. De Theil-index meet de ongelijkheid op een andere manier. Ook hier betekent 0 een gelijke verdeling. De maximumwaarde is afhankelijk van het aantal waarnemingen. De Theil-coëfficiënt is gevoeliger voor veranderingen bij lagere inkomensgroepen en is beter te ontbinden in ongelijkheid tussen en binnen groepen. Zie ook Caminada en Goudswaard, op.cit.

men. De coëfficiënt is gestegen van ongeveer 0,29 halverwege de jaren tachtig tot ongeveer 0,32 aan het eind van de jaren negentig¹⁶⁷. Als verklaring voor het schever worden van de inkomensverdeling kunnen genoemd worden de toename van huishoudens met twee werkende partners, de stijgende inkomens van werkenden en het achterblijven van de uitkeringen bij de lonen¹⁶⁸. Voor de nabije toekomst is de verwachting dat de inkomensverschillen tussen werkenden verder zullen toenemen. Dit komt omdat de vraag naar geschoolde arbeid sneller zal stijgen dan het aanbod waardoor de loonverschillen tussen ongeschoolde en geschoolde arbeid zullen toenemen¹⁶⁹, wat zal leiden tot een schevere inkomensverdeling. Deze veranderingen zullen zich uiten in (de aanspraken op) het aanvullend pensioen¹⁷⁰.

Verwacht mag worden dat deze ontwikkeling zich te zijner tijd ook zal uiten in een minder gelijkmatige inkomensverdeling tussen ouderen/gepensioneerden.

Verwachtingen over de inkomensverdeling

Een studie naar de gevolgen van vergrijzing voor landen met verschillende sociale regimes laat zien dat de inkomensongelijkheid tussen personen in de toekomst (2025) in de meeste landen afneemt (omdat het staatspensioen meestal aan personen wordt toegekend)¹⁷¹. De inkomensongelijkheid tussen huishoudens zal in alle landen echter toenemen. Voor Nederland stijgt de Gini-coëfficiënt van 0,295 (2000) naar 0,307 (2025) en de Theil-coëfficiënt van 0,159 naar 0,169. Uit een nadere analyse blijkt dat de toegenomen ongelijkheid (Theil-coëfficiënt) niet veroorzaakt wordt door ongelijkheid tussen groepen maar door ongelijkheid binnen groepen.

In de SCP-studie is met behulp van scenario's ook gezien hoe bepaalde beleidsreacties op de vergrijzing uitwerken op de inkomensongelijkheid¹⁷². Onderscheiden worden: een basisscenario (waarbij het huidige stelsel intact wordt gelaten), een participatiescenario (verwezenlijken van de participatiedoelstellingen van het Lissabon-akkoord), een WAO/WW-scenario (in 2010 aantal WAO-uitkeringen 30 procent lager en WW-volume 20 procent lager) en het pensioenscenario (VUT- en prepensioen worden afgeschaft, de AOW-premie wordt gefiscaliseerd). Het pensioenscenario resulteert in het laagste beslag van de sociale zekerheid op het bbp en de laagste (theoretische) premie. Qua arbeidsparticipatie ontlopen het participatie- en pensioenscenario elkaar nauwelijks. De inkomensongelijkheid en de armoede nemen (in 2025) licht toe; het minst in het participatiescenario. Het SCP concludeert dat het stapelen van beleidsmaatregelen in verdergaande hervormings-

167 Hierbij zij aangetekend dat de inkomensverdeling in de jaren negentig betrekkelijk stabiel was. Zie Pommer, Van Leeuwen, Ras, *Inkomen verdeeld, trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*, SCP, Den Haag, 2003.

168 CBS, *Jaarboek Welvaartsverdeling 2000*, op.cit., p. 53; Caminada en Goudswaard, *Verdeelde zekerheid*, op.cit., p. 56.

169 Bas Jacobs, *The Lost Race Between Scholing and Technology*, CPB Discussion Paper no. 25, Den Haag 2003.

170 Een verbetering van het looninkomen kan zich in Nederland, in tegenstelling tot het buitenland, volledig vertalen in pensioenaanspraken. Zie bijv. OECD, *Ageing and Income, financial resources and retirement in 9 OECD countries*, Parijs, 2001, p. 51 e.v.

171 SCP-CeRP, *Unequal Welfare States, distributive consequences of population ageing in six European countries*, Den Haag, 2004.

172 De navolgende tekst voor Nederland is gebaseerd op: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag 2004, p. 340 e.v.

varianten kan leiden tot een sterkere toename van ongelijkheid en armoede (en tot meer lastenreductie)¹⁷³.

Groepen binnen de verdeling

Toekomstige verschillen in inkomenspositie binnen de groep gepensioneerden kunnen in een aantal gevallen duidelijk gelokaliseerd worden. Zo is het gemiddeld besteedbaar inkomen van autochtone huishoudens hoger dan dat van allochtone, met name niet westerse allochtonen. In 1998 bedroeg het gemiddelde inkomen van niet-westerse allochtone huishoudens 72,6 procent van dat van autochtone huishoudens. Verder blijken niet-westerse allochtone huishoudens meer dan autochtone op een uitkering aangewezen¹⁷⁴ en ook een groeiend deel van de huishoudens beneden de armoedegrens behoort tot de allochtone groepen¹⁷⁵. Deze verschillen zullen zich ook uiten in de (toekomstige) inkomenspositie van ouderen, waar allochtonen door hun lage inkomen meer dan autochtonen op de AOW als inkomensbron zullen zijn aangewezen. Daarbij komt dat bij allochtonen veelal sprake zal zijn van een onvolledige AOW-opbouw (minder dan 50 jaar ingezetene van Nederland) wat resulteert in een gedeeltelijke AOW-uitkering¹⁷⁶. Daardoor zullen gepensioneerden van allochtone afkomst in de toekomst vermoedelijk een aanzienlijk deel van de armoedepopulatie uitmaken¹⁷⁷. De niet-westerse allochtone ouderen vormen bovendien een sterk groeiende groep. In de periode 2000-2015 zal hun aantal, 116.000 in 2003, bijna verviervoudigen¹⁷⁸.

In 2009 zal het aantal personen dat gekort wordt 18 procent bedragen (nu 13) met een gemiddeld kortingspercentage van iets meer dan 51 procent (nu bijna 50 procent)¹⁷⁹.

2015-maatregel, afschaffing partnertoeslag

Per 2015 verandert het AOW-regiem, waardoor de leeftijdssamenstelling van het huishouden sterk van invloed wordt op het AOW-inkomen. Mensen die op of na januari 2015 65 jaar worden, ontvangen geen partnertoeslag AOW meer; een toeslag voor de jongere partner die niet (volledig) in zijn of haar eigen levensonderhoud voorziet. De partner die als eerste 65 wordt, ontvangt alleen zijn of haar deel van het AOW-pensioen. Het gemiddelde leeftijdsverschil tussen huwelijkspartners bedraagt bijna 3,5 jaar. In de meeste relaties zal de jongere partner de vrouw zijn. De arbeidsparticipatie van oudere vrouwen (60-64-jarigen) zal in 2030 afhankelijk van economische ontwikkelingen variëren tussen de 25 en 40 procent¹⁸⁰. Dit betekent dat veel huishoudens waarvan de oudste partner 65 wordt

173 SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag 2004, p. 349.

174 CBS, *Jaarboek Welvaartsverdeling 2000*, op.cit., p.55 e.v.

175 SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., pp. 327, 328.

176 SER-advies *Onvolledige AOW-opbouw*, publicatienr. 00/05, Den Haag 2000.

177 SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, op.cit., p. 328.

178 E-Quality, *Factsheet Algemene Ouderdomswet*, 9 november 2004. Zie ook: Roelof Schellingerhout, *Cijferrapport allochtone ouderen*, SCP werkdocument 105, Den Haag 2004.

179 Ministerie van SZW, *Begroting 2005 (Begroting XV)*, p. 127.

180 Zie Roodenburg en Van Vuuren, *Arbeidsaanbod in de lange-termijnsceario's voor Nederland*, CPB Document 71, Den Haag 2004.

na 2014, gedurende ruim drie jaar een extra forse inkomensdaling zullen ervaren. Tevens zal het in een deel van deze gevallen tot een beroep op de bijstand leiden.

Kwetsbare ouderen, arme ouderen

Kwetsbare ouderen zijn een groep die extra aandacht vraagt. Het SCP definieert kwetsbaar als een combinatie van (ernstige) lichamelijke of psychische beperkingen en een geringe draagkracht. De draagkracht wordt bepaald door het hebben van een partner en door het inkomen. Van een geringe draagkracht is sprake bij alleenstaanden met een inkomen op het niveau van de AOW voor een alleenstaande. Volgens het SCP zijn er nu ongeveer 500.000 mensen van 55 jaar of ouder die alleenstaand zijn en een laag inkomen (max. 800 euro per maand (1999)) hebben. Ongeveer 150.000 zelfstandig wonende 55-plussers hebben een ernstige beperking, geen partner en een laag inkomen. Het totaal aantal ouderen van 55 jaar en ouder bedraagt ongeveer 4 miljoen*.

In de toekomst zal het aantal alleenstaanden toenemen en dit zullen vooral vrouwen zijn. Vrouwen worden ouder dan mannen en zijn in een relatie vaak de jongere partner**.

In de afgelopen jaren is het percentage alleenstaanden (65+) met een laag inkomen aanzienlijk gedaald en is hun kans op een laag inkomen lager dan dat van de groep 65-minners. Dit geldt zowel voor alleenstaande mannen en vrouwen als (echt)paren. De armoedekans is het grootst voor eenoudergezinnen met jonge kinderen***.

CBS-cijfers laten zien dat het aantal alleenstaande vrouwen ouder dan 65 met een laag inkomen in de periode 1990-2000 is gedaald van ongeveer 170.000 naar 140.000. Het aandeel is gedaald van circa 35 procent naar 24 procent. Het aantal alleenstaande vrouwen met een inkomen rond of onder het sociaal minimum is in deze periode tamelijk stabiel (ongeveer 100.000) terwijl het aandeel binnen de groep is gedaald (van 21 naar 18 procent). Voor oudere (65+) alleenstaande mannen en (echt)paren zijn de ontwikkelingen vergelijkbaar****.

Uit deze ontwikkeling kan geconcludeerd worden dat alleenstaanden en daarbinnen de in de toekomst sterk groeiende groep alleenstaande vrouwen, niet per definitie kwetsbaar zijn wat betreft hun inkomen.

De cijfers geven geen inzicht in toekomstige ontwikkelingen. Enerzijds mag verwacht worden dat door toegenomen deelname aan pensioenregelingen en toenemende arbeidsparticipatie de inkomenspositie van alleenstaande vrouwen (verder) verbetert. Daarnaast zal die positie afhankelijk zijn van het

bestaan (en de omvang) van een nabestaandenpensioen en van de pensioen-rechten van gescheiden vrouwen.

- * De Klerk, *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen, rapportage ouderen 2004*, SCP, Den Haag 2004, p. 239 e.v.
- ** Zie bijv. SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, pp. 98-99.
- *** SCP, *The Poor Side of the Netherlands*, p. 21 e.v.
- **** CBS, *Statline*. Een inkomen is laag wanneer het omgerekend naar een inkomen van een alleenstaande een lagere koopkracht vertegenwoordigt dan een bedrag van 7260 euro in prijzen van 1990.

7.3.3 Vermogen

De vermogenspositie van ouderen beïnvloedt vanzelfsprekend hun inkomenspositie. Uit de gegevens (voor 1997) komt naar voren dat het gemiddelde vermogen per huishouden 168.000 gulden is en dat ruim 30 procent van de huishoudens een vermogen heeft dat gelijk of groter is dan het gemiddelde (zie tabel 7.6)¹⁸¹. Bij de oudere huishoudens (65 jaar en ouder) neemt het vermogen toe (220 à 230 duizend gulden) maar is de verdeling schever. Naast de ouderen kent de groep 45-65-jarigen, de gepensioneerden van 2030, de grootste vermogens. Het vermogen blijkt in belangrijke mate, zowel naar aantallen huishoudens als naar het bedrag, bepaald te worden door de eigen woning. Zo'n 45 procent van de huishoudens (met een vermogensbestanddeel) heeft een eigen woning waarvan het vermogen (bezit minus schuld) 152.000 gulden bedraagt in (begin) 1997. Uit de gegevens voor 2000 blijken de vermogens van de verschillende huishoudens naar leeftijd sterk gestegen, waarbij net als voor 1997 de omvang van het vermogen oploopt met de leeftijd (met uitzondering van de oudste groep). Wel opvallend is dat de stijging van het vermogen aan de jongste leeftijdsgroepen voorbij is gegaan. De mogelijke reden hiervoor is de gestegen huizenprijs, waardoor vooral de vermogenspositie van de woningbezitters (vooral de oudere categorieën) is gestegen.

Uit ander onderzoek blijkt dat eind 2001 53 procent van de werknemers een eigen woning heeft. Voor de VUT-/pensioengerechtigden is dit percentage 24¹⁸².

181 CBS, *Jaarboek welvaartsverdeling 2000*, op.cit., pp. 177-178.

182 Marcel Das en Arthur van Soest, *De portefeuillekeuze van Nederlandse huishoudens*, in: Alessie, Van Els en Hoogduin (red.), *De rol van vermogen in de economie*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Preadviezen 2002, Amsterdam 2002, pp. 1-30.

tabel 7.6 Vermogensverdeling van huishoudens naar leeftijd, 1997 en 2000

	<25 jaar	25-34 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-65 jaar	65-75 jaar	75 jr e.o.	totaal
1997								
aantal huishoudens met vermogensbestanddeel x 1000	391	1457	1390	1212	841	737	589	6617
gemiddeld vermogen, 1000 gld.	40	85	147	220	235	232	223	168
% huishoudens met vermogen ≥ gemiddelde per categorie *	11	31	33	28	29	28	23	31
2000								
aantal huishoudens met vermogensbestanddeel x 1000	398	1433	1452	1288	890	754	641	6856
gemiddeld vermogen, 1000 euro	19	37	95	142	171	151	144	108
toename gemiddeld vermogen 1997-2000, procenten	0	3	42	38	53	40	37	41

Bron: CBS, op.cit.; Statline.

* raming secretariaat

Bezie men het financiële vermogen van huishoudens dan blijkt ook hier dat het vermogen oploopt met de leeftijd. Het gemiddelde financiële vermogen in 2000 bedroeg 48.000 euro, waarbij de helft van de huishoudens een vermogen heeft dat lager is dan 7000 euro en een kwart een vermogen van minder dan 2000 euro. Voor de leeftijdsgroep 65 jaar en ouder bedraagt het gemiddelde vermogen 70 à 85 duizend euro. De verdeling van dit vermogen is bijzonder scheef. Een kwart van de huishoudens heeft een vermogen dat kleiner is dan 4000 euro, voor de helft van de huishoudens is het vermogen kleiner dan 13.000 euro terwijl voor driekwart het vermogen minder dan 45.000 euro is¹⁸³.

Erven van ouders of van anderen leidt ook tot een toename van het vermogen van personen/huishoudens. Gelet op de levensverwachting zal vooral het vermogen van de leeftijdsgroep 45-65 hierdoor stijgen. De verwachting is dat het aantal bloedverwanten van de oudere Nederlander sterk zal afnemen in de komende decennia. Dit betekent dat de gemiddelde erfenis die naar de kinderen gaat, stijgt. Dit effect zal zich niet of minder voordoen bij de groep niet-westerse allochtonen omdat deze groep gemiddeld genomen grote gezinnen kent. Erfenissen zullen dus naar verwachting bijdragen aan de vermogensongelijkheid¹⁸⁴.

183 SCP/SZW, *Een EER voor de Levensloopregeling*, Den Haag 2004, pp. 47-48.

184 Zie: H.P. van Dalen en K. Henkens, Ouderen en de dragelijkheid van ongelijkheid, *ESB*, Dossier Generatiebewust vooruitzien, 26 november 2001, pp. D22-D23.

7.4 Conclusie

Geconcludeerd moet worden dat het niet mogelijk is harde uitspraken te doen over de toekomstige inkomenspositie van ouderen.

Wel mag verwacht worden dat, uitgaande van de betere pensioendeckings van de toekomstige ouderen, het gemiddeld inkomen van gepensioneerden zal toenemen. Die toename zal waarschijnlijk niet gepaard gaan met een gelijkere maar met een schevere inkomensverdeling bij ouderen/gepensioneerden.

Door de onvolledige AOW-opbouw zullen gepensioneerden van allochtone afkomst in de toekomst vermoedelijk een aanzienlijk deel van de armoedepopulatie uitmaken. De 2015-maatregel zal voor een deel van de huishoudens waarin de oudste partner met pensioen gaat, tijdelijk tot een extra verlaagd inkomen leiden. Door het frequenter voorkomen van onvolledige opbouw en de 2015-maatregel zullen in de toekomst meer ouderen dan nu zijn aangewezen op een bijstandsuitkering.

Voor de inkomensverhouding tussen actieven en gepensioneerden en voor de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden is de indexering van AOW en aanvullend pensioen bepalend. De afgelopen jaren is de indexering van de aanvullende pensioenen minder zeker geworden. Dit geeft de nodige onzekerheid voor de verhouding tussen de toekomstige bruto-inkomens van jongeren (65-) en ouderen (65+). De inkomensverhouding wordt echter ook in sterke mate bepaald door de netto-inkomensontwikkeling. Zo zijn de inkomensverschillen tussen actieven en gepensioneerden aanzienlijk groter in het brutotraject dan in het traject van netto- en besteedbaar inkomen. Ook de ontwikkeling rond de AOW in de afgelopen jaren laat zien dat het achterwege blijven van de 'bruto-indexering' is gecompenseerd in de nettosfeer.

Voor de toekomst is het niet goed voorstelbaar dat de nettopositie van de ouderen (blijvend) veel achter zal blijven bij die van de actieven, enerzijds omdat ons land een traditie heeft van een gelijkmatige inkomensontwikkeling, anderzijds omdat de ouderen een steeds belangrijker deel van het electoraat worden.

De vermogenspositie van de ouderen zal waarschijnlijk ook verbeteren (als gevolg van onder andere toegenomen woningbezit en bezit uit erfenis) en daarmee zal de rol van inkomen uit vermogen toenemen. De verdeling van het vermogen is echter erg scheef, zodat de baten maar aan een beperkte groep ouderen zullen toevallen.

Uit dit alles komt naar voren dat een beeld van ouderen als armlastige groep niet voor de huidige maar zeker niet voor de toekomstige ouderen geldt. Evenmin zullen alle toekomstige ouderen zich kunnen wentelen in overvloed. Ouderen zijn in vele opzichten en ook wat inkomen betreft een heterogene groep.

Dit betekent dat in het inkomensbeleid ouderen niet als aparte categorie moeten worden onderscheiden, maar dat ook binnen de categorie ouderen rekening gehouden moet worden met inkomensverschillen.

8 Financiële consequenties toekomstig beroep op collectieve regelingen

8.1 Kerncijfers

De financiële consequenties van het toekomstige beroep op de collectieve regelingen in het licht van de vergrijzing zijn geschetst op basis van de CPB-studie *Ageing in the Netherlands*:

- in paragraaf 5.2.2 is vastgesteld dat als wordt vastgehouden aan de welvaartsvastheid van de AOW-uitkering, de AOW-quote de komende veertig jaar bijna zal verdubbelen;
- in paragraaf 5.4 is er op gewezen dat niet alleen de overheidsuitgaven maar ook de overheidsinkomsten door vergrijzing zullen toenemen;
- in paragraaf 6.3.2 is vastgesteld dat de zorgquote zal stijgen van 7,1 procent naar 10,6 procent in de komende veertig jaar.

In tabel 8.1 is een en ander samengevat. De belangrijkste onderliggende vooronderstellingen die aan deze berekeningen ten grondslag liggen, zijn weergegeven in tabel 8.2.

tabel 8.1 Ontwikkeling uitgaven AOW, gezondheidszorg en belasting uit pensioenen, 2001-2040 (als percentage bbp)

% bbp	2001	2010	2020	2040	? 2001-40 (%-punten)
AOW	4,7	5,4	6,8	9,0	4,3
Gezondheidszorg	7,0	7,7	8,6	10,6	3,6
Belasting uit pensioen	3,3	3,8	5,2	8,4	5,1

Bron: CPB.

tabel 8.2 Aannames CPB-studie Ageing in the Netherlands

Demografische variabelen	Toename grijze druk van 22,1% in 2000 naar 42,7% in 2040, daarna lichte daling. Toename levensverwachting van 2000 tot 2050 van ongeveer 5 jaar voor mannen en 2 jaar voor vrouwen. Afname van de potentiële beroepsbevolking van 9,881 miljoen in 2000 tot 9,473 miljoen in 2040.
Ontwikkeling arbeidsdeelname	Exogene toename van de arbeidsdeelname van 5 tot 6 procentpunten. Stijging is resultante van stijging deelname vrouwen (+9%) en effect van vergrijzing (-3% tot -4%). Door stijging arbeidsdeelname groeit arbeidsaanbod (in personen) licht van 7,114 miljoen in 2000 tot 7,389 miljoen in 2040. Arbeidstijdverkorting leidt ertoe dat arbeidsaanbod in arbeidsjaren licht daalt.
Ontwikkeling productiviteitsgroei	Jaarlijkse groei 1,75%. Verondersteld is dat productiviteit met leeftijd toeneemt: de vergrijzing van de beroepsbevolking leidt daarom tot een iets hogere productiviteitsgroei.
Indexering AOW-uitkering	Welvaartsvaste koppeling aan productiviteitsgroei.

Ontwikkeling gezondheidskosten	Invloed vergrijzing op stijging gezondheidskosten wordt gedempt doordat een substantieel deel van de gezondheidskosten ontstaat in het jaar voor overlijden. Het Baumol-effect, ontwikkelingen in de medische technologie en de stijging zorgvraag met inkomen worden verondersteld te leiden tot extra stijging van de zorg met 0,4% jaarlijks tot 2020.
Aanvullende pensioenen	Kleine stijging van de pensioenpremies uitsluitend door langere levensverwachting. Pensioenvermogen en pensioenuitkeringen (als % bnp) stijgen door groei aantal deelnemers en omzetten VUT-regelingen in kapitaalgedekte vroeg-pensioenregelingen.

Bron: Van Ewijk et al., op.cit., pp. 42-52.

Rekening houdend met de vergrijzingsgerelateerde inkomsten, en een oplopen van de WAO-kosten zullen de nettovergrijzingsuitgaven van de overheid met ongeveer 3,6 procentpunt toenemen tussen 2001 en 2040 (4,3 procentpunt AOW + 3,6 procentpunt zorg + 0,7 procentpunt WAO - / - 5,1 procentpunt belasting). Door de voorgenomen stelselwijziging zal de toename van de WAO-kosten waarschijnlijk minder groot zijn dan is aangenomen in *Ageing in the Netherlands*. Hier staat tegenover dat het oplopen van de vergrijzingsgerelateerde belastinginkomsten waarschijnlijk minder groot zal zijn (zie paragraaf 5.4). Naar verwachting zal dit laatste effect domineren zodat de nettovergrijzingsuitgaven hoger zullen uitkomen.

De omvang van een onmiddellijke en permanente aanpassing

De toekomstige probleemdruk in de publieke financiën kan terugvertaald worden in een indicator voor de noodzakelijke beleidsaanpassing op dit moment. Het CPB hanteert daarbij een criterium voor houdbaarheid waarbij de bestaande collectieve regelingen mee kunnen groeien met de welvaart, zonder dat de toekomstige belasting- en premietarieven verhoogd moeten worden en zonder dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. In een houdbaar tijdspad worden de extra lasten in de toekomst opgevangen door een combinatie van hogere belasting- en premie-inkomsten over hogere pensioenuitkeringen en lagere rentelasten over een kleinere overheidsschuld. De noodzakelijke beleidsaanpassing heeft niet alleen indicatieve waarde voor de inschatting van de toekomstige probleemdruk maar is ook beleidsrelevant. Door nu het beleid aan te passen, worden toekomstige belastingverhogingen voorkomen. Door langer te wachten wordt de vereiste belastingverhoging vanwege het oplopen van de rentelasten alleen maar groter, wat tot nog grotere economische verstoringen leidt. Het CPB kiest voor een verhoging van de BTW als instrument voor de noodzakelijke aanpassing. Dit is vooral een technische aanname. De brede grondslag van de BTW, waardoor

tariefsverhogingen beperkt kunnen blijven, vormt een beleidsmatig voordeel van dit instrument¹⁸⁵.

In *Ageing in the Netherlands* werd de noodzakelijke aanpassing becijferd op een permanente verhoging van de BTW-opbrengsten ter grootte van 0,7 procent van het bbp. Door een permanente en onmiddellijke verhoging van de BTW met dit bedrag zou de overheidsschuld op een houdbaar pad terecht komen; de daaruit resulterende daling van de toekomstige rentelasten en de stijging van de belastingopbrengsten zouden voldoende ruimte vrijmaken om in het licht van de vergrijzing de bestaande collectieve regelingen mee te laten groeien met de welvaart.

Een eerste indicatieve update, waarbij als basisjaar 2007 is gekozen, heeft de omvang van de noodzakelijke aanpassing bijgesteld naar 1,8 procent bbp¹⁸⁶. Deze verhoging heeft drie oorzaken:

- De verslechtering van het voor tijdelijke invloeden geschoonde primaire saldo (het EMU-saldo exclusief de rentebetalingen) in 2007 ten opzichte van het houdbare pad in *Ageing in the Netherlands*. Toen *Ageing in the Netherlands* uitkwam was er sprake van een begrotingsoverschot. Hierdoor zou ook zonder nieuw beleid de staatsschuld dalen en zouden de daarbij vrijvallende rentelasten kunnen worden gebruikt om een deel van de oploep van de vergrijzingslasten te financieren. Met de verslechtering van het primaire saldo is een aanpassing van 1,2 procent bbp gemoeid.
- Er moet dekking gevonden worden voor de additionele rentebetalingen als gevolg van een hogere evenwichtsschuld. Het gaat hierbij om een budgettaire aanpassing van 0,4 procent bbp.
- Hogere zorguitgaven in 2007. Deze duiden op hogere uitgaven voor ouderen en daarmee bij ongewijzigd beleid ook op een hoger oplopen van de kosten als gevolg van de vergrijzing na 2007. Hiermee is een aanpassing van 0,2 procent bbp gemoeid.

De noodzakelijke aanpassing van 1,8 procent bbp is nog altijd veel minder dan de totale toename van de vergrijzingskosten. Zoals in deze paragraaf is uiteengezet, heeft dit te maken met het oplopen van de vergrijzingerelateerde belastinginkomsten, een daling van de rentelasten bij een onmiddellijke aanpassing, en hogere belastingopbrengsten in geval van een onmiddellijke en permanente verhoging van het BTW-tarief. Ook moet bedacht worden dat de stijging van de vergrijzingskosten als percentage van het bbp

185 De verhoging van de BTW-tarieven als instrument voor de noodzakelijke aanpassing heeft wel consequenties voor de berekening van het evenwichtsniveau van de overheidsschuld op het houdbare pad. Door de vergrijzing zal er namelijk meer geconsumeerd worden en zullen de toekomstige opbrengsten van de indirecte belastingen toenemen. Dit leidt tot de enigszins paradoxale conclusie dat een hogere aanpassing nu later een hoger niveau van de evenwichtswaarde van de overheidsschuld oplevert. Het principe van 'tax smoothing' brengt met zich mee dat huidige tegenvallers worden gedeeld met toekomstige generaties.

186 Zie *Centraal Economisch Plan 2003*, pp. 168-174. De stelselwijziging in de WAO die tot lagere WAO-kosten zal leiden, is hierin nog niet meegenomen. Ook is geen rekening gehouden met de lagere vergrijzingerelateerde belastinginkomsten als gevolg van de pensioenschok (zie paragraaf 5.4). Dit laatste effect zal zoals gezegd domineren, zodat de noodzakelijke aanpassing waarschijnlijk groter is dan 1,8 procent.

wordt gemitigeerd door de veronderstelde forse ‘autonome’ stijging van de arbeidsparticipatie (zie kader aannames CPB-studie).

Hoewel de berekende noodzakelijke aanpassing minder groot is dan het oplopen van de vergrijzingskosten doet vermoeden, moeten de effecten ervan niet onderschat worden. Als gekozen wordt voor een permanente verhoging van de BTW-opbrengsten ter grootte van 1,8 procent van het bbp, dan impliceert dit een permanente BTW-tariefsverhoging met 5,5 procentpunt. Hiervan gaan significante invloeden uit op de rest van de economie¹⁸⁷.

8.2 Onzekerheden

De omvang van de vergrijzingsgerelateerde belastinginkomsten vormt, zoals in paragraaf 5.4 is aangegeven, een onzekere factor in de berekeningen die tot een onderschatting van de oploop van de nettovergrijzingslasten kan leiden. Daarnaast kan gewezen worden op twee verdere onzekerheden die tot een mogelijke onderschatting kunnen leiden (vergelijk respectievelijk paragraaf 2 en 6 van deze bijlage):

- een hogere levensverwachting;
- een oploop van gezondheidskosten.

De berekeningen van het CPB veronderstellen dat de levensverwachting in de toekomst minder toeneemt dan in de afgelopen veertig jaar. Deze veronderstelling gaat natuurlijk met de nodige onzekerheid gepaard. Sommige auteurs menen dat de stijging van de levensverwachting zich ook deze eeuw verder zal doorzetten. De mogelijkheid bestaat dus dat de centrale projectie van het CPB de stijging van de levensverwachting onderschat. Een stijging van de levensverwachting met een jaar heeft volgens het CPB aanzienlijke effecten op de nettovergrijzingslasten¹⁸⁸. Een dergelijke toename leidt zowel tot een stijging van de AOW- en zorguitgaven als tot een daling van de belastinginkomsten¹⁸⁹. Dit laatste komt omdat een voorziene stijging van de levensverwachting tot hogere premies voor de aanvullende pensioen leidt. Deze extra premies worden tegen een hoger belastingtarief afgetrokken dan dat de latere pensioenuitkeringen worden belast en leiden zodoende tot lagere belastinginkomsten.

Een andere onzekere factor vormt de ontwikkeling van de gezondheidskosten. Daarbij gaat het om de ontwikkeling van de medische technologie die mogelijk tot een verdere uitbreiding van diagnose- en behandelmethoden kan leiden, en de mogelijkheid dat de productiviteitsontwikkeling in deze sector verder achterblijft bij de gemiddelde productiviteitsontwikkeling (het zogeheten Baumol-effect). De ontwikkeling van de medische technologie staat niet los van de hierboven besproken onzekerheid met betrekking tot de

187 Zie: D.A.G. Draper, C. van Ewijk, H.J.M. ter Rele en E.W.M.T. Westerhout, Vergrijzing, een financieel én verdelingsprobleem, pp. 58-59., in: J. B. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving: generatiebewust vooruitzien in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag 2003.

188 Zie Van Ewijk, et al., op.cit. pp. 67-69.

189 Als mensen langer in goede gezondheid blijven leven, treedt het effect op de zorguitgaven natuurlijk niet op.

hogere levensverwachting. Uit onderzoek komt naar voren dat doorbraken in de medische technologie in het algemeen tot hogere kosten voor het gezondheidsstelsel leiden (zie verder paragraaf 6.3.2)¹⁹⁰. In de basisprojectie is al rekening gehouden met een extra kostendruk als gevolg van innovaties in de medische technologie en het Baumol-effect (zie kader aannames CPB-studie). Ook hier geldt dat rekening moet worden gehouden met een hoger oplopen van de nettovergrijzingslasten als gevolg van een grotere kostendruk in de gezondheidszorg¹⁹¹.

8.3 Verkenning enkele beleidsconsequenties

Toekomstbestendigheid en billijke lastenverdeling tussen generaties

Bij ongewijzigd beleid zal de premie- en belastingdruk door de vergrijzing stijgen of zullen de overheidstekorten toenemen. Dat laatste kan leiden tot een onhoudbare schuldsituatie. Bij een stijgende belasting- en premiedruk wordt werken voor toekomstige generaties minder lonend. Dit zal de verdelingsdruk versterken. Bovendien is het niet billijk naar toekomstige generaties om de lasten door te schuiven. De intergenerationele solidariteit komt hierdoor onder druk. Omgekeerd is het ook niet billijk om de lasten geheel bij de toekomstige gepensioneerden neer te leggen, door bijvoorbeeld ontkoppeling van de AOW-uitkeringen ten opzichte van de algemene loonontwikkeling. Een dergelijke maatregel zou de vergrijzingsdruk kunnen verminderen, maar van grote invloed zijn op de toekomstige inkomenspositie van ouderen (zie paragraaf 7)¹⁹². Er is eerder al op gewezen (paragraaf 5.2) dat het de vraag is of een dergelijke maatregel politiek gezien realistisch is. Dit pleit ervoor om tijdig maatregelen te nemen die ruimte scheppen voor het opvangen van de oploep van de vergrijzingslasten zodat enerzijds de schuldquote beheersbaar blijft en de premie- en belastingdruk niet te veel oploopt en anderzijds de uitgaven zoveel mogelijk mee kunnen groeien met de algemene welvaartsontwikkeling. Hieronder worden daartoe een aantal beleidsmaatregelen besproken¹⁹³. Overigens moet worden opgemerkt dat over de vraag hoe het beste ruimte kan worden geschapen in de overheids-

190 Zie: Ed W.M.T. Westerhout, *Does ageing call for a reform of the health care sector?*, manuscript april 2004.

191 Zie verder: Van Ewijk et al., op.cit., p. 71.

192 Zoals in paragraaf 5.2.2. is aangegeven is een geleidelijke verlaging van de AOW-uitkeringen ten opzichte van de algemene loonontwikkeling een effectief instrument om de oploep van de AOW-quote te beperken. Uit de berekeningen van het CPB blijkt ook dat onvolledige indexering van de AOW op zich een effectief instrument is om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing te waarborgen: zie: Draper et al, op.cit., pp. 59-62.

193 Vergelijk SER-advies *EU en Vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002, pp. 33-47. Vergelijk in dit verband ook het rapport van de Britse Pensions Commissions over uitdagingen en keuzes voor het Britse pensioensysteem. Dit rapport noemt vier ideaal-typische oplossingsrichtingen waarmee de toename van de pensioenuitgaven kan worden opgevangen: achterblijven van de pensioenuitkeringen bij de algemene welvaartsontwikkeling; verhoging van de belasting- en premiedruk; hogere besparingen en een hogere wettelijke pensioenleeftijd. Het rapport concludeert dat de eerste optie maatschappelijk niet wenselijk is. Daarom zal er een mix van de andere drie oplossingsrichtingen moeten worden gevonden. Zie: Pensions Commission, *Pensions: challenges and choices*, Norwich 2004, pp. 20-22.

financiën voor het opvangen van de vergrijzingslasten, verschillend kan worden gedacht¹⁹⁴.

Hogere arbeidsdeelname

Verhoging van de arbeidsdeelname is een effectief instrument om de toekomstige vergrijzingslasten tijdig op te vangen. Een hogere arbeidsdeelname verlaagt de grijze druk en verbreedt de belastingbasis. Uit de berekeningen van het CPB blijkt dat een hogere arbeidsparticipatie een effectief middel is om de gevolgen van vergrijzing voor het overheidsbudget te verzachten. Zeker als de hogere arbeidsdeelname tot lagere collectieve uitgaven leidt – door bijvoorbeeld een vermindering van de instroom in de WAO – is het een effectief middel. Het mes snijdt dan aan twee kanten: én meer belasting- en premie-inkomsten én minder collectieve uitgaven. Overigens moet wel bedacht worden dat in de projecties van de vergrijzingslasten al een toename van de arbeidsdeelname is verondersteld (zie kader aannames CPB-studie *Ageing in the Netherlands* paragraaf 8.1). Het gaat daarbij met name om de arbeidsdeelname van vrouwen. Het potentieel voor hogere arbeidsdeelname van deze groep ligt vooral in uitbreiding van het aantal uren dat per week wordt gewerkt (zie paragraaf 4). Ook de relatief geringe arbeidsdeelname van allochtonen biedt potentieel voor een verdere verhoging.

Effecten productiviteitsstijging

Een hogere productiviteit leidt tot een hoger inkomen en daardoor tot verbreding van de belastingbasis en het draagvlak voor collectieve voorzieningen. De effectiviteit van de productiviteitsgroei als instrument om de stijgende vergrijzingerelateerde uitgaven op te vangen is echter begrensd door de koppeling tussen de productiviteitsontwikkeling en de overheidsuitgaven via de algemene loonontwikkeling. Als de overheidsuitgaven de algemene welvaartsontwikkeling volgen, leidt een productiviteitsstijging niet alleen tot hogere belastinginkomsten, maar ook tot hogere overheidsuitgaven, zodat het totale budgettaire effect gelijk blijft. Alleen als verondersteld wordt dat de overheidsuitgaven achterblijven bij de algemene welvaartsontwikkeling is de productiviteitsgroei een krachtig instrument om de budgettaire gevolgen van vergrijzing op te vangen. In paragraaf 5 is dit geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van de AOW-uitgaven. Daar is echter ook betoogd dat het niet realistisch is om aan te nemen dat de AOW-uitgaven langdurig bij de algemene welvaartsontwikkeling kunnen achterblijven. Dit geldt waarschijnlijk ook voor de overige overheidsuitgaven.

194 Zoals aangegeven in het SER-advies *EU en Vergrijzing* is het kroonlid Kolnaar van mening dat het vrijspelen van rentelasten door afbouw van de overheidsschuld niet de aangewezen weg is om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Het vrijspelen van rentelasten leidt niet tot de met het oog op de vergrijzing benodigde verhoging van de productiecapaciteit van de economie. Ook gezien de te verwachten spaaroverschotten is afbouw van de overheidsschuld in zijn ogen de verkeerde weg. Het antwoord moet eerst en vooral worden gezocht in een verhoging van zowel de arbeidsparticipatie en vooral de arbeidsproductiviteit. Met het creëren van een financieringsoverschot – en daarmee met schuldreductie – moet gewacht worden tot het moment dat de vergrijzing toeslaat. Zie: *EU en Vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002, p.78. De visie van Kolnaar is uitgewerkt in: A.H.J. Kolnaar, Vergrijzing en staatschuld, *Maandschrift Economie*, 2002, jrg. 66.

Een hogere productiviteitsgroei en de daarmee gepaard gaande welvaartsgroei kan wél helpen om de randvoorwaarden te creëren voor denkbare maatregelen waarmee bij stijgende vergrijzingsuitgaven het overheidsbudget op orde kan worden gehouden. Door de koek groter te maken wordt de pijn van eventuele herverdelingsmaatregelen beter draagbaar omdat niemand er dan in absolute zin op achteruit hoeft te gaan¹⁹⁵.

Een en ander doet echter niets af aan het belang van een hogere productiviteitsstijging en een hogere economische groei voor de versterking van de aanbodzijde van de economie (zie paragraaf 3.5). Zonder deze versterking kan de verwachte groei van de koopkrachtige vraag van ouderen die mogelijk wordt gemaakt door goede pensioenvoorzieningen, resulteren in inflatie. Verhoging van de productiviteitsgroei is ook nodig met het oog op het realiseren van voldoende rendement op de pensioenbesparingen. Hierbij moet wel worden bedacht dat de productiviteitsontwikkeling zich niet makkelijk beleidsmatig laat sturen (zie kader).

Beleidsmatige beïnvloeding macro-economische factoren

De economische groei wordt bepaald door de volgende factoren:

- de (toename van de) omvang en benutting van de potentiële beroepsbevolking, hierna kortweg het arbeidspotentieel genoemd;
- de accumulatie van kapitaal (zowel investeringen van bedrijven en overheid in fysiek kapitaal als investeringen in menselijk kapitaal);
- de technologische ontwikkeling: ontwikkeling en toepassing nieuwe technologieën, *catching-up*.

De omvang en benutting van het arbeidspotentieel hangen af van de prikkels tot arbeidsdeelname in het fiscale en socialezekerheidsstelsel, de arbeidsmarktregulering en de loonvorming.

Er bestaat in de economische literatuur redelijke overeenstemming over de relevante beleidsfactoren met betrekking tot de kapitaalaccumulatie en de technologische groei: eigendomsrechten, marktwerking en openheid, publieke uitgaven voor de fysieke en kennisinfrastructuur (onderwijs en onderzoek), en macro-economische stabiliteit. Maar er bestaat geen overeenstemming over de precieze kanalen waarmee deze factoren van invloed zijn op kapitaalaccumulatie en/of de technologische ontwikkeling en welke combinatie van factoren optimaal is. Vanuit beleidsoogpunt is beïnvloeding van de technologische ontwikkeling het meest aantrekkelijk: dit levert zowel permanente effecten als een hogere levensstandaard op (door een hogere

195 Volgens de langetermijnsce­nario's van het CPB zal het bbp per hoofd tussen nu en 2040 tussen de 30 en 120 procent toenemen. Dit komt met name vanwege de productiviteitsgroei (zie paragraaf 3.5). Schouten en Kolnaar betogen dat er zelfs bij een productiviteitsgroei van 0,4 procent (waardoor de productie in 40 jaar met 17 procent toeneemt) de consumptie per hoofd in 2040 ondanks de verdelingseffecten van vergrijzing nog toeneemt ten opzichte van 2000. Zie: D.B.J. Schouten en A.H.J. Kolnaar, De macro-economische betekenis van een kapitaaldekkingssysteem, *Maand­schrijft Economie*, 67, 2003, pp. 103-104; P.T. de Beer, Meer participeren of slimmer produceren?, *ESB* 14-0-2001, pp. 692-695.

arbeidsproductiviteit). Het instrumentarium om de technologische ontwikkeling direct te sturen is echter beperkt. In tegenstelling hiermee is er veel meer bekend over de instrumenten waarmee de benutting van het arbeidspotentieel kan worden beïnvloed.

- Bron: CSED-rapport, *Met Europa meer groei*, Den Haag 2004.

Groter beroep inkomenssolidariteit tussen ouderen

De te verwachten grotere inkomensverschillen binnen de oudere bevolking in vergelijking met de periode na de Tweede Wereldoorlog toen de meeste wettelijke pensioenregelingen van de grond kwamen, kunnen een beroep op grotere intragenerationele solidariteit rechtvaardigen (zie paragraaf 7)¹⁹⁶. Berekeningen voor Nederland laten zien dat afschaffing van de AOW-premievrijstelling voor ouderen en fiscalisering van de AOW potentieel krachtige instrumenten voor terugdringen van de vergrijzingsdruk zijn¹⁹⁷. Fiscalisering van de AOW zal in de toekomst geleidelijk toenemen ten gevolge van de maximering van het premietarief en de belastingherziening 2001. Volgens sommige schattingen wordt daardoor over veertig jaar de helft van de AOW-uitgaven betaald uit de algemene middelen¹⁹⁸.

196 Zie: A.L. Bovenberg, Pension Systems in Ageing Societies, in: H. Siebert (ed.), *Economic Policy for Ageing Societies*, Berlin 2002.

197 Zie: SER-advies *Werken aan zekerheid II*, publicatienr. 97/05, Den Haag 1997, p. 451 en Jansweijer, op.cit., p. 222; *Belastingen en Premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit belastingstelsel 2001*, Ministerie van Financiën, Den Haag 2001, pp. 64 en 65.

198 Zie: L.S.C. van Eekelen en R. Olieman, Grenzen aan de premie, *ESB dossier Generatiebewust vooruitzien*, 26 november 2001, pp. D8-D9.

Beantwoording specifieke vragen gesteld in de bijlage van de adviesaanvraag

Een bijlage van de adviesaanvraag bevat zeventien specifieke vragen over uiteenlopende onderwerpen. Deze vragen komen voort uit de door de themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer gevoerde rondetafelgesprekken. Een aantal vragen is feitelijk van aard (zoals enkele vragen over de te verwachten kwantitatieve ontwikkelingen); andere vragen zijn gericht op de opvatting van de raad over deze ontwikkelingen of op de gewenste richting van het beleid.

De raad heeft zich bij de beantwoording van de adviesaanvraag gericht op de vier hoofdonderwerpen van de adviesaanvraag. Onderstaand schema bevat verwijzingen naar de onderdelen van het advies of van bijlage 3 waarin de onderwerpen van de zeventien specifieke vragen aan de orde komen. Daarbij dient te worden bedacht dat de raad gebruik maakt van beschikbare wetenschappelijke publicaties, bronnen en gegevens van bijvoorbeeld CBS, CPB, SCP et cetera. In beginsel voert hij zelf geen kwantitatief onderzoek uit. In dat verband kan hij niet op alle vragen van de Tweede Kamer die feitelijk van aard zijn, een antwoord geven.

Vraag	Onderwerp	Paragraaf
1.	– Ontwikkeling absolute en relatieve aantal ouderen – Ontwikkeling aandeel van mensen met een betaalde baan	Bijlage 3, paragraaf 2.3 Bijlage 3, paragraaf 3.3 en 3.4
2.	– Toekomstige ontwikkeling aantal mensen per leeftijdscohort (in absolute aantallen) dat kan blijven werken	Bijlage 3, paragraaf 3.3 en 3.4
3.	– Vergroting arbeidsdeelname – Bevorderen betrokkenheid ouderen bij vrijwilligerswerk – Omvang vraag naar voorzieningen ten behoeve van mobiliteit en invloed van verbeterde mobiliteit op arbeidsdeelname	Paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 Paragraaf 3.2.3
4.	– Arbeidskosten en arbeidsmarktpositie oudere werknemers	Paragraaf 3.2.2; bijlage 3, paragraaf 4.3.3
5.	– Betere benutting mogelijkheden oudere werknemers	Paragraaf 3.2.2
6.	– Effecten vergrijzing en pensioensystemen op economie	Bijlage 3, paragraaf 3.5 (toegesplitst op arbeidsaanbod); bijlage 3, paragraaf 5.2 en 5.3 (pensioenstelsels)
7.	– Bestrijding pensioentekort	Paragraaf 3.3.2 en 3.3.3
8.	– Mogelijkheden tot behoud intergenerationele solidariteit pensioenen	Paragraaf 3.3
9.	– Dekkingsgraad pensioenfondsen	Paragraaf 3.3.3
10.	– Generatiebewust beleid	Hoofdstuk 3; i.h.b. paragraaf 3.1
11.	– Advisering levensloopbewust beleid	Paragraaf 1.2 (voetnoot 7)
12.	– Ontwikkeling beroep op en kosten van welzijnsvoorzieningen en wijze van financiering	Paragraaf 3.4 en bijlage 3, paragraaf 6
13.	– Effect marktwerking op kostenontwikkeling zorg	Paragraaf 3.4

<i>Vraag</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Paragraaf</i>
14.	– Ontwikkeling aantallen ouderen dat zelfstandig kan blijven wonen c.q. dat is aangewezen op aanleunwoningen of verpleegtehuizen	Verwezen wordt naar de adviesaanvraag aan de VROM-raad.
15.	– Onderscheid (begrippen) welzijn en zorg	Verwezen wordt naar de adviesaanvraag aan de RMO, aan wie deze vraag als een van de vier hoofdvragen is voorgelegd.
16.	– Belang van sekse en etniciteit	Komt op meerdere plaatsen in het advies (hoofdstuk 3) en in bijlage 3 (in het bijzonder paragraaf 7) aan de orde.
17	– Betekenis voor beleid op middellange en lange termijn	Hoofdstuk 3

Lijst van gebruikte afkortingen

ABP	Algemeen burgerlijk pensioenfonds
AOW	Algemene ouderdomswet
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
bbp	Bruto binnenlands product
BTW	Belasting toegevoegde waarde
cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CeRP	Center for research on pensions and welfare reforms
CPB	Centraal Planbureau
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CSED	Commissie Sociaal-Economische Deskundigen
CTO	Commissie ad hoc Toekomst Ouderenbeleid
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DNB	De Nederlandsche Bank
EU	Europese Unie
EVC	(Erkenning van) elders verworven competenties
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
LBL	Expertisecentrum leeftijd en maatschappij
NIDI	Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
OCFEB	Onderzoekscentrum Financieel Economisch Beleid
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PGGM	Stichting Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke belangen
PUM	Project Uitzending Managers
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VUT	Vrijwillige vervroegde uittreding

VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGB	Wet Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs
WKA	Wet Koppeling met afwijkingsmogelijkheid
WMO	Wet Maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en bijstand
ZVW	Zorgverzekeringswet

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50. Van sommige adviezen verschijnt ook een samenvattende brochure, al dan niet in een buitenlandse taal. In het overzicht van recente publicaties zijn deze gratis samenvattingen aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement kost € 24,95. Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Gratis
samenvatting

Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg

2005, 188 pp., ISBN 90-6587-894-7, bestelnr. 05/02

Nota Mobiliteit

2005, 60 pp., ISBN 90-6587-893-9, bestelnr. 05/01

Klokkenluiders

2004, 58 pp., ISBN 90-6587-891-2, bestelnr. 04/14

Opleiden is net-werken

2004, 118 pp., ISBN 90-6587-890-4, bestelnr. 04/13

De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije

2004, 88 pp., ISBN 90-6587-889-0, bestelnr. 04/12

Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-884-X, bestelnr. 04/11

Evaluatie van de Lissabon-strategie

2004, 76 pp., ISBN 90-6587-883-1, bestelnr. 04/10

Personenkring werknemersverzekeringen

2004, 136 pp., ISBN 90-6587-882-3, bestelnr. 04/09

Nota Ruimte

2004, 58 pp., ISBN 90-6587-881-5, bestelnr. 04/08

Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving

2004, 66 pp., ISBN 90-6587-876-9, bestelnr. 04/07

Ooneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU

2004, 60 pp., ISBN 90-6587-877-7, bestelnr. 04/06

Keurmerken en duurzame ontwikkeling

2004, 94 pp., ISBN 90-6587-875-0, bestelnr. 04/05

Uitbreiding toepassingsgebied arboreggeving op zelfstandigen

2004, 104 pp., ISBN 90-6587-873-4, bestelnr. 04/04

Arbodienstverlening

2004, 174 pp., ISBN 90-6587-871-8, bestelnr. 04/03

Verdere uitwerking WAO-beleid

2004, 225 pp., ISBN 90-6587-870-X, bestelnr. 04/02

Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW

2004, 104 pp., ISBN 90-6587-872-6, bestelnr. 04/01

Aanpassing Wet op de Ondernemingsraden

2003, 186 pp., ISBN 90-6587-867-X, bestelnr. 03/12

Interactie voor innovatie; naar een samenhangend kennis- en innovatiebeleid

2003, 96 pp., ISBN 90-6587-868-8, bestelnr. 03/11

Inburgeren met beleid

2003, 152 pp., ISBN 90-6587-864-5, bestelnr. 03/10

Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie

2003, 30 pp., ISBN 90-6587-862-9, bestelnr. 03/09

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap (SE)

2003, 118 pp., ISBN 90-6587-853-x, bestelnr. 03/08

N, E

Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

2003, 88 pp., ISBN 90-6587-854-8, bestelnr. 03/07

Evaluatie en aanpassing Mededingingswet

2003, 128 pp., ISBN 90-6587-846-7, bestelnr. 03/06

E, D

Naar een nieuw werkprogramma MAC-waarden

2003, 54 pp., ISBN 90-6587-851-3, bestelnr. 03/05

E, D

Kennis maken, kennis delen

2003, 106 pp., ISBN 90-6587-850-5, bestelnr. 03/04

E, D

Aanpassing Arbeidstijdenwet

2003, 84 pp., ISBN 90-6587-849-1, bestelnr. 03/03

Duurzaamheid vraagt om openheid; op weg naar een duurzame consumptie

2003, 90 pp., ISBN 90-6587-848-3, bestelnr. 03/02

E

Conventie over de toekomst van Europa

2003, 82 pp., ISBN 90-6587-843-2, bestelnr. 03/01

E, D, S, F

Verruiming zeggenschap werknemers over arbeidstijden

2002, 68 pp., ISBN 90-6587-839-4, bestelnr. 02/14

Bemiddeling in financiële diensten

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-838-6, bestelnr. 02/13

Koersen op vernieuwing

2002, 90 pp., ISBN 90-6587-837-8, bestelnr. 02/12

Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003

2003, ISBN 90-6587-845-9

deel 1 (212 pp.)

deel 2 (219 pp.)

Rapporten

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting

1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1

CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering

1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3

Samenvattingen (gratis)

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen

2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen

2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Vertaalde samenvattingen (gratis)

Employee involvement in the European company

2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08E

Generating knowledge, sharing knowledge

2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04E

Towards a sustainable economy

2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02E

Convention on the Future of Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, ordeno. 03/01E

La Convention sur l'avenir de l'Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01F

The New Learning - Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, ordeno. 02/10E

Social and Economic Policy 2002-2006

2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, ordeno. 02/08E

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08D

Politique économique et sociale de 2002 à 2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/F

Working on occupational disability - policy proposals

2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, ordeno. 02/05E

Der Empfehlung zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung

2002, 42 pp., ISBN 90-6587-831-9, Bestellnummer 02/05D

Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05F

Ageing population and the EU

2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, ordeno. 02/02E

Steering a course for BVE

2001, 22 pp., ISBN 90-6587-787-8, ordeno. 01/01E

Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen

2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02D

The Functioning and future of the Structure Regime

2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, ordeno. 01/02E

L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés

2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02F

Overige publicaties

Model Rules of Procedure for Works Councils

2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0

€ 6,80

Voorbeeldreglement ondernemingsraden

1998, 164 pp., ISBN 90-6587-675-8

€ 8,95

Leidraad personeelsvertegenwoordiging

1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6

€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for SIEP (Sociaal-Economische Raad) features the letters 'SIEP' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background. Above this rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying lengths, creating a stylized, modern look.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-894-7 / CIP