



Wie dragen het stelsel?

Auteur(s):

Theeuw es, J.J.M.

* De auteur is werkzaam bij de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) aan de Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4336, pagina D12, 26 november 2001

Rubriek:

Dossier: Generatiebewust vooruitzien

Trefwoord(en):

houdbaarheid

Hoe sterker de vergrijzing doorzet, hoe minder jongeren de premies kunnen opbrengen voor de AOW van de ouderen. Wat valt hieraan te doen? Nemen we genoeg met een lagere levensstandaard of gaan we meer produceren? Wie moeten die productie dan opbrengen? Wat betekent dat voor verschillen binnen en tussen generaties?

We hebben een luxeprobleem. We leven te lang. Straks worden we met zijn allen zo oud dat het leven niet meer te betalen is. Door de vergrijzing wordt het draagvlak voor de financiering van onze welvaartsvoorzieningen kleiner, terwijl het beroep op zorg en uitkeringen groter wordt. De kosten van de AOW en van ziekte, zorg en doodgaan nemen fors toe in de volgende decennia. Maar niet getreurd, want er zijn veel manieren om dit probleem op te lossen: verhogen van belastingen en premies, verlagen van uitkeringen, efficiëntieverbeteringen in de zorgsector, vergroten van de arbeidsparticipatie en stimuleren van de productiviteit. Vergeleken met een aantal buurlanden pakt het vergrijzingsprobleem in Nederland relatief minder zwaar uit. De verhouding tussen mensen boven en onder de 65 is bij ons gunstiger dan bij de buuren en omdat onze bedrijfspensioenen op een kapitaaldekkingstelsel zijn gebaseerd, hebben we al flink gespaard voor de oude dag in vergelijking met landen waar de financiering van de pensioenen nog uit een overslagstelsel moet komen.

Oplossingsroutes

Ik concentreer me in deze bijdrage op twee oplossingsroutes: het verhogen van de arbeidsparticipatie en het stimuleren van de arbeidsproductiviteit. Op het eerste zicht zitten daar ruime mogelijkheden om het draagvlak te verbreden. Zowel het arbeidsaanbod als de toename van de arbeidsproductiviteit zijn in Nederland relatief laag vergeleken met andere landen. Ik zal betogen dat ze toch moeilijk verbeterd kunnen worden, maar dat we desondanks zowel het ene als het andere moeten doen.

Gaten in het arbeidsaanbod

In elke dimensie van het arbeidsaanbod: uren per week, dagen per jaar en jaren per leven, zitten we in Nederland laag vergeleken met andere industrielanden. Er zitten in die zin gaten in het arbeidsaanbod die we kunnen vullen. Meer concreet gaat het om de volgende mogelijke vullingen:

» de arbeidsparticipatie van oudere werknemers (55+) is laag vergeleken met de buurlanden en vergeleken met wat het twee decennia geleden nog was in Nederland. De voor de hand liggende vraag is of de participatie die op korte tijd zo is ingezakt in dezelfde tijd kan worden opgekrikt;

» het aantal mensen dat buiten de arbeidsmarkt staat zowel vrijwillig als onvrijwillig is nog steeds erg hoog. Zijn ze ook inzetbaar?

Ik zal deze twee oplossingen aan de aanbodkant nalopen en aangeven wat de mogelijkheden zijn en de consequenties voor de verschillende generaties die erbij zijn betrokken. Er is overigens nog een derde aanbodgat, maar het is niet reëel om dat aan te pakken. We zijn kampioen deeltijdwerken en het gemiddeld aantal uren per jaar dat zelfs in een voltijdse baan wordt gewerkt is internationaal laag. In principe zouden we kunnen besluiten om gemiddeld meer uren per week en minder deeltijd te gaan werken. Dat gaat echter in tegen een eeuwenlange trend van steeds minder uren werken en tegen een diepgevoelde overtuiging van de Nederlandse bevolking dat steeds korter werken een grondrecht is.

De toename van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers is een voor de hand liggende maatregel om het draagvlak te vergroten. Het werkt naar twee kanten: oudere werknemers dragen meer bij aan het draagvlak en doen minder beroep op uitkeringen. Zowel oudere mannen als vrouwen participeren weinig in Nederland maar om totaal verschillende redenen. Het hoge niveau van participatie door mannen is in een aantal jaren flink gedaald. Bij oudere vrouwen is de participatie in het verleden nooit hoog geweest, maar is het wel op weg naar boven. Voor een samenleving die op zoek is naar een breder draagvlak, is het goed alle hoop te vestigen op oudere vrouwen.

Comeback van de oudere werknemer

In 1970 had 72 procent van de mannen tussen de 60 en de 64 jaar nog een voltijdse baan. In 1990 was dat nog 22 procent. In die twintig jaar tijd is de oudere man van de arbeidsmarkt verdwenen. Daar is succesvol beleid op gevoerd. In de moeilijke jaren tussen de eerste

oliecrisis en de laatste regering Lubbers is de aanpassing van ons productieproces en de absorptie van een grote toestroom van jongeren opgevangen door het laten afvloeien van oudere werknemers. 'Oud voor jong' was het devies. Alle kanalen om uit te treden werden opengezet. De arbeidsongeschiktheid, de werkloosheid en de vut zijn allemaal gebruikt als uittredingsroute.

Vervroegd uittreden

In die jaren werden de uittreders steeds jonger. Vervroegd uittreden heeft iets tegenstrijdigs. De levensverwachting neemt toe, het aantal gezonde jaren per leven neemt toe, oudere werknemers worden vitaler en toch halen we ze vroeger uit het arbeidsproces. De pensioenleeftijd van 65 jaar dateert uit het begin van de vorige eeuw toen de levensverwachting ook in die buurt zat. De balans van kosten en baten van het 'oud voor jong'-beleid moet nog worden opgemaakt. Vanuit het perspectief van de vergrijzing bekeken, is het ongelukkig beleid. Nu moet in elk geval het roer helemaal om. Als we willen dat oudere mannen blijven participeren, moet de toegang tot alle uittredingsroutes minder aantrekkelijk worden gemaakt. Dat doen we ook. De vut wordt in veel cao's omgezet in een flexibele pensioenregeling en veranderd van een omslagstelsel naar een kapitaaldekkingstelsel. De regelingen in de werkloosheidswet voor oudere werklozen zijn minder gunstig dan voorheen. In de *Sociale Nota* van dit jaar wordt voorgesteld om de werkloosheidspremie te verhogen bij werkgevers die oudere werknemers ontslaan. Nu de WAO nog.

Prikkels voor participatie mannen

De participatie van oudere mannen is op redelijke korte termijn teruggelopen en dus moet het in principe mogelijk zijn om die op dezelfde korte termijn weer te laten oplopen. Of dat lukt is een andere vraag. Verwacht mag worden dat het wegnemen van de financiële prikkels om vroeg uit te treden een positief effect heeft op de participatie¹. Toch wordt het nooit meer zoals het vroeger was. Door de gestegen welvaart en de hogere inkomens - denk aan de mogelijkheden van tweeverdieners - is het voor veel mensen financieel haalbaar om vervroegd uit te treden.

Uit een OSA-enquête over verlangens en verwachtingen betreffende de arbeidsmarkt blijkt dat zowel de oudere als de jongere generaties vroeg willen uittreden². Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek onder vroege uittreders dat een groot aantal onder hen zich sociaal gedwongen heeft gevoeld om vervroegd uit te treden en liever nog langer had willen doorwerken³. Mijn verwachting is dat er een grotere variatie komt in de uittredingsleeftijd van oudere mannen en dat de participatie weliswaar netto zal toenemen, maar niet fors.

Opkomst van de oudere vrouw onstuitbaar

Voor oudere vrouwen is het een heel ander verhaal. De participatie van oudere vrouwen zal in de toekomst, door het wisselen van de generaties, fors toenemen vergeleken met het zeer lage percentage nu. De jonge generaties vrouwen hebben op elke leeftijd al veel meer geparticipeerd dan de oudere generaties dat ooit hebben gedaan en zullen dat ook blijven doen als ze straks ouder zijn. De dochters zijn blijven werken na de geboorte van hun kinderen, terwijl hun moeders op dat moment stopten en uittraden. Als we ergens op mogen bouwen om het draagvlak te vergroten, dan is dat op de oudere vrouwelijke werkneemster. De aanstormende generaties zijn qua omvang groter dan de huidige, dus hier is veel ruimte.

Toekomstbeeld

Wat mij voor ogen staat, is een toename van de participatie bij mannen doordat we de prikkels tot vervroegd uittreden wegnemen en het blijven werken stimuleren, en bij vrouwen doordat de aanstormende generaties vrouwen gewoon meer willen werken dan de vorige generaties. Dit is voor alle generaties een verbetering ten opzichte van het 'oud voor jong'-beleid waarbij de participatie van de oudere generatie werd afgekocht met riant uitkeringsmogelijkheden betaald door de jongere generaties. Op het eerste zicht lijkt deze afkoopregeling een Pareto-verbetering omdat beide generaties er beter van worden: de oude generatie krijgt een uitkering en hoeft niet meer te werken, de jonge generatie krijgt werk. Desondanks is dat geen optimale situatie, omdat uiteindelijk de samenleving een deel van zijn productieve bevolking omkoopt om niet actief te zijn. Dat leidt onvermijdelijk tot netto-verlies aan inkomen en aan welvaart.

Van de zijlijn op het veld

Twee belangrijke groepen potentieel werkenden staan aan de zijlijn en kunnen op het veld worden gehaald om het draagvlak te vergroten. Ten eerste is er de arbeidsreserve van mensen die vrijwillig buiten de arbeidsmarkt blijven en niet echt een baan zoeken. Ten tweede zijn er de uitkeringstrekkers die zouden kunnen werken.

Door het CBS wordt de werkloosheid gemeten als het aantal mensen dat actief op zoek is naar een baan en daarvoor ook beschikbaar is. Wie maar halfslachtig zoekt of niet onmiddellijk beschikbaar is, wordt niet tot de werkloosheid gerekend maar behoort wel tot de arbeidsreserve. Als de criteria voor actief zoeken en beschikbaar zijn worden opgerekt, komt het CBS al gauw tot achthonderdduizend à een miljoen mensen die in de arbeidsreserve vallen.

Hoe aantrekkelijk de cijfers ook zijn, toch geloof ik niet dat we onze hoop hierop moeten vestigen om het draagvlak te vergroten. Waarom niet? We hebben net zeven vette jaren achter de rug waarin werkgevers met vacatures hebben geleurd. Dit was de periode dat de banen kwamen aanwaaien. Wie echt wilde zoeken, vond een baan. Wie in de afgelopen jaren geen baan accepteerde, had daar goede redenen voor. Deze mensen hebben in een situatie van een krappe arbeidsmarkt vrijwillig gekozen om buiten de arbeidsmarkt te blijven. Hen op een of andere manier dwingen om toch te participeren, kan alleen maar de welvaart verlagen.

Verdiencapaciteit

Een tweede groep potentiële werknemers waarmee mogelijk het draagvlak kan worden vergroot, zijn uitkeringstrekkers die buiten het arbeidsproces staan maar nog voldoende verdien capaciteit hebben om te werken. Denk hierbij aan mensen in de bijstand en gedeeltelijk arbeidsgehandicapten. Het aan het werk helpen van deze mensen is terecht inzet van toekomstig beleid. In de *Sociale Nota* van dit jaar is 'reïntegratie' een van de meest voorkomende woorden in de tekst. Dit geeft aan hoe belangrijk dit beleidsvoornemen is. Of het zal lukken,

is echter nog maar de vraag. Hier past enig pessimisme. In de afgelopen vijf jaar (1995-2000) is de verhouding tussen het aantal inactieven en actieven (de i/a-ratio) gedaald van 78 procent naar 66 procent. Dat is indrukwekkend. Wie echter naar de onderliggende cijfers kijkt, ziet al gauw dat de daling van de i/a-ratio vooral tot stand is gekomen omdat de noemer (het aantal actieven) heel fors is gestegen in die periode, terwijl de teller (het aantal inactieven) nauwelijks is gedaald. De uitkerings situatie in Nederland is veel te vaak een eindstation in plaats van een overstapplaats. Zelfs in een riante arbeidsmarkt lukt het niet om mensen die nog kunnen werken uit de uitkerings situatie te halen. Het is op zichzelf goed beleid om daar desondanks op in te zetten. Dat daardoor ook het draagvlak voor de financiering van de vergrijzingskosten groter wordt, is mooi meegenomen.

De economie van het eendjes voeren

Het mooiste wat ons kan overkomen is een positieve, langgerekte productiviteitsschok. Dan hoeven de jongere generaties namelijk niet meer te participeren of langer te werken en blijft er toch nog genoeg over om voor de oudere generaties te zorgen. We hebben daar de laatste jaren van gedroomd en gehoopt dat de nieuwe economie de bomen tot in de hemel kon laten groeien. Intussen zijn we nuchterder geworden.

De productiviteitsgroei in Nederland blijft achter ten opzichte van de buurlanden. Het is nuttig om beleid te voeren dat gericht is op het verhogen van de arbeidsproductiviteit⁴. Omdat productiviteitsgroei niet helemaal vanzelf komt, is het goed om brede maatregelen in te zetten om het geluk af te dwingen: stimuleren van investeringen en toepassingen van research en development, betere scholing van de beroepsbevolking en bevorderen van de arbeidsmarktdynamiek. Maar als productiviteitsgroei gelijk wordt doorgegeven, is het geen oplossing. In het verleden is een toename van de productiviteit altijd één op één vertaald in een toename van de uitkeringen en de overheidsuitgaven. De uitkeringen en de bestedingen aan zorg zijn welvaartsvast en groeien met het niveau van de productiviteitsverbeteringen. Alleen als productiviteitsverbeteringen die jonge generaties ervaren niet onmiddellijk vertaald worden in hogere uitkeringen voor oudere generaties, bieden ze ruimte voor het vergrijzingsprobleem. Het verband tussen de mogelijkheden van productiviteitsgroei en een vergrijzende (beroeps)bevolking staat niet vast. Er zijn argumenten te vinden die aangeven dat de productiviteit kan stijgen met een verouderende bevolking. Deze argumenten wijzen naar investeringen in menselijk kapitaal waarbij op latere leeftijd de rendementen worden geïncasseerd van scholing en training op jongere leeftijd. Er is ook het argument dat de grotere ervaring van oudere werknemers leidt tot hogere productiviteit. Tegelijk zijn er argumenten te vinden voor een aftakelen van de productiviteitsgroei met een vergrijzende (beroeps)bevolking, bijvoorbeeld omdat oudere generaties zich verzetten tegen de adoptie van nieuwe, meer productieve productietechnieken. Arbeidsmobiliteit waarbij werknemers minder productieve banen achter zich laten voor een beter verdienende, meer productieve baan, is een belangrijke reden voor de verbetering van de arbeidsproductiviteit. Arbeidsmobiliteit neemt af naarmate werknemers ouder worden.

Alhoewel ik behoor tot de optimisten die geloven dat een vergrijzende economie niet per se moet leiden tot een verstilde en vertraagde economie van het eendjes voeren, lijkt het er toch op dat in een vergrijzende omgeving een beleid tot productiviteitsverbetering met meer kracht en inzet moet worden gevoerd dan in een verjongende omgeving.

Conclusie

Nog niet zo lang geleden kwam het SCP naar buiten met een persbericht dat de groei van de afgelopen jaren in belangrijke mate te danken was aan de toename in de participatie van vrouwen. Het bovenstaande overziend, lijkt het er op dat de toekomstige vergroting van het draagvlak ook van hen moet komen. Nadat de uittredingsroutes zijn beperkt, is er enige hoop dat oudere mannen wat langer participeren. Misschien dat krachtig gevoerd reïntegratiebeleid toch leidt tot een vergroten van de arbeidsparticipatie, maar niets in het verleden wijst daarop. Voor wie optimistisch is ingesteld, is er hoop dat productiviteitsverbetering mogelijk is. Die moeten we dan zeker nastreven, maar uiteindelijk wordt de welvaartstaart door vrouwen gebakken en levert de rest hooguit de kaarsjes.

Dossier Generatiebewust vooruitzien

W.A. Vermeend: [Wie regeert](#)

R.M.A. Jansweijer: [Paradoxen en keuzes in generatiebewust beleid](#)

K.P. Goudswaard: [Keuzevrijheid en werk](#)

L.S.C. van Eekelen en R. Olieman: [Grenzen aan de premie](#)

G.H. Touw-van de Giessen: [De werkende senior in de praktijk](#)

J.J.M. Theeuwes: [Wie dragen het stelsel?](#)

C.A. de Kam: [Samen voor ons eigen](#)

D.J. Wolfson: [Zorg in perspectief](#)

N.S. Klazinga en D.M.J. Delnoij: [Verzekeringen in gezondheidsperspectief](#)

H.P. van Dalen en K. Henkens: [Ouderen en de dragelijkheid van ongelijkheid](#)

A.P.W.P. van Montfort: [Zorg voor ouderen loopt vast!](#)

E.H.M. Ponds: [Oogsten of doorwerken](#)

F.A.G. den Butter: [De rechte rug van de regering](#)

R.H.J.M. Gradus: [De muziek van de Sirenen](#)

F. Vandenbroucke: [Pensioenen: een lege doos?](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Europese pensioenproblemen](#)

S.G. van der Lecq: [Levensloop in drievoud](#)

1 A. Heyma, *Dynamic models of labour force retirement*, Academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 2001 en J.J.M. Theeuwes en M. Zijl, *Arbeidsparticipatie van ouderen*, OSA, Tilburg, 2001.

2 P. Ester en H. Vinken, *Van later zorg: verwachtingen van Nederlanders over arbeid, zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, OSA, Tilburg, 2000.

3 GHebbink, M. Kerkhofs J.J.M. Theeuwes en I. Woittiez, *Arbeidsmobiliteit van oudere werknemers*, OSA, Tilburg, 1996.

4 Zie F.J.H. Don, *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, CPB document nr. 001, maart 2001 en J.W. Oosterwijk, [Nieuwe bronnen van welvaarts groei](#), *ESB*, 5 januari 2001, blz. 4-7