



## Arbeidsparticipatie biedt geen garanties

**Auteur(s):**

Beer, P.T.de.

*De auteur is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr). [Beer@wrr.nl](mailto:Beer@wrr.nl)***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4400, pagina 179, 18 april 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

*De eu-doelstelling van zeventig procent arbeids-participatie biedt niet altijd een garantie op bijvoorbeeld minder armoede of uitkeringsafhankelijkheid.*

Verhoging van de arbeidsparticipatie is de afgelopen jaren het centrale sociaal-economische doel geworden van de Europese Unie. De Europese top van Luxemburg in 1997 betekende de start van de Europese werkgelegenheidsstrategie (ees), die erop is gericht om via de methode van open coördinatie de arbeidsmarktprestaties van de eu-landen te verbeteren. Dit gebeurt aan de hand van een aantal richtsnoeren die de doelen voor de lidstaten aangeven, maar hen vrij laten in de wijze waarop zij deze trachten te realiseren. Op de top van Lissabon in 2000 is daartoe onder meer een streefgetal van zeventig procent geformuleerd voor het niveau van de netto participatiegraad voor de bevolking van 15 tot 64 jaar in het jaar 2010. Een dergelijk streefcijfer is echter geen doel op zich. De verwachting is dat een hogere participatiegraad andere positieve sociaal-economische effecten sorteert. Een hogere arbeidsparticipatie is gewenst om onvrijwillige werkloosheid te bestrijden, om de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen en om sociale uitsluiting en armoede tegen te gaan. Daarnaast zou een hogere arbeidsparticipatie, in een vergrijzende samenleving, ook bijdragen aan het productieve draagvlak en het op peil houden van het welvaartsniveau van de bevolking. Op zichzelf zijn deze positieve effecten van een hogere arbeidsparticipatie wel aannemelijk. Meer mensen aan het werk betekent immers minder mensen zonder werk en over het algemeen dus ook minder werklozen en minder uitkeringsafhankelijken. Aangezien niet-werkenden veel vaker arm zijn dan werkenden en geen productieve bijdrage leveren aan de economie, ligt het in de rede dat een hogere arbeidsparticipatie ook tot minder armoede en een hogere productie leidt. Er zijn echter nog tal van andere factoren in het spel. Zo wordt de hoogte van de werkloosheid ook bepaald door het arbeidsaanbod, is de uitkeringsafhankelijkheid mede afhankelijk van de toetredingsdrempel tot de sociale zekerheid, wordt armoede ook beïnvloed door de hoogte van de uitkeringen en van de laagste lonen en hangt de economische groei mede af van de productiviteitsstijging.

### Arbeidsparticipatie zegt niet alles

De netto participatiegraad liep in de landen van de eu in het jaar 2001 uiteen van nog geen 55 procent in Italië tot meer dan 76 procent in Denemarken. Alleen Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk (vk) en Zweden hebben het streefniveau van zeventig procent bereikt<sup>1</sup>. [tabel 1](#) laat zien dat er geen eenduidig verband bestaat tussen het niveau van de arbeidsparticipatie en de niveaus van de werkloosheid, uitkerings-afhankelijkheid, armoede en welvaart. Uit de negatieve correlatie tussen de netto participatiegraad en het werkloosheidspercentage (zie de onderste rij van [tabel 1](#)) blijkt dat landen met een hoge netto participatiegraad doorgaans een lage werkloosheid hebben. Opmerkelijk genoeg bestaat er echter geen significant verband tussen de netto participatiegraad en de uitkeringsafhankelijkheid (gemeten met de i/a-ratio, de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden van 15-64 jaar en het aantal werkenden). Sommige landen met een hoge participatiegraad, zoals Denemarken en het vk, hebben ook veel uitkeringsgerechtigden, waardoor de i/a-ratio hoger is dan in landen als Duitsland en Spanje die een veel lagere participatiegraad hebben. Tussen participatiegraad en armoede bestaat wel een negatieve samenhang: een hogere participatiegraad gaat samen met minder armoede, al is het verband niet erg sterk (armoede is hier gedefinieerd als een inkomen van minder dan de helft van het middelste of mediane inkomen). Nederland en Zweden tellen verhoudingsgewijs meer armen dan België en Frankrijk die een beduidend lagere participatiegraad hebben. Tot slot bestaat er slechts een zwak (niet significant) verband tussen de participatiegraad en het welvaartsniveau (gedefinieerd als het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking van 15 tot 64 jaar).

**Tabel 1. Sociaal-economische indicatoren voor de EU-landen**

	netto parti- cipatiegraad a 2001	werkloos- heid b 2001	i/a-ratio c 1999	armoede d medio '90	welvaart e 2001
België	59,9	6,6	43,4	6,6	35,9
Denemarken	76,2	4,4	35,7	3,8	37,8
Duitsland	65,8	7,9	34,8	9,4	33,9
Finland	68,1	9,2	n.b.	4,4	32,8
Frankrijk	63,1	8,6	30,9	6,9	32,9
Griekenland	55,4	10,5	n.b.	10,7	22,7
Ierland	65,8	3,8	n.b.	8,6	38,5
Italië	54,8	9,6	n.b.	14,1	31,7

Luxemburg	63,1	2,0	n.b.	n.b.	54,2
Nederland	74,1	2,4	24,4	7,0	35,9
Oostenrijk	68,4	3,6	32,1	6,1	34,7
Portugal	68,8	4,3	n.b.	n.b.	22,6
Spanje	56,3	11,4	20,6	n.b.	26,5
Verenigd Koninkrijk	71,7	5,1	35,3	11,0	32,9
Zweden	71,7	5,3	29,2	7,2	33,5
Eu	63,9	7,5	31,8	8,0	32,1
correlatie met participatiegraad	-0,69	0,07	-0,61	0,23	

a. Aantal werkenden in procenten van de bevolking van 15-64 jaar. Bron: Europese Commissie, Employment in Europe, Brussel, 1999 en 2001.

b. Aantal werklozen in procenten van de beroepsbevolking. Bron: ibid.

c. Aantal uitkeringsgerechtigden van 15-64 jaar (in uitkeringsjaren) in procenten van het aantal werkenden (in fulltime-equivalenten). Bron: M. Arents, M.M. Cluitmans en M.A. van der Ende, Benefit dependency ratios - an analysis of nine European countries, Japan and the US, NEI, Rotterdam, 1999, en I. Moor, I. Vossen en M. Arents, Benefit dependency ratios by gender. An international comparison. Final report, Ministerie van szw, Den Haag 2001.

d. Aantal personen van 15-64 jaar in een huishouden met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van minder dan vijftig procent van het mediane inkomen, in procenten van de totale bevolking van 15-64 jaar. Bron: M. Förster, Trends and driving factors in income distribution and poverty in the oecd area, oeso, Parijs, 2000.

e. Bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking van 15-64 jaar (x 1000 euro van 1998). Bron: oeso, National accounts of oecd countries - volume I, main aggregates 1970-2000.

## Leidt de participatiegraad tot verbeteringen?

Gezien de vele factoren die van invloed zijn op het relatieve aantal uitkeringsgerechtigden, de armoede en het welvaartsniveau, is het niet verwonderlijk dat we slechts een zwakke samenhang vinden tussen het niveau van de arbeidsparticipatie en het niveau van de andere indicatoren. Wil het Europese beleid zinvol zijn, dan zou er echter wel een duidelijk verband moeten bestaan tussen de verandering van de participatiegraad en de verandering van de andere sociaal-economische indicatoren.

### Decompositieanalyse

Of dit ook werkelijk het geval is, kan worden onderzocht met behulp van een zogenaamde decompositieanalyse, waarin de verandering van de sociaal-economische indicatoren wordt ontleed of gedeconponeerd in de verandering van de onderliggende variabelen. Zo kan de verandering in het werkloosheidspercentage worden verklaard uit de verandering in de netto participatiegraad (het relatieve aantal werkenden) en de verandering in de bruto participatiegraad (het relatieve arbeidsaanbod). De verandering in de uitkeringsafhankelijkheid kan worden gedeconponeerd in de verandering van de netto participatiegraad en de verandering van het relatieve aantal uitkeringsontvangers onder de niet-werkenden (de toekenningsgraad). De verandering van de armoede kan worden ontleed in vier factoren: de verandering van de netto participatiegraad, van het armoede-percentage onder actieve huishoudens (dat zijn huishoudens met ten minste een werkend gezinslid), van het armoedepercentage onder inactieve huishoudens en van de concentratie van niet-werkenden in actieve huishoudens. De verandering van het welvaartsniveau ten slotte kan worden ontleed in de verandering van de netto participatiegraad en de verandering van de arbeidsproductiviteit<sup>2</sup>. Deze decomposities worden hier uitgevoerd voor de vijftien lidstaten van de Europese Unie. Omdat de Europese werkgelegenheidsstrategie is gericht op een structurele verbetering van de Europese arbeidsmarkten, analyseren we de effecten op lange termijn, dat wil zeggen vanaf het midden van de jaren tachtig.

## Resultaten

[tabel 2](#) geeft de resultaten van de decompositieanalyses, waarbij alleen de bijdrage van de verandering van de netto participatiegraad aan de verandering van de vier indicatoren wordt vermeld. Uit de tabel kan men bijvoorbeeld aflezen dat de stijging van de netto participatiegraad in België tussen 1985 en 2001 ceteris paribus tot een daling van het werkloosheidspercentage met 10,9 procentpunten zou hebben geleid. Doordat tegelijkertijd de beroepsbevolking is gegroeid, daalde de werkloosheid echter met niet meer dan 3,7 procentpunten.

**Tabel 2. Bijdrage van de netto participatiegraad aan de mutatie van de werkloosheid, de i/a-ratio, de armoede en welvaart, in procentpunten**

	werkloosheid- 1985-2001		i/a-ratio 1985-1999		armoede medio '80-medio '90		welvaart 1985-2001	
	mutatie	bijdrage	mutatie	bijdrage	mutatie	bijdrage	mutatie	bijdrage
België	-3,7	-10,9	-2,3	-11,3	nb	nb	33	12
Denemarken	-2,6	1,5	2,8	2,6	-0,8	0,7	25	-2
Duitsland	-0,6	-3,3	3,1	-2,1	3,8	-0,1	26	4
Finland	3,3	9,1	nb	nb	0,2	2,6	32	-10
Frankrijk	-1,4	-1,6	6,3	1,3	0,4	0,5	32	2
Griekenland	3,6	3,1	nb	nb	-0,3	0,2	26	-3
Ierland	-13,1	-22,1	nb	nb	nb	nb	90	25
Italië	1,0	-2,9	nb	nb	4,7	0,2	30	3
Luxemburg	-0,7	1,5	nb	nb	nb	nb	74	-1
Nederland	-5,3	-24,0	-10,6	-17,9	3,6	-2,3	36	25
Oostenrijk	0,1	-1,6	nb	nb	1,3	-0,9	32	2
Portugal	-4,4	-7,6	nb	nb	nb	nb	56	8

Spanje	-10,2	-20,3	-6,4	-8,1	nb	nb	46	24
Verenigd Koninkrijk	-6,4	7,4	1,0	-7,5	4,2	-1,2	35	8
Zweden	2,4	10,9	7,2	12,3	-0,1	3,2	25	-11

- a. Bij de welvaart betreft het de mutatie van de logaritme van het bbp per hoofd (x 100)  
b. De mutatie van de werkloosheid, de armoede en het inkomen zijn gecorrigeerd voor de hereniging van Duitsland; bij de i/a-ratio was dit echter niet mogelijk.

### *Participatie vermindert werkloosheid...*

In de meeste eu-landen veranderde de werkloosheid in de verwachte richting: in acht landen steeg de netto participatiegraad en daalde de werkloosheid, in drie landen daalde de netto participatiegraad en steeg de werkloosheid. In vrijwel alle landen veranderde het werkloosheidspercentage echter minder sterk dan men louter op grond van de verandering van de netto participatiegraad zou verwachten. Dit komt doordat in deze landen de bruto participatiegraad in dezelfde richting veranderde als de netto participatiegraad. Werkgelegenheids groei lokt blijkbaar meer mensen naar de arbeidsmarkt, terwijl een toename van het aantal werkzoekenden de werkgelegenheid stimuleert. Dit effect deed zich het sterkst voor in Nederland, waar zowel de werk-gelegenheids groei als de groei van de beroepsbevolking tot de hoogste van Europa behoorden.

### *...en de uitkeringsafhankelijkheid...*

In zes van de acht landen waarvoor een decompositie mogelijk is, veranderde de uitkeringsafhankelijkheid in de verwachte richting, dat wil zeggen dat een stijging (daling) van de netto participatiegraad samenging met een daling (stijging) van de i/a-ratio. Over het algemeen daalde of steeg de i/a-ratio echter aanzienlijk minder sterk dan men op grond van de netto participatiegraad zou verwachten, doordat de toekenninggraad steeg (met uitzondering van Zweden). Een steeds groter deel van de niet-werkenden tussen 15 en 64 jaar maakt aanspraak op een sociale uitkering, bijvoorbeeld als gevolg van een groeiend aantal arbeidsongeschikten of bijstandsmoeders. Dit is opmerkelijk, aangezien veel landen in het afgelopen decennium juist hebben getracht de toegang tot de sociale zekerheid te beperken.

### *...maar niet de armoede*

Tussen de verandering in de netto participatiegraad en de verandering van het armoedepercentage bestaat nagenoeg geen verband. In zeven van de tien eu-landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn, ontwikkelde de armoede zich in een andere richting dan men op grond van de participatiegraad zou verwachten. In Duitsland, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk groeide de armoede ondanks een stijging van de arbeidsparticipatie. De verklaring hiervoor is gelegen in drie factoren. In de eerste plaats nam de armoede onder inactieve huishoudens in deze landen toe als gevolg van een relatieve verlaging van de uitkeringsniveau. In de tweede plaats nam ook de armoede onder actieve huishoudens, oftewel het aantal working poor, toe. In de derde plaats is het aandeel tweeverdienershuishoudens gegroeid, waardoor veel mensen werk vonden die deel uitmaakten van een huishouden dat een werkende kostwinner had en zich al boven de armoedegrens bevond.

### *Invloed op welvaarts groei beperkt*

Tenslotte blijkt de ontwikkeling van de netto participatiegraad slechts een zeer bescheiden bijdrage te leveren aan de welvaarts groei in de eu in de periode 1985-2001. De welvaarts groei werd in de eerste plaats bepaald door de stijging van de arbeidsproductiviteit, die geen samenhang vertoont met de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Zo groeide de welvaart in Nederland ongeveer even sterk als in België, Finland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, terwijl de arbeidsparticipatie in Nederland veel sterker steeg. Ierland realiseerde met dezelfde participatiestijging als Nederland een tweemaal zo grote welvaarts groei. De stijging van de arbeidsproductiviteit bleef in Nederland dan ook ver achter bij die van de andere eu-landen. In het algemeen lijkt stimulering van de arbeidsproductiviteit dus effectiever om de welvaarts ontwikkeling te bevorderen dan verhoging van de arbeidsparticipatie.

### **Conclusie**

In dit artikel is onderzocht in hoeverre veranderingen in de arbeidsparticipatie sinds het midden van de jaren tachtig hebben bijgedragen aan vermindering van de werkloosheid, de uitkerings-afhankelijkheid en de armoede en aan bevordering van welvaart. Hoewel een stijging van de participatiegraad in het algemeen de verwachte positieve effecten sorteert, is de invloed van andere factoren vaak tenminste even groot. Soms doen deze het effect van een hogere (of lagere) arbeidsparticipatie zelfs geheel teniet. Uit deze constatering volgt niet dat het zinloos zou zijn om te streven naar een hogere arbeidsparticipatie. Wel betekent dit dat het weinig zin heeft om een exacte kwantitatieve doelstelling voor de participatiegraad te formuleren, zoals de zeventig procent die de eu voor het jaar 2010 nastreeft. Ook als alle eu-landen aan deze doelstelling zouden voldoen biedt dit geen enkele garantie dat zij op andere sociaal-economische indicatoren bevredigend zouden scoren. Juist het benadrukken van de participatiedoelstelling bergt het gevaar in zich dat men andere sociaal-economische doeleinden verwaarloost. Het valt daarom toe te juichen dat de Europese Unie inmiddels initiatieven heeft genomen om ook doelstellingen ten aanzien van armoede en sociale uitsluiting te formuleren. Vooralsnog leggen deze echter beduidend minder gewicht in de schaal dan de participatiedoelstellingen. Er zou daarom moeten worden gestreefd naar een evenwichtig pakket van indicatoren voor een breed sociaal-economisch terrein, die in onderlinge samenhang worden beoordeeld. Daarmee kan worden voorkomen dat een eenzijdige gerichtheid van het Europese sociaal-economische beleid op verhoging van de arbeidsparticipatie ten koste gaat van andere, niet minder belangrijke maatschappelijke doeleinden.

1 Het Nederlandse cijfer van 74,1 procent is gebaseerd op de ILO-definitie, waarin iedereen die minimaal een uur per week betaald werk verricht, wordt meegeteld. Dit cijfer is aanzienlijk hoger dan de 65 procent op basis van de officiële definitie die in Nederland wordt gehanteerd en die alleen personen die minimaal twaalf uur werken tot de werkgelegenheid rekent.

2 De gebruikte formules worden afgeleid in het (ongepubliceerde) paper The impact of labour participation on social security dependency, poverty and welfare dat op aanvraag bij de auteur te verkrijgen is.

Copyright © 2003 Economisch Statistische Berichten ( [www.economie.nl](http://www.economie.nl) )