

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid: ontwikkelingen en interacties

DR. ING. F.A.J. VAN DEN BOSCH* – DR. C. PETERSEN**

In de afgelopen vijftig jaar is de verhouding tussen het aantal personen dat een inkomen uit arbeid ontvangt en het aantal dat een inkomen op grond van een sociale-zekerheidsregeling geniet, voortdurend verslechterd. Voortzetting van deze trend zal er toe kunnen leiden dat omstreeks het jaar 2000 het aantal ontvangers van een uitkering het aantal economisch actieven overtreft. In dit artikel worden beide kanten van dit verschijnsel – enerzijds een dalende participatiegraad op de arbeidsmarkt, anderzijds een toenemend beroep op de sociale zekerheid – in een lange-termijnperspectief geplaatst en met elkaar in verband gebracht. Behalve aan de historische ontwikkeling op dit gebied besteden de auteurs ook aandacht aan de mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

In 't verleden ligt het heden, in het nu wat worden zal
(Bilderdijk).

1. Inleiding

De nog steeds voortdurende daling van het aandeel van de bevolking dat economisch actief is en, als spiegelbeeld daarvan, het nog immer stijgende aantal uitkeringsgerechtigden worden algemeen als zorgbarend beschouwd. Deze ontwikkeling brengt, zoals bekend, vele minder gewenste consequenties met zich mee. Zo is in de periode 1973-1982 circa tweederde van de toeneming van het beslag van de collectieve sector op het netto nationaal inkomen veroorzaakt door de stijging van de sociale-zekerheidslasten 1).

De voornaamste oorzaak van deze stijging is de toeneming van het aantal personen dat een beroep op het stelsel van inkomensoverdrachten doet 2). Zo is het totaal aantal uitkeringsgerechtigden in de periode 1971-1982 gestegen van 2,2 miljoen tot 3,2 miljoen. Dit impliceert dat voor 1 op de 3 Nederlanders van 20 jaar en ouder de functie van het verrichten van arbeid als primaire bron van inkomen is overgenomen door de respectieve sociale-zekerheidsregelingen. Anders dan wel wordt verondersteld, is de in de aanhef gesignaleerde ontwikkeling evenwel niet specifiek van toepassing op de jaren zeventig. Integendeel, uit de hierna volgende analyse zal blijken dat gesproken kan worden van een sinds de jaren dertig optredende structurele ontwikkeling van een dalende participatiegraad op de arbeidsmarkt en gelijktijdig van een toenemend beroep op de sociale zekerheid. Wel is in de achter ons liggende jaren een duidelijke versnelling van deze tendensen waarneembaar geweest. Zo bedroeg het aantal personen met een overdrachtsinkomen per economisch actieve 0,1 in 1930, 0,4 in 1960, 0,5 in 1970 en 0,8 in 1981.

Voortzetting van deze trend zal er op middellange termijn toe leiden dat het aantal personen dat een sociale-zekerheidsinkomen ontvangt het aantal personen dat een arbeidsinkomen ontvangt zal overtreffen. Het een en ander roept vragen op omtrent de factoren die aan de waargenomen ontwikkelingen ten grondslag liggen en, in het verlengde daarvan, omtrent de mogelijke toekomstige ontwikkeling. In dit verband is het overigens van belang erop te wijzen dat een dalende participatiegraad géén typisch Nederlands probleem vormt. In tabel 1 is voor een aantal tot de OECD behorende landen voor de jaren 1968 en 1981 de

Tabel 1. De ontwikkeling van de arbeidsparticipatiegraad in een aantal landen, 1968 en 1981 a)

	Nederland	West-Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	OECD
1968	56	67	70	62	64
1981	52	62	66	66	63

Bron: berekend op basis van *Labour Force Statistics, 1968-1979* en idem 1979-1981, OECD Parijs, 1981 en 1983.

a) In de tabel wordt onder de arbeidsparticipatiegraad verstaan de totale werkgelegenheid (exclusief werkloosheid en strijdkrachten e.d.) van mannen en vrouwen als percentage van de totale bevolking van 15 tot en met 64 jaar.

participatiegraad weergegeven. Daaruit blijkt dat de gemiddelde participatiegraad voor de OECD enigszins is gedaald, dat Nederland voor beide jaren de laagste participatiegraad bezit van de in de tabel weergegeven landen en dat de participatiegraad van de VS duidelijk is gestegen 3). Hoewel een nadere verklaring van de in de tabel gepresenteerde cijfers internationaal bezien uiteenlopende niveaus van en ontwikkeling in de participatiegraad van grote betekenis is, zal hierop niet worden ingegaan 4).

* Werkzaam bij de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft.

** Werkzaam bij het Pensioenfonds PGGM te Zeist. De auteur schrijft op persoonlijke titel.

1) Zie onder meer F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, *Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid*, Deventer, 1983, i.h.b. hoofdstuk 4.

2) Daarnaast is ook de gemiddelde reële uitkering gestegen en zijn de gezondheidszorgkosten, welke voor circa 75% middels de sociale zekerheid (ZFW en AWBZ) worden gefinancierd, aanzienlijk toegenomen.

3) De stijging van de geaggregeerde participatiegraad (mannen en vrouwen) in de VS is het resultaat van een lichte daling van de participatiegraad van mannen en een sterke stijging van de participatiegraad van vrouwen. Zo bedroeg de participatiegraad in de VS voor mannen respectievelijk vrouwen in 1968: 80% resp. 45%; en in 1981: 76% resp. 56%. Voor West-Duitsland zijn deze cijfers: 1968; 89% resp. 47%; en in 1981: 77% resp. 47%. Cijfers voor Nederland van 1968 ontbreken overigens in de bij de tabel vermelde bron.

4) Hier wordt eveneens niet nader ingegaan op het verschil in ontwikkeling van de participatiegraad voor mannen in vergelijking met die van vrouwen. Bij de hier gevolgde, eerste, benadering staat de geaggregeerde participatiegraad centraal.

In dit artikel zal vanuit een lange-termijnperspectief een aantal ontwikkelingen en interacties in Nederland betreffende de participatie op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid geanalyseerd worden. Hiertoe zal in de volgende paragraaf de ontwikkeling van de participatiegraad voor een aantal steekjaren, te beginnen met 1930, worden geanalyseerd. Daarna zullen wij in paragraaf 3 het globale spiegelbeeld, namelijk de ontwikkeling van het totaal aantal uitkeringsgerechtigden over die zelfde vijftig jaar, presenteren. In paragraaf 4 zal worden ingegaan op de interactie tussen de participatiegraad en sociale zekerheid. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de invloed van de sociale zekerheid op de arbeidsmarkt en anderzijds de invloed van de arbeidsmarkt op de sociale zekerheid. Vervolgens zal in paragraaf 5 mede op basis van het voorgaande een, vanzelfsprekend tentatief, beeld van enkele mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de komende vijftig jaar worden gepresenteerd. Tot slot volgen in paragraaf 6 de samenvatting en de conclusies.

2. De ontwikkeling van de participatiegraad 1930-1981

Gewoonlijk wordt onder arbeidsparticipatie verstaan het zich aanbieden op de arbeidsmarkt, onafhankelijk van het feit of men daadwerkelijk economisch actief dan wel werkzoekende is. Daar het in dit artikel gaat om een analyse van het aantal economisch actieve versus het aantal economisch niet-actieve inkomensontvangers, zullen in de onderhavige beschouwing onder de term arbeidsparticipatie uitsluitend de economisch actieven worden begrepen 5).

Het overall-percentage economisch actieven is het gewogen gemiddelde van de leeftijdsspecifieke participatiegraden. Dit betekent dat de ontwikkeling van de overall-participatiegraad een functie is van zowel de ontwikkeling van de leeftijdssamenstelling van de bevolking als van de ontwikkeling van de leeftijdsspecifieke participatiegraden 6). In tabel 2 wordt de ontwikkeling van de leeftijdssamenstelling van de bevolking in de afgelopen vijftig jaar gepresenteerd. Als toelichting op de gehanteerde indeling in leeftijdsklassen moge het volgende, ook voor de verdere analyse van belang zijnde, dienen.

Gezien het feit dat, mede vanwege de toegenomen onderwijsdeelneming, het economisch actief zijn in de leeftijdsklasse 14-19 jaar aanzienlijk in betekenis is afgenomen, is de scheiding tussen de eerste twee leeftijdsklassen ter vereenvoudiging van de presentatie bij de leeftijd van 20 jaar gelegd. In het verlengde daarvan wordt hier de categorie 0-19 jaar *niet* tot de potentiële beroepsbevolking gerekend. Dit impliceert tevens dat deze categorie niet geacht wordt afhankelijk te zijn van hetzij een arbeidsinkomen, hetzij een sociale-zekerheidsuitkering. Personen van 20 jaar en ouder worden allen tot de categorie gerekend welke een potentiële aanspraak op een, primair of secundair, inkomen heeft 7). Hierbij hangt zowel de mogelijkheid als de wil om deze potentiële aanspraak te effectueren vanzelfsprekend af van een aantal factoren, waaronder de leefsituatie en dan in het bijzonder het inkomen van de eventuele partner.

Uit tabel 2 blijkt dat het percentage jeugdigen sinds 1960 is gedaald, terwijl het aandeel van de leeftijdsklasse 20-64 jaar eerst het laatste decennium is gestegen. Continu gestegen is daarentegen het aandeel van de oudste leeftijdsklasse. Vooral deze laatste ontwikkeling is van invloed op de overall-participatiegraad. Blijkens tabel 3, waarin de ontwikkeling van de participatiegraad per leeftijdscategorie wordt gepresenteerd, is namelijk juist, behoudens de jongste categorie, in deze groep de daling van de arbeidsparticipatie het grootst.

Terwijl in 1930 nog bijna een kwart van de 65-jarigen en ouder economisch actief was, is dat momenteel nog geen 2%. Ook de arbeidsparticipatie van de categorie 50-64 jaar is vooral in de jaren zeventig aanmerkelijk afgenomen. Daarentegen is de arbeidsparticipatiegraad tussen de 25 en 50 jaar in de afgelopen eeuw vrijwel constant gebleven. Dit is overigens het per saldo resultaat van enerzijds een toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en anderzijds een daling van de arbeidsparticipatie van mannen 8). In tabel 4 is het effect verwerkt van zowel de ontwikkeling van de participatiegraad per leeftijdscategorie als de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw van de bevolking.

De ontwikkeling van de verschillende verhoudingscijfers laat

Tabel 2. De ontwikkeling van de leeftijdssamenstelling

Jaar	Totale bevolking × 1.000	Aandeel leeftijdsklassen in procenten		
		0-19	20-64	> 64
1930	7.832	40	54	6
1947	9.543	37	56	8
1960	11.417	38	53	9
1971	13.119	36	54	10
1981	14.200	31	58	12

Bron: diverse publikaties van het CBS.

Tabel 3. Ontwikkeling arbeidsparticipatiegraad naar leeftijd

Jaar	Leeftijdsklasse					
	14-19	20-24	25-39	40-49	50-64	> 64
1930	58	68	57	54	49	24
1947	54	68	57	55	50	21
1960	50	69	55	54	48	12
1971	35	65	56	54	45	6
1981	19	59	55	52	34	2

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op CBS, *Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen*, Den Haag, 1979 en CBS, *Arbeidskrachtenstelling 1981*.

Tabel 4. Het totaal aantal economisch actieven

Jaar	Economisch actief × 1.000	Aantal economisch actieven als percentage van		
		totale bevolking	bevolking > 19	bevolking 20-64
1930	3.033	39	64	72
1947	3.665	38	60	68
1960	3.964	35	56	65
1971	4.314	33	51	61
1981	4.322	30	44	53

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op tabel 1 en 2.

andermaal de relatieve daling van het aantal actieven zien 9). Zo stond in 1930 tegenover één actieve 0,6 niet-actieve van 20 jaar of ouder. In 1981 is dit verhoudingscijfer ruim verdubbeld: één actieve op 1,3 volwassen niet-actieve. Overigens wordt hier niet nader ingegaan op de, overigens relevante, vraag van de verdeling van het aantal economisch actieven over de marktsector en de budgetsector. Op dit gebied heeft De Nederlandsche Bank de laatste jaren pioniersarbeid verricht. Zo blijkt bij voorbeeld dat van het aantal economisch actieven in 1963 ca. 85% in de marktsector werkzaam was, terwijl in 1980 dit percentage is gedaald tot ca. 76% 10).

5) Dit komt overeen met het begrip werkzame personen zoals door het CBS gehanteerd in onder meer de respectieve Arbeidskrachtenstellingen.

6) Hier staat de overall-participatiegraad centraal, dat wil zeggen er is niet gestandaardiseerd voor de veranderde leeftijdsopbouw van de bevolking. Door standaardisatie zou het effect van de gewijzigde leeftijdsverdeling van de bevolking op de participatiegraad kunnen worden geëlimineerd.

7) Volledigheidshalve zij benadrukt dat deze tweedeling geen waardeoordeel impliceert, doch uitsluitend op onderzoekstechnische gronden berust. Daarnaast is deze tweedeling vanzelfsprekend globaal, in die zin dat enerzijds een nog steeds aanzienlijk aantal jongeren beneden de 20 jaar economisch actief is, terwijl anderzijds vele full-time studerende van 20 jaar en ouder niet economisch actief zijn.

8) Dit verschijnsel doet zich overigens in vele landen voor. Zie hetgeen bij tabel 1 is opgemerkt. Zie voor Nederland: J. Hartog en J.J.M. Theeuwes, De onstuitbare opkomst van de werkende gehuwde vrouw, *ESB*, 14 december 1983, blz. 1152-1157 en CPB, *Vooruitberekening van het trendmatige arbeidsaanbod tussen 1980 en 2010*, Den Haag, 1983.

9) Zie voor de ontwikkeling van het aandeel van de beroepsbevolking in de totale bevolking voor de periode 1899-1930, waarin dit aandeel overigens vrij constant op een niveau van circa 38% bleef: CBS, *Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen*, Den Haag, 1970.

10) Zie G.A. Kessler, De crisis van de verzorgingsstaat, blz. 81-144, in: *Pre-adviezen van de Vereniging voor Staatshuishoudkunde 1981*, Leiden, 1981.

In de volgende paragraaf zal op de ontwikkeling van het stelsel van inkomensoverdrachten over de afgelopen vijftig jaar worden ingegaan.

3. De ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden 1930-1981

Het stelsel van inkomensoverdrachten in het kader van de sociale zekerheid is deze eeuw geleidelijk opgebouwd. Afgezien van de reeds bestaande Armenwet werd in het begin van de eeuw aangevangen met de invoering van arbeidsongeschiktheidswetten 11) en een ouderdomswet. In 1930 werd de Ziektewet van kracht. Na 1945 zijn onder meer ingevoerd: de Algemene Ouderdomswet (1957) en Algemene Weduwen- en Wezenwet (1959), de verschillende werkloosheidsvoorzieningen (te beginnen met de WW, 1952), arbeidsongeschiktheidswetten (WAO, 1967 en AAW, 1976) en de Algemene Bijstandswet (1965).

Met de uitbreiding van het stelsel nam logischerwijs ook het aantal uitkeringsgerechtigden toe. Immers, in essentie kwam de motivering tot het invoeren van nieuwe inkomensoverdrachtenregelingen neer op de eenvoudige constatering van het feit dat er behoefte aan bestond.

Opvallend daarentegen is wel de doorgaans grote stijging van het beroep na de introductiefase van een nieuwe sociale-zekerheidsregeling 12). Ook tabel 5, waarin een functionele verdeling van de ontwikkeling van het beroep op de het primair inkomen vervangende sociale-zekerheidsregelingen wordt gepresenteerd, geeft een indicatie hiervan. In totaal blijkt het aantal uitkeringsgerechtigden in 1981 ten naaste bij het tienvoudige te bedragen van het aantal personen dat in 1930 van de sociale zekerheid afhankelijk was. Opvallend in tabel 5 is overigens de overheersende rol van de demografische factoren. Het overgrote deel hiervan, te weten een vanaf 1960 tamelijk constant percentage van bijna 90, heeft betrekking op de AOW. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de samenhang tussen de ontwikkeling van het beroep op de sociale zekerheid en de ontwikkeling van de arbeidsparticipatiegraad.

Tabel 5. Het beroep op de het primair inkomen vervangende sociale-zekerheidsregelingen a)

Jaar	Ziekte en arbeidsongeschiktheid	Werkloosheid b)	Demografische factoren c)	Totaal
				× 1.000
1930	82	83	212	377
1947	234	138	250	622
1960	350	176	927	1.453
1971	698	208	1.244	2.150
1981	1.146	529	1.548	3.223

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op gegevens van het CBS en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

a) Inclusief schattingen betreffende regelingen overheidspersoneel.

b) Inclusief bijstandsonvangers en, wat betreft 1930, 1947 en 1960, uitkeringsgerechtigden inzake de Armenwet.

c) Betreft de AOW, AWW en, in 1981, de VUT.

4. Participatiegraad en sociale zekerheid

In deze paragraaf zullen wij de ontwikkeling van de participatiegraad en het aantal ontvangers van een sociale-zekerheidsinkomen geïntegreerd beschouwen. In paragraaf 2 is gebleken dat de afgelopen vijftig jaar het relatieve aantal volwassenen dat een inkomen verwerft uit arbeid continu gedaald is. Daarentegen vertoont het aantal personen dat afhankelijk is van een via het stelsel van sociale zekerheid overgedragen inkomen sinds 1930 een continue stijging. In tabel 6 worden beide ontwikkelingen met betrekking tot ouder dan 19-jarigen gepresenteerd. Uit deze tabel blijkt de onevenwichtige ontwikkeling van het aantal actieven versus niet-actieven.

In de periode 1930-1981 is, bij een stijging van de totale bevolking met 81%, het aantal actieven gestegen met 42% en het aan-

Tabel 6. Ontwikkeling van het aantal volwassen (> 19 jaar) actieven en niet-actieven naar bron van inkomsten

Jaar	Economisch actief × 1.000	Economisch niet-actief		Aantal inkomensontvangers in procenten van totale bevolking > 19 jaar
		totaal × 1.000	percentage met uitkering	
1930	3.033	1.682	22	72
1947	3.665	2.396	26	71
1960	3.964	3.164	46	76
1971	4.314	4.085	53	77
1981	4.322	5.490	59	77

Bron: eigen berekeningen op basis van voorgaande tabellen.

tal niet-actieven met 226%. Dit heeft er in geresulteerd dat in de jaren zeventig het aantal niet-actieven het aantal actieven is gaan overtreffen. Van het stijgend aantal niet-actieven is in de beschouwde periode blijkens kolom 3 ook het percentage dat een inkomen krachtens de sociale zekerheid ontvangt, aanzienlijk toegenomen. Wat betreft het totale aantal inkomensontvangers heeft deze ontwikkeling de relatieve daling van het aantal inkomens uit arbeid (meer dan) gecompenseerd. Dat blijkt uit kolom 4, waarin de som van het aantal inkomens uit arbeid en het aantal inkomens uit sociale zekerheid gerelateerd is aan de totale bevolking van 20 jaar en ouder. In de eerste helft van de beschouwde periode verwierven circa 7 op de 10 volwassenen een inkomen, hetzij door middel van arbeid, hetzij door middel van sociale zekerheid, terwijl vandaag de dag bijna 8 op de 10 volwassenen een sociale-zekerheids- of arbeidsinkomen geniet 13).

Wat betreft het percentage niet-actieven dat een sociale-zekerheidsinkomen geniet (in totaal bijna 60) kan daarbij nog worden opgemerkt dat een onderverdeling naar leeftijdscategorie leert dat in de leeftijdsklasse 20-64 jaar bijna de helft (49%) van de niet-actieven een uitkering ontvangt, terwijl dit percentage voor de hoogste leeftijdsklasse (65+) 82 is. Overigens geven de tabellen 4 en 6 aanleiding tot het wijzen op een tweetal, tegengestelde, ontwikkelingen (zie figuur). Enerzijds daalt het aantal economisch actieven als percentage van de bevolking ouder dan 19 jaar, terwijl anderzijds het aantal economisch niet-actieven toeneemt. Voorts is opvallend dat de kloof tussen de potentiële vraag naar sociale zekerheid, dat wil zeggen het aantal economisch niet-actieven, en de gerealiseerde vraag naar sociale zekerheid, dat wil zeggen het feitelijk aantal sociale-zekerheidsuitkeringsgerechtigden, steeds verder afneemt. Nader onderzoek naar dit verschijnsel lijkt van groot belang.

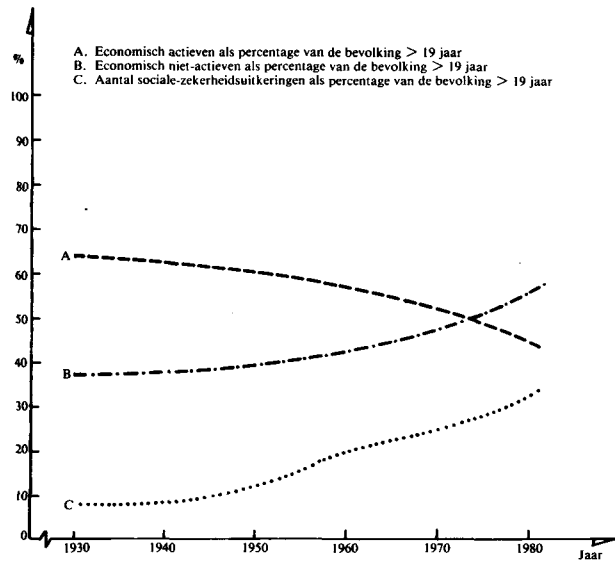
In het vervolg van deze paragraaf zullen wij ingaan op de in het kader van de onderhavige analyse belangrijkste interacties tussen arbeidsparticipatie en sociale zekerheid. Aangevangen zal worden met de invloed van de sociale zekerheid op de arbeidsmarkt.

Het stelsel van inkomensoverdrachten kan de werkgelegenheid en daarmee de vraag naar arbeid via de lastenkant en via de bestedingskant beïnvloeden. De financiering van de sociale zekerheid vindt plaats door premie- en belastingheffing (afgezien van de met name bij de pensioenvoorzieningen optredende rente-opbrengsten). Deze heffingen creëren een aanzienlijk verschil tussen de door de werkgever te dragen loonkosten en het netto door de werknemer verdiende loon. In combinatie met de

11) Zie voor een uitvoerige analyse Van den Bosch en Petersen, op. cit.
12) Uit een lange-termijnanalyse (tachtig jaar) van de stijging van de kosten van de verschillende arbeidsongeschiktheidsregelingen inzake loontrekkenden in de particuliere sector blijkt dat van deze stijging circa 70% aan de z.g. endogene factoren valt toe te schrijven. Van deze endogene factoren, d.w.z. factoren die onafhankelijk van stelselwijzigingen het beroep op bestaande regelingen doen toenemen, is de relatieve stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden verreweg het belangrijkste. Zie Van den Bosch en Petersen, op. cit., hoofdstuk 3.

13) Overigens komen de in tabel 6 gepresenteerde eigen berekeningen inzake het aantal economisch actieven en het totaal aantal inkomensontvangers overeen met de vanaf 1963 beschikbare cijfers hierover in: H.J. Woltjer, Budgetsector en marktsector, *Kwartalbericht De Nederlandse Bank*, juni 1983, tabel VII, blz. 44.

Figuur 1. Arbeidsparticipatie, de potentiële en de gerealiseerde vraag naar primair inkomen vervangende sociale-zekerheidsuitkeringen, 1930-1981 a)



Bron: tabellen 4 en 6.

a) Onder potentiële resp. gerealiseerde vraag wordt hier het aantal economisch niet-actieven resp. het aantal economisch niet-actieven met een sociale-zekerheidsuitkering verstaan.

veronderstelling van (gedeeltelijke) afwenteling door de werknemers van de gestegen premielasten wordt daarbij dikwijls gesteld dat de stijging van de sociale-zekerheidslasten een opwaartse druk op de loonkosten heeft gehad, en daardoor de werkgelegenheid negatief heeft beïnvloed. Overigens bestaat – mede gezien het ter zake verrichte economisch onderzoek inzake de complexe interactie en dynamiek van de loon-, prijs-, belastingen-, sociale-zekerheidspremiëspiraal – over de mate waarin afwenteling plaatsvindt géén overeenstemming. Vastgesteld kan evenwel worden dat op macro-niveau het verschil tussen de som van de totale loonkosten en de som van de netto lonen vanwege de overdracht van inkomen aan de in de vorige paragraaf besproken economisch niet-actieve uitkeringsgerechtigden in 1981 circa f. 80 mrd. bedroeg 14).

Dit betekent dat in 1981 per economisch actieve gemiddeld ruim f. 18.000 is afgedragen ten behoeve van inkomensoverdrachten aan niet-actieven 15). Het economisch effect hiervan hangt af van de uiteindelijke lastenverdeling tussen werkgevers en werknemers van deze afdracht. Het gaat er met andere woorden om in hoeverre deze afdracht de totale loonkosten en/of het netto loon heeft beïnvloed 16). Voor zover de afdracht op de totale loonkosten drukt, wordt de prijsverhouding tussen arbeid en kapitaal ten nadele van arbeid beïnvloed, met alle nadelige consequenties voor de vraag naar arbeid van dien. Hoewel een kwantitatieve uitspraak over de mogelijke omvang van dit effect met vele onzekerheden behept is die bovendien tijdgebonden zijn, zoals de machtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers, lijkt er van de financiering van de sociale zekerheid op de vraag naar arbeid een negatieve invloed uit te gaan 17). Onafhankelijk van de uiteindelijke neerslag van de lasten kan worden geconstateerd dat de genoemde f. 80 mrd. aan inkomensoverdrachten, uitgekeerd aan niet-actieven, correspondeert met de loonkosten van circa 2,5 miljoen „modale” werknemers.

Terwijl de analyse van de financieringseffecten van de sociale zekerheid doorgaans in een neoklassieke context plaatsvindt, wordt bij het beschouwen van de bestedingseffecten meer bij de keynesiaanse traditie aangesloten. Onder de veronderstelling dat de consumptiequote van de ontvangers van een sociale-zekerheidsinkomen gemiddeld hoger is dan van degenen die het inkomen overdragen, wordt tot een positief effect op de bestedingen

en daarmee op de vraag naar arbeid geconcludeerd. Ook deze gedachtingang kent weer beperkingen, onder meer omdat – voor zover de sociale-zekerheidslasten op de werkgevers drukken – de „extra” consumptieve bestedingen de bestedingen uit hoofde van investeringen vanwege de aantasting van het winstniveau „weggedrukt” kunnen hebben. Het per saldo effect van de inkomensoverdrachten op de vraag naar arbeid is niet met zekerheid vast te stellen. Een en ander overziende lijkt het evenwel aanneemelijk dat in de Nederlandse situatie dit effect in de beschouwde periode negatief is geweest 18).

Sociale zekerheid kan ook invloed uitoefenen op het aanbod van arbeid. Bij de analyse van deze invloed wordt doorgaans gebruik gemaakt van het standaardmodel uit de micro-economie inzake consumentengedrag. Daarbij wordt met behulp van nuts-maximalisatie en rekening houdend met de zogenaamde budgetvoorwaarde de optimale combinatie van vrije tijd (en daarmee het aanbod van arbeid) en inkomen (goederen) afgeleid. In dit model beïnvloedt de uitkeringskant van de sociale zekerheid het aanbod van arbeid enerzijds via de uitkering zelf als vorm van niet-arbeidsinkomen en anderzijds via de veelal optredende marginale heffingsvoet op inkomsten naast deze uitkering 19). Introductie van niet-arbeidsinkomen in de vorm van een sociale-zekerheidsuitkering leidt in het standaardmodel, uitgaande van de situatie dat vrije tijd een normaal goed is, tot een afname van het aanbod van arbeid. De marginale heffingsvoet verlaagt de opbrengst van (extra) arbeid en daarmee de „opportunity costs” van vrije tijd, hetgeen, ceteris paribus, een verminderde prikkel tot het aanbieden van arbeid impliceert en daarmee doorgaans tevens een afname van het aanbod van arbeid 20).

Het hierboven besproken standaardmodel is in het recente verleden op een aantal punten uitgebreid 21). Zo is onder meer aandacht besteed aan het effect op het aanbod van arbeid van leeftijdsgebonden sociale-zekerheidsuitkeringen (ouderdoms-

14) Bij deze berekening zijn de zelfstandigen inbegrepen en is voorts eenvoudigheidshalve verondersteld dat de ten laste van de overheid komende inkomensoverdrachten uit de loon- en inkomstenbelasting gefinancierd gedacht kunnen worden.

15) Dit bedrag is exclusief de financieringslast van de overige niet in de analyse begrepen sociale-zekerheidsregelingen, zoals de ZFW, AWBZ en AKW. De totale financieringslast van de sociale zekerheid per economisch actieve was in 1981 gemiddeld bijna f. 31.000, terwijl de uitgavenlast gemiddeld bijna f. 25.000 bedroeg. Het verschil tussen de financieringslast en de uitgavenlast is gelegen in de vermogensvorming. Deze is vooral van belang bij de aanvullende pensioenvoorzieningen, in 1981 circa f. 23 mrd.

16) In tegenstelling tot Nederland wordt in de internationale economische literatuur dikwijls geconcludeerd dat de gehele afdracht uiteindelijk op de werknemer drukt, en derhalve uitsluitend ten laste komt van het netto loon, dat wil zeggen de loonkosten niet beïnvloedt. Zie bijv. J.S. Brittain, *The payroll tax for social security*, Washington, 1972.

17) Zie b.v. B.M.S. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, De valkuil der sociale zekerheid, in: F.A.J. van den Bosch en C. Petersen (red.), *Economie en arbeidsongeschiktheid, analyse en beleid*, Deventer, 1983.

18) De hier verwoorde onzekerheid pleit eens te meer voor het opstellen van een macro-economisch model van de sociale zekerheid als een eerste verdere stap om meer inzicht in de diverse effecten van inkomensoverdrachten te krijgen. Ook dan blijven evenwel de uitkomsten, vanzelfsprekend, afhangen van de veronderstelde relaties en daarmee open voor discussie. Zie b.v. de model-exercitie in F.C. Golladay en R.H. Havemann, *The economic impacts of tax-transfer policy*, New York, 1977.

19) Op de invloed van de financieringskant van de sociale zekerheid op het aanbod van arbeid wordt hier beknoptheidshalve niet ingegaan. Daarbij speelt naast de wijze van financiering tevens de afwentelingsproblematiek een rol.

20) Ervan uitgaande dat het substitutie-effect het inkomenseffect overtreft. Zie in deze ook b.v. S. Danziger, R. Haveman en R. Plotnick, How income transfers programs affect work, savings, and the income distribution: a critical review, *Journal of Economic Literature*, blz. 975-1028, 1981, en: D.D. Parsons, The decline of male labour force participation, *Journal of Political Economy*, blz. 117-134, 1980.

21) Zie Danziger e.a., op. cit.; en voorts C. Joll e.a., *Developments in labour market analyses*, Londen, 1983, i.h.b. hoofdstukken 1 en 2. Zie ook P. Kooreman en A. Kapteyn, *Estimation of rationed and unrationed household labor supply equations using flexible functional forms*, Reeks ter Discussie, no. 84.01, Tilburg, 1984.

pensioenen), mede in samenhang met de besparingen, de invloed op het arbeidsaanbod van het al dan niet aanwezig zijn van een inkomensverwervende partner, niet-lineaire budgetvoorwaarden en dergelijke. Tevens is op een aantal beperkingen van het standaardmodel gewezen. Zo is het model statisch, waardoor een aantal belangrijke verschijnselen, zoals de verdeling van het aanbod van arbeid over de levenscyclus, niet aan de orde komt. In hoeverre deze modificaties van het standaardmodel per saldo tot andere effecten leiden van sociale-zekerheidsuitkeringen op het aanbod van arbeid dan die hierboven vermeld, is een zaak van empirisch onderzoek. In dit verband is de conclusie van een recent overzicht van een groot aantal empirische onderzoeken van belang: „In spite of these reservations about or extensions of standard theory, aggregate work effort is, on balance, expected to be lower with than without transfers, but the size of this effort remains an empirical matter” 22).

Empirisch onderzoek voor Nederland wijst op een negatieve invloed van sociale-zekerheidsuitkeringen op het aanbod van arbeid 23). Voorts kan worden vastgesteld dat een van de belangrijkste verklarende variabelen in deze, het netto-uitkeringspercentage (dat bij loonafhankelijke sociale-zekerheidsuitkeringen bepalend is voor de hoogte van de netto uitkering) in de periode 1930-1981 gemiddeld een uiterst geprononceerde ontwikkeling heeft laten zien. Zo bedroeg het gemiddeld uitkeringspercentage van de Invaliditeitswet in 1930, toendertijd de belangrijkste sociale-zekerheidsregeling, circa 20, terwijl het vergelijkbare uitkeringspercentage WAO in 1981 circa 80 is 24). Daarnaast kan worden vastgesteld dat de mogelijkheden, zowel qua gedekte risico's als qua uitkeringsvoorwaarden, in de beschouwde periode zeer aanzienlijk zijn toegenomen.

Het lijkt dan ook aannemelijk om te concluderen dat de ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid in totaliteit een (belangrijke) factor is bij de verklaring van de afgenomen participatiegraad.

Hoewel hier de samenhang tussen arbeidsparticipatie en sociale zekerheid centraal staat, dient te worden benadrukt dat bij een volledige verklaring van de lange-termijnontwikkeling van de participatiegraad meer factoren betrokken dienen te worden. Zo kan op grond van het eerder besproken standaardmodel op de invloed worden gewezen van veranderende preferenties ten aanzien van de keuze werken/niet-werken. De mate van aggregatie is eveneens van belang. Zo kunnen bij voorbeeld de reacties van mannen en vrouwen op een lange-termijnstijging van de loonvoet verschillen. Voorts is de tijdsdimensie van het bij de verklaring gebruikte model van belang. Het standaardmodel is namelijk statisch: genomen beslissingen gelden voor elke volgende periode. Voor een lange-termijnanalyse van de participatiegraad lijkt een meer algemene theorie waarin de verdeling van het arbeidsaanbod over de levenscyclus, mede in samenhang met de vorming van „human capital”, centraal staat, meer aanknopingspunten te bieden. Op zeer lange termijn kan ten slotte op de invloed van de fase van economische ontwikkeling op de arbeidsparticipatie worden gewezen. Hierbij is de invloed van de voortschrijdende technische vooruitgang op de vraag naar arbeid – in dit verband speelt overigens de heterogeniteit van arbeid een cruciale rol – van groot belang 25). Daar (empirisch) onderzoek naar de invloed van de hierboven genoemde factoren op de lange-termijnontwikkeling van de participatiegraad schaars is, wordt hier niet nader op deze factoren ingegaan.

Resumerend kan worden gesteld dat de ontwikkeling van het stelsel van inkomensoverdrachten in de periode 1930-1981 waarschijnlijk per saldo een negatieve invloed op de vraag naar arbeid én een negatieve invloed op het aanbod van arbeid heeft uitgeoefend. Beide tendensen leiden tot een daling van de participatiegraad.

Na hetgeen hiervoor is opgemerkt over de invloed van de sociale zekerheid op de participatiegraad kunnen wij over de omgekeerde invloed, die van de participatiegraad op de sociale zekerheid, kort zijn 26). In het algemeen zal een daling van het percentage volwassen economisch actieven leiden tot een groter beroep op arbeidsinkomensvervangende overdrachtsinkomens. Deze zullen, naast overdrachten in de particuliere sfeer, vooral worden gezocht in de collectieve sfeer. Dit houdt in dat een daling van de arbeidsparticipatie, vanwege bij voorbeeld een stijging van de werkloosheid of stijging van het aandeel van de

oudste leeftijdsklasse, zal leiden tot een toenemende behoefte aan sociale-zekerheidsinkomens. Dit impliceert een stijging van het beroep op de sociale zekerheid.

De samenvatting van de ontwikkeling betreffende de arbeidsmarkt en sociale zekerheid in tabel 6 leidt te zamen met het bovenstaande tot de conclusie dat beide ontwikkelingen elkaar in belangrijke mate in een interactief proces versterkt hebben: de ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid is vooral bepaald door de groei van het percentage niet-actieven, terwijl de ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid tegelijkertijd heeft bijgedragen tot de daling van het percentage economisch actieven.

5. Mogelijke toekomstige structurele ontwikkelingen

In deze paragraaf zullen wij op basis van het voorgaande trachten enig inzicht te verwerven omtrent de mogelijke lange-termijnontwikkeling bij „ongewijzigd beleid”. Mede vanwege het structurele karakter van de onderhavige analyse is hier ook voor een lange-termijnperspectief van 50 jaar gekozen, waarin de jaren 2000 en 2030 als steekjaren zullen worden gehanteerd. Inzake de toekomstige bevolkingsopbouw vormt de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose tot 2030 hierbij het uitgangspunt 27). Om tot een prognose te kunnen komen van het totaal aantal economisch actieven zijn tevens veronderstellingen nodig inzake de leeftijds specifieke participatiegraden. Deze participatiegraden zullen vooral beïnvloed worden door de economische ontwikkeling op lange termijn. Bij ontstentenis van een betrouwbaar inzicht daaromtrent is hier gekozen voor aansluiting op de resultaten uit voorgaande terugblik. Dit houdt in dat wij de leeftijds specifieke participatiegraden tot 2030 op het niveau van 1981 verondersteld hebben. Benadrukt zij dat dit waarschijnlijk een (te) optimistische veronderstelling zal blijken te zijn, daar er vooralsnog weinig reden is om te veronderstellen dat aan de sinds 1930 waar te nemen trendmatige, gemiddelde daling van de participatiegraad in 1981 een einde is gekomen. Zo is sinds 1981 het percentage economisch actieven, overeenkomstig de trend, weer verder gedaald 28).

De bevolkingsontwikkeling tot 2030 kenmerkt zich bij een geringe totale stijging in grote lijnen door een daling van het aantal van de leeftijdscategorie tot 20 jaar, een min of meer constant aandeel van de leeftijdscategorie 20-64 jaar, en een aanzienlijke stijging van het aandeel van de oudste leeftijdsgroep. Toepassing van de besproken participatiegraden resulteert in het in tabel 7 vermelde aantal economisch actieven in 2000 respectie-

22) Zie Danziger e.a., op. cit., blz. 980.

23) Zie hiervoor B.L. Wolfe. Ph.R. de Jong, R.H. Haveman, V. Halberstadt en K.P. Goudswaard, *The contribution of income transfers to lagging economic performance: the United States and the Netherlands in the 1970's*, International Institute of Public Finance Congress „Public Finance and Social Policy”, Budapest, 1983. Zij concluderen, met een zeker voorbehoud: „... the growth in (income) transfers in the 1970' reduced labour supply with on average yearly 0.85 percent in the United States and 1.39 percent in the Netherlands.”

24) De „replacement rate” wordt voorts positief beïnvloed door de zogenaamde bovenwettelijke uitkeringen, waarbij b.v. ingeval van arbeidsongeschiktheid de AAW/WAO-uitkering voor een zekere periode tot het eerder verdiende loon aangevuld kan worden. Zie: *Bovenwettelijke uitkeringen*, Ministerie van SZW, 1983.

25) Zie voor een analyse van de gevolgen van heterogeniteit van arbeid voor de participatiegraad: Van den Bosch en C. Petersen, op. cit., 1983, hoofdstuk 7.

26) Ten aanzien van arbeidsparticipatie kunnen twee beslissingen worden onderscheiden, ten eerste de beslissing al dan niet arbeid aan te bieden en ten tweede de beslissing hoeveel (uren e.d.) arbeid. Hoewel een dergelijk onderscheid ten aanzien van de lasten van de sociale-zekerheidsuitkeringen van belang is, wordt er hier niet nader op ingegaan.

27) Zie CBS, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, deel I, Den Haag, 1982.

28) Volgens de voorlopige uitkomsten van de Arbeidskrachtentelling 1983 van het CBS.

lijk 2030. Het daarmee corresponderende aantal volwassen economisch niet-actieven is eveneens in deze tabel vermeld. Benadrukt zij dat de verder optredende aanzienlijke verslechtering van de verhouding tussen het aantal actieven en niet-actieven vanwege het „vastprikken” van de leeftijdsspecifieke participatiegraden op het niveau van 1981 uitsluitend op demografische factoren berust. Na het bereiken van het omslagpunt in de jaren zeventig waarbij de verhouding tussen het aantal volwassen actieven en niet-actieven 1 : 1 is, zal in 2030, of voor zover onze veronderstellingen te optimistisch zijn eerder, een nieuwe „mijlpaal” kunnen worden bereikt, namelijk dat tegenover elke volwassen actieve twee niet-actieven staan. Uit de toepassing van leeftijdsspecifieke frequenties inzake het aandeel van de economisch niet-actieven dat een sociale-zekerheidsinkomen geniet, volgt verder het beroep op de sociale zekerheid 29).

Uit tabel 7 blijkt dat het aantal uitkeringsgerechtigden tot 2000 gegeven de veronderstellingen met bijna 1 miljoen personen zal stijgen. Daarna zal de stijging absoluut gezien gematigder zijn. Desondanks resulteert rond 2030 een aantal van bijna 5 miljoen sociale-zekerheidsinkomens. Hoewel dergelijke prognoses voor de zeer lange termijn vanzelfsprekend een bijzonder tentatief karakter dragen, dient wel te worden benadrukt dat uitgaande van het handhaven van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar, hetgeen gezien de VUT-ontwikkeling e.d. vooralsnog ook een tamelijk optimistische veronderstelling is, meer dan de helft van de geprognostiseerde 5 miljoen uitkeringsgerechtigden een aanspraak op de sociale zekerheid uit hoofde van de AOW zal maken. Eerder zijn wij reeds uitvoerig op de hieraan verbonden zowel macro-economische als financieringsaspecten ingegaan 30). Hier zij slechts gememoreerd dat dit aantal AOW-gerechtigden nu reeds vastligt.

Tabel 7. Aantal volwassen (> 19 jaar) economisch actieven en niet-actieven naar bron van inkomen, 2000 en 2030

Jaar	Economisch actief		Economisch niet-actief		Sociale-zekerheidsinkomen	
	× 1.000	% a)	× 1.000	% a)	× 1.000	% a)
2000	4.800	41	6.900	59	4.100	35
2030	4.100	34	7.800	66	4.900	41

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de in de tekst genoemde veronderstellingen.
a) Van de totale bevolking > 19 jaar.

Realisering van de in tabel 7 gepresenteerde prognose zal inhouden dat begin 2000 ook een ander omslagpunt zal worden bereikt, en wel het omslagpunt waarbij het aantal sociale-zekerheidsinkomens het aantal arbeidsinkomens zal gaan overtreffen. Daarbij zal in 2030 tegenover elke actieve 1,2 uitkeringsgerechtigde staan – een momenteel nog moeilijk in al zijn consequenties te doorgronden perspectief.

Uitgaande van de gehanteerde veronderstellingen kan met behulp van de bovenstaande resultaten wel een globaal en indicatief beeld worden geschetst van de hiermee gepaard gaande financiële consequenties. Uitgedrukt in constante prijzen en bij een gelijkblijvend gemiddeld uitkeringspercentage van in 1981 circa 67 31), zullen de uitkeringslasten stijgen van de genoemde f. 80 mrd. in 1981 tot circa f. 100 mrd. in 2000 en tot circa f. 120 mrd. in 2030 32). Belangrijk daarbij is dat bij handhaving van het huidige indexeringsmechanisme deze bedragen grosso modo zullen meegroeien met de, zowel reële als louter nominale, stijging van het nationaal inkomen. Dat wil zeggen dat de gehoorde opvatting dat de economische groei de stijging van de uitkeringslasten wel zal opvangen, onjuist is in die zin dat die groei ook doorwerkt in bovengenoemde bedragen en daarmee de lastenproblematiek (voor een belangrijk deel) in evenredigheid met de economische groei verscherpt. Bij het huidige indexeringsmechanisme impliceert dit dat het lastenpercentage, grotendeels, onafhankelijk van de economische groei zal stijgen van 50 in 1981, tot circa 57 in 2000 en tot circa 80 in 2030. Een en ander wordt geïllustreerd met de volgende eenvoudige vergelijkingen:

$$L = \bar{B}V \quad (1)$$

$$P = \frac{L}{\bar{Y} \cdot A} \times 100\% \quad (2)$$

$$\bar{B} = \frac{\alpha}{100} \cdot \bar{Y} \quad (3)$$

$$\frac{d\bar{B}}{\bar{B}} = \frac{d\bar{Y}}{\bar{Y}} \left(= \frac{dNI}{NI} \right), \text{ c.p. } \alpha \text{ (en A)} \quad (3a)$$

$$\text{subst. van (3) in (1): } L = \frac{\alpha}{100} \bar{Y}V \quad (4)$$

$$\frac{dL}{L} = \frac{d\alpha}{\alpha} + \frac{dNI}{NI} + \frac{dV}{V} \text{ c.p. } A \quad (4a)$$

$$\text{subst. van (3) in (2): } P = \alpha \cdot \frac{V}{A} \quad (5)$$

waarin: L = totaal uitkeringslasten; P = lastenpercentage; \bar{B} = gemiddelde uitkering; V = aantal uitkeringsgerechtigden; \bar{Y} = gemiddeld looninkomen; A = aantal economisch actieven; α = gemiddeld uitkeringspercentage; NI = nationaal inkomen.

Uit deze vergelijkingen blijkt dat vanwege de koppeling van de uitkeringen aan de lonen (3a) de uitkeringslasten, rechtsevenredig stijgen met de economische groei per hoofd als de lonen de economische groei volgen (zie (4a) 33). Zo zullen, eveneens weer in constante prijzen, de uitkeringslasten bij een economische groei per hoofd van gemiddeld 2% per jaar in 2000 circa f. 30 mrd. en in 2030 circa f. 110 mrd. meer bedragen dan in 1981. Hieruit volgt ook dat het lastenpercentage (zie vgl. 5) bij continuering van de huidige wetgeving uitsluitend bepaald wordt door het gemiddeld uitkeringspercentage en door de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en economisch actieven. In tabel 8 zijn de twee uiterste mogelijke consequenties op, uiteraard tentatieve wijze, weergegeven, nl. enerzijds de ontwikkeling van het lastenpercentage bij ongewijzigd beleid en anderzijds de uit het constant houden van het lastenpercentage volgende ontwikkeling van het gemiddelde uitkeringspercentage. Uit deze tabel blijkt dat het lastenpercentage bij ongewijzigd beleid aanzienlijk zal stijgen.

Voor zover deze stijging vanuit onder meer het perspectief van de beheersing van de collectieve sector uitgaven als niet wenselijk wordt beschouwd, kunnen aangrijpingspunten voor het beleid gevonden worden in de reële en/of nominale sfeer. Inzake de nominale sfeer zou dit (deels) doorbreken van het huidige indexeringmechanisme (in termen van vgl. (3a) $\frac{d\bar{B}}{\bar{B}} < \frac{d\bar{Y}}{\bar{Y}}$) en/of een

verlaging van het gemiddeld uitkeringspercentage (α) betekenen. In tabel 8 zijn de consequenties van een constante lastendruk qua mogelijke orde van grootte voor het uitkeringspercentage weergegeven. Dergelijke reducties in het niveau van de

29) Deze frequenties, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de leeftijdscategorie 20-64 jaar en de oudste leeftijdscategorie, zijn eveneens constant verondersteld op het niveau van 1981.

30) Zie F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?, *ESB*, 16 november 1983, blz. 1052-1058.

31) Het gemiddeld uitkeringspercentage is hier gedefinieerd als het quotiënt van de gemiddelde uitkering en het gemiddelde looninkomen vermenigvuldigd met 100%.

32) Aangetekend zij hierbij dat de demografische ontwikkeling vanzelfsprekend nog andere gevolgen voor de collectieve uitgaven zal hebben. Zo zal enerzijds de „ontgroening” een drukkend effect (kunnen) hebben op de onderwijsuitgaven, AKW e.d., terwijl anderzijds de „vergrijzing” naast de effecten inzake inkomensoverdrachten b.v. een opwaartse druk op de vraag naar gezondheidszorgvoorzieningen zal hebben. Zie hiertoe: SCP, *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*, Rijswijk, 1984.

33) Opgemerkt zij dat de totale economische groei afhangt van zowel de produktiviteitsontwikkeling per werkende als het aantal werkenden c.q. economisch actieven.

Tabel 8. Tentatieve projectie van het lastenpercentage bij een constant uitkeringspercentage, resp. uitkeringspercentage bij constant lastenpercentage voor de jaren 2000 en 2030

Jaar	Lastenpercentage bij constant (67%) uitkeringspercentage	Uitkeringspercentage bij constant (50%) lastenpercentage
1981	50	67
2000	57	59
2030	80	42

Bron: eigen berekening gebaseerd op tabel 6 en 7.

sociale-zekerheidsuitkeringen zullen de tendens tot (semi-)privatisering van de inkomensdervingsregelingen ongetwijfeld versterken 34). De middelen van de collectieve sector gefinancierde uitkeringsregelingen zullen dan namelijk steeds meer het karakter gaan dragen van basisvoorzieningen, hetgeen zal impliceren dat de behoefte aan aanvullende (semi-)private voorzieningen zal toenemen.

Wat betreft de reële sfeer zal het aangrijpingspunt liggen bij verlaging van het aantal uitkeringsgerechtigden ten opzichte van het aantal economisch actieven, c.q. het quotiënt $\frac{V}{A}$. Indien be-

dacht wordt dat $= \frac{NA}{A} \cdot \frac{V}{NA}$ (waarin NA = aantal economisch

niet-actieven) kunnen conceptueel gezien twee mogelijkheden worden onderscheiden. Ten eerste kan, c.p. de uitkeringsvoorwaarden, worden getracht het percentage economisch niet-actieven ($\frac{NA}{A}$), ofte wel de potentiële vraag naar c.q. behoefte

aan sociale zekerheid te verkleinen. Hiervoor lenen zich vooral maatregelen in de sfeer van de arbeidsmarkt, zoals een werkgelegenheidsbeleid, arbeidstijdsverkortening enz. In de tweede plaats kan door het aanscherpen van de voorwaarden tot het verkrijgen van een uitkering een verlaging van het percentage economisch niet-actieven dat een sociale-zekerheidsuitkering ontvangt ($\frac{V}{NA}$)

worden nagestreefd. Van belang hierbij kan zijn dat bestudering van tabel 6 c.q. figuur 1 leert dat het percentage economisch niet-actieven dat een sociale-zekerheidsuitkering ontvangt in de loop der tijd een aanzienlijke stijging laat zien.

In deze paragraaf is een lange-termijnprojectie gepresenteerd van de ontwikkeling van het aantal economisch niet-actieven en het aantal uitkeringsgerechtigden. Vervolgens is ingegaan op enkele mogelijk daaruit voortvloeiende consequenties. Haast overbodig om op te merken is dat verder onderzoek het inzicht in beide aspecten moet trachten te verdiepen.

6. Samenvatting en conclusies

In het voorgaande is een aantal ontwikkelingen en interacties betreffende de arbeidsmarkt en sociale zekerheid geanalyseerd. Hierbij is een lange-termijnanalyse (1930-1981) toegepast inzake de structurele kenmerken van deze ontwikkelingen en interacties. Gebleken is onder meer dat het percentage volwassen inkomensontvangers in de beschouwde periode rond de 75 heeft bedragen. Samenhangend met de aanzienlijke groei van het percentage volwassen economisch niet-actieven, van 36 in 1930 tot 56 in 1981, is evenwel de verdeling naar inkomensbron aanzienlijk gewijzigd. Zo ontving in 1930 van het totale aantal inkomensontvangers 89% een inkomen middels arbeid en 11% een inkomen krachtens de sociale zekerheid, terwijl in 1981 deze percentages respectievelijk 57 en 43 zijn. Dit impliceert dat in 1981 tegenover elke 100 economisch actieven 75 ontvangers van een sociale-zekerheidsinkomen stonden. Op basis van een vooral theoretische beschouwing is daarbij geconcludeerd dat de waargenomen ontwikkelingen inzake de arbeidsmarkt en sociale zekerheid elkaar in een interactief proces wederzijds hebben versterkt.

In het verlengde van de terugblik hebben wij met als uitgangspunt een ongewijzigd beleid ook vooruit geschouwd. Op basis van waarschijnlijk nog tamelijk optimistische veronderstellingen doemt een weinig optimistisch beeld op voor de lange termijn. De prognose laat zien dat met als voorname oorzaak de toenemende vergrijzing het percentage volwassen economisch actieven nog belangrijk verder zal dalen en wel tot 41 in 2000 en vervolgens tot 34 in 2030. Hiermee corresponderend zal het aantal ontvangers van een inkomen krachtens de sociale zekerheid continu blijven stijgen tot circa 4 miljoen in 2000 en circa 5 miljoen in 2030. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat begin 2000 het aantal ontvangers van sociale-zekerheidsinkomen het aantal economisch actieven zal gaan overtreffen. Dit zal een belangrijke opwaartse druk op de collectieve lasten betekenen.

Het voorgaande biedt een weinig opwekkend toekomstbeeld. Daarbij dient evenwel te worden bedacht dat de waarde van toekomstverkenningen niet is gelegen in het laten zien hoe de toekomst er precies zal uitzien. Toekomstverkenningen falen daarin omdat doorgaans het adaptief vermogen van het economisch en sociaal systeem aan zich wijzigende omstandigheden te zeer wordt onderschat. De meest essentiële bijdrage van toekomstverkenningen lijkt gelegen te zijn in het signaleren van de belangrijkste ontwikkelingen op grond waarvan de kritische vraag kan worden gesteld of dit de gewenste ontwikkelingen zijn en zo neen, welke maatregelen gewenst zijn. Daarbij dient inzicht in de te nemen maatregelen ter zake, indachtig Bilderdijs „In 't verleden ligt het heden, in het nu wat worden zal”, met name gebaseerd te zijn op een grondige analyse van de huidige problematiek inzake het stelsel van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Daaraan ontbreekt overigens op dit moment nog veel. Dit zou wel eens het beste toekomstonderzoek kunnen zijn. In dit verband zouden wij als besluit willen opmerken dat het zich laat aanzien dat uitsluitend een complex van onderling op elkaar afgestemde ingrijpende maatregelen het geschetste beeld wezenlijk zal kunnen veranderen. Verder onderzoek inzake mogelijke alternatieve wegen, zoals onderzoek naar de reeds langer ter discussie staande consequenties van arbeidstijdsverkortening en deeltijdarbeid 35), naar het naar voren halen in de tijd van de (AOW-)lasten door middel van (gedeeltelijke) fondsvorming 36), naar een algemeen basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting 37), naar het inbouwen van prikkels in de uitkeringsstructuur om het (weer) economisch actief worden te bevorderen 38), flexibilisering rond de leeftijd van 65 jaar van de pensioengerechtigde leeftijd 39), zal derhalve noodzakelijk zijn. Het lijkt daarbij voorts van groot belang nader onderzoek te verrichten naar de in de inleiding gesignaleerde internationale verschillen in de hoogte en de ontwikkeling van de participatiegraad. Met name zou daarbij aandacht dienen te worden besteed aan de factoren die een verklaring kunnen bieden voor deze verschillen, waaronder de omvang en de structuur van de sociale-zekerheidsuitkeringen.

Frans van den Bosch
Carel Petersen

34) Zie ook: *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1983.

35) Zie bijv. J. den Broeder, J.A.M. Heijke en J. de Koning, *De arbeidsmarkt tot 2000: een verdelingsvraagstuk*, *ESB*, 2 en 9 november 1983, en de reactie daarop van A. Kapteyn, *Sprookjes vertellen over arbeidsduurverkortening*, *ESB*, 14 maart 1984.

36) Zie Van den Bosch, Van Eekelen en Petersen, op. cit., 1983.

37) Zie b.v. hieromtrent (en andere in dit kader relevante beschouwingen) WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag, 1981.

38) Zie onder meer C. Petersen, *Naar een verantwoorde(lijke) uitkeringsstructuur*, *ESB*, 13 januari 1982, en: C. Petersen, *Naar een visie op de toekomst van de sociale zekerheid*, in: G.M.J. Veldkamp (red.), *Omvingingen in de sociale zekerheid, een paradox voor de economie van de jaren tachtig*, Deventer, 1983.

39) Zie bij voorbeeld de ontwikkelingen daaromtrent in de Verenigde Staten.