



Meer participeren of slimmer produceren?

Auteur(s):

Beer, P.T., de

Tot september 2001 verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4323, pagina 692, 14 september 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Doorgaans wordt aangenomen dat een forse verhoging van de arbeidsparticipatie nodig is om de financiële gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Een verdere stijging van de participatie zal echter op steeds meer knelpunten stuiten. Een versnelling van de productiviteitsstijging blijkt, ondanks dat deze leidt tot hogere collectieve lasten, een aantrekkelijk alternatief voor een beleid dat zich primair op de arbeidsparticipatie richt.

Sinds het begin van de jaren negentig is verhoging van de arbeidsparticipatie de hoofddoelstelling van het sociaal-economische beleid in Nederland. Aanvankelijk werd een hogere arbeidsparticipatie vooral nagestreefd om de werkloosheid terug te dringen en de uitgaven aan de sociale zekerheid beheersbaar te maken. De laatste jaren wordt echter steeds vaker de vergrijzing van de bevolking als argument aangevoerd waarom de arbeidsparticipatie verder dient te stijgen. Volgens de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte is "voor de lange termijn (...) een toename van de arbeidsparticipatie van groot belang om het economische en financiële draagvlak te versterken en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing." ¹

Ogenschijnlijk spreekt dit voor zich. Als een steeds groter deel van de bevolking ouder dan 65 jaar is en niet meer werkt, moet een groeiend deel van de bevolking onder de 65 jaar werken om de verhouding tussen inactieven en actieven (de zogenaamde *i/a*-ratio) constant te houden. Anders zal de financieringslast van de uitkeringen en de zorgvoorzieningen voor ouderen steeds zwaarder worden. Deze lastendruk drijft de loonkosten op en leidt daardoor tot verlies aan werkgelegenheid en een nog hogere lastendruk. Dit zou een neerwaartse spiraal van stijgende lasten en krimpende werkgelegenheid in werking kunnen stellen. Maar is hogere participatie de enige oplossing ²?

Het echte draagvlak voor de verzorgingsstaat

In tegenstelling tot wat in deze redenering wordt verondersteld, hangt de financierbaarheid van de ouderdagsvoorzieningen in laatste instantie niet af van het aantal personen dat werkt, maar van het inkomen dat zij gezamenlijk verdienen. Het echte draagvlak voor de financiering van de verzorgingsstaat is het bruto binnenlands product (of het nationaal inkomen) en niet de werkgelegenheid. Aangezien het bbp het product is van het arbeidsvolume en de arbeidsproductiviteit (de productie per arbeidsjaar), kan een minder sterke groei van het arbeidsvolume in beginsel worden gecompenseerd door een sterkere stijging van de arbeidsproductiviteit.

De reële groei van het bbp met gemiddeld 2,9 procent per jaar in de jaren negentig was het resultaat van een jaarlijkse toename van het arbeidsvolume met 1,6 procent en een stijging van de arbeidsproductiviteit met 1,3 procent. In historisch perspectief was de bijdrage van de werkgelegenheids groei aan de productiegroei in de jaren negentig zeer groot (zie [tabel 1](#)). Het zal niet eenvoudig zijn dit tempo van werkgelegenheids groei in het komende decennium voort te zetten. De productiviteitsstijging was in de afgelopen vijftien jaar daarentegen erg laag. Mede dankzij de beschikbaarheid van nieuwe technologieën lijken de mogelijkheden om de productiviteitsontwikkeling het komende decennium op te voeren dan ook groter. De economische groei in de komende tien of twintig jaar zou dan weer meer van productiviteitsstijging dan van participatieverhoging komen ³. Een belangrijke vraag is in hoeverre de financieel-economische gevolgen van de vergrijzing verschillen al naar gelang de economische groei meer het resultaat is van participatiestijging dan wel van productiviteitsstijging.

Tabel 1. Gemiddelde jaarlijkse volumemutatie van het bnp/bbp, het arbeidsvolume in arbeidsjaren en de arbeidsproductiviteit per arbeidsjaar, in %, 1950-2000

	bnp/bbp _a	arbeidsvolume in arbeidsjaren	arbeids- productiviteit
1950-1960	4,6	1,0	3,5
1960-1970	5,1	1,4	3,6
1970-1980	3,0	0,2	2,7
1980-1990	2,2	0,6	1,6
1990-2000	2,9	1,6	1,3

a. Tot en met 1969 bnp, vanaf 1970 bbp.

Bron: CBS, Tijdreeksen nationale rekeningen, en CPB, CEP 2001.

Twee scenario's

In [tabel 2](#) worden deze twee mogelijkheden voor de periode 2000-2020 vergeleken. In het participatiescenario ligt de nadruk op een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie, in het productiviteitsscenario op een versnelling van de productiviteitsstijging. Het gaat om gestileerde berekeningen, die uitgaan van de feitelijke situatie in het jaar 2000⁴ en voor de jaren daarna zijn gebaseerd op enkele simpele veronderstellingen ten aanzien van de groei van het aantal inkomensstrekkers, het arbeidsvolume en de arbeidsproductiviteit.

Tabel 2. Twee toekomstscenario's

jaar	inkomens trekkers (mln.)	arbeids vol. (mln. arb. jaren)	bbp (mld. gld.)	i/a- ratio (%)	netto part. graad (fte (%)	soc. zek quote (% bbp)	coll. ln.druk (% bbp)	bruto- loon (x f1000)	netto- loon (x f1000)	netto- uitkering (x f1000)
2000	10,1	6,1	883	65,6	56,6	15,7	40,7	120	76	22
participatiescenario										
2005	10,6	6,4	99	65,6	58,1	15,7	40,7	129	82	24
2010	11,2	6,7	1130	65,6	60,0	15,7	40,7	139	88	25
2015	11,7	7,1	1279	65,6	63,6	15,7	40,7	150	95	27
2020	12,3	7,4	1447	65,6	67,3	15,7	40,7	161	102	29
productiviteitsscenario										
2005	10,6	6,3	999	69,7	56,7	16,6	41,6	133	83	24
2010	11,2	6,4	1130	74,0	57,1	17,7	42,7	146	91	26
2015	11,7	6,6	1279	78,4	59,1	18,7	43,7	162	99	28
2020	12,3	6,7	1447	82,9	60,9	19,8	44,8	178	108	31

a. Tot en met 1969 bnp, vanaf 1970 bbp.

Bron: CBS, Tijdreeksen nationale rekeningen, en CPB, CEP 2001.

In beide scenario's neemt het aantal inkomensstrekkers (personen met een eigen inkomen uit arbeid of sociale zekerheid) met één procent per jaar toe. Deze groei wordt voornamelijk demografisch bepaald (de toename van de volwassen bevolking), maar daarnaast wordt verondersteld dat het percentage inkomensstrekkers onder de bevolking van 20-64 jaar toeneemt van tachtig procent in 2000 naar negentig procent in 2020. Dit komt vooral doordat meer gehuwde en samenwonende vrouwen een eigen inkomen verwerven.

In beide scenario's worden de volgende verhoudingsgetallen constant verondersteld: het gemiddelde bruto-uitkeringsniveau in procenten van het gemiddelde brutoloon (de zogenaamde replacement rate: 29 procent), het aandeel van de lonen in het bbp (de arbeidsinkomensquote: 83 procent) en het aandeel van de overheidsconsumptie en -investeringen in het bbp (25 procent). Het begrotingssaldo van de overheid wordt steeds gelijk aan nul verondersteld.

De verschillen tussen de twee scenario's betreffen de groei van het arbeidsvolume en de productiviteitsstijging. In het participatiescenario groeit het arbeidsvolume (in arbeidsjaren) jaarlijks met 1 procent, terwijl de productiviteitsstijging 1,5 procent bedraagt. In het productiviteitsscenario groeit het arbeidsvolume half zo snel, met 0,5 procent per jaar, maar stijgt de arbeidsproductiviteit met 2 procent per jaar. In beide scenario's resulteert dit in een economische groei (volumemutatie van het bbp) van 2,5 procent per jaar.

Uitkomsten in het participatiescenario

In het participatiescenario houden de werkgelegenheids groei en de groei van het aantal personen met een uitkering, elkaar in evenwicht. De i/a-ratio blijft dus constant op een niveau van 65,6 procent. Vanwege de koppeling van de uitkeringen aan de lonen blijven ook het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven in het bbp (de sociale zekerheidsquote) en de collectieve lastendruk constant. Het constant houden van de i/a-ratio vereist een stijging van de nettoparticipatiegraad in voltijdsequivalenten (dat is het arbeidsvolume in arbeidsjaren in procenten van de bevolking van 15-64 jaar) van 56,6 procent in 2000 naar 67,3 procent in 2020; in personen uitgedrukt betekent dit een stijging van de participatiegraad van 71 procent in 2000 naar bijna negentig procent in 2020⁵. Dit lijkt een enorme opgave. Maar als deze participatiestijging wordt gerealiseerd, kunnen de gevolgen van de vergrijzing zonder problemen worden opgevangen. De productiviteitsstijging van 1,5 procent per jaar maakt daarnaast een reële stijging van de nettolonen en de netto-uitkeringen met 1,5 procent per jaar mogelijk⁶. Daardoor hebben zowel werkenden als uitkeringsontvangers in 2020 cumulatief 35 procent meer te besteden dan in 2000⁷.

Uitkomsten in het productiviteitsscenario

In het productiviteitsscenario neemt de werkgelegenheid, met een half procent per jaar, minder snel toe dan het aantal uitkeringsgerechtigden (met 1,7 procent). Hoewel de participatiegraad tot 2020 nog met vier procentpunten stijgt tot 60,9 procent, loopt de i/a-ratio fors op, van 65,6 procent in 2000 naar 82,9 procent in 2020. Onder de veronderstelling dat de koppeling tussen uitkeringen en lonen wordt gehandhaafd, stijgt de sociale zekerheidsquote van 15,7 procent naar 19,8 procent. De stijging van de collectieve lastendruk blijft tussen 2000 en 2020 dan beperkt tot vier procentpunten, van 40,7 naar 44,8 procent.

Een oplopende i/a-ratio, stijgende sociale zekerheidsuitgaven en een hogere collectieve lastendruk: het lijkt genoeg om de verantwoordelijke bewindspersonen een nachtmerrie te bezorgen. Toch heeft dit scenario een opvallend aantrekkelijke kant. Terwijl de

nettolonen en -uitkeringen in het participatiescenario met 1,5 procent per jaar stijgen, gaan zij in het productiviteitsscenario jaarlijks 1,8 procent vooruit. Dit is het resultaat van een brutostijging met twee procent (gelijk aan de productiviteitsstijging) en de verhoging van de gemiddelde lastendruk. In het jaar 2020 zijn de reële netto inkomens van zowel de werkenden als de uitkeringsgerechtigden daardoor cumulatief liefst 42 procent hoger dan in 2000, dat is zeven procentpunten meer dan in het participatiescenario. Dit lijkt misschien merkwaardig, aangezien het bbp in beide scenario's gelijk is. Het gemiddelde netto inkomen berekend over alle inkomensstrekkers is in beide scenario's dan ook gelijk. Maar doordat er in het productiviteitsscenario minder werkenden zijn met een relatief hoog inkomen en meer uitkeringsgerechtigden met een relatief laag inkomen, hebben zowel werkenden als individuele niet-werkenden meer te verteren dan in het participatiescenario. Dit geldt natuurlijk niet voor de 700.000 personen die in het participatiescenario werkzaam zouden zijn, maar in het productiviteitsscenario zijn aangewezen op een uitkering.

Gedragreacties

Beide scenario's berusten op een boekhoudkundige berekening, waarin geen rekening wordt gehouden met gedragreacties. Een belangrijke vraag is dan ook of de lastenstijging in het productiviteitsscenario niet zodanige reacties zal oproepen, dat dit scenario op langere termijn niet houdbaar zal blijken. Zal er geen neerwaartse spiraal in werking worden gezet van steeds verder oplopende lasten, steeds sterker stijgende loonkosten en een krimpende werkgelegenheid?

Het risico hierop lijkt gering. De jaarlijkse lastenstijging met 0,2 procentpunt blijft ruimschoots binnen de extra loonruimte die voortvloeit uit de snellere productiviteitsstijging met 0,5 procent per jaar zodat er geen gevaar is dat de aiq oploopt. Daar komt bij dat de werkloosheid in dit scenario hoger is dan in het participatiescenario en daarvan gaat juist een drukkend effect op de loonontwikkeling uit. Omdat de verhouding tussen uitkeringen en lonen gelijk blijft, is er evenmin reden om negatieve effecten te verwachten op de bereidheid om werk te aanvaarden of zich te scholen. Ook het tempo van economische groei zelf lijkt dus niet in gevaar te komen ⁸.

Alles overziend zijn de verschillen tussen het participatiescenario en het productiviteitsscenario opmerkelijk klein. De opvatting dat we alleen door een forse stijging van de arbeidsparticipatie de sterk oplopende lasten van de vergrijzing kunnen opvangen, kan dan ook geen stand houden. Een versnelling van de productiviteitsontwikkeling is hiervoor een volwaardig alternatief. Ze gaat weliswaar gepaard met een groter aantal uitkeringsgerechtigden en een hogere lastendruk, maar ook met een hoger netto-inkomen voor zowel werkenden als niet-werkenden.

Enkele varianten

Hogere collectieve lasten door hoger loon

Deze conclusie is alleen gerechtvaardigd als de berekeningen in tabel 2 realistisch zijn. Bij enkele veronderstellingen die aan de tabel ten grondslag liggen, kan men echter vraagtekens plaatsen. In hoeverre valt bovenstaande conclusie te handhaven indien realistischer veronderstellingen worden gemaakt?

In beide scenario's is aangenomen dat de omvang van de collectieve sector in hetzelfde tempo groeit en dat de loonstijging in de collectieve sector gelijk is aan die in de marktsector en dus aan de macroproductiviteitsstijging. In het productiviteitsscenario zal de productiviteit in de collectieve sector dan 0,5 procent sneller moeten stijgen dan in het participatiescenario om te voorkomen dat de collectieve uitgaven oplopen.

Het is de vraag of dit realistisch is. Stel daarom dat het verschil in macroproductiviteitsstijging tussen beide scenario's volledig wordt gerealiseerd in de marktsector en dat de productiviteitsstijging in de collectieve sector in beide scenario's gelijk is. Doordat de lonen in het productiviteitsscenario sterker stijgen, zullen bij eenzelfde volumeontwikkeling de collectieve uitgaven sneller toenemen dan in het participatiescenario. Aangezien het verschil in brutoloonstijging tussen beide scenario's 0,5 procent bedraagt en de loonsom in de collectieve sector gelijk is aan tien procent van het bbp, ⁹ stijgen de collectieve uitgaven (en derhalve ook de collectieve lastendruk) in het productiviteitsscenario jaarlijks met 0,05 procent extra. In 2020 zal de lastendruk dan met één procentpunt extra zijn opgelopen tot 45,8 procent. De nettolonen en -uitkeringen stijgen daardoor iets minder snel dan in het oorspronkelijke productiviteitsscenario, maar zijn in 2020 toch altijd nog hoger dan in het participatiescenario.

Geen gelijke omvang arbeidsaanbod

Een tweede, weinig realistische veronderstelling is, dat het aantal inkomensstrekkers in beide scenario's gelijk is. Dit betekent dat alle personen die in het participatiescenario wel en in het productiviteitsscenario geen betaald werk hebben, in het laatstgenoemde scenario een sociale uitkering ontvangen. In de afgelopen tien jaar werd het grootste deel van de participatiegroei evenwel gerealiseerd doordat huisvrouwen betaald gingen werken. Het merendeel van hen zou, indien zij huisvrouw waren gebleven, geen aanspraak hebben gemaakt op een sociale uitkering. Als ook in het participatiescenario de participatiestijging voor een belangrijk deel tot stand komt doordat meer gehuwde en samenwonende vrouwen gaan werken, zal de geringere participatiestijging in het productiviteitsscenario niet evenredig doorwerken in het aantal uitkeringsgerechtigden. De i/a-ratio en de lastendruk zullen dan minder sterk stijgen, zodat de uitkomst van het productiviteitsscenario in termen van netto inkomen nog gunstiger wordt.

Geld genoeg, maar arbeidskrachten?

De betaalbaarheid van de vergrijzing hangt niet in de eerste plaats af van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie, maar van het tempo van economische groei. Bij de zorg voor ouderen gaat het echter niet zozeer om geld, maar om dienstverlening. Dreigt het productiviteitsscenario niet op een tekort aan arbeidskrachten te stuiten? Nadere beschouwing leert dat de personeelsproblemen in de zorgsector in het productiviteitsscenario kleiner zullen zijn dan in het participatiescenario.

Allereerst is in beide scenario's verondersteld dat de lonen in de collectieve sector gelijk op gaan met die in de marktsector, zodat de concurrentiepositie van de collectieve sector niet verslechtert. Zoals opgemerkt kan de extra productiviteitsstijging in het productiviteitsscenario ofwel in alle sectoren worden gerealiseerd, ofwel alleen in de marktsector. Stijgt de productiviteit in beide

sectoren sneller dan in het participatiescenario, dan zal ook in de zorgsector minder personeel nodig zijn om hetzelfde niveau van dienstverlening te realiseren. De problemen met de personeelsvoorziening in de zorgsector zullen dan navenant kleiner zijn. Doet de extra productiviteitsstijging zich alleen in de marktsector voor en niet in de zorgsector, dan zal de personeelsbehoefte in de zorgsector gelijk zijn aan die in het participatiescenario. Bij eenzelfde productiegroei zal de vraag naar arbeid in de marktsector echter kleiner zijn, zodat er extra arbeidskrachten beschikbaar komen voor de zorgsector.

Conclusie: niet meer maar slimmer werken

Er bestaat brede overeenstemming over het feit dat de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking het beste kunnen worden opgevangen door de arbeidsparticipatie te verhogen. Een hogere arbeidsparticipatie zou een mes zijn dat aan twee kanten snijdt: zij leidt enerzijds tot een geringer beroep op de sociale zekerheid en verbreedt anderzijds het draagvlak voor de financiering van de collectieve uitgaven. In dit artikel zijn enkele kanttekeningen bij deze redenering geplaatst. De 'breedte' van het financiële draagvlak wordt niet bepaald door het aantal werkenden (of het niveau van arbeidsparticipatie), maar door het totale inkomen dat zij verdienen. Een kleiner aantal werkenden kan worden gecompenseerd door een hogere arbeidsproductiviteit, waardoor het financiële draagvlak gelijk blijft ¹⁰. Dit zal wel gepaard gaan met een hogere collectieve lastendruk. Maar doordat een hogere productiviteit hogere brutolonen mogelijk maakt, zullen de netto-inkomens daar niet onder lijden. Integendeel, naarmate het aantal werkenden bij een gegeven bruto binnenlands product kleiner is, kan het reële netto inkomen van zowel werkenden als niet-werkenden hoger zijn!

Een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie zal de komende jaren op steeds meer knelpunten stuiten, doordat moet worden geput uit een arbeidsreserve die moeilijk is in te schakelen vanwege de (hoge) leeftijd, het (lage) opleidingsniveau en de (beperkte) arbeidsgeschiktheid. Zo bedraagt de arbeidsparticipatie onder 50-64 jarigen momenteel slechts 47 procent, tegenover 79 procent onder de 25-49 jarigen. Van de laag opgeleiden (ten hoogste een mavo- of vbo-diploma) verricht slechts 46 procent betaald werk, tegen 75 procent van de middelbaar en hoog opgeleiden.

De groei van de arbeidsproductiviteit bleef het afgelopen decennium achter bij de verwachtingen. In het komende decennium lijkt een strategie van productiviteitsverhoging daarom kansrijker dan voortzetting van het beleid dat alle nadruk legt op verdere verhoging van de arbeidsparticipatie. We moeten de komende jaren dus niet in de eerste plaats méér gaan werken, maar vooral efficiënter, slimmer. Hoe dit kan worden gerealiseerd is overigens minder eenvoudig aan te geven. De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën zouden een belangrijk productiviteitsverhogend effect kunnen hebben, maar maken hun belofte tot nu toe niet waar. Het lijkt erop dat hun mogelijkheden nog onvoldoende worden benut. Wellicht komt dit doordat zij teveel worden gebruikt voor het produceren en distribueren van informatie met een twijfelachtige meerwaarde. Aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met sterker stijgende lonen zouden een prikkel kunnen vormen voor arbeidsbesparende (en dus productiviteitsverhogende) investeringen en een doelmatiger gebruik van de nieuwe technologieën. Scherpere concurrentie tussen bedrijven op een minder uitbundig groeiende afzetmarkt, zou hieraan eveneens kunnen bijdragen.

Hiermee is niet gezegd dat we het pad van verdere participatiestijging het beste kunnen verlaten. Een beleid dat een sterkere productiviteitsstijging weet te combineren met een hogere arbeidsparticipatie levert natuurlijk het meest aantrekkelijke toekomstperspectief op

1 Studiegroep Begrotingsruimte, *Een verkenning van de schuldproblematiek op lange termijn*, ministerie van Financiën, Den Haag, juli 2000, blz. 66.

2 Dit artikel is grotendeels gebaseerd op P. de Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2001, in het bijzonder op de paragrafen 3.4 en 6.7 en bijlage B6.1.

3 Vergelijk J.W. Oosterwijk, [Nieuwe bronnen van welvaartsgroei](#), *ESB*, 5 januari 2001, blz. 4-7.

4 De gegevens voor het jaar 2000 zijn ontleend aan het Centraal Economisch Plan 2001 van het Centraal Planbureau.

5 Hierbij wordt verondersteld dat het aandeel deeltijdbanen tussen 2000 en 2020 groeit van veertig naar vijftig procent van het totale aantal banen en dat een gemiddelde deeltijdbaan een halve baan is.

6 Bij de berekening van de nettolonen en netto-uitkeringen is verondersteld dat de gemiddelde lastendruk voor werkenden en uitkeringsgerechtigden gelijk is.

7 Immers, $1,01520 = 1,35$.

8 Door het grotere aantal uitkeringsontvangers met een relatief laag inkomen zal de samenstelling van de nationale bestedingen mogelijk veranderen. Uitkeringsontvangers sparen een kleiner deel van hun inkomen dan werkenden en besteden een groter deel in het binnenland (aan primaire levensbehoeften). Het effect hiervan op de economische groei op langere termijn is moeilijk te schatten.

9 Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2001*, Den Haag, 2001, bijlage A8,

10 Zelfs indien de productiviteit van niet-participerenden zou stijgen dankzij hun deelname aan de arbeidsmarkt, is het onwaarschijnlijk dat de gemiddelde productiviteit per werkende hierdoor hoger zou worden dan in het geval dat zij niet tot de arbeidsmarkt zouden toetreden.