

de mos

Jaargang 20
Januari 2004

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het
Nederlands
Interdisciplinair
Demografisch
Instituut

Bulletin
over
Bevolking
en
Samenleving

1

NIDI

inhoud

- 1 Scheuren in het contract tussen generaties
Demodata
- 4 Wereldbevolkingsrapport 2003
Demodata
- 6 Demodata
- 7 Demodata



Scheuren in het contract tussen generaties

Over langer doorwerken en solidariteit

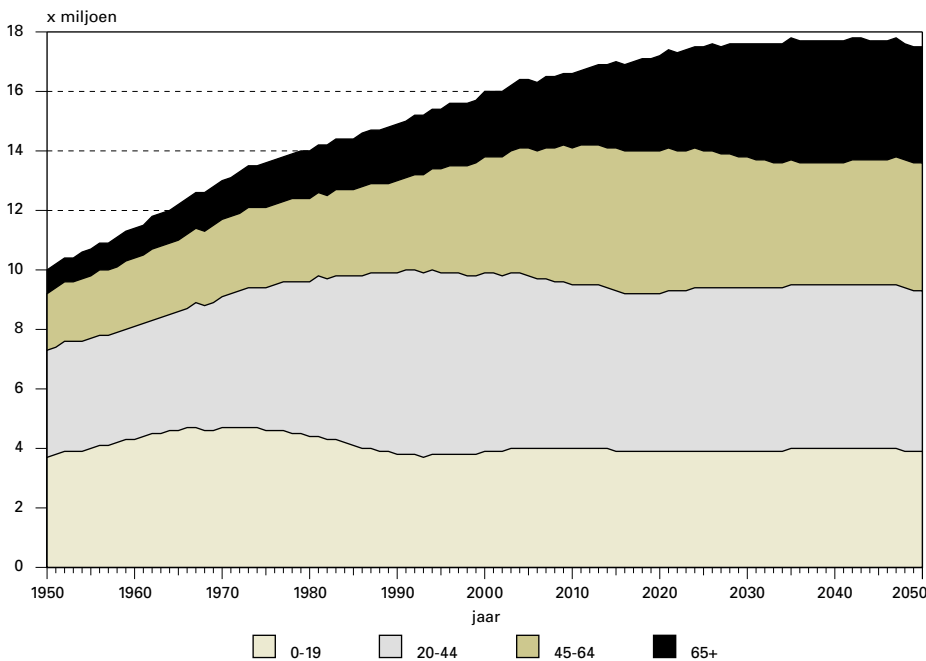
HARRY VAN DALEN EN KÈNE HENKENS

Het kabinet Balkenende wil dat werknemers later met pensioen gaan om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Voor de Taskforce 'Ouderen en Arbeid' onderzocht het NIDI hoe de Nederlandse bevolking aankijkt tegen de houdbaarheid van de AOW, maatregelen om die betaalbaar te houden en de 'sense of urgency' dat langer werken in de toekomst ook echt nodig zal zijn. Opvallendste uitkomsten zijn de tegengestelde verwachtingen bij jong en oud over de houdbaarheid van de AOW.

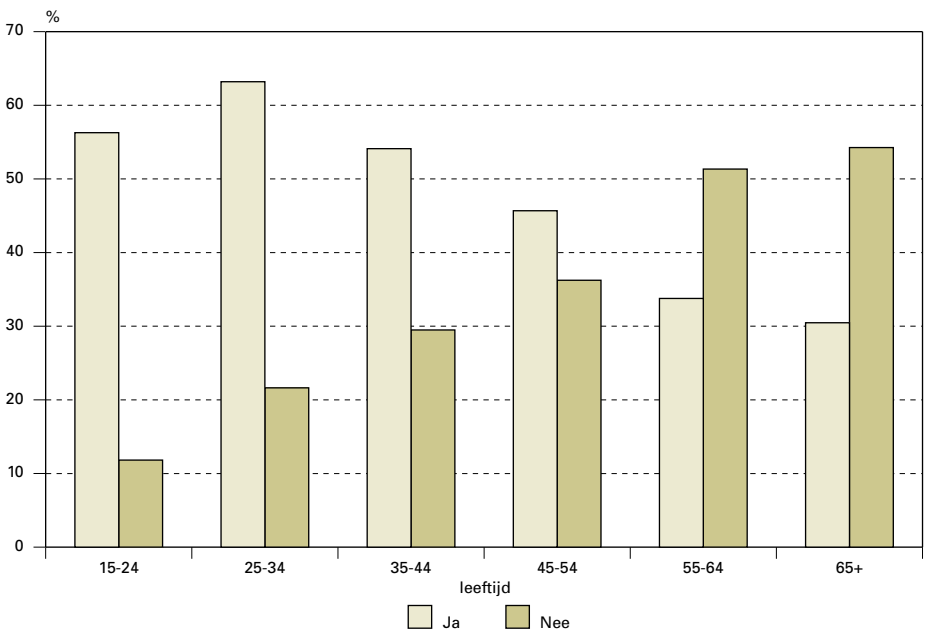
De plaat is al redelijk grijs gedraaid, maar het vergrijzingsverhaal zal nog decennia actueel blijven op het Binnenhof. Nederland zal, net als alle andere Europese landen, te maken krijgen met een onvermijdelijke veroudering van de bevolking. Eind jaren zestig zette de vergrijzing in, een gevolg van het afnemend kindertal en de toegenomen levensverwachting, en die ontwikkeling laat zijn sporen in het heden achter in de samenstelling van de bevolking. De sterkste vergrijzingsgolf staat ons evenwel nog te wachten. Het aandeel 65-plussers, dat momenteel 14 procent bedraagt, zal de komende decennia toenemen tot een maximum van 25 procent rond 2040. Figuur 1 geeft een beeld van de bevolkingsontwikkeling tot 2050. Terwijl de omvang van de totale bevolking de komende jaren nog verder zal toenemen, stabiliseert die van de beroepsgeschikte bevolking (de leeftijdsgroep 20-64 jaar). De omvang van deze groep bedraagt momenteel 9,9 miljoen. Dit aantal zal nog licht toenemen tot circa 10,3 miljoen in 2011, waarna een geleidelijke daling zal optreden. Dit betekent dat bij gelijkblijvende arbeidsdeelname het totale arbeidsaanbod in Nederland zal gaan afnemen.

Tegen deze achtergrond is het logisch dat tal van adviesorganen en maatschappelijke organisaties ervoor pleiten om de oudere werknemer productiever en actiever te maken. In een vergrijzende samenleving snijdt het mes van een hogere participatie van de oudere werknemer immers aan twee kanten: (1) de (inkomens)basis waarop sociale verzekeringsarrangementen drijven wordt vergroot en (2) het bestand van gepensioneerden wordt kleiner.

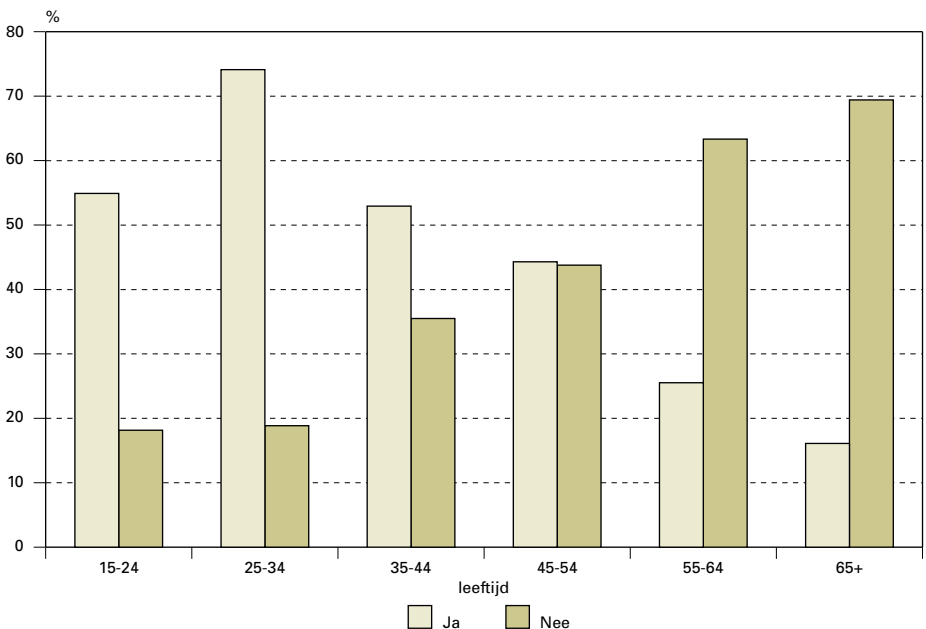
Figuur 1. Bevolking van Nederland naar leeftijd, 1950-2050



Figuur 2. Verwachting van een AOW-crisis



Figuur 3. Verwachting forse verlaging AOW-uitkering



De noodzaak om werknemers langer te laten doorwerken heeft natuurlijk ook te maken met de situatie op een vergrijzende arbeidsmarkt. Wanneer de aanwas van jongeren terugloopt, wordt de groep van werkenden waaruit werkgevers kunnen kiezen kleiner en moeten werkgevers de nodige creativiteit aan de dag leggen om én werknemers te binden en flexibel te houden zodat zij nieuwe taken aankunnen én werknemers te zoeken.

Het onderkennen van de macro-economische problemen die verbonden zijn aan de vergrijzing is voor beleidsmakers en adviseurs wellicht een makkelijkere opgave dan voor de mensen om wie het gaat: werknemers, werkgevers en gepensioneerden. Het ontwarren en voorspellen van de gevolgen van vergrijzing is welhaast een onmogelijke opgave. Beleid dat van bovenaf wordt opgelegd kan daarom snel worden uitgelegd als bevoogdend of als een overval. Het beleid kan daarom aan kracht winnen indien burgers begrijpen waarom het gaat, welke afwegingen worden gemaakt en of de gemaakte keuzes ook geloofwaardig zijn. Indien de percepties van burgers gebaseerd zijn op verkeerde veronderstellingen dan ligt hier een wezenlijke taak voor regering en betrokken partijen.

Voorzien burgers een AOW-crisis?

Of mensen doorhebben welke ontwikkelingen hen als gevolg van de vergrijzing te wachten staan valt moeilijk te achterhalen. Door de mening rond de toekomst van de AOW te peilen is er op deze indirecte wijze enige informatie boven tafel te krijgen. De AOW is immers een pensioenregeling die is gebaseerd op het omslagstelsel. De werkenden van nu betalen voor de ouderen van nu. Door deze financieringsconstructie is de AOW-premie en mogelijk ook de AOW-uitkering sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de leeftijdssamenstelling van de bevolking. Uit het onderzoek blijkt dat praktisch de helft van de respondenten (48 procent) pessimistisch is over de houdbaarheid van de AOW in de komende 10-15 jaar; 35 procent is optimistisch (zie tabel 1). Velen zijn dus redelijk doordrongen van de ernst van de gevolgen van vergrijzing. Niet iedereen schat de kans echter even hoog in dat een mogelijke AOW-crisis leidt tot een forse verlaging van de AOW-uitkering: 46 procent denkt dat de uitkering wordt verlaagd en 42 procent denkt dat dit niet zal gebeuren.

In andere landen van Europa heeft het pensioenstelsel fundamenteel andere karaktertrekken, bijvoorbeeld in de financiering, het uitkeringsniveau of in de pensioendatum. Het pensioenstelsel in Nederland verschilt ook fundamenteel van dat in de grote EU-lidstaten Duitsland, Frankrijk en Italië, waar het lot van pensioenen veel sterker afhankelijk is van de bevolkingssamenstelling dan in Nederland. In ons land worden aanvullende pensioenen gefinancierd via het kapitaaldeckingsstelsel en de overheid bouwt via een AOW-fonds een buffer om de groei aan AOW-uitgaven enigszins te dempen. De Nederlandse burger blijkt dan ook in vergelijking met soortgelijke peilingen in andere Europese landen relatief optimistisch te zijn ten aanzien van de houdbaarheid van de AOW (zie tabel 1).

De antwoorden rond de forse verlaging van de AOW-uitkering houden verband met de antwoorden op de AOW-crisis, hoewel dit niet noodzakelijk voor de hand ligt. Immers een AOW-crisis kan tot uiting komen in het niveau van de uitkering maar ook in het niveau van de pensioenpremies. Van degenen die een AOW-crisis verwachten denkt tweederde dat als gevolg hiervan de uitkeringen zullen worden verlaagd. Blijkbaar verwacht nog een aanzienlijk deel van de burgers dat de pijn die een AOW-crisis veroorzaakt niet geheel tot uitdrukking zal komen in een verlaging van de uitkering maar ook zal doorwerken in pensioenpremies en belastingtarieven.

Spanning tussen generaties

Achter de gemiddelde mening van 'de Nederlander' gaat veel spanning tussen de generaties schuil. Die spanning wordt goed duidelijk wanneer we de verwachtingen over een AOW-crisis en -hervorming *per leeftijdscategorie* onder de loep nemen.

De figuren 2 en 3 laten zien dat de verschillende leeftijdsgroepen diametraal tegenover elkaar staan. De jongere generaties van dit moment hebben weinig vertrouwen in het AOW-stelsel zoals het nu functioneert. Veel jongeren verwachten dat de AOW-uitkering ook de komende tien jaar zal worden verlaagd. De oudere generaties van nu vertrouwen er daarentegen in hoge mate op dat zich geen AOW-crisis voor zal doen. Zij gaan er ook vanuit dat het uitkeringsniveau zal blijven gehandhaafd. Waar het vertrouwen of wantrouwen op is gebaseerd, is moeilijk te achterhalen. De bovenstaande uitkomsten zijn opmerkelijk omdat uit experimenteel economisch onderzoek jong en oud toch naar voren komen als solidair. Feit blijft wel dat de opgemerkte spanning in het 'sociale contract tussen generaties' van uiterst groot belang is omdat vertrouwen welhaast de basis is voor het voortbestaan van de AOW en vele sociale zekerheidsarrangementen.

Hoe wil men de vergrijzingsdruk ondervangen?

In het licht van de dreigende contractbreuk tussen generaties is het van groot belang om geloofwaardig beleid te voeren zodat het vertrouwen van burgers in de welvaartsstaat in stand blijft en de profetieën van de respondenten niet de kans krijgen om te ontwaarden in een 'self-fulfilling prophecy'. Het kabinet Balkenende heeft reeds forse ingrepen en hervormingsplannen op het terrein van de sociale zekerheid kenbaar gemaakt. Het is echter de vraag of de kiezers de oplossing in dezelfde richting zoeken. Uit onderzoek blijkt dat zowel in 1990 als in 2002 de uitweg voor het opvangen van de groeiende AOW-druk eerst werd gezocht bij het verhogen van belastingen of sociale premies (zie tabel 2). De beleidsvoorkeuren van kiezers zijn in die periode echter wel veranderd. De meest opvallende wijziging is dat de steun voor belasting- en premieverhogingen sterk is afgekald en dat er een groeiend besef is van de noodzaak om de last via langer doorwerken te realiseren. Met andere woorden, de vergrijzingsdruk wordt gespreid

Tabel 1. Verwachtingen ten aanzien van een AOW-crisis en hervormingen

Verwachting AOW-crisis de komende 10-15 jaar	Nederland	Frankrijk	Duitsland	Italië
Ja	48	82	81	72
Weet niet	17	14	6	7
Verwachting verlaging AOW-uitkering de komende 10 jaar				
Ja	46	73	75	75
Weet niet	12	19	6	16

Bron: NIDI (2003) en Boeri *et al.* (2001).

Tabel 2. Beleidsalternatieven om AOW betaalbaar te houden (eerste keuze)

Beleidsalternatieven	1990	2002
1. Verhogen van de inkomstenbelasting of sociale premies	54	38
2. Afschaffen van regelingen voor vervroegde uittreding	23	35
3. Verhogen van de pensioenleeftijd	12	17
4. Verlagen van de AOW-uitkering	4	5
5. AOW-uitkering positief afhankelijk maken van het aantal kinderen dat men heeft	4	4
6. Kinderen verplichten om hun bejaarde ouders financieel te ondersteunen	2	1

Bron: NIDI.

door premies beperkt te verhogen en de rechten van oudere werknemers aan te passen. Het langer doorwerken kan in eerste instantie worden bereikt door de VUT en prepensioenregelingen af te schaffen en in tweede instantie door de pensioenleeftijd te verhogen. Deze laatste optie komt de laatste tijd steeds nadrukkelijker in beeld omdat er van verschillende kanten voor wordt gepleit om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen van 65 naar 67 jaar. Steeds meer mensen zien dit voorstel als een oplossing om de AOW betaalbaar te houden. Het is voorts opvallend dat wanneer we de uitkomsten uitsplitsen naar leeftijd, 65-plussers sterk pleiten voor het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en het afschaffen van VUT-regelingen. Enig eigenbelang zal hier niet vreemd aan zijn. Het verhogen van de inkomstenbelasting of sociale premies vindt bij het jongere deel van de Nederlandse bevolking meer steun.

Ed Nijpels, voorzitter Taskforce 'Ouderen en Arbeid'.

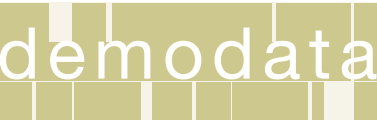


Tabel 3. Maatregelen om het arbeidsaanbod te vergroten in vergrijzend Nederland

Beleidsvoorstellen <i>MEEST AANTREKKELIJK</i>	Leeftijdsgroepen			
	30-44	45-64	65+	Totaal
Verhoging van de pensioenleeftijd	23	13	28	21
Stimuleren dat deeltijdwerkers voltijds gaan werken	19	26	21	21
Verlenging van de werkweek met 4 uur	15	23	35	21
Meer vrouwen laten werken	31	28	9	26
Paren stimuleren om meer kinderen te krijgen	5	3	3	4
Aantrekken van werknemers uit het buitenland	7	7	4	6
Totaal	100	100	100	100

Beleidsvoorstellen <i>MINST AANTREKKELIJK</i>	Leeftijdsgroepen			
	30-44	45-64	65+	Totaal
Verhoging van de pensioenleeftijd	12	23	14	16
Stimuleren dat deeltijdwerkers voltijds gaan werken	6	5	4	6
Verlenging van de werkweek met 4 uur	12	10	7	10
Meer vrouwen laten werken	4	4	7	4
Paren stimuleren om meer kinderen te krijgen	39	23	36	37
Aantrekken van werknemers uit het buitenland	27	34	31	26
Totaal	100	100	100	100

Bron: NIDI.



Wat aantal inwoners betreft staat China nog steeds bovenaan met 1,3 miljard, gevolgd door India met 1,1 miljard. Derde is de VS met 292 miljoen. In 2050 zal naar verwachting India met 1,6 miljard China met 1,4 miljard voorbij zijn gestreefd. De VS (422 miljoen) blijft op de vierde plaats staan. Nu wonen er 4,5 miljard mensen in de 20 landen met het hoogste aantal inwoners, over 50 jaar zijn dat er naar verwachting 6,4 miljard. Behalve Rusland en Turkije is Europa in 2050 uit de top-20 verdwenen. Het aantal Afrikaanse landen in de top-20 is verdubbeld van drie naar zes.

	2003	x milj.	2050	x milj.
1	China	1.289	India	1.628
2	India	1.069	China	1.394
3	VS	292	VS	422
4	Indonesië	220	Pakistan	349
5	Brazilië	176	Indonesië	316
6	Pakistan	149	Nigeria	307
7	Bangladesh	147	Bangladesh	255
8	Rusland	146	Brazilië	221
9	Nigeria	134	D. Rep. Congo	181
10	Japan	128	Ethiopië	173
11	Mexico	105	Mexico	153
12	Duitsland	83	Filippijnen	133
13	Filippijnen	82	Egypte	127
14	Vietnam	81	Rusland	119
15	Egypte	72	Vietnam	117
16	Turkije	71	Japan	101
17	Ethiopië	71	Turkije	98
18	Iran	67	Iran	96
19	Thailand	63	Soedan	84
20	Frankrijk	60	Oeganda	82
Totaal		4.505		6.356

(Population Reference Bureau).

ook weinig controversieel in die zin dat velen er tegen zijn gekant en er maar heel weinig voorstanders zijn.

Een vaste pensioenleeftijd

Anders dan een verhoging van de pensioenleeftijd is het de vraag of het verplicht stoppen met werken bij het bereiken van de 65 jaar niet kan worden afgeschaft. Werknemers die ook na hun 65^{ste} jaar willen blijven werken worden zo beschermd tegen ontslag wanneer ze 65 jaar worden. Ondanks het feit dat ouderen in dat geval niet worden verplicht om na hun 65^{ste} door te werken is er voor het loslaten van de verplichte pensioenleeftijd in Nederland geen meerderheid te vinden: 57 procent vindt dat deze moet worden gehandhaafd, 30 procent dat hij moet worden afgeschaft en 13 procent heeft geen mening, zo blijkt uit de resultaten van de NIDI-pensioensurvey van juni 2003. Alleen bij mensen met een universitaire opleiding houdt het aantal voor- en tegenstanders elkaar met ruim 40 procent in evenwicht.

Tot slot

Het antwoord op de macro-economische gevolgen van vergrijzing voor pensioen en arbeidsmarkt wordt dus vooral gezocht in een combinatie van arbeidsmarktmaatregelen (langer doorwerken, afschaffing VUT, hogere participatie) en kapitaalmarktmaatregelen (meer sparen, hogere premies). Opvallend is dat een demografische politiek - bijvoorbeeld het stimuleren van een hoger kindertal of het aantrekken van immigranten - op weinig steun kan rekenen. De resultaten roepen een gemengd beeld op waar het gaat om het langer gaan werken van ouderen. In de afgelopen tien jaar is het inzicht dat een verlenging van de arbeidsloopbaan op de lange duur wel eens onvermijdelijk kan zijn duidelijk toegenomen. Toch blijft langer werken een van de meest controversiële onderwerpen. In Frankrijk en Italië is men al de straat opgegaan voor het behoud van verworven rechten. In Nederland hebben kabinet en sociale partners de moeilijke keuzes rond pensioen en prepensioen vooralsnog uitgesteld. Het komend voorjaar zal duidelijk worden of het kabinet haar fiere voornemens ter versoering van uitredingsmogelijkheden werkelijk zal doorzetten.

LITERATUUR:

- Boeri, T., A. Börsch-Supan en G. Tabellini (2001), Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens. *Economic Policy*, pp. 9-50.
- Carey, D. (2003), *Coping with population ageing in the Netherlands*. Working Paper no. 325, OECD, Parijs.
- Dalen, H.P. van en K. Henkens (2003) *De verborgen waarde van de oudere werknemer*. Rapport voor de Taskforce 'Ouderen en Arbeid', Den Haag. Zie: <http://www.nidi.nl/research/prj50001.html>
- Dalen, H.P. van en K. Henkens, (2003), De dubbele moraal rond langer werken. *Economisch Statistische Berichten*, pp. 514-516.

Dr. H.P. van Dalen, NIDI EN ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM EN Dr. C.J.I.M. Henkens, NIDI