



De vergrijzing is structureel!

Auteur(s):

Beer, J. de

Beetsma, R.M.W.J.

*Werkzaam bij, respectievelijk, het CBS en het ministerie van Economische Zaken.**De auteurs danken Eric Bartelsman, Cees Kortleve en Cees Oudshoorn voor hun nuttige commentaar op eerdere versies van dit artikel, en Maarten Alders voor het doorrekenen van de demografische varianten.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4214, pagina 564, 30 juli 1999

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

demografie

Dat de vergrijzing rond 2040 een piek bereikt is bekend. Minder bekend is dat de vergrijzing ook daarna hoog blijft. Om de kosten daarvan op te vangen zijn structurele maatregelen nodig.

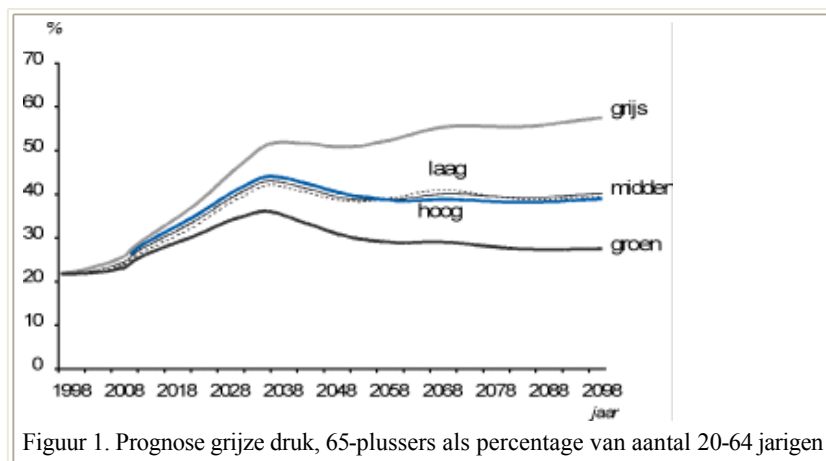
Bevolkingsprognoses laten zien dat de grijze druk (hier gedefinieerd als het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20-64 jarigen) sterk zal oplopen in de komende decennia en een piek zal bereiken in de tweede helft van de jaren dertig in de komende eeuw. Wat er in de jaren daarna zal gebeuren, krijgt vaak minder aandacht in beleidsdiscussies; bevolkingsprognoses worden zelden doorgetrokken tot na 2050. De bevolkingsopbouw na de vergrijzingspiek in de komende eeuw heeft echter belangrijke implicaties, niet alleen voor het economische en budgettaire beleid in de verre toekomst, maar ook voor het beleid in de zeer nabije toekomst. In dit artikel worden de cbs-prognoses voor de grijze druk doorgetrokken tot en met het jaar 2100. De meest centrale variant geeft als resultaat dat de vergrijzing na 2040 structureel hoog blijft.

De prognoses

De bevolkingsprognoses zijn het resultaat van de combinatie van vijf basisfactoren: de huidige bevolkingsopbouw, de vruchtbaarheid van vrouwen (dat wil zeggen, het aantal kinderen dat een vrouw gemiddeld baart), de levensverwachting, immigratie en emigratie. Een hogere vruchtbaarheid leidt tot een jongere, sneller groeiende bevolking. Een hogere levensverwachting, daarentegen, geeft een bevolking met relatief meer ouderen. De effecten van immigratie en emigratie zijn minder eenduidig vast te stellen, maar gemiddeld zijn immigranten jonger dan de totale bevolking. Een hogere immigratie verzwakt de ernst van het vergrijzingsprobleem, omdat het aantal jongeren toeneemt, ervan uitgaande dat de nieuwkomers voldoende kansen hebben om de arbeidsmarkt te betreden. Een hogere emigratie heeft eveneens een dempend effect op de vergrijzing omdat het aantal ouderen kleiner wordt ¹.

Middenvariant: aanhoudend hoge druk na 2038

figuur 1 laat de CBS-prognose zien van het aantal 65-plussers gedeeld door het aantal 20-64 jarigen. Deze laatste groep valt voor een groot deel samen met de (potentiële) beroepsbevolking, die de lasten van de vergrijzing moet opvangen. Als we ons voornamelijk richten op de middenvariant, dan zien we dat de grijze druk stijgt van bijna 22% in 1998 naar een piek van ruim 43% in 2038. Vervolgens stabiliseert de druk zich op een niveau van rond de 40%. De middenvariant laat dus zien dat de vergrijzing een structureel probleem is omdat de grijze druk hoog blijft na de piek in 2038.



Figuur 1. Prognose grijze druk, 65-plussers als percentage van aantal 20-64 jarigen

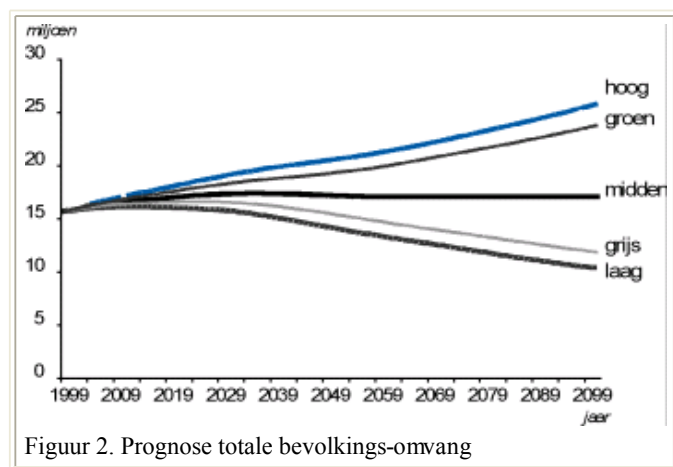
Het specifieke patroon van de grijze druk is ruwweg het resultaat van de babyboom begin jaren vijftig deze eeuw (dit veroorzaakt de

flauwe hobbel eind jaren dertig komende eeuw), een structureel hoge levensverwachting en een structureel lage vruchtbaarheid van vrouwen.

De middenvariant is gebaseerd op de veronderstelling dat het gemiddelde kindertal in de volgende eeuw 1,7 kinderen per vrouw zal bedragen. Uit steekproefonderzoeken, zowel in Nederland als in andere West-Europese landen, blijkt dat vrouwen gemiddeld twee kinderen willen krijgen, maar dat in de praktijk het werkelijke kindertal lager ligt, onder meer als gevolg van onvruchtbaarheid, relatieontbinding en het zo lang uitstellen van het krijgen van kinderen dat van uitstel uiteindelijk afstel komt. Naar verwachting zal 20% van de vrouwen kinderloos blijven en zal eveneens 20% slechts één kind krijgen.

Wat de levensverwachting betreft, wordt in de middenvariant aangenomen dat er zich in de volgende eeuw een verdere stijging zal voordoen als gevolg van een verdere verbetering van werk- en levensomstandigheden en vooruitgang van de medische technologie. Wel wordt ervan uitgegaan dat het tempo van de vooruitgang geleidelijk terug zal lopen, omdat, naarmate de sterftecijfers lager zijn, het steeds moeilijker wordt een verdere daling te realiseren.

Voor de immigratie wordt in de middenvariant een stabiel niveau aangenomen. Deze veronderstelling is gebaseerd op de overweging dat de toenemende migratiedruk vanuit de Derde Wereld en het steeds restrictievere toelatingsbeleid in Nederland (en in andere West-Europese landen) elkaar in evenwicht houden. Tot slot wordt uitgegaan van een stijgend aantal emigranten. De oorzaak hiervan is gelegen in de toename van het aantal allochtonen. Allochtonen hebben namelijk hogere emigratiekansen dan autochtonen. Deze veronderstellingen leiden ertoe dat de bevolkingsomvang zal toenemen tot 17,4 miljoen rond 2035 (figuur 2). Dat zijn 1,7 miljoen meer inwoners dan nu. Na een lichte daling zal de bevolkingsomvang zich in de tweede helft van de 21e eeuw stabiliseren op een niveau van 17,1 miljoen.



Ook bij andere veronderstellingen blijvend hoge druk

Vanzelfsprekend zijn de bevolkingsprognoses met grote onzekerheid omgeven. Daarom geven figuur 1 en figuur 2 ook de prognoses voor een viertal varianten op het middenscenario. tabel 1 laat zien welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de verschillende scenario's. Meestal wordt de mate van onzekerheid van de bevolkingsprognose in beeld gebracht door een 'lage' en een 'hoge' variant te presenteren. De lage variant refereert aan het geval van een lage bevolkingsgroei. Deze variant is gegenereerd door lage waarden voor de vruchtbaarheid, levensverwachting, immigratie en emigratie te kiezen. In deze variant wordt uitgegaan van een gemiddeld kindertal van 1,4 kinderen per vrouw. Een dergelijk laag kindertal betekent ofwel dat ongeveer de helft van de vrouwen niet het gewenste aantal van twee kinderen zal krijgen (bijvoorbeeld vanwege problemen om kinderen en werk te combineren) ofwel dat preferenties ten aanzien van de ideale gezinsgrootte zullen veranderen. Daarvoor bestaan vooralsnog geen aanwijzingen. De wens om twee kinderen te krijgen is de laatste decennia opvallend stabiel. Wat de levensverwachting betreft, wordt in de lage variant verondersteld dat er zich in de volgende eeuw nauwelijks nog een stijging zal voordoen. Tot slot wordt in de lage variant uitgegaan van een beduidend lager migratiesaldo (het aantal immigranten minus het aantal emigrant) dan de afgelopen decennia.

Tabel 1. Veronderstellingen voor de vijf scenario's

| | vruchtbaarheid | levensverwachting | immigratie | emigratie |
|----------------|----------------|-------------------|------------|-----------|
| Middenscenario | midden | midden | midden | midden |
| Laag-scenario | laag | laag | laag | laag |
| Hoog-scenario | hoog | hoog | hoog | hoog |
| Groen-scenario | hoog | laag | hoog | hoog |
| Grijs-scenario | laag | hoog | laag | laag |

Het is niet uitgesloten dat deze ontwikkelingen in de vruchtbaarheid, levensverwachting en migratie zich zullen voordoen, maar het lijkt niet erg waarschijnlijk dat ze tegelijkertijd en gedurende de gehele volgende eeuw zullen plaatsvinden. Daarom kan de lage variant voor de bevolkingsomvang als een tamelijk extreme variant worden beschouwd. De kans dat het inwonertal lager zal zijn dan in de lage variant lijkt erg klein. figuur 2 laat zien dat het inwonertal volgens de lage variant zal teruglopen tot tien miljoen aan het einde van de 21e eeuw.

Zoals blijkt uit figuur 1, komt het verloop van de grijze druk in de lage variant goeddeels overeen met dat in de middenvariant. De reden is dat de effecten van een lage vruchtbaarheid en een lage levensverwachting op de vergrijzing elkaar grotendeels opheffen. De hoge

variant is gegenereerd door een hoge vruchtbaarheid en levensverwachting te veronderstellen, een hoge immigratie en een hoge emigratie. Ook hier geldt dat het verloop van de grijze druk zich niet sterk onderscheidt van dat van de middenvariant. Naast de varianten gebaseerd op een lage en een hoge bevolkingsgroei, zijn er ook nog de 'groene variant' en de 'grijze variant'. De eerste wordt met name gedreven door te veronderstellen dat de toekomstige vruchtbaarheid hoog is en de levensverwachting laag. Voor de grijze variant geldt precies het omgekeerde. In de groene variant stijgt de grijze druk naar een maximum van 36% en valt daarna terug tot een eindniveau van circa 27.5%, toch nog bijna zes procentpunten hoger dan nu. In de grijze variant blijft het percentage ouderen doorstijgen. De eerste veertig jaar gaat de stijging heel snel, waarna hij afvlakt, maar niettemin aanhoudt. Tegen 2100 is de grijze druk opgelopen tot boven de 57%.

De groene en de grijze variant beschrijven geen onmogelijke ontwikkelingen, maar erg waarschijnlijk lijken ze niet. De groene variant laat zien dat alleen als tegelijk het gemiddelde kindertal aanzienlijk hoger zal zijn dan de afgelopen decennia het geval was en de levensverwachting zich de komende eeuw niet gunstig zal ontwikkelen, de grijze druk na de piek eind jaren dertig komende eeuw weer flink zal dalen. En zelfs dan zal de grijze druk structureel hoger zijn dan op dit moment. Daarbij moet overigens worden bedacht dat een dergelijk scenario een sterke bevolkingsgroei impliceert (zie [figuur 2](#)). Nederland zal volgens de groene variant aan het einde van de 21e eeuw 23 miljoen inwoners tellen. In het algemeen geldt dat in een samenleving met een relatief hoge levensverwachting een minder sterke vergrijzing gepaard gaat met een hoge bevolkingsgroei. Omgekeerd betekent een relatief geringe bevolkingsgroei een sterke vergrijzing.

Economische implicaties

Behalve in het geval van de 'groene variant', laten de bevolkingsprognoses een structureel hoge grijze druk zien na 2040. In vergelijking met de situatie waarin sprake zou zijn van een duidelijke vergrijzingshobbel (dat wil zeggen dat de grijze druk sterk daalt na de piek rond 2040) is de verdisconteerde waarde van de som van alle toekomstige kosten van de vergrijzing (de 'vergrijzingslasten') aanzienlijk hoger. Deze vergrijzingslasten uit zich voornamelijk in een hoger aantal uitkeringen aan ouderen en een sterker beroep op de gezondheidszorg.

Het gegeven dat de vergrijzingsproblematiek een structureel karakter lijkt te hebben, suggereert dat er structurele maatregelen noodzakelijk zijn om de extra vergrijzingslasten op te kunnen vangen. Vergeleken met het buitenland is de participatiegraad in het arbeidsproces in Nederland nog steeds laag. Daarom kan men in de eerste plaats denken aan het nemen van maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de participatiegraad. Dit is een mes dat aan twee kanten snijdt. Ons bruto nationaal product gaat omhoog zodat de vergrijzingslasten als deel van ons inkomen omlaag gaan (een 'noemer-effect'). Voorzover de maatregelen gericht zijn op een verkleining van het aantal uitkeringsgerechtigden, zullen de vergrijzingslasten zelf afnemen (een 'teller-effect'). Bijvoorbeeld, het percentage van de 55-64 jarigen dat nog werkt is extreem laag. Dit percentage kan worden verhoogd door middel van maatregelen die het gebruik van vut-regelingen verder helpen terugdringen. Omdat ze structureel zijn en vaak pas na verloop van tijd vruchten afwerpen, moet dit soort maatregelen tijdig worden ingezet.

Een tweede mogelijkheid om de vergrijzingslasten op te vangen - deze is al eerder genoemd door de Studiegroep Begrotingsruimte ² - is om bestaande publieke arrangementen onder de loep te nemen. Deze arrangementen, met de bijbehorende voorzieningenniveaus, zijn in het leven geroepen in een tijd dat de bevolkingsopbouw anders was dan nu, de levensverwachting lager en de inkomenspositie van ouderen veel minder was dan nu en in de komende decennia.

Tenslotte wordt als derde weg geopperd het nu geleidelijk aan verhogen van de nationale besparingen. Het zogenaamde AOW spaarfonds is hiervoor niet het geëigende instrument, omdat daarmee een tijdelijke vermogensopbrengst beoogd wordt ten einde de lasten van een vergrijzingshobbel op te vangen. Aangezien de vergrijzing echter een structureel probleem lijkt te zijn, zou het bij extra sparen om een verschuiving in de pensioenfinanciering naar meer kapitaaldekking moeten gaan. Nederland kenmerkt zich in internationaal perspectief overigens al door een ruime mate van kapitaaldekking in de pensioenfinanciering. Vanzelfsprekend kan een eventuele verschuiving naar meer kapitaaldekking alleen geleidelijk plaatsvinden, omdat werkenden gedurende de transitie zowel aow premie als een hogere premie voor hun aanvullend pensioen zouden moeten betalen.

Conclusie

Uit alle hier besproken bevolkingsprognoses van het CBS, behalve de onwaarschijnlijke 'groene', blijkt dat de 'grijze druk', die de verhouding tussen het aantal ouderen en de beroepsbevolking weergeeft, ook na 2040 structureel hoog blijft. Een voor de hand liggende oplossing voor de kosten die hiermee gepaard gaan is een verhoging van de participatie in het arbeidsproces en dan met name van de 55-64-jarigen. De vraag is in hoeverre de huidige tendens van terugdringing van het gebruik van vut-regelingen in dit opzicht toereikend is

¹ Een toenemend deel van de emigratiestroom bestaat uit oudere allochtonen die teruggaan naar hun land van herkomst.

² Studiegroep Begrotingsruimte, *Op weg naar begrotingsevenwicht*, tiende rapport, 1997.