

Hogere arbeidsparticipatie kan kostenstijging AOW niet voorkomen

P.T. de Beer

Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, tevens verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen).
p.t.debeer@uva.nl

Verhoging van de arbeidsparticipatie lijkt een aantrekkelijke uitweg uit het dilemma van stijgende lasten of een lagere AOW-uitkering. In geen enkel realistisch scenario kan een hogere arbeidsdeelname de gevolgen van de vergrijzing echter voldoende compenseren.

Nu het moment waarop de eerste babyboomers de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken nog maar vijf jaar verwijderd is, lopen de politieke spanningen over de betaalbaarheid van de AOW op. Hoewel al lang bekend is dat de ‘grijze druk’ – de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de bevolking tussen 20 en 65 jaar – de komende kwart eeuw zal verdubbelen, blijft het vooralsnog de vraag hoe de financiële gevolgen daarvan zullen worden opgevangen. Ogenscheinlijk zijn er slechts twee mogelijkheden: als de AOW-uitkering gelijke tred houdt met de lonen, zal de financieringslast als percentage van de lonen verdubbelen; als de AOW-uitkering echter steeds verder achterblijft bij de lonen, kan een sterke kostenstijging worden voorkomen. De laatste optie – de AOW-uitkering verlagen ten opzichte van de lonen – lijkt politieke zelfmoord, sinds een suggestie in die richting van het CDA in 1994 bij de verkiezingen genadeloos werd afgestraft. De eerste optie – hogere lasten accepteren – roept onmiddellijk de vraag op wie die lasten moeten dragen. Dat ook dit een gevoelige kwestie is, bleek onlangs toen de suggestie van PvdA-voorman Wouter Bos om de gepensioneerden mee te laten betalen aan de AOW grote beroering veroorzaakte (Bos, 2006). Opmerkelijk is dat ook regeringspartij CDA zich tegen het voorstel van Bos keerde, terwijl deze partij de AOW toch welvaartsvast wil houden. Het CDA stelt echter dat er nog een derde manier is om de gevolgen van de vergrijzing voor de betaalbaarheid van de AOW op te vangen, namelijk een verhoging van de arbeidsparticipatie. CDA-fractievoorzitter Maxime Verhagen antwoordde bijvoorbeeld op de vraag of door dynamisering van de arbeidsmarkt het probleem van de vergrijzing is op te lossen: “*Als er voldoende mensen zijn die hun brood kunnen verdienen, ja.*” (De Volkskrant, 2006). Immers, de grijze druk wordt berekend op basis van de potentiële beroepsbevolking – alle personen tussen 20 en 65 jaar. De kosten van de AOW moeten echter worden opgebracht door de werkzame beroepsbevolking – de personen onder 65 jaar die betaald werk verrichten en die AOW-premie afdragen. Aangezien de werkzame beroepsbevolking beduidend kleiner is dan de potentiële beroepsbevolking is er in beginsel ruimte om het draagvlak voor de financiering van de AOW te verbreden door de arbeidsparticipatie

te verhogen. In dit artikel ga ik na in hoeverre een verhoging van de arbeidsparticipatie daadwerkelijk een alternatief is voor hetzij een verhoging van de lasten, hetzij een (relatieve) verlaging van de AOW-uitkering. Alle berekeningen zijn gebaseerd op cijfers van het CBS (<http://statline.cbs.nl>).

De laatste optie - de AOW-uitkering verlagen ten opzichte van de lonen - lijkt politieke zelfmoord

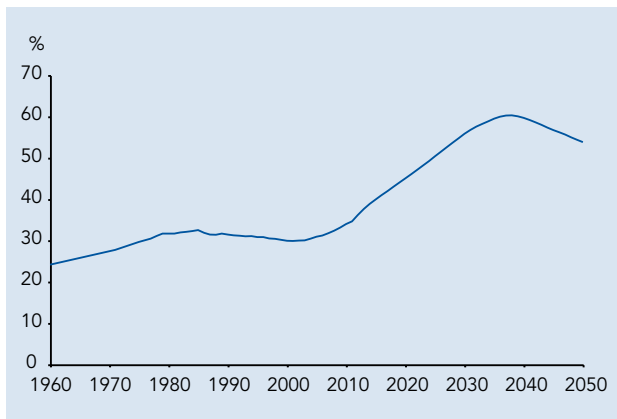
Vijf toekomstscenario's

Uitgangspunt voor de berekeningen vormen de leeftijds- en geslachtsspecifieke participatiegraden voor de bevolking van 15-64 jaar in het jaar 2005. Hoewel de grijze druk gewoonlijk wordt berekend op basis van de bevolking van 20-64 jaar, wordt hier ook met de werkenden in de categorie 15-19 jaar rekening gehouden. De kleine groep werkenden van 65 jaar en ouder wordt echter buiten beschouwing gelaten omdat deze in de huidige situatie geen AOW-premie betalen. Omdat het gaat om de structurele financieringsbasis wordt uitgegaan van de brutoparticipatiegraden, dat wil zeggen inclusief werklozen, zodat het beeld niet wordt verstoord door de relatief hoge werkloosheid in 2005. In het basisscenario wordt verondersteld dat deze participatiegraden tot het jaar 2050 – de periode die hier wordt geanalyseerd – niet veranderen. Op grond van de meest recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kan vervolgens worden berekend hoe de verhouding tussen het aantal AOW-ontvangers – ofwel de bevolking van 65 jaar en ouder – en de beroepsbevolking zich de komende 44 jaar zal ontwikkelen.

Figuur 1 toont een inmiddels vertrouwd beeld: terwijl de verhouding tussen 65-plussers en beroepsbevolking de afgelopen kwart eeuw per saldo gelijk is gebleven, zal zij de komende dertig jaar verdubbelen. Terwijl er momenteel drie gepensioneer-

den zijn op iedere tien werkenden, zullen dat er tegen 2040 zes zijn. Als de verhouding tussen de AOW-uitkering en het gemiddelde loon gelijk blijft, zullen de kosten van de AOW in verhouding tot de totale loonsom dan eveneens verdubbelen: van negen procent naar achttien procent. De AOW-premie bedraagt momenteel weliswaar al 17,9 procent, maar deze premie wordt alleen berekend over de eerste 30.631 euro van het loon. Als percentage van het totale loon bedragen de kosten van de AOW slechts de helft hiervan.

Figuur 1. Aantal 65-plussers in % beroepsbevolking, 1960-2050



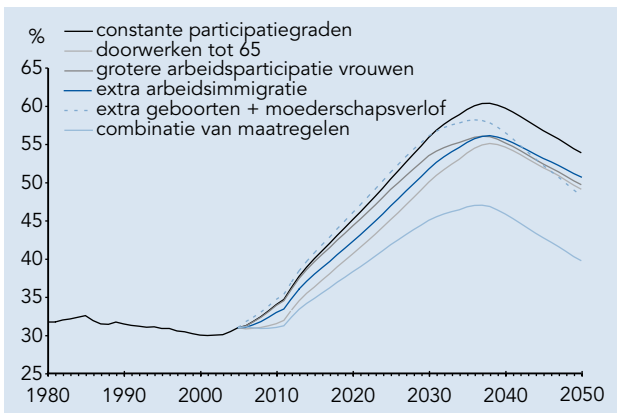
Om te bezien wat een hogere arbeidsparticipatie kan bijdragen aan de financiering van de AOW wordt een aantal varianten doorberekend. Het gaat om de volgende scenario's:

- doorwerken tot 65 jaar;
- hogere arbeidsdeelname van vrouwen;
- extra arbeidsimmigratie;
- een hoger kindertal.

Hogere arbeidsparticipatie biedt geen soelaas ...

Van ieder scenario wordt verondersteld dat er in 2006 een begin mee wordt gemaakt en dat de optie na een zekere overgangperiode volledig wordt doorgevoerd.

Figuur 2. Aantal 65-plussers als percentage van de beroepsbevolking, alternatieve scenario's, 1980-2050



In het eerste scenario blijft iedereen die in 2005 en later op 54-jarige leeftijd (nog) werkzaam is, tot 65-jarige leeftijd werken. Met andere woorden, tussen 55 en 65-jarige leeftijd vindt er geen vervroegde uittreding plaats. Na tien jaar is de participatiegraad van 55-plussers dan gelijk aan die van de groep 50-54-jarigen. Figuur 2 laat zien dat als dit scenario realiteit wordt, de

verhouding tussen 65-plussers en de beroepsbevolking de eerste vijf jaar bijna stabiel blijft. Vanaf 2011, als de eerste babyboomers 65 worden, loopt de verhouding echter alsnog sterk op. Bij de piek van de vergrijzing in het jaar 2038 komt de verhouding uiteindelijk vijf procentpunten lager uit dan indien de huidige uittredingspatronen gelijk zouden blijven. Anders gezegd, doorwerken tot 65 jaar zal de relatieve verdubbeling van de AOW-kosten in de komende dertig jaar met niet meer dan een zesde kunnen verminderen.

In het tweede scenario verlaten vrouwen na het bereiken van de dertigjarige leeftijd niet meer het arbeidsproces om zich aan zorgtaken te wijden. Tussen 25- en 55-jarige leeftijd bedraagt de participatiegraad van vrouwen dan uiteindelijk 81,3 procent. Vanaf de leeftijd van 55 jaar vertonen vrouwen in dit scenario hetzelfde uittredingspatroon als mannen. Aangezien de stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen in dit scenario cohortsgewijs verloopt, duurt het geruime tijd voordat de effecten volledig zichtbaar worden. Uit figuur 2 blijkt dat tot het jaar 2020 de verhouding tussen 65-plussers en beroepsbevolking in dit scenario slechts een procentpunt lager ligt dan in het basisscenario. Daarna wordt het effect echter steeds groter. In 2038 ligt de piek vier procentpunten lager en op nog langere termijn is het effect bijna even groot als dat van het scenario doorwerken tot 65 jaar.

... meer immigranten en meer kinderen ook niet ...

Het derde scenario veronderstelt dat er vanaf 2006 ieder jaar 50.000 arbeidsimmigranten extra naar Nederland komen. Het gaat om personen tussen 25 en 40 jaar die alle beschikbaar zijn voor werk. Dit komt ruwweg overeen met een toename van het

In feite is Nederland dus te laat om de vergrijzingspiek van de babyboomers nog met een hoger geboortecijfer te kunnen opvangen

jaarlijkse aantal immigranten met de helft en een verviervoudiging van het aantal niet-Nederlandse arbeidsimmigranten. De komende twintig jaar zullen zich dan dus een miljoen extra buitenlanders in Nederland vestigen en tot 2046 zelfs twee miljoen. Verondersteld wordt dat de arbeidsdeelname van deze arbeidsimmigranten, als zij ouder worden, in hetzelfde tempo terugloopt als van gevestigde arbeidskrachten. Bovendien worden zij vanaf het bereiken van de 65-jarige leeftijd aan de AOW-populatie toegevoegd. Hoewel zij geen recht zullen hebben op een volledige AOW-uitkering, omdat zij niet de vereiste vijftig jaar in Nederland hebben verbleven, is hiermee geen rekening gehouden omdat zij, in geval zij onvoldoende pensioen hebben opgebouwd, aanspraak zullen maken op een aanvullende bijstandsuitkering.

Figuur 2 laat duidelijk zien dat ook deze omvangrijke extra groep buitenlandse arbeidskrachten bij lange na niet voldoende is om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Op het hoogtepunt van de vergrijzing, in 2038, is het effect gelijk aan dat van een hogere arbeidsdeelname van vrouwen – namelijk vier procentpunten – en het blijft steeds ruimschoots achter bij het effect van doorwerken tot 65 jaar.

Het vierde scenario is bij uitstek een lange termijn strategie: door een hoger geboortecijfer zal op den duur ook de beroepsbevolking groter worden. Om meer geboorten te stimuleren krijgen in dit scenario, geïnspireerd door de bestaande regelingen in Denemarken en Zweden, alle jonge moeders recht op een jaar ouderschapsverlof. Verondersteld wordt dat dit, eventueel in combinatie met andere maatregelen, zoals extra kinderopvangvoorzieningen, uiteindelijk (na een overgangperiode van zes jaar) in 50.000 extra geboorten per jaar resulteert. Dit komt overeen met een stijging van het huidige geboortecijfer met een kwart. Het vruchtbaarheidscijfer zou daarmee uiteindelijk op 2,2 komen (nu: 1,7), hetgeen voldoende is om de bevolking op langere termijn weer te laten groeien. Het spreekt voor zich dat dit scenario de eerste twintig jaar niet bijdraagt aan de verlichting van de vergrijzingsdruk, doordat het ouderschapsverlof de arbeidsdeelname van vrouwen vermindert, terwijl de extra kinderen pas na een jaar of twintig de arbeidsmarkt betreden.

Zelfs in het meest gunstige scenario zal een grotere arbeidsdeelname nog niet de helft van de olopemde kosten van de AOW opleveren

In figuur 2 ligt de verhouding 65-plussers/beroepsbevolking in dit scenario aanvankelijk dan ook iets hoger dan in het basis scenario. Vanaf 2031 begint dit scenario echter vruchten af te werpen en de piek in 2038 ligt drie procentpunten lager dan in het basis scenario. Pas daarna begint het effect van de extra bevolkingsaanwas echter volledig door te werken en daalt de verhouding tussen 65-plussers en beroepsbevolking snel. In 2050 scoort dit scenario zelfs gunstiger dan de drie andere alternatieven. In feite is Nederland dus te laat om de vergrijzingspiek van de babyboomers nog met een hoger geboortecijfer te kunnen opvangen. Alleen als dit scenario ongeveer twintig jaar gelede in gang was gezet, had het substantieel kunnen bijdragen aan het beperken van de gevolgen van de vergrijzing.

Er valt dan ook niet te ontkomen aan de keuze tussen het accepteren van hogere lasten en het beperken van uitkeringsaanspraken

Elk van de vier besproken scenario's voor een hogere arbeidsparticipatie blijkt slechts een klein deel – ten hoogste een zesde – van de financiële gevolgen van de vergrijzing te kunnen ondervangen. Om werkelijk een substantieel effect te bereiken zou men derhalve kunnen proberen een combinatie van deze scenario's te realiseren. Het laatste scenario waarvan hier de resultaten worden gepresenteerd gaat dan ook uit van de veronderstelling dat er geen vervroegde uittreding meer plaatsvindt,

dat vrouwen na het dertigste jaar niet meer de arbeidsmarkt verlaten, dat er 50.000 extra arbeidsimmigranten per jaar komen en dat het aantal geboorten met 50.000 per jaar toeneemt (in combinatie met een jaar ouderschapsverlof). Om een indruk te geven van de beleidsinspanning die een dergelijk combinatie scenario zou vergen: in het jaar 2040 zou de beroepsbevolking dan 2,1 miljoen personen meer tellen dan in het basis scenario het geval is en de totale bevolking zou 2,3 miljoen personen groter zijn. Uit figuur 2 blijkt echter dat zelfs in dit weinig aanmerkelijke scenario minder dan de helft van de stijging van de financieringsdruk van de AOW ongedaan zou worden gemaakt. In 2038 zou de verhouding 65-plussers/beroepsbevolking weliswaar 13 procentpunten lager liggen dan in het basis scenario, maar nog altijd 16 procentpunten hoger dan in het jaar 2005.

... beperking van AOW-aanspraken wel

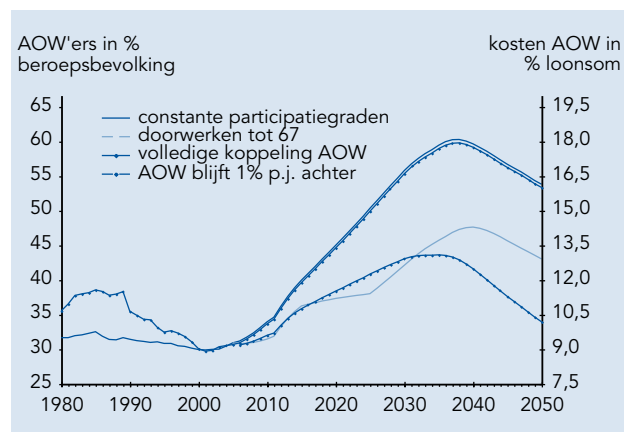
De analyses in dit artikel laten zonneklaar zien dat het een illusie is dat de olopemde kosten van de vergrijzing – of meer specifiek van de AOW – kunnen worden opgevangen door een verhoging van de arbeidsparticipatie. Zelfs bij een zeer grote inspanning om de arbeidsdeelname te verhogen zal nog niet de helft van de extra kosten van de AOW kunnen worden gefinancierd. Daar komt bij dat dan nog geen rekening is gehouden met de extra kosten die zullen moeten worden gemaakt om een hogere arbeidsparticipatie te stimuleren. Met name in het scenario met een hoger geboortecijfer zullen de collectieve uitgaven de eerste twintig jaar juist extra stijgen om het ouderschapsverlof en eventueel extra kinderopvang te financieren.

Het is dus onvermijdelijk dat de komende twintig jaar hetzij de collectieve lasten voor de financiering van de AOW stijgen, hetzij de AOW-uitkeringen worden beperkt. Om na te gaan hoe sterk men de AOW-rechten moet beperken om de kosten van de AOW te beheersen, worden tot slot twee berekeningen hiervan gepresenteerd. De eerste berekening gaat ervan uit dat de AOW-leeftijd geleidelijk wordt verhoogd tot 67 jaar. Omdat een verhoging van de AOW-leeftijd alleen zinvol is als de arbeidsdeelname van ouderen stijgt, wordt tevens verondersteld dat werkenden tussen 55 en 67-jarige leeftijd niet meer (vervroegd) uittreden. Er wordt, met andere woorden, uitgegaan van dezelfde veronderstellingen als in scenario 1, waarbij de 65-jarige leeftijd geleidelijk, in twintig jaar tijd, wordt verhoogd tot 67 jaar. Figuur 3 toont dat hierdoor tot 2025 de stijging van de verhouding AOW'ers/beroepsbevolking beperkt blijft tot zeven procentpunten in plaats van 19 procentpunten in het basis scenario. Daarna begint de verhouding echter alsnog fors te stijgen, waardoor deze in 2040 toch ruim anderhalf maal zo hoog is als in 2005. Niettemin wordt de stijging van de AOW-druk hierdoor ongeveer gehalveerd. Hierbij past wel de kanttekening dat in dit scenario personen van 65 en 66 jaar zonder werk ook geen sociale uitkering ontvangen (anders dan een eventueel particulier pensioen).

De tweede berekening is gebaseerd op de veronderstelling dat de AOW-uitkering niet langer welvaartsvast is, maar ieder jaar één procent achterblijft bij de gemiddelde loonstijging. Na twintig jaar zal het relatieve niveau van de AOW-uitkering dan 18 procent zijn gedaald ten opzichte van de lonen en na veertig jaar zelfs 33 procent. Omdat het in deze berekening niet gaat om de verhouding tussen het aantal AOW'ers en het aantal werkenden, maar om de kosten van de AOW in verhouding tot de loonsom, zijn deze gegevens in figuur 3 opgenomen (op de

rechteras). Bij een welvaarts vaste (dat wil zeggen aan de lonen gekoppelde) AOW lopen de personenverhouding en de kostenverhouding vanzelfsprekend gelijk op. Dat de kostenverhouding tussen 1990 en 2001 is gedaald komt dan ook doordat de AOW-uitkering in die periode is achtergebleven bij de loonontwikkeling. Zou de AOW de komende decennia ieder jaar een procent verder achterlopen bij de lonen, dan zal hierdoor – in geval van een constante arbeidsparticipatie – meer dan de helft van de kostenstijging van de AOW ongedaan gemaakt worden. In 2050 zullen de kosten dan nog slechts een procent van de loonsom hoger zijn dan momenteel het geval is. Uiteraard betekent dit dat de financiële gevolgen van de vergrijzing voor een groot deel op de schouders van de ouderen zelf terecht komen. Indien de reële lonen gemiddeld met minimaal een procent per jaar stijgen, zal de koopkracht van de AOW-uitkering niettemin op peil blijven.

Figuur 3. Aantal AOW'ers in % beroepsbevolking bij verhoging AOW-leeftijd tot 67 jaar en kosten AOW in % loonsom bij relatieve verlaging AOW met 1% per jaar, 1980-2050



Conclusie

Anders dan soms wordt gesuggereerd, kan een hogere arbeidsparticipatie de financiële gevolgen van de groei van het aantal AOW'ers niet ondervangen. Zelfs in het meest gunstige scenario zal een grotere arbeidsdeelname nog niet de helft van de oplopende kosten van de AOW opleveren. Er valt dan ook niet te ontkomen aan de keuze tussen het accepteren van hogere lasten en het beperken van uitkeringsaanspraken. Ook een verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar zal echter niet kunnen verhinderen dat de AOW-lasten meer dan anderhalf maal zo hoog worden. Alleen door de AOW-uitkeringen jaarlijks een procent achter te laten lopen bij de lonen kan de kostenstijging meer dan gehalveerd worden. Politici die suggereren dat het dilemma van hogere lasten versus beperking van de AOW kan worden omzeild door de arbeidsparticipatie te verhogen, verkopen derhalve illusies. Er is eenvoudigweg geen pijnloze oplossing voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing voorhanden.

Paul de Beer

Literatuur

- Bos, W. (2006) Lessons from the Nordics – Why size doesn't matter ..., lezing voor de Netspar-conferentie 'Reinventing the welfare state'. Den Haag, 28 april.
- De Volkskrant (2006) Plan Bos verergert problemen: CDA-fractie leider Verhagen pleit voor investeringen in de arbeidsmarkt, 19 mei.