

# Kinderen en pensioenen

De afname van het aantal jongeren en de stijging van het aantal ouderen in de bevolkingssamenstelling zal ingrijpende gevolgen hebben voor zowel kinderbijslag als pensioenen. De relatie die vroeger bestond tussen het aantal kinderen en een verzorgde oude dag is door het stelsel van sociale zekerheid verbroken. De positieve maatschappelijke gevolgen van het 'nemen' van kinderen worden in de huidige kinderbijslagregeling onvoldoende onderkend. Verhoging van de overheidsbijdrage aan de financiële lasten van het hebben van kinderen is gewenst ten einde het kindertal te verhogen, waardoor de financiering van de pensioenvoorziening kan worden veiliggesteld

DR. C. PETERSEN\*

## Inleiding

Demografische vooruitberekeningen voor de komende decennia wijzen bij een ongeveer constant blijvende totale bevolkingssomvang op enerzijds een aanzienlijke vermindering van het aantal jeugdigen en anderzijds een sterke stijging van het aantal ouderen. Deze ontwikkelingen kunnen onder andere belangrijke implicaties hebben voor het stelsel van sociale zekerheid, met name voor de z.g. demografische regelingen. In deze bijdrage zal ingegaan worden op een aantal mogelijke consequenties voor en relaties met de kinderbijslagregeling (AKW) en ouderdomsvoorziening (AOW). Hierbij zal ook worden ingegaan op het onderscheid van sociale zekerheid als doelstelling en sociale zekerheid als instrument, met name gericht op de demografische ontwikkeling.

De opbouw van deze bijdrage is verder als volgt. In de volgende paragraaf zal kort de ontwikkeling van de inkomensoverdrachten tussen generaties geschetst worden. Daarna zal een kader ontwikkeld worden waarbinnen de relaties tussen sociale zekerheid, demografische factoren en overige factoren geanalyseerd kunnen worden. Mede op basis hiervan zal in de daarop volgende paragraaf worden ingegaan op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De samenvatting en conclusies volgen in de laatste paragraaf.

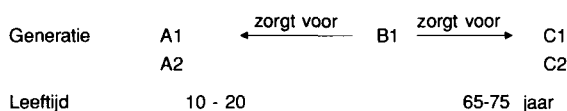
## Overdrachten tussen generaties

Tot aan het begin van deze eeuw vond de zorg van de ene generatie voor de andere generatie voornamelijk plaats via overdrachten in natura op vrijwillige basis. In figuur 1 is een en ander schematisch weergegeven.

De actieve generatie met ouders en/of kinderen, in figuur 1 generatie B1, zorgde in familieverband voor de nog niet (generatie A1) en niet meer economisch actieve generatie (generatie C1).

Enkele kenmerken van deze zorg voor waren:

Figuur 1. Generaties en 'zorg', 1900

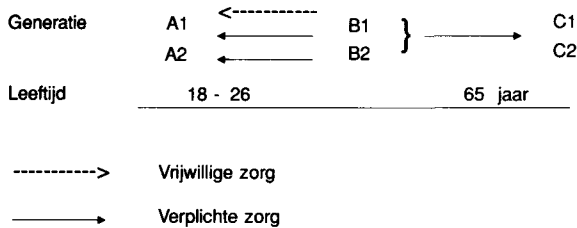


- de zorg voor de niet meer actieve oudere generatie vond doorgaans ook plaats in natura, zoals door het verstrekken van huisvesting en voeding;
- de leeftijdsgrenzen tussen de verschillende generaties waren niet of slechts vaag geïnstitutionaliseerd door leerplicht of pensioengerechtigde leeftijden. De leeftijdsafbakening tussen generaties in termen van verzorging hadden derhalve zeer brede marges;
- de zorg vond plaats op micro-niveau in familieverband. Indien men als actieve generatie geen kinderen of ouders 'te zijnen laste' had (generatie B2), behoefde men ook niet verplicht bij te dragen in de kosten van 'ander-mans' zorg;
- kinderen werden mede gezien als investering, dat wil zeggen als voorziening voor de oude dag. Er was sprake van een impliciet contract tussen generaties: als jij nu voor mij zorgt, zorg ik later voor jou;
- niet-actieve generaties die niet ondersteund werden door een actieve generatie (A2 en C2) waren afhankelijk van vrijwillige bijdragen van zorgverlenende instanties, de z.g. *charitas*.

In de loop van deze eeuw is dit beeld aanzienlijk veranderd. Er zijn geleidelijk vele wettelijke voorzieningen tot

\* Zelfstandig economisch en financieel consultant (Petersen-Consult) en verbonden aan de Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde. Dit artikel is gebaseerd op een bijdrage voor het jubileumcongres van de Nederlandse Vereniging voor Demografie, 18-19 november 1988.

**Figuur 2. Generaties en 'zorg', 1989**



stand gekomen voor de 'zorg' voor nog niet of niet meer actieve generaties. Deze voorzieningen betreffen een breed terrein, variërend van directe inkomensoverdrachten tot zorg in natura, zoals huisvesting (bij voorbeeld bejaarden- en verpleegtehuizen). In het vervolg van ons betoog zullen wij ons beperken tot de verplichte inkomensoverdrachten, met name tot de AKW en de AOW.

De AKW (Algemene Kinderbijslagwet) geeft een, van leeftijd en aantal kinderen afhankelijke, bijdrage in de kosten van kinderen. De AOW (Algemene Ouderdomswet) biedt een vaste, in principe op het minimumniveau kostendekkende, uitkering aan personen van 65 jaar en ouder.

In figuur 2 is de huidige situatie schematisch weergegeven. Er vindt een verplichte inkomensoverdracht plaats van de actieve generatie (B1 en B2) aan de nog niet en niet meer actieve generaties.

Enkele kenmerken van deze overdracht zijn:

- er is sprake van gedwongen solidariteit: actieven die zelf geen kinderen of ouders (meer) hebben (B2) dragen bij aan de bekostiging van de inkomensoverdracht aan niet-actieve generaties;
- de inkomensoverdracht aan de niet meer actieve generatie (C1 en C2) is, op het minimumniveau, kostendekkend;
- de inkomensoverdracht aan de nog niet actieve generatie met ouders (A1) is slechts voor een (beperkt) deel kostendekkend, met als implicatie dat de actieve generatie met kinderen (B1) zowel via verplichte heffingen als 'vrijwillig' zorgt voor de nog niet actieve generatie A1;
- de inkomensoverdracht aan de nog niet actieve generatie zonder ouders (A2) is, min of meer, kostendekkend (wezenpensioen);
- het investeringsmotief voor het krijgen van kinderen is weggevallen, daar niet meer actieven zonder kinderen (C2) dezelfde inkomensgarantie voor de oude dag hebben als niet meer actieven met kinderen (C1).

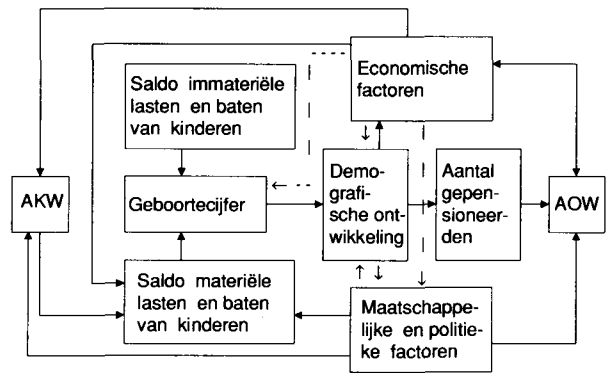
Samenvattend kan de ontwikkeling van de inkomensoverdrachten tussen generaties op micro-niveau in deze eeuw als volgt gekenschetst worden: de band tussen financiële lasten (het grootbrengen) en financiële lusten van kinderen (een verzorgde oude dag) is als gevolg van de invoering van de AKW en AOW grotendeels doorsneden.

### AKW, AOW en demografische ontwikkeling

In de vorige paragraaf is kort de ontwikkeling van de inkomensoverdracht tussen generaties geschetst. De verschillende elementen van deze ontwikkeling zullen nu in een samenhangend analysekader geplaatst worden. Uitgangspunt hierbij vormt figuur 3.

In figuur 3, die voortbouwt op een elders ontwikkeld analysekader inzake de structuur van de inkomensvoorzieningen voor ouderen<sup>1</sup>, is een aantal belangrijke variabelen en relaties weergegeven. De door de ononderbroken lijnen weergegeven relaties zullen hieronder kort worden behandeld. De relaties weergegeven door de onderbroken lijnen

**Figuur 3. AKW, AOW en beïnvloedende variabelen**



zullen buiten beschouwing blijven. Het startpunt vormt het geboortecijfer. Het 'nemen' van kinderen is, gewoonlijk, het resultaat van een bewuste keuze. Hierbij vindt, doorgaans impliciet, zoals bij elke andere beslissing een afweging plaats van 'voors en tegens'. Deze 'voors en tegens' laten zich indelen in twee categorieën: materiële en immateriële. Het saldoresultaat bepaalt of men wel of geen kind 'neemt'.

Eén van de bepalende factoren bij de afweging van de materiële lasten en baten vormt de tegemoetkoming in de kosten van kinderen in de vorm van kinderbijslag. Het niveau en de structuur hiervan worden beïnvloed door economische factoren, zoals de gewenste hoogte van de collectieve lasten, en maatschappelijke en ideologische factoren, zoals de visie op de gewenste gezinsgrootte. Daarnaast worden de kosten van kinderen onder meer beïnvloed door de overwegend collectief vastgestelde niveaus van retributies voor kinderopvang, opleiding (school- en collegegeld) en factoren als (doorbetaald) ouderschapsverlof. Deze elementen worden eveneens bepaald door economische, maatschappelijke en politieke factoren.

Het geboortecijfer beïnvloedt direct de demografische ontwikkeling. Deze beïnvloedt, op termijn, weer mede de economische ontwikkeling door onder andere het aantal (potentieel) actieven en de innovatiebereidheid. Voorts hangt het aantal gepensioneerden af van de demografische ontwikkeling. Gezamenlijk beïnvloeden economische, maatschappelijke en politieke factoren, zoals het wenselijk geachte niveau van de collectieve lasten en het gewicht van de gepensioneerden op de kiezersmarkt, de structuur van de ouderdagvoorziening.

Wat is nu de feitelijke rol van de AKW en AOW in het geheel van relaties? De rol van de AKW hangt af van het gedeelte van de materiële kosten dat voor het grootbrengen van kinderen door de AKW wordt gedekt. Deze kosten bestaan uit twee componenten: de onderhoudskosten (voeding, kleding en dergelijke) en de verzorgingskosten (de bestede tijd aan opvoeding en dergelijke)<sup>2</sup>. De omvang van deze kostencomponenten hangt af van een aantal factoren, zoals leeftijd en aantal van de kinderen, en inkomen en opleiding van de ouders.

Verschillende onderzoeksresultaten wijzen uit dat de onderhoudskosten per kind minimaal f 4.000 per jaar bedragen<sup>3</sup>. Als indicatie dat dit een minimumschatting is, kan het gegeven dienen dat het wezenpensioen uit hoofde van de

1. Zie C. Petersen, Het inkomen van morgen, *ESB*, 18 mei 1988, blz. 476-480.

2. Zie bij voorbeeld H.A. Pott-Buter en W.J.N. Groot, *Kosten van kinderen, een overzicht*, Nederlandse Gezinsraad, 1987.

3. Zie bij voorbeeld H.A. Pott-Buter en W.J.N. Groot, op.cit.; R.M.A. Jansweyer, De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen, *ESB*, 14 mei 1986, blz. 485-489; A.A.M.W. van Gessel-Dabekousen en H.M.N. Diederik, *Kosten van kinderen*, CBS, 1981.

AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet) afhankelijk van de leeftijd van de wees  $f$  4.500 à  $f$  9.000 per jaar draagt. De bepaling van de omvang van de verzorgingskosten hangt in sterke mate af van de gehanteerde onderzoeksmethode (outputmethode: waarde van de geproduceerde opvoeding; inputmethode: waarde van het aantal in de opvoeding gestoken uren; opportunity-kostenmethode: de waarde van het door het opvoeden misgelopen inkomen). Conservatieve schattingen (volgens de inputmethode) wijzen op verzorgingskosten van minimaal  $f$  2.000 per jaar. Schattingen volgens de opportunity-kostenmethode komen, vanzelfsprekend, aanzienlijk hoger uit, namelijk minimaal  $f$  7.000 à  $f$  8.000 per jaar. Dit bedrag kan oplopen tot een veelvoud hiervan bij volledige terugtrekking van de arbeidsmarkt van hoger opgeleiden<sup>4</sup>.

De gemiddelde kinderbijslaguitkering is nog geen  $f$  1.600 per jaar<sup>5</sup> per kind. Maximaal dekt de AKW derhalve ca. 25% van de materiële kosten van kinderen<sup>6</sup>. Uitgaande van de opportunity-kostenmethode is dit percentage maximaal ca. 15%<sup>7</sup>.

Gezien de relatief geringe bijdrage van de AKW in de ten laste van de ouders komende kosten van kinderen mag aangenomen worden dat de huidige AKW-uitkering niet of nauwelijks van invloed is op de beslissing om wel of geen kinderen te nemen.

Bij de AOW is er geen sprake van een keuze: men wordt 65 jaar en verwerft recht op een uitkering. Wel bestaat er een keuze wat betreft de financieringswijze: kapitaaldekking (elke generatie betaalt zijn eigen ouderdomsuitkeringen) of omslagstelsel (de opeenvolgende generaties betalen voor elkaar). Bij de AOW is gekozen voor het omslagstelsel. De werkenden betalen de uitkering van de niet meer actieve generatie. Hierbij is sprake van een z.g. impliciet contract: de huidige generatie werkenden rekent er op dat de volgende generatie werkenden haar AOW-uitkering zal betalen. Eis is hierbij dat de volgende generatie werkenden daartoe voldoende bereidheid en economische draagkracht zal hebben. Eén van de voorwaarden hiervoor is dat die generatie een voldoende omvang heeft, met andere woorden dat de huidige generatie zorgt voor voldoende nageslacht. Dit betekent dat de relatie tussen lasten en lusten van kinderen die door het stelsel van sociale zekerheid op micro-niveau is doorbroken, op macro-niveau nog onverminderd van kracht is.

## Toekomstige ontwikkelingen

Prognoses wijzen uit dat in de loop van de volgende eeuw, in ca. 2030, bij voortzetting van de huidige trendmatige ontwikkeling van het geboortecijfer de verhouding tussen het aantal 65-plussers en (potentieel) actieven ongeveer zal verdubbelen. Het draagvlak voor de financiering van de AOW zal daarmee ernstig onder druk komen te staan. Indien men het relatieve welvaartsniveau van de toekomstige AOW-ers wenst te handhaven, zal de AOW-premie bijna dienen te verdubbelen, van de huidige 11,5% naar 20 à 24%. Handhaving van het huidige premiepercentage betekent dat de relatieve welvaartspositie van AOW-uitkeringsgerechtigden bijna gehalveerd zal moeten worden<sup>8</sup>. Waarschijnlijk zullen er voor het zover is aanpassingen plaatsvinden. Drastische voorzetten hiertoe zijn reeds gedaan, zoals suggesties tot verlaging van de AOW-uitkering voor ongehuwden van 70% tot 50% van het minimumloon<sup>9</sup>. Gegeven de verschillende elkaar soms tegenwerkende factoren die van invloed zijn op de toekomstige structuur van de AOW, liggen veranderingen als optrekking van de pensioengerechtigde leeftijd en het inkomensafhankelijk maken van de AOW-uitkering<sup>10</sup> meer voor de hand. Een alternatief voor dergelijke veranderingen zou

zijn om, zoals reeds eerder naar voren is gebracht, de AOW-financiering, gedeeltelijk, op fondsvorming te baseren. Dit alternatief is des te aantrekkelijker indien bedacht wordt dat het rendement van een kapitaaldeckingsstelsel versus een omslagstelsel bepaald wordt door  $b + g$  ten opzichte van  $r$ , de z.g. Aaron-conditie. Indien de som van bevolkingsgroei ( $b$ ) en economische groei ( $g$ ) kleiner is dan de reële rente ( $r$ ), dan is het individuele rendement op de betaalde premies in een kapitaaldeckingsstelsel groter dan in een omslagstelsel, en omgekeerd indien  $b + g$  groter is dan  $r$ . Indien nu de bevolkingsgroei nihil is, of wellicht zelfs negatief wordt, neemt de waarschijnlijkheid toe dat de onder een systeem van fondsvorming betaalde premies een hoger rendement zullen opleveren dan onder een omslagstelsel.

De AKW-lasten zullen als gevolg van het afnemende aantal kinderen een tegenovergesteld beeld van de AOW-lastenontwikkeling laten zien, namelijk een forse daling. Nu is het een bekend feit dat het voorspellen van het geboortecijfer een hachelijke aangelegenheid is, daar (nog) onvoldoende zicht bestaat op het geheel van factoren dat het geboortecijfer beïnvloedt. Onderzoeksresultaten vanuit vooral de economische invalshoek wijzen er evenwel op dat met het stijgen van het inkomen het aantal kinderen afneemt. De inkomenselasticiteit van het kindertal<sup>11</sup> is dus negatief. De verklaring hiervoor is dat met het stijgen van het inkomen de kosten van kinderen sneller stijgen dan het inkomen zelf. Met het stijgen van het inkomen en van het opleidingsniveau kunnen met name de opportunity-kosten van de verzorging een steeds grotere rol gaan spelen. Gezien de voorziene economische groei en de ontwikkeling van het gemiddelde opleidingsniveau van met name vrouwen, lijkt het waarschijnlijk dat de opportunity-kosten een steeds belangrijkere rol zullen gaan spelen. Daarbij komt dat juist ook vanwege de demografische ontwikkeling de arbeidsmarkt de komende decennia aanzienlijk zal verkrappen. Het een en ander heeft tot consequentie dat zowel de wens als de mogelijkheid tot het verrichten van (goed) betaalde arbeid door vrouwen waarschijnlijk verder zal toenemen, waardoor de indirecte kosten van kinderen stijgen. Dit kan wellicht een additionele druk op het geboortecijfer gaan uitoefenen, hetgeen zou impliceren dat de huidige demografische vooruitberekeningen structureel beschouwd nog te optimistisch zijn<sup>12</sup>.

Wanneer nu de verschillende ontwikkelingen in een samenvattend perspectief worden beschouwd, rijst het volgende beeld op: enerzijds een laag, wellicht in de toekomst nog verder afnemend geboortecijfer, hetgeen een negatief effect heeft op de toekomstige economische draagkracht, anderzijds een groeiende categorie gepensioneerden die juist een extra beroep zal doen op dit economische draagvlak. Aanvullend zij opgemerkt dat de spanning in de nabije toe-

4. Zie noot 3.

5. Totale AKW-uitkering in 1988 is ca.  $f$  5,7 mrd. en het totale aantal AKW-gerechtigde kinderen 3,6 mln.

6.  $f$  1600 / ( $f$  4000 +  $f$  2000)  $\times$  100%.

7.  $f$  1600 / ( $f$  4000 +  $f$  7000)  $\times$  100%.

8. Zie F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?, *ESB*, 16 november 1983, blz. 1052-1058.

9. Dit is één van de suggesties van de Commissie Financiering Oudedagsvoorzieningen (de Commissie-Drees) in het rapport *Gespiegeld in de tijd*, Den Haag, 1987. Zie voor een reactie hierop C. Petersen, De AOW in de toekomst, *ESB*, 9 maart 1988, blz. 264-266.

10. Zie C. Petersen, op. cit., 1988.

11. Zie onder andere J.J. Siegers, Economische verklaringen van het kindertal, in: Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de staathuishoudkunde, *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, 1987.

12. Zie ook G.A.B. Frinking, Vruchtbaarheid en overheidsbeleid: een problematische relatie, in: G.A.B. Frinking en J.H.M. Nelissen (red.), *Het kind als keuze, demografische ontwikkelingen in Nederland*, Den Haag, 1988.

komst tussen het economische draagvlak en het beroep hierop nog versterkt zal kunnen worden door parallel lopende ontwikkelingen. Genoemd kan worden dat de materiële collectieve investeringen ter versterking van de (toekomstige) infrastructuur in de afgelopen decennia bijna gehalveerd zijn, namelijk van 3,2% van het nationaal inkomen in 1955 tot 1,7% momenteel. Daarnaast zal de vergrijzing ook op andere terreinen dan de AOW tot een aanzienlijke stijging leiden van de uitgaven, zoals op het terrein van de gezondheidszorg<sup>13</sup>. Hierboven is al opgemerkt dat fondsvorming voor de AOW een bijdrage zou kunnen zijn tot het voorkomen van problemen. Elke generatie draait op voor (een deel van) zijn eigen lasten. Hierdoor zou de eertijds bestaande relatie op micro-niveau tussen lusten en lasten, zij het op een andere wijze dan weleer, weer deels hersteld worden. Gedeeltelijk, omdat ook bij volledige fondsvorming het feit blijft dat de consumptie van de groeiende generatie niet meer actieven geproduceerd zal dienen te worden door de relatief kleine generatie jongeren.

In lijn met de hiervoor genoemde Aaron-conditie zou bevolkingsgroei een voor de hand liggend alternatief voor fondsvorming kunnen zijn. Dit betekent stimulering van het geboortencijfer. Uit het voorgaande vloeit logisch voort dat beïnvloeding van de materiële lasten-batenverhouding van het krijgen van kinderen aangrijpingspunt zou kunnen zijn. De ervaring in andere landen, bij voorbeeld in Frankrijk en de Oosteuropese landen, leert dat hierop gerichte maatregelen naar het zich laat waarnemen doorgaans slechts een beperkt effect hebben<sup>14</sup>. In verhouding tot de totale kosten van kinderen voor de ouders betreft het in het algemeen slechts marginale veranderingen. De les die hieruit getrokken kan worden is dat uitsluitend substantiële verbeteringen van de lasten-batenverhouding tot (blijvend) resultaat kunnen leiden.

Ons hier beperkend tot de AKW, zou een forse verhoging van de kinderbijslaguitkering voor de hand liggen. Voorshands zou volledige dekking van de minimale onderhoudskosten, gemiddeld f 4.000 per kind per jaar, door de AKW het streven kunnen zijn. Op de ouders blijven dan nog de doorgaans aanzienlijk hogere verzorgingskosten rusten. Uitbreiding van de gemiddelde AKW-uitkering tot het genoemde niveau zou een lastenverhoging betekenen van de huidige bijna f 6 mrd. tot ca f 14 mrd. Bij deze lastenverhoging dient bedacht te worden dat kinderen, naast de vanzelfsprekende persoonlijke betekenis voor de ouders, veel kenmerken hebben van een collectief investeringsgoed, met naast enkele negatieve effecten ook vele positieve externe effecten. De vraag is hoe groot deze positieve externe effecten zijn. De uitwerking van deze vraag is vanwege vele toerekeningsproblemen, zoals individuele resp. collectieve baten van onderwijs, complex. Ons beperkend tot de externe effecten voor de AOW kan de vraag ook anders geformuleerd worden: wat zijn de additionele kosten van het alternatief om de financiering van de AOW in de toekomst veilig te stellen door fondsvorming? Uit eerder verricht onderzoek blijkt dat deze kosten in de opbouw-fase van kapitaaldekking ca. f 10 mrd. per jaar extra bedragen<sup>15</sup>.

Indien de forse verhoging van de AKW-uitkering er toe zou leiden dat via een hoger geboortencijfer het premiepercentage AOW min of meer constant zou kunnen blijven, dan zou verhoging van de AKW-uitkering – kosten ca. f 8 mrd. – voordeliger zijn dan fondsvorming in de AOW – kosten ca. f 10 mrd. Onzeker is uiteraard of de verhoging van de AKW-uitkering inderdaad het beoogde effect volledig zal bewerkstelligen. Ook andere 'kindvriendelijke' maatregelen zullen gestalte dienen te krijgen, zoals uitbreiding van ouderschapsverlof<sup>16</sup>. Opgemerkt kan verder worden dat Nederland in Europa op dit terrein achterloopt, evenals trouwens wat betreft het niveau van de kinderbijslag<sup>17</sup>. Dit nog te weinig belichte punt zou in het kader van 'Europa

1992' een extra impuls dienen te zijn tot een kindvriendelijker beleid en daarmee tot investeren in de toekomst.

Of zullen wij uiteindelijk het Franse voorbeeld dienen te volgen en de pensioenuitkering mede afhankelijk moeten maken van het aantal kinderen dat men heeft grootgebracht<sup>18</sup>? Of het voorbeeld van Tsjechoslowakije, waar de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen afhankelijk is van het aantal kinderen<sup>19</sup>? In deze landen wordt een directe relatie gelegd tussen de pensioenvoorziening en het grootbrengen van kinderen. Minder vergaande, maar in essentie vergelijkbare relaties bestaan overigens in vele andere landen. Een veel voorkomend verschijnsel is bij voorbeeld dat (een aantal) jaren die besteed zijn aan de opvoeding van kinderen meetellen voor de pensioenopbouw en het niveau van de pensioenuitkering verhogen<sup>20</sup>. Dergelijke relaties impliceren een positieve discriminatie van gepensioneerden die kinderen hebben grootgebracht. Meer voor de hand liggend lijkt evenwel om de uit welvaarts-economisch oogpunt negatieve discriminatie van gezinnen met kinderen (ceteris paribus is de welvaart zonder kinderen hoger) op te heffen. Bovendien zal dit effectiever zijn ter bevordering van het geboortencijfer, daar de betekenis van het uitzicht op een hoger pensioen vanwege de doorgaans beperkte tijdshorizon gering zal zijn. Anders gesteld, in de leeftijdsfase dat men staat voor de keuze van wel of geen kinderen, zal men gewoonlijk nog weinig waarde toekennen aan eventuele extra pensioenfaciliteiten.

Verhoging van de AKW-uitkering tot een minimum onderhoudskostendekkend niveau met als oogmerk bevordering van het geboortencijfer impliceert een toevoeging aan het stelsel van sociale zekerheid als instrument. Maar, het zij benadrukt, er is ook geheel los hiervan een goede reden om het niveau van de AKW aan te passen, namelijk het hierboven reeds gesignaleerde verschil in welvaartspositie tussen gezinnen met en zonder kinderen. Dit betekent uitbreiding van de doelstellingen van het stelsel van sociale zekerheid met de doelstelling om welvaartsverschillen tussen gezinnen met en zonder kinderen op te heffen dan wel te verkleinen.

In het kader van de AKW als instrument past, verwijzend naar figuur 3, nog een laatste opmerking. Het niveau en de structuur van de AKW staan in hun algemeenheid onder invloed van economische, maatschappelijke en politieke factoren. Met de overheveling van de financiering van de AKW per 1 januari 1989 uit de premiesfeer naar de algemene middelen, zal de invloed van politieke factoren toenemen. Uiteraard is het structurele toekomstige effect hiervan onzeker. Doch gevreesd moet worden dat de AKW, indien niet ook in de politiek het besef doorbreekt dat investeren in de toekomst ook investeren in kinderen betekent, in de concurrentieslag met andere overheidsuitgaven wellicht 'het kind van de rekening' zal worden.

13. Zie C. Petersen en P.B. Boorsma, Financiering gezondheidszorg en demografische ontwikkeling, in: Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, 1987.

14. Zie bij voorbeeld D.J. van de Kaa, Europe's second demographic transition, *Population Bulletin*, 1987, nr. 1.

15. Zie F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, op. cit.

16. Zie ook G.A.B. Frinking, Van laissez-faire tot interventie: pleidooi voor een actief bevolkingsbeleid, *Demos*, 1987, nr. 6, en G.A.B. Frinking, 1988, op. cit.

17. Zie B. Nijland, *Kinderen en draagkracht, een internationale vergelijking*, Utrecht, 1987.

18. Het, evenals in Nederland via het omslagstelsel gefinancierde, basispensioen in Frankrijk wordt met 10% verhoogd indien men tenminste drie kinderen heeft grootgebracht. Zie *A guide to pensions in Western-Europe*, Croydon, 1988.

19. In Tsjechoslowakije is de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen afhankelijk van het aantal kinderen, variërend van 53 jaar (vijf of meer kinderen) tot 57 jaar (geen kinderen). Zie D.J. van de Kaa, op. cit.

20. Zie *Comparative tables of the social security schemes in the member states of the European Communities*, EG, 1988.

## Samenvatting en conclusies

Tot aan het begin van deze eeuw vond de zorg van generaties voor elkaar voornamelijk plaats in familieverband. De actieve generatie zorgde op vrijwillige basis zowel voor de nog niet als voor de niet meer actieve generatie. Een van de kenmerken hiervan was dat kinderen mede werden gezien als investering voor een verzorgde oude dag. Er bestond derhalve op microniveau een relatie tussen financiële lasten (het grootbrengen) en lusten (de verzorgde oude dag) van kinderen. Deze relatie is door de opbouw van het stelsel van sociale zekerheid doorbroken. De kinderbijslag-uitkering bedraagt slechts een relatief gering deel, maximaal 15 à 25%, van de totale onderhouds- en verzorgingskosten van kinderen (minimaal f 6.000 à f 12.000). De basispensioenuitkering (AOW) daarentegen is, op minimumniveau, kostendekkend. De lasten van kinderen voor de ouders zijn grotendeels gebleven, terwijl de financiële lusten tot nul zijn gereduceerd. Vanwege de financieringswijze van de AOW via een omslagstelsel is evenwel op macro-niveau de financiële relatie tussen opeenvolgende generaties volledig intact gebleven. Want volgens het omslagstelsel betalen de huidige actieven de uitkeringen van de niet meer actieven. Daarbij is er als voorheen sprake van een impliciet contract. Men vertrouwt erop dat de toekomstige generatie actieven de bereidheid en de mogelijkheid zal hebben om voor de dan niet meer actieve generatie te zorgen. Als gevolg van de in de komende decennia voorziene ontgroening en vergrijzing staat de kans dat dit

generatiecontract onverkort zal (kunnen) worden nagekomen onder druk.

Als bijdrage tot de oplossing voor dit dilemma zijn twee mogelijkheden behandeld:

- de huidige generatie actieven gaat mede fondsen vormen voor de veiligstelling van de eigen toekomstige AOW. De kosten hiervan zijn ca. f 10 mrd. per jaar;
- het geboortencijfer wordt bevorderd door de financiële lasten van kinderen minder eenzijdig op de ouders te leggen door het optrekken van de AKW-uitkering tot de minimale onderhoudskosten, ca. f 4.000 per jaar. De kosten hiervan bedragen ca. f 8 mrd. per jaar (de doorgaans veel hogere en in de toekomst nog stijgende verzorgingskosten blijven dan nog voor rekening van de ouders).

Aangegeven is dat vanwege verscheidene motieven, zoals uit het oogpunt van financiële discriminatie, 'Europa 1992', investeren in de toekomst, en de mate van zekerstelling van toekomstige AOW-aanspraken de tweede mogelijkheid de voorkeur verdient. Dit alternatief is de kosten waard, mede om situaties als in Frankrijk en andere landen te vermijden, waar het niveau van de pensioenuitkering afhangt van het aantal grootgebrachte kinderen. De situatie zoals die was tot aan het begin van deze eeuw zou dan weer hersteld worden: een directe relatie tussen financiële lusten en lasten van kinderen op micro-niveau.

**C. Petersen**