
Later AOW, meer werkenden?

NICOLE VAN DER GAAG & COEN VAN DUIN

De AOW-leeftijd stijgt en we gaan later met pensioen. Maar leidt een hogere pensioenleeftijd nu echt tot (veel) meer werkenden? Dat loopt zo'n vaart niet. Vooruitberekeningen laten zien dat de huidige krimp van de beroepsbevolking niet zal omslaan in een sterke groei. Het lijkt dus verstandig om ons niet te rijk te rekenen, maar zuinig te zijn op onze arbeid.



Foto: Marcel Oosterwijk/Flickr

Om de kosten van de AOW betaalbaar te houden, heeft het kabinet besloten om de AOW-gerechtigde leeftijd in de komende jaren te laten stijgen. Volgens het regeerakkoord uit 2012 stijgt deze leeftijd stapsgewijs van 65 jaar nu naar 67 jaar in 2021. Vanaf 2022 kan de AOW-leeftijd verder stijgen, met stappen van 3 maanden per jaar, wanneer de ontwikkeling van de levensverwachting op 65-jarige leeftijd dat rechtvaardigt. Op basis van de prognose voor de levensverwachting van eind 2012 zal vanaf 2021 elke twee tot drie jaar de AOW-leeftijd met 3 maanden extra worden verhoogd. In 2030 zou dan de leeftijd van 68 jaar bereikt worden, in 2060 zou deze zijn opgelopen tot 71,5 jaar. Maar wat betekenen deze veranderingen voor de beroepsbevolking: leidt

een hogere pensioenleeftijd ook echt tot meer werkenden? Vooruitberekeningen maken duidelijk dat de krimp van de beroepsbevolking niet zal omslaan in een sterke groei zoals we de afgelopen vijftig jaar gewend zijn.

Korte hapering in groei beroepsbevolking

In de afgelopen vijftig jaar is de potentiële beroepsbevolking (zie kader) sterk toegenomen. In 1960 telde Nederland 6,1 miljoen inwoners in de leeftijd van 20 tot 65 jaar. Vanaf 1966, het jaar dat de eerste babyboomers 20 werden, brak een langdurige periode van sterke groei aan. Bijna 30 jaar lang nam de potentiële beroepsbevolking jaarlijks met gemiddeld meer dan 100 duizend mensen toe. Midden jaren negentig kwam aan deze snelle expansie een einde, toen de zogenoemde babybustgeneratie de arbeidsmarkt betrad en de abrupte daling van de geboortecijfers begin jaren zeventig in het arbeidsaanbod voelbaar begon te worden. Van 1995 tot 2011 groeide de potentiële beroepsbevolking nog door van 9,6 miljoen tot een omvang van 10,1 miljoen mensen, jaarlijks nog ruim 30 duizend personen erbij. In 2011 bereikten de eerste babyboomers de 65-jarige leeftijd en begon de potentiële beroepsbevolking te krimpen. Door de recente verandering van de wetgeving laat het zich aanzien dat deze krimp van korte duur zal zijn.

Veranderd perspectief

Volgens de bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 2012 krimpt de potentiële beroepsbevolking licht tot 2016, om daarna weer licht te gaan groeien. In 2021 wordt een omvang van 10,3 miljoen personen verwacht, ongeveer 180 duizend meer dan begin 2011. Gegeven de huidige schatting van de op 65-jarige leeftijd nog resterende levensverwachting, zou

daarna een langere periode van krimp verwacht kunnen worden. Ondanks de verder stijgende AOW-leeftijd wordt voor de potentiële beroepsbevolking echter een geleidelijke afname voorzien van midden jaren twintig tot 2040. In 2040 zou de potentiële beroepsbevolking weer uit 10,1 miljoen mensen bestaan, evenveel als nu, om daarna tot 2060 weer te stijgen tot 10,7 miljoen (figuur 1). Als de AOW-leeftijd niet verhoogd zou worden, zou de potentiële beroepsbevolking tot 2040 met 800 duizend personen gaan afnemen. Het is dit krimpperspectief dat werkgevers deed vrezen voor, en jonge werknemers hoopvol uitzien naar, een periode van aanstaande arbeidskrachte. Werkloosheid zou vrijwel worden uitgebannen en groepen met een achterstand op de arbeidsmarkt zouden die in gaan lopen. Nu de AOW-leeftijd wordt verhoogd en daarmee de krimp van de potentiële beroepsbevolking lijkt mee te vallen, zou dit toekomstbeeld wel eens anders uit kunnen vallen.

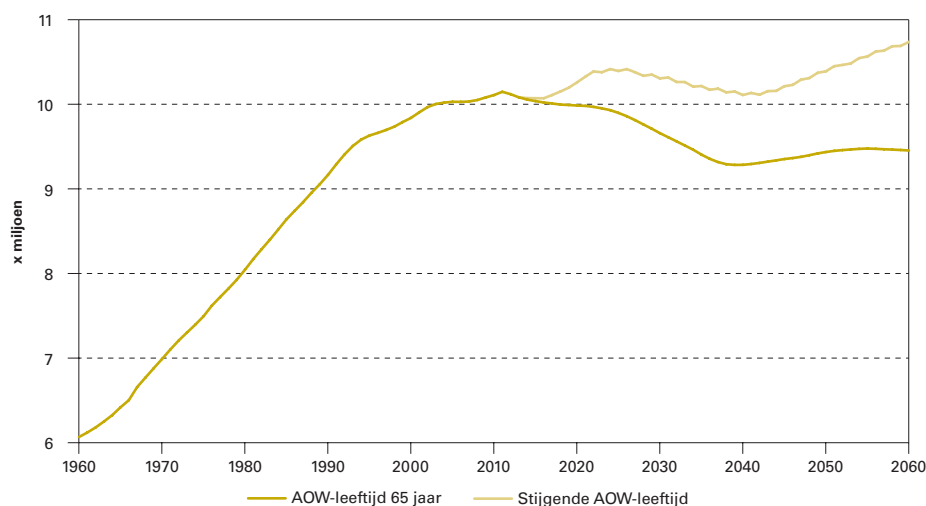
Van potentiële beroepsbevolking naar feitelijk arbeidsaanbod

Niet alleen de vraag wat de verhoging van de AOW-leeftijd voor gevolgen heeft voor de potentiële beroepsbevolking is relevant, maar ook wat de gevolgen kunnen zijn voor het feitelijke arbeidsaanbod (zie kader). Het effect van het verhogen van de AOW-leeftijd op de omvang van de potentiële beroepsbevolking is eenvoudig te meten, maar geeft niet goed weer wat dit voor het feitelijke arbeidsaanbod betekent. Als mensen later AOW krijgen, blijven ze dan ook langer werken? Om het effect van het verhogen van de AOW-leeftijd op de omvang van het arbeidsaanbod zichtbaar te maken, kijken we niet alleen naar de potentiële beroepsbevolking, maar ook naar de bruto arbeidsparticipatie (zie kader) en de gemiddelde arbeidsduur van ouderen. Door de potentiële beroepsbevolking te vermenigvuldigen met de leeftijdsspecifieke arbeidsparticipatie en de gemiddelde arbeidsduur per week en dit vervolgens te delen door 40, kunnen we het arbeidsaanbod uitgedrukt in aantal *voltijds arbeidskrachten* in kaart brengen. Dit is het aantal personen dat echt beschikbaar is voor betaalde arbeid, onafhankelijk van het feit of ze een betaalde baan hebben of niet.

Veranderingen arbeidsaanbod in verleden

Wat waren in het verleden de drijvende krachten achter veranderingen in het arbeidsaanbod: de demografie of de arbeidsmarkt? Een dergelijke vraag kan met bovenstaande methode tot op zekere hoogte worden ontrafeld. Veranderingen in arbeidsaanbod worden bepaald door veranderingen in de omvang van de potentiële beroepsbevolking dan wel door veranderingen in de participatie en arbeidsduur. Om het effect van een hogere AOW-leeftijd te bezien nemen we de leeftijdsgroep 15-74 jaar onder de loep. Helaas kunnen we daarvoor niet al te ver terug in de tijd. Door het ontbreken van lange tijdreeksen van leeftijdsspecifieke bruto participatiecijfers, beperken we ons tot de periode 1996-2011. Het arbeidsaanbod bestond in 1996 uit 6,1 miljoen voltijds arbeidskrachten, 4,2 miljoen mannen en 1,9 miljoen vrouwen.

Figuur 1. Potentiële beroepsbevolking, 20 jaar – AOW-leeftijd



Bron: CBS (prognose 2012).

Arbeidsmarkt bepalend

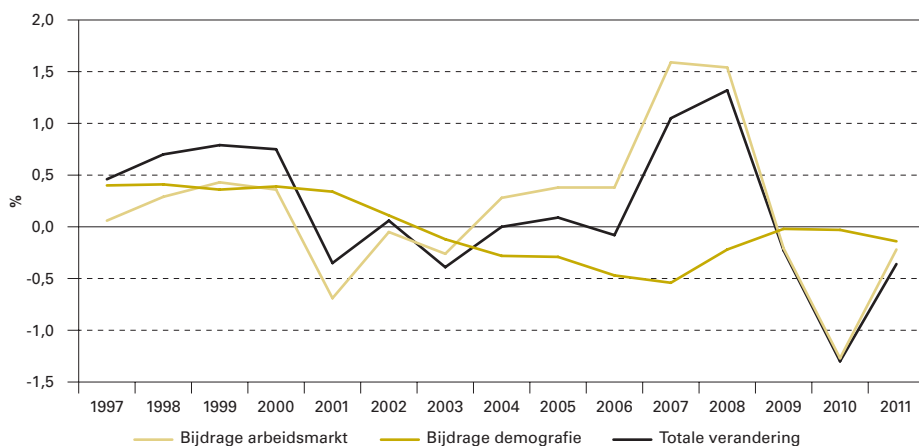
Bij de mannen hadden tot de eeuwwisseling de demografische ontwikkelingen een positief effect op het arbeidsaanbod en liep bovendien de participatie op (figuur 2a). Kort na de eeuwwisseling werd het effect van demografische veranderingen negatief. Aanvankelijk werd dit uitsluitend veroorzaakt door emigratie en sterfte binnen de beroepsbevolking. Vanaf 2007 kwam dit ook doordat de uitstroom van oudere mannen uit de beroepsbevolking groter werd dan de instroom van jonge mannen. Dat dit effect van de vergrijzing al in het eerste decennium van deze eeuw zichtbaar was en niet pas in 2011 kwam door de lagere arbeidsparticipatie van jonge zestigers ten opzichte van oude vijftigers (figuur 3a). Een groot deel van de babyboomers die in 1946 zijn geboren, had de arbeidsmarkt daardoor al voor hun 65^{ste} verlaten. Het negatieve effect van demografische ontwikkelingen rond 2007 werd echter meer dan gecompenseerd doordat in dezelfde tijd de participatie fors omhoog ging. Het netto resultaat was een toename van het arbeidsaanbod. Na 2008 werd het effect van de crisis zichtbaar. Als gevolg van dalende participatie in bijna alle leeftijdsgroepen ging het arbeidsaanbod dalen.

De ontwikkelingen voor vrouwen zijn in grote lijnen vergelijkbaar met die van mannen (figuur 2b). Voor vrouwen is het arbeidsaanbod gedurende de gehele periode toegenomen met een hoge groei van net boven de 3 procent in 1997 en 2007. Door

DEFINITIES

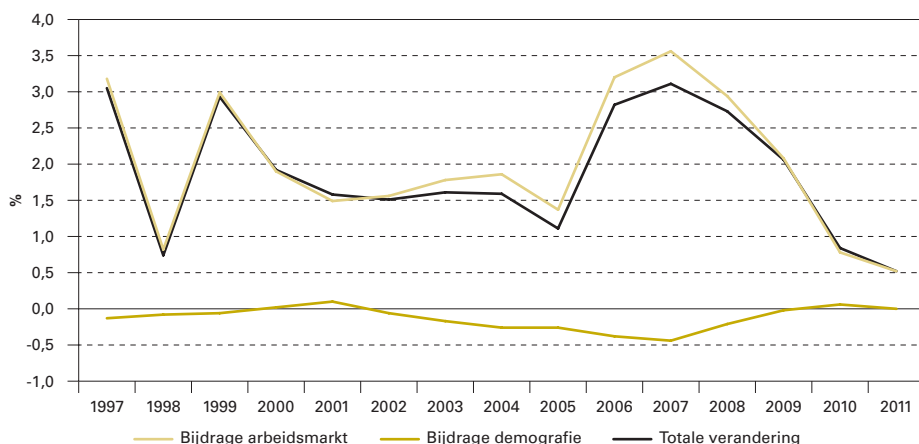
De *potentiële beroepsbevolking* is het aantal inwoners dat op basis van leeftijd in aanmerking komt voor deelname aan het arbeidsproces. In de bevolkingsstatistieken van het CBS wordt hiervoor de leeftijd van 20-64 jaar gehanteerd, meer gebruikelijk is om vanaf 15 jaar te rekenen. Met het stijgen van de AOW-leeftijd laten we hier ook de bovenste leeftijdsgrens van de potentiële beroepsbevolking stijgen. De potentiële beroepsbevolking omvat alle personen in de leeftijdsgroep, onafhankelijk van het feit of deze personen al dan niet een betaalde baan hebben. Met het *arbeidsaanbod* wordt in dit artikel bedoeld het aantal mensen van 15 tot 75 jaar dat daadwerkelijk beschikbaar is voor betaalde arbeid voor 12 uur of meer per week, zowel werkenden als werklozen, gewogen naar het aantal uren per week dat ze (willen) werken. Voor dat aantal uren wordt uitgegaan van de gemiddelde arbeidsduur voor mensen met dezelfde leeftijd en van hetzelfde geslacht. Het CBS maakt wel prognoses van de potentiële beroepsbevolking, maar niet van het arbeidsaanbod. De bruto arbeidsparticipatie geeft aan welk deel van de bevolking - per leeftijdsgroep - een baan van meer dan 12 uur per week heeft of ambieert.

Figuur 2a. Percentage verandering arbeidsaanbod, mannen, 15-74 jaar



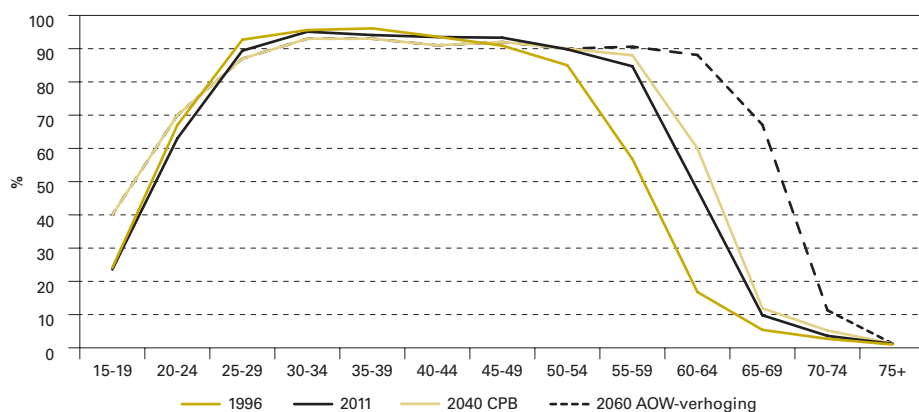
Bron: CBS; eigen berekeningen.

Figuur 2b. Percentage verandering arbeidsaanbod, vrouwen, 15-74 jaar



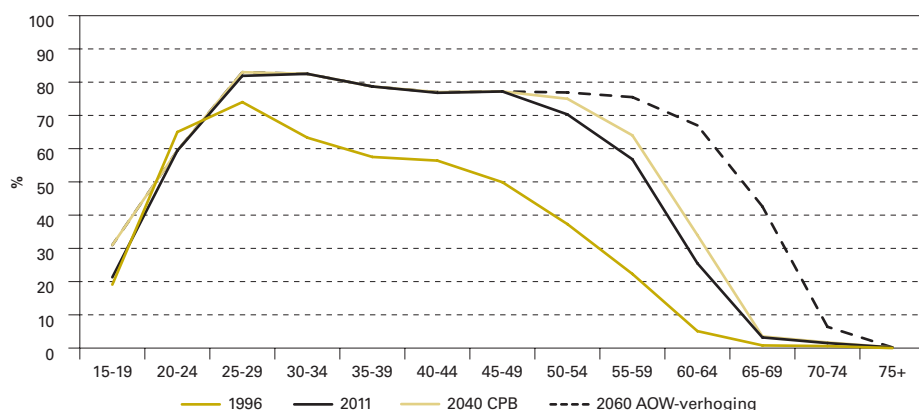
Bron: CBS; eigen berekeningen.

Figuur 3a. Bruto arbeidsparticipatie mannen naar leeftijd



Bron: CBS/CPB; eigen berekeningen.

Figuur 3b. Bruto arbeidsparticipatie vrouwen naar leeftijd



Bron: CBS/CPB; eigen berekeningen.

de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen (figuur 3b) is het aantal beschikbare arbeidskrachten verhoudingsgewijs sneller toegenomen dan de potentiële beroepsbevolking. De laagste groei – 0,5 procent – werd waargenomen in 2011. Gedurende vrijwel de gehele periode is het effect van demografische ontwikkelingen voor vrouwen licht negatief. Voor vrouwen speelt emigratie een kleinere rol dan voor mannen. Alleen in 2006 en 2007 draagt netto emigratie bescheiden bij aan het negatieve demografie-effect. Dat het effect van vergrijzing op de arbeidsmarkt voor vrouwen al eerder zichtbaar is dan voor mannen hangt samen met het zogenoemde ‘kinderdal’ in het leeftijds patroon van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Ging bij mannen de participatie in de jaren negentig dalen na de leeftijd van 50 jaar, voor vrouwen was al een duidelijke daling zichtbaar na de leeftijd van 30 jaar, wat samenhangt met het tijdstip waarop zij kinderen krijgen.

In de afgelopen vijftien jaar werden de fluctuaties in het arbeidsaanbod zowel voor mannen als voor vrouwen dus slechts voor een klein deel bepaald door de demografie. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waren veel belangrijker. Dit betrof vooral veranderingen in de arbeidsparticipatie. Ontwikkelingen in de arbeidsduur hadden een bescheiden effect.

Toekomstig arbeidsaanbod?

Om na te gaan wat het effect van demografische veranderingen en ontwikkelingen in arbeidsparticipatie op het toekomstige arbeidsaanbod is, hebben we drie scenario’s doorgerekend waarbij we gebruik hebben gemaakt van de CBS-bevolkingsprognose uit 2012 en drie verschillende veronderstellingen over bruto arbeidsparticipatie: (1) constante leeftijdsspecifieke participatie van mannen en vrouwen vanaf 2011, (2) een verdere stijging van de participatie conform het (beleidsneutrale) lange termijnsce­nario van het CPB uit 2009, en (3) een stijging van de participatie volgens scenario 2, plus een toename van de arbeidsparticipatie onder ouderen als gevolg van de stijging van de AOW- en pensioengerechtigde leeftijd. In het CPB scenario wordt rekening gehouden met bestaand beleid om ervoor te zorgen dat ouderen langer aan het werk blijven, zoals de afschaffing van fiscale faciliteiten voor VUT- en prepensioenregelingen of hervormingen op het gebied van arbeidsongeschiktheid. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat de arbeidsparticipatie van vrouwen op hogere leeftijden nog wat verder zal stijgen doordat jongere generaties vrouwen hoger opgeleid zijn dan oudere generaties. Ook wordt rekening gehouden met een lichte verhoging van de participatie van jongeren. In dit scenario vindt de toename van de arbeidsparticipatie vooral plaats in de komende 10 tot 15 jaar. In ons AOW-scenario wordt ook expliciet rekening gehouden met de verhoging van de AOW-leeftijd en blijft de arbeidsparticipatie van ouderen stijgen tot het eind van de projectieperiode (2060). In dit scenario hebben we verondersteld dat voor elke maand dat de AOW-leeftijd stijgt, de gemiddelde leeftijd bij pensionering eveneens met een maand toeneemt. Ten opzichte van de huidige arbeidsparticipatiecijfers leidt dit tot een flinke

verhoging van de participatie van ouderen. Wat betekenen deze scenario's nu voor het toekomstige aantal beschikbare voltijds arbeidskrachten?

Bij een constante bruto arbeidsparticipatie op het niveau van 2011, zal het arbeidsaanbod gaan dalen van 6,8 miljoen anno 2013 tot minder dan 6,3 miljoen in 2040 (figuur 4). De daling geldt zowel voor mannen (van 4,3 naar 3,9 miljoen) als voor vrouwen (van 2,5 naar 2,3 miljoen in 2040). Na 2040 gaat het aantal voltijds arbeidskrachten weer langzaam toenemen. Dit scenario met constante arbeidsparticipatie is echter uiterst onwaarschijnlijk. In het tweede scenario waarbij rekening wordt gehouden met een bescheiden toename van de participatie, zal het arbeidsaanbod de komende jaren nog toenemen, maar gaat dit na 2020 eveneens teruglopen. Houden we ook rekening met het verhogen van de AOW-leeftijd volgens ons derde scenario, dan neemt het arbeidsaanbod op korte termijn aanzienlijk meer toe, tot meer dan 7 miljoen, maar ook dan zal het aanbod in de loop van de jaren twintig gaan dalen. In dit geval zal het aanbod echter niet onder het huidige aanbod komen te liggen. Tussen 2040 en 2060 zal het aanbod weer gaan stijgen tot een maximum aanbod van 7,2 miljoen voltijds arbeidskrachten.

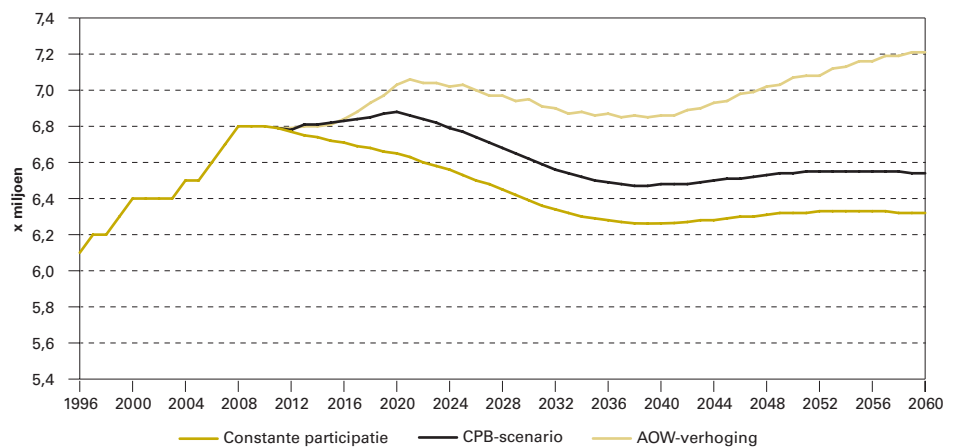
Rijk rekenen?

De stijging van de AOW-leeftijd leidt automatisch tot een grotere omvang van de potentiële beroepsbevolking. Maar dit zal hoogstwaarschijnlijk niet voldoende zijn om in de komende decennia een periode van stagnerende groei of krimp van de feitelijke beroepsbevolking te vermijden. Dat laatste zal waarschijnlijk in de jaren twintig en dertig gebeuren.

Door het huidige beleid voor het verhogen van de AOW-leeftijd zal de potentiële beroepsbevolking in 2040 naar verwachting maar iets groter zijn dan nu het geval is. Onze aanname dat voor elke maand dat de AOW-leeftijd stijgt, de gemiddelde leeftijd bij pensionering eveneens met een maand toeneemt, is echter optimistisch. Het daadwerkelijke effect van het verhogen van de AOW-leeftijd op het beschikbare arbeidsaanbod is dan ook vermoedelijk (veel) kleiner dan in het meest positieve scenario zoals hier geschetst in figuur 4.

Uiteraard moeten deze vooruitberekeningen met enige slagen om de arm worden behandeld. Ten eerste is de demografische ontwikkeling niet zeker. Als de levensverwachting sneller stijgt dan voorzien, dan neemt ook de AOW-leeftijd sterker toe en kan de potentiële beroepsbevolking in 2040 dus aanmerkelijk hoger uitvallen. Een onvoorziene verdere stijging van de immigratie zou hetzelfde gevolg kunnen hebben. Maar het omgekeerde kan uiteraard ook gebeuren: een stagnerende toename van de levensverwachting of dalende migratiecijfers kunnen tot een lager arbeidsaanbod leiden. Verder is het ook mogelijk dat een stijging van de gemiddelde arbeidsduur, al dan niet in combinatie met een sterkere verhoging van de participatie van jongeren, in de jaren na 2020 nog tot extra groei van het arbeidsaanbod leidt. In elk geval lijkt het voorbarig om op basis van de huidige plannen tot verhoging van

Figuur 4. Scenario's voor arbeidsaanbod 15-74 jaar, 1996 - 2060



Bron: CBS/CPB; eigen berekeningen.

de AOW-leeftijd te denken dat we weer een stevige groei van beschikbare arbeidskrachten zullen meemaken. Welke maatregelen ook worden genomen om de arbeidsparticipatie en arbeidsduur te verhogen, zo'n sterke stijging van het aantal arbeidskrachten zoals deze in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, lijkt voor de komende 50 jaar onwaarschijnlijk. Alle reden dus om zuinig om te springen met ons arbeidsaanbod!

Nicole van der Gaag, NIDI,

e-mail: gaag@nidi.nl

Coen van Duin, CBS,

e-mail: cdin@cbs.nl

LITERATUUR:

- Beer, P. de (2008), Krimpde arbeidsmarkt: nieuwe perspectief, oude problemen, *Beleid en Maatschappij*, 35(4), pp. 278-288.
- Duin, C. van en L. Stoeldraijer (2013), Bevolkingsprognose 2012-2060: Langer leven, langer werken. *Bevolkingstrends*, november 2013.
- Euwals, R., K. Folmer, T. Knaap en M. Volkerink (2009), Bevolkingskrimp en Arbeidsmarkt. In: L. Heering en N. van Nimwegen (eds.) *Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, (NIDI-boek, 80). Amsterdam: KNAW, pp. 145-162.
- Euwals, R. en K. Folmer (2009), Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050, een beleidsneutraal scenario. *CPB memorandum*, 23-4-2009.

Foto: Toposarchitecten/Flickr

