

Welke ontwikkelingen gaan er schuil achter de i/a-ratio?

De verhouding tussen het aantal actieven en inactieven lijkt steeds ongunstiger te worden. Is dat ook zo?

Het grote aantal inactieven vormt een bron van zorg over de Nederlandse economie, vooral vanwege het grote beroep op de sociale zekerheid dat dit met zich mee brengt. Om deze reden hangt ook handhaving van de koppeling van de uitkeringen aan de contractloonstijging af van de verhouding tussen inactieven en actieven (de i/a-ratio). Het blijkt echter dat de financiële ontwikkeling kan verschillen van de volume-ontwikkeling van de sociale zekerheid. De verhouding tussen het aantal inactieven en actieven blijft de komende jaren boven de 82,6%, het ijkpunt voor de koppeling. Bij een hogere (dreigende) waarde van de i/a-ratio kan (en in de praktijk zal) er worden ontkoppeld. De lasten van de sociale zekerheid in relatie tot het bruto binnenlands product (de sociale-zekerheidsquote) vertonen echter een duidelijk dalende tendens.

In dit artikel zal gekeken worden naar de ontwikkeling van de sociale-zekerheidsquote (szq) en de i/a-ratio in de periode 1983-1998. Bij de i/a-ratio ligt de nadruk op volume-effecten bij de sociale-zekerheidsregelingen. In de sociale-zekerheidsquote wordt zowel rekening gehouden met volume- als met prijs-effecten. Door beide begrippen aan elkaar te relateren kan een beter inzicht worden gegeven in de afwijkende ontwikkeling. Vervolgens zal de ontwikkeling van de i/a-ratio nader worden onderzocht door het verhoudingsgetal te ontleden in een aantal achterliggende factoren. De stijgende tendens van de i/a-ratio blijkt niet zozeer te worden veroorzaakt door arbeidsmarktontwikkelingen, maar meer door demografische, maatschappelijke en culturele ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving.

I/a-ratio en sociale-zekerheidsquote

De i/a-ratio is gedefinieerd als het aantal uitkeringsjaren ten opzichte van het aantal arbeidsjaren¹. Uitgegaan wordt van de berekeningen van het CPB. Het volume van de Ziektewet wordt afgetrokken van de arbeidsjaren en meegeteld bij de uitkeringsjaren. Deeltijdarbeid wordt omgerekend in jaren en ook deeltijd-uitkeringen worden zoveel mogelijk omgerekend in uitkeringsjaren. Geen rekening wordt gehouden met zieken en wachtgelders bij de overheid en een aantal correcties bij deeltijduitkeringen; met samenloop van regelingen wordt vanwege onvoldoende statistische informatie geen rekening gehouden.

Enige jaren geleden heeft de regering het begrip sociale-zekerheidsquote (szq) geïntroduceerd om de draagbaarheid van de sociale zekerheid te bepalen². De szq geeft het deel van het bruto binnenlands product weer dat wordt besteed aan sociale zekerheid. De *Sociale nota* gaat uit van de totale bruto uitgaven voor sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, exclusief ziektekostenregelingen. Dit is niet geheel correct, omdat uitkeringsgerechtigden in dat geval zelf ook deel uitmaken van het draagvlak; zij betalen immers mee aan de sociale zekerheid³. Omdat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over het bruto-nettotraject zal ook hier uitgegaan worden van bruto bedragen.

Om een verbinding te leggen tussen prijs- en volume-effecten is de door de regering gehanteerde definitie van de szq te ruim. In deze sociale-zekerheidsquote zitten ook uitgaven die geen betrekking hebben op inactieven, zoals gedefinieerd bij de i/a-ratio, bij voorbeeld uitgaven voor kinderbijslag en de sociale werkvoorziening. In dit artikel worden daarom

alleen de uitgaven voor de uitkeringsregelingen waarvan het volume meegerekend wordt bij het bepalen van het aantal inactieven meegenomen in de sociale-zekerheidsquote. De hier gehanteerde szq komt circa 2,7%-punt bbp lager uit dan de door de regering gehanteerde szq.

De ontwikkeling van prijs en volume

De sociale-zekerheidsquote wordt bepaald door drie factoren: de i/a-ratio, de gemiddelde bruto uitkering en de produktiviteit per arbeidsjaar, op de volgende wijze:

$$U/Y = (I_j/A_j) \cdot (U/I_j)/(Y/A_j)$$

waarbij:

- U = totaal aantal uitkeringen voor relevante regelingen;
- Y = bruto binnenlands product tegen marktprijzen;
- I_j = aantal inactieven gemeten in uitkeringsjaren;
- A_j = aantal actieven gemeten in arbeidsjaren.

I_j/A_j is de beroemde i/a-ratio. De term U/I_j is de gemiddelde bruto uitkering. De derde term Y/A_j geeft de produktiviteit per arbeidsjaar weer. Als de arbeidsproductiviteit toeneemt, zal, met name door het noemereffect, de szq dalen. Uitgaande van een gelijkblijvende arbeidsinkomensquote kan de ontwikkeling van de reciproke van de arbeidsproductiviteit als indicator dienen voor de gemiddelde loonontwikkeling. Deze gemiddelde loonontwikkeling is doorgaans hoger dan de contractloonstijging, omdat zij ook incidentele loonstijgingen omvat.

1. Tweede Kamer, 22300 XV nr. 27, 21 november 1991 en notitie CPB, *Verhouding inactieven/actieven*, 21 november 1991.

2. *Sociale nota 1993*, blz. 40-42; zie ook *Sociale nota 1995*, blz. 21-22, blz. 166 en Tweede Kamer, 1994-1995, 23902, nr. 3, blz. 13.

3. Zie R.H.M. Paping, Collectieve lastendruk: een onzinnig begrip, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1992, nr. 2, blz. 55-72; R.H.M. Paping, De sociale zekerheidsquote internationaal vergeleken, *ESB*, 8 september 1993, blz. 812-816. Een aanzienlijke opwaartse verstoring van de sociale-zekerheidsuitgaven heeft zich in 1990 voorgedaan als gevolg van de Oortoperatie. Ook in 1994 en volgende jaren zijn er wijzigingen in het bruto-nettotraject, zie SER, *Minimumloon en sociale uitkeringen in 1994*, advies 93/15, blz. 12-13.

In figuur 1 worden vanaf 1983 indices van de belangrijkste factoren gegeven, gebaseerd op gegevens van het CPB en de Sociale nota. 1983 is als startjaar gekozen, om de recessie van de beginjaren tachtig uit de cijfers te halen. Zodoende wordt de langere termijnontwikkeling zo min mogelijk verstoord door conjuncturele schommelingen. Voor de periode 1995-1998 is gebruik gemaakt van extrapolatie op basis van het behoudzame scenario van het CPB⁴.

Het aantal arbeidsjaren is vanaf 1983 fors gestegen (13%) en zal ook de komende jaren toenemen. Teruglopende werkgelegenheid is dus niet de oorzaak van de relatieve volumestijging van de sociale zekerheid⁵. Doordat het aantal uitkeringsjaren sterker is gestegen dan het aantal arbeidsjaren, is de *i/a*-ratio in het begin van de jaren negentig toch toegenomen. Ook de komende jaren zal de *i/a*-ratio naar verwachting boven de norm van 82,6% liggen.

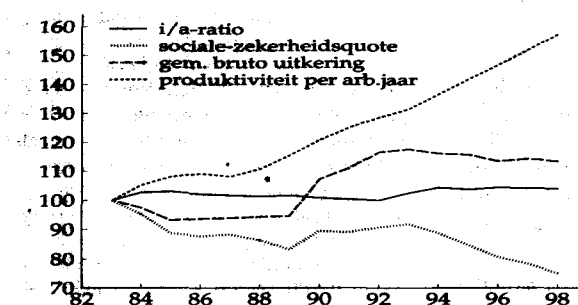
De *szq* (figuur 2) stijgt in het begin van de jaren negentig, vooral als gevolg van bruteringseffecten van de Oort-operatie en de recessie. Na 1993 daalt de *szq* echter trendmatig.

Waar komen de inactieven vandaan?

Uit het voorafgaande blijken twee op het oog tegenstrijdige ontwikkelingen.

Ten eerste stijgt het aantal uitkeringsgerechtigden terwijl de sociale-zekerheidsquote daalt. Hierachter schuilt een sterk achterblijvende ontwikkeling van de gemiddelde uitkering ten opzichte van het gemiddelde loon, zoals in figuur 2 goed zichtbaar is. De bevrozing van de indexaanpassing van de sociale uitkeringen en de stelselherziening sociale zekerheid hebben in de jaren tachtig geleid tot dalende gemiddelde uitkeringen;

Figuur 2. Ontwikkeling van de sociale-zekerheidsquote en de drie bepalende factoren, indices, 1983 = 100



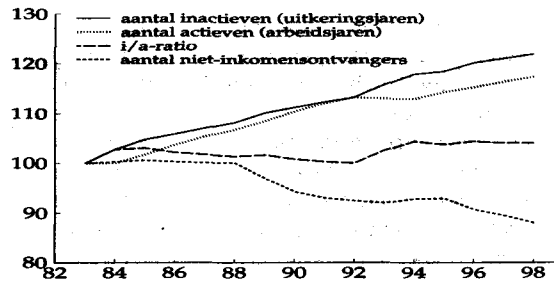
zelfs in nominale termen. Ook de komende jaren is als gevolg van beleidsmaatregelen een daling te verwachten, vanwege de doorwerking van reeds eerder getroffen maatregelen (waaronder wijzigingen in de

WAO) en voorgenomen ombuigingen, zoals de privatisering van de Ziektewet, aanscherping van de WW-eisen, strengere keuringen en invoering van marktwerking bij de WAO en bezuinigingen in de bijstand. Mede als gevolg van deze maatregelen vindt er een verschuiving in het bestand van uitkeringsgerechtigden plaats van relatief dure naar goedkope regelingen. Ook het feit dat een deel van de toename van het aantal inactieven veroorzaakt wordt door een toename van het aantal bejaarden met een individuele (slechts 50%) AOW-uitkering speelt een grote rol.

Ten tweede neemt zowel het aantal actieven als het aantal inactieven fors toe. Een sterke stijging van het arbeidsvolume in arbeidsjaren blijkt samen te kunnen gaan met een eveneens toenemende *i/a*-ratio. Om hier meer inzicht in te krijgen moet men zich realiseren dat de totale bevolking niet alleen bestaat uit uitkeringsgerechtigden en werkenden, maar ook uit niet-inkomensontvangers⁶. Deze groep bestaat voornamelijk uit gehuwde, niet buitenshuis werkende vrouwen en studenten.

Bij de indeling van de bevolking in werkenden, uitkeringsontvangers en niet-inkomensontvangers doen zich twee moeilijke classificatieproblemen voor, namelijk in hoeverre een jaren-

Figuur 1. Ontwikkeling van de *i/a*-ratio en onderliggende variabelen, indices, 1983 = 100



danwel een personenbenadering wordt maar deels bij de inactieven gerekend en deels bij de niet-inkomensontvangers. Bij de actieven is meer uitgegaan van een personenbenadering. Bij een deeltijdbaan van minder dan 12 uur per week is een persoon meegerekend bij de niet-inkomensontvangers. Personen met een baan van meer dan 12 uur worden meegerekend bij de actieven gemeten in personen. Het aantal niet-inkomensontvangers is dan het residu van de totale bevolking van 15 jaar en ouder, minus het aantal uitkeringsjaren en minus het aantal personen dat langer dan 12 uur werkt.

Uit figuur 1 blijkt dat het aantal actieven vanaf 1983 flink is gestegen. Hiernaast heeft de deeltijdfactor een trendmatige neerwaartse invloed op de *i/a*-ratio. Door de toename van deeltijdwerk kunnen, bij een gegeven arbeidsvolume, meer mensen werken, waardoor het beroep op de sociale zekerheid afneemt. Dit alles neemt echter niet weg dat de *i/a*-ratio toch fors is gestegen en ook de komende jaren zal stijgen. Grote 'boosdoener' is de enorme afname van het aantal niet-inkomensontvangers. Deze afname is in 1994, ondanks de

4. Centraal Planbureau, *Het behoedzame scenario 1995-1998 na de voorjaarsnota*, werkdocument nr. 59; Centraal Planbureau, *Macro economische verkenning 1995*, inclusief de effecten van het Regeerakkoord (variant A).

5. Door de algehele verkorting van de jaarlijkse arbeidsduur is de toename van het arbeidsvolume in uren veel geringer dan in arbeidsjaren.

6. Met behulp van de volgende vergelijking kan de *i/a*-ratio gerelateerd worden aan de samenstelling van de bevolking in werkenden, uitkeringsontvangers en niet-inkomensontvangers:

$$I_p/A_j = B/A_j - (N/B \cdot B/A_j) - A_p/A_j$$

waarbij A_p het aantal actieven gemeten in personen is, A_p/A_j de deeltijdfactor, N het aantal niet-inkomensontvangers en B de totale bevolking van 15 jaar en ouder.

stijgende bevolking, ruim 7% en absoluut ruim 200.000 mensen. Gerelateerd aan de bevolkingsontwikkeling is de afname van de niet-inkomensontvangers ruim 16%. De komende jaren zal deze trend zich naar verwachting voortzetten.

De toename van het aantal inactieven wordt dus niet veroorzaakt door negatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zowel in personen als in jaren gerekend is er sprake van groei van de werkgelegenheid. De nadruk die in het arbeidsmarktdebat gelegd wordt op flexibilisering van de arbeidsmarkt, werkgelegenheidscreatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt, activering van uitkeringsgerechtigden, verbetering van scholing, opvullen van moeilijk vervulbare vacatures en dergelijke⁷ doet daarom enigszins overdreven aan. Ook het uitgangspunt van het Regeerakkoord dat er sprake is van "groeiende inactiviteit"⁸ is misleidend omdat niet de inactiviteit toeneemt, maar het aantal uitkeringsgerechtigden die volgens een specifieke definitie inactieven genoemd worden.

Er is in feite sprake van een verschuiving van niet-inkomensontvangers naar enerzijds werkenden en anderzijds (in grotere mate) uitkeringsontvangers. Demografische, maatschappelijke en culturele factoren bepalen grotendeels deze afname van het aantal mensen zonder zelfstandig inkomen en het daardoor toenemende aantal uitkeringsontvangers.

Door de individualisering van de AOW-uitkeringen krijgen niet-verdienende partners een zelfstandige 50%-uitkering. Het arbeidsaanbod is fors toegenomen door de sterk gestegen participatie van vrouwen en de intrade van schoolverlaters op de arbeidsmarkt. Zij concurreren mee bij het schaarse aantal vacatures. Ook de gezinsverdunding en de toename van het aantal alleenstaanden leiden tot een toename van het arbeidsaanbod en het recht op een uitkering. Het absorberen van het sterk toegenomen arbeidsaanbod is, ondanks de groeiende werkgelegenheid en de toenemende deeltijdfactor, tot nu toe onmogelijk gebleven.

Het aantal mensen dat geen zelfstandig inkomen ontvangt is in werkelijkheid veel geringer dan de circa 2,6 miljoen mensen waarmee hiervoor is gerekend. Dat komt doordat nog geen rekening is gehouden met een aantal regelingen die niet in de *i/a*-ratio

meegeteld worden, zoals de VUT, wachtgeld en WSW. Ook is bij de inactieven uitgegaan van een uitkeringsjaren- in plaats van personenbenadering; er is met andere woorden nog geen rekening gehouden met de deeltijdfactor in de uitkeringen. Bovendien bevat de groep niet-inkomensontvangers nog 1,1 miljoen studenten die volledig dagonderwijs volgen. Rekening houdend met deze factoren resteert er in 1993 nog een kleine miljoen mensen die geen inkomen ontvangen of een zeer kleine deeltijdbaan hebben. In 1983 waren dat nog bijna 1,4 miljoen mensen; een afname van ruim 400.000 mensen in tien jaar tijd⁹. Bij nadere beschouwing blijkt het aantal niet-inkomensontvangers veel geringer en de afname veel groter dan hiervoor werd berekend.

Conclusie

De *szq* en de *i/a*-ratio hadden in de afgelopen tien jaar een divergerende ontwikkeling. Terwijl de *szq* een dalende tendens vertoont, is de *i/a*-ratio de afgelopen jaren toegenomen en blijft de komende periode boven de norm van 82,6%. Dit heeft zich vertaald in een sterk achterblijvende ontwikkeling van de gemiddelde uitkering. De komende jaren daalt, als gevolg van de te verwachten ontkoppeling en bezuinigingen op de sociale zekerheid, de gemiddelde uitkering naar verwachting zelfs in nominale termen. Deze maatregelen worden mede ingegeven door te kijken naar volume-ontwikkelingen (de *i/a*-ratio). Vanuit een draagkrachtbenadering (*szq*) en vanuit maatschappelijk oogpunt liggen de voorgenomen bezuinigingen en ontkoppeling veel minder voor de hand¹⁰.

Als alternatief voor de huidige *i/a*-ratio als graadmeter voor de koppeling kan de sociale-zekerheidsquote dienen. Met alle gebreken die ook aan deze quote kleven, wordt in ieder geval naast volume- ook met prijsontwikkelingen rekening gehouden. Een ander alternatief dat meer recht doet aan een aantal ontwikkelingen (zoals de statistische vertekening als gevolg van het toenemende aantal lagere, verzelfstandigde AOW-uitkeringen) is het op een hoger niveau vaststellen van de normwaarde van de *i/a*-ratio¹¹.

Opvallend is dat zowel het aantal actieven als het aantal inactieven fors

stijgt. Deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door een sterke afname van het aantal niet-inkomensontvangers, die gedeeltelijk een uitweg vindt in de toename van het aantal personen met een baan en voor een ander deel in een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden. Achter deze ontwikkelingen gaan processen van individualisering en verzelfstandiging schuil, waardoor het oude kostwinnersgezin aan het verdwijnen is. Het overheidsbeleid en de arbeidsmarktdiscussie zitten momenteel vooral op het spoor van activering van uitkeringsgerechtigden, flexibilisering van de arbeidsmarkt en verlaging van de (bruto) loonkosten. De in dit artikel gesignaleerde trend wijst echter meer in de richting van een hervorderingsbeleid (door arbeidstijdverkorting en deeltijdwerk) en een verzelfstandiging van uitkeringsrechten. Het is de uitdaging voor de komende jaren om hieraan op een sociale en intelligente wijze vorm te geven.

Ronald Paping

De auteur is coördinator van de Wetenschapswinkel voor Economie van de Rijksuniversiteit Groningen. Dank is verschuldigd aan Wiemer Salverda voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

7. Zie bij voorbeeld *Sociale nota 1995*; H.P.M. Adriaansens en W.J. Dercksen, Arbeidsparticipatie, individualisering en beleid, *ESB*, 9 januari 1991, blz. 36-40 en P.J. van Wijngaarden, Bouwstenen voor een stelsel van sociale zekerheid, *ESB*, 15 juni 1994, blz. 548-552.

8. Ontwerp-regeerakkoord 1994, Tweede Kamer, 1993-1994, 23715, nr.11, o.a. blz. 4 en 6.

9. Dit is een indicatieve berekening, omdat in bovenstaande cijfers dubbeltellingen aanwezig zijn, bij voorbeeld een arbeidsongeschikte of een student met een baan van meer dan 12 uur. Hierdoor wordt het aantal niet-inkomensontvangers onderschat.

10. G. Oude Engberink en B. Post, *Grenzen van de armoede*, 1994, schatten het aantal huishoudens op het sociaal minimum op ruim 1 miljoen. In hoofdstuk 8 worden uitvoerig de toenemende risico's van bestaansonzekerheid, fragmentatie, segregatie en toenemende criminaliteit als gevolg van de reële koopkrachtdalingen van het sociaal minimum beschreven.

11. Door de vorige regering werd voorgesteld het niveau van de *i/a*-ratio bij de start van een nieuwe kabinetsperiode opnieuw vast te stellen, Tweede Kamer, 1991-1992, 22300 XV, nr.27.