

De toekomst van de arbeid (2)

Grotere participatie is geen panacee

PAUL DE BEER

Onlangs gaf ik een hoorcollege aan de Vlaamse Sociale Hogeschool van Heverlee over het sociaal-economische beleid in Nederland. Er waren verschillende zaken waar de studenten met enige verwondering kennis van namen — zoals de ingrijpende herziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het afschaffen van de succesvolle Melkertbanen — maar het meest verbaasd waren zij toch wel over de enorme nadruk die het Nederlandse beleid legt op verhoging van de arbeidsparticipatie. Zij konden zich niet goed voorstellen dat een grotere arbeidsdeelname echt het antwoord is op de uitdagingen van het komende decennium. Toch is dit momenteel zonder twijfel de dominante opvatting in Nederland. Dat werd onlangs weer onderstreept in het rapport *Naar een toekomst die werkt* van de commissie-Bakker, die van de regering de opdracht had gekregen na te gaan hoe de arbeidsparticipatie in ons land kan worden verhoogd tot 80%.

36 In feite geldt verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland al bijna twee decennia lang als het belangrijkste instrument voor het scheppen van welvaart en het behoud van de verzorgingsstaat. In 1990 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Een werkend perspectief* uit, dat een vurig pleidooi behelst voor verhoging van de arbeids-

participatie. Na een decennium dat in het teken had gestaan van bestrijding van de massawerkloosheid, was dit rapport een eye opener.

De WRR stelde dat de overheid zich niet zozeer moest richten op het verminderen van de werkloosheid, als wel op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Ogenscheinlijk is dat een nuanceverschil: minder mensen werkloos of meer mensen aan het werk. Maar toen begin jaren tachtig de werkloosheid opliep tot het hoogste niveau sinds de Tweede Wereldoorlog werden steeds meer pogingen gedaan om de werkloosheid in te dammen door de arbeidsparticipatie te verlagen en zo het arbeidsaanbod te beperken. Ouderen konden vervroegd uittreden, jongeren werden aangemoedigd langer op school te blijven en (huis)vrouwen werden nog net niet ontmoedigd, maar zeker niet gestimuleerd om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Werkloosheid bestrijden door de arbeidsparticipatie te verlagen was echter het paard achter de wagen spannen, aldus de WRR. Deze noemde de lage arbeidsparticipatie zelfs de achilleshiel van het Nederlandse sociaal-economische bestel. Een hogere arbeidsparticipatie zou niet alleen wenselijk maar op langere termijn ook onontkoombaar zijn, omdat deze bijdraagt aan de welvaart, nodig is voor behoud van de verzorgingsstaat en de koninklijke weg is om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan.

De boodschap van de WRR sloeg aan. Verhoging van de arbeidsdeelname werd de centrale

Over de auteur Paul de Beer is redacteur van S&D

Noten zie pagina 44

doelstelling van de jaren negentig, het duidelijkst verwoord in het motto van het eerste kabinet-Kok: werk, werk en nog eens werk. Dat bleek bepaald geen loze kreet. Tussen 1990 en 2007 steeg de arbeidsparticipatie in ons land sterk, van 55 naar 65% van de bevolking van 15-64 jaar — gemeten op basis van de officiële Nederlandse definitie, waarbij alleen personen meetellen die minimaal twaalf uur per week werken. Volgens de internationaal gebruikelijke definitie, die alle werkenden meerekent, steeg de arbeidsparticipatie zelfs van 62 naar 76%. In amper twintig jaar tijd is Nederland in Europa opgeklommen van de middenmoot naar de tweede positie, vlak achter Denemarken (met een participatiegraad van 77%). In diezelfde periode is de economie (het volume van het bruto binnenlands product, bbp) met ruim 50% gegroeid (tegenover gemiddeld 40% in de vijftien 'oude' EU-lidstaten), is het aandeel van de socialezekerheidsuitgaven in het bbp afgenomen van 16 naar 9% en is de armoede gedaald van 15 naar 10% van de huishoudens. Kortom, het beleid was een doorslaand succes!

Het is dan ook niet verwonderlijk dat een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie wordt bepleit, temeer daar nu niet een tekort aan banen — massawerkloosheid — maar veeleer een tekort aan mensen — als gevolg van de vergrijzing — het grote probleem lijkt te worden. In zijn middellange-termijnadvies *Welvaartsgroei door en voor iedereen* uit 2006 formuleerde de Sociaal-Economische Raad (SER) de concrete doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen van 72% in 2006 naar 80% in 2016.¹ Daarbij gaat de SER uit van de internationale definitie, zoals ook verder in dit artikel het geval zal zijn. Volgens de SER is een hogere arbeidsparticipatie 'zowel nodig om het draagvlak voor de financiering van collectieve uitgaven te verbreden alsook voor het opvangen van de bredere macro-economische gevolgen van vergrijzing'.² De SER haalt berekeningen van het Centraal Planbureau aan volgens welke een arbeidsdeelname van 80% 'de helft van de totale vergrijzingsopgave [zou] opvangen'. De participatie-

doelstelling van de SER werd overgenomen door het kabinet en inmiddels wordt het streefcijfer van 80% in 2016 breed onderschreven. Van een verhoging van de arbeidsparticipatie worden nu in wezen dezelfde positieve effecten verwacht als destijds door de WRR werden verwoord. Zo stelt de commissie-Bakker dat het verhogen van de arbeidsparticipatie vier doelstellingen dient: economische groei, handhaving van het niveau van publieke voorzieningen, het voorkomen van concentraties van inactiviteit en het betaalbaar houden van de AOW en andere sociale voorzieningen.³

Het grote verschil met het WRR-rapport van 1990 is dat we inmiddels ruime ervaring hebben opgedaan met het verhogen van de arbeidsparticipatie en dus in staat zijn te beoordelen of het inderdaad de positieve effecten heeft die de WRR er destijds van verwachtte en waarop ook de huidige regering en de commissie-Bakker hun hoop vestigen. In dit artikel ga ik eerst na wat de stijging van de arbeidsparticipatie sinds 1990 ons heeft opgeleverd. Op grond hiervan stel ik vast dat verhoging van de arbeidsdeelname allerm minst een panacee is voor alle sociale kwalen.⁴ Daaruit trek ik niet de conclusie dat vergroting van de arbeidsdeelname niet wenselijk zou zijn, maar wel dat bij het streven naar een hogere arbeidsparticipatie veel zorgvuldiger de kosten en baten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Alternatieve strategieën, in het bijzonder een extra verhoging van de arbeidsproductiviteit, verdienen meer aandacht dan ze momenteel krijgen.

LESSEN UIT HET VERLEDEN

Sinds 1990 is de arbeidsparticipatie sterk gestegen en is tegelijkertijd de welvaart toegenomen, zijn de uitgaven aan sociale zekerheid afgenomen en is de armoede gedaald. Daarmee is nog niet bewezen dat de eerste ontwikkeling de andere drie veroorzaakte. Tussen 1990 en 2006 groeide het reële bruto binnenlands product met gemiddeld 2,5% per jaar. Nadere analyse leert dat 1,4% daarvan het resultaat was van de

werkgelegenheidsgroei en 1,1% van de stijging van de arbeidsproductiviteit. Ruim de helft van de economische groei was dus te danken aan de stijging van de arbeidsparticipatie. In de meeste andere EU-landen droeg de werkgelegenheidsgroei veel minder bij aan de economische groei en was de productiviteitsstijging de belangrijkste motor. Een vergelijking met het momenteel door veel onderzoekers en beleidsmakers zo gekoesterde Denemarken is in dit verband illustratief. De economische groei was in Denemarken in de periode 1990-2006, met gemiddeld 2,3% per jaar, bijna even groot als die in Nederland, maar deze was het resultaat van

een veel kleinere werkgelegenheidsgroei (0,4% per jaar) en een beduidend sterkere productiviteitsstijging (1,9% per jaar). Zou de productiviteit in Nederland even snel zijn gestegen als in Denemarken, dan hadden wij met minder dan de helft van de feitelijke werkgelegenheidsgroei (namelijk 0,6% per jaar) kunnen volstaan om dezelfde economische groei te realiseren.

De uitgaven voor de sociale zekerheid zijn in Nederland sinds 1990 gedaald van 16 naar 9% van het bbp. Het ligt voor de hand dat als de arbeidsdeelname stijgt, minder mensen een beroep (hoeven te) doen op de sociale zekerheid, zodat de uitgaven dalen. In de praktijk is

Kosten van de vergrijzing in de komende decennia

Volgens de — overigens met veel onzekerheden omgeven — schattingen van het CPB zullen bij onveranderd beleid de collectieve uitgaven tot 2040 met zeven procentpunten oplopen van 48 naar 55% van het bbp als gevolg van de vergrijzing (*Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB 2006, p. 81). Dat lijkt zeer fors, maar uitgesmeerd over een periode van 35 jaar komt dit neer op een jaarlijkse verhoging van slechts 0,2% van het bbp. Daar komt bij dat de collectieve uitgaven de afgelopen twintig jaar met maar liefst tien procentpunten zijn gedaald. Met een stijging met zeven procentpunten keren we terug naar het niveau van medio jaren negentig. Aangezien de Nederlandse economie toen bepaald niet slecht draaide — verwierf het Nederlandse poldermodel niet juist in die periode zijn internationale faam als Dutch miracle? — is dit allerminst een doemscenario.

In zijn langetermijnscenario's verwacht hetzelfde CPB dat de economie tussen 2001 en 2040 met in totaal 32 tot 172% (sic!) zal groeien (*Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, CPB 2004, p. 35). In het meest pessimistische

scenario, waarin de economische groei de komende veertig jaar slechts 0,7% per jaar bedraagt, zal van deze groei 0,54% naar de collectieve sector gaan en 0,16% naar de private sector. Zelfs dan is er dus nog een geringe ruimte voor groei van de private bestedingen. In de andere scenario's, waarin de economie sterker groeit, is er ook navenant meer ruimte voor groei van de private bestedingen. Ook zonder stijging van de arbeidsparticipatie zijn de vergrijzingskosten dus op te brengen zonder dat dit hoeft te leiden tot een krimpende private sector. Wel zullen we in dat geval een steeds groter deel van ons nationale inkomen aan publieke uitgaven moeten besteden, waardoor de collectievelastendruk fors oploopt. Veel economen vrezen dat een verhoging van de collectievelastendruk op haar beurt weer een negatief effect heeft op de economische groei, doordat mensen worden ontmoedigd om (harder of langer) te werken. Of die angst gegrond is valt te bezien: in de periode 1985-1995 was de lastendruk tien procentpunten hoger dan nu en groeide de economie met bijna 3% en de werkgelegenheid met 1,5% per jaar. Blijkbaar vormde de lastendruk destijds geen obstakel.

het aandeel van de bevolking dat een sociale uitkering ontvangt in deze periode echter niet afgenomen, maar gelijk gebleven op 26%. De daling van de socialezekerheidsquote (de uitgaven in procenten van het bbp) was voornamelijk te danken aan het achterblijven van de uitkeringsniveaus bij de gemiddelde welvaartsontwikkeling. Simpel gezegd: bezuinigingen hadden een veel groter effect op de uitgaven aan sociale zekerheid dan activering van inactieven en maatregelen die moesten voorkomen dat mensen een beroep op een uitkering deden.

Tot slot blijkt de daling van de armoede (op basis van de zogenaamde lage-inkomensgrens⁵) met vijf procentpunten sinds 1990 maar weinig te maken te hebben met de stijging van de arbeidsparticipatie. Nog niet één procentpunt van die daling was te danken aan de groei van het aantal werkenden. De resterende vier procentpunten zijn toe te schrijven aan de stijging van de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden in de jaren negentig, waardoor een fors aantal uitkeringsontvangers net boven de armoedegrens wist uit te klimmen. Ogenschijnlijk staat dit haaks op de eerdere constatering dat de uitkeringen zijn achtergebleven bij de welvaartsontwikkeling. Echter, doordat de armoedegrens is gebaseerd op een vast koopkrachtniveau, groeit deze niet mee met de gemiddelde welvaartsontwikkeling. Een groeiende inkomenskloof tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden kan dan toch samengaan met een daling van het aantal armen. Daar komt bij dat de daling van de armoede voor het overgrote deel 65-plussers betrof, die enerzijds profiteerden van fiscale voordelen voor ouderen en wier inkomen anderzijds voor een steeds groter deel uit aanvullend pensioen bestaat. Het is opmerkelijk dat de sterkste daling van armoede zich voordeed onder een groep voor wie een hogere arbeidsparticipatie sowieso geen uitweg uit de armoede biedt.

Bij nadere beschouwing heeft de groei van de arbeidsdeelname dus veel minder bijgedragen aan de welvaarts groei, betaalbaarheid van de verzorgingsstaat en afname van de armoede dan op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn.

De verklaring hiervoor is tweërlei. In de eerste plaats is de sterke nadruk op verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland ten koste gegaan van de productiviteitsontwikkeling. Deels is dat een direct gevolg van het inschakelen van minder productieve arbeidskrachten (laagopgeleiden, langdurig werklozen), die het gemiddelde productiviteitsniveau drukken. Het Nederlandse beleid lijkt echter ook innovatie af te remmen, doordat de lang volgehouden loonmatiging werkgevers onvoldoende prikkelt om te investeren in arbeidsbesparende technologieën.⁶

In de tweede plaats is de verhoging van de arbeidsdeelname voor het grootste deel gerealiseerd onder groepen die voorheen niet op de arbeidsmarkt participeerden, in het bijzonder huisvrouwen. Meer dan twee derde van de extra banen kwam terecht bij vrouwen. Dat is vanuit het oogpunt van emancipatie natuurlijk verheugend — binnen twee decennia is Nederland van een kostwinnerssamenleving veranderd in

Een verhoging van de arbeidsparticipatie vertaalt zich niet vanzelfsprekend in meer welvaart

een anderhalfverdienerssamenleving — maar de meeste vrouwen die aan het werk gingen ontvingen voordien geen uitkering en verkeerden dankzij het inkomen van hun partner ook niet in armoede. Daardoor had de stijgende arbeidsparticipatie maar een klein positief effect op de uitgaven voor sociale zekerheid en op de armoede.

Uit de ervaring van de afgelopen twee decennia kunnen we de volgende lessen trekken voor de toekomst: 1) een verhoging van de arbeidsparticipatie vertaalt zich veel minder vanzelfsprekend in positieve effecten op het gebied van welvaart, sociale zekerheid en armoede dan vaak wordt verondersteld en 2) de doelen van welvaarts groei — betaalbaarheid van de sociale

zekerheid en vermindering van armoede — zijn ook langs andere wegen te realiseren dan via een hogere arbeidsparticipatie. De suggestie dat het *onvermijdelijk* is de arbeidsparticipatie te verhogen voor het behoud van onze welvaart en sociale zekerheid en om de armoede te bestrijden, is dus niet juist. Er vallen wel degelijk andere keuzen en afwegingen te maken.

DE PRIJS VAN PARTICIPATIEVERHOOGING

Niet alleen zijn de opbrengsten van participatieverhoging kleiner dan velen menen, na de sterke groei van de arbeidsparticipatie in de twee voorgaande decennia, zal een verdere groei ook steeds moeilijker worden en met hogere kosten gepaard gaan. Dat komt simpelweg omdat de barrières om aan het werk te gaan voor de groepen die nog geen betaalde arbeid verrichten, groter zijn dan voor de groepen die eerder aan het werk zijn gegaan. Het gaat enerzijds om langdurig werklozen, bijstandontvangers en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, van wie zelfs op een krappe arbeidsmarkt de meeste werkgevers vinden dat hun productiviteit onvoldoende opweegt tegen hun (loon)kosten. Om hen toch aan het werk te krijgen moeten kosten gemaakt worden voor scholing, training, subsidies, aanpassing van het werk et cetera. Uit evaluatieonderzoek is bekend dat de (kosten)effectiviteit van dergelijke re-integratiemaatregelen over het algemeen klein is.⁷ Ook als het lukt deze mensen aan het werk te helpen is hun bijdrage aan de welvaart (in termen van bbp) gering en komt hun loon vaak niet of nauwelijks boven de armoedegrens uit. De maatschappelijke winst van activering van deze groep is dan ook primair gelegen in de sociale opbrengst — bevrijding uit een sociaal isolement, grotere betrokkenheid bij de samenleving, zingeving — en veel minder in de economische opbrengst.

Anderzijds gaat het om groepen die niet werken omdat zijzelf de baten van (betaald) werk niet vinden opwegen tegen de kosten. Het gaat dan met name om (huis)vrouwen die nu veel

(onbetaalde) tijd besteden aan de verzorging van kinderen en het huishouden. Het financiële voordeel van een betaalde baan is voor hen te klein in verhouding tot het verlies aan onbetaalde arbeid. Zij zijn alleen over de streep te trekken om toch te gaan werken als hun compensatie wordt geboden, bijvoorbeeld via een forse subsidie op kinderopvang. In termen van bbp levert dit wel winst op (omdat onbetaalde zorgarbeid daarin niet meetelt), maar in termen van feitelijke welvaart veel minder. Immers, als voor iemand de afweging tussen niet-betaald werken en betaald werken maar net in het voordeel van betaald werken doorslaat, zal die baan slechts een marginale welvaartswinst (in termen van welzijn) opleveren. Voor de samenleving als geheel staat hier weliswaar het voordeel van meer belastinginkomsten tegenover, maar een (flink) deel daarvan is nodig om de extra uitgaven voor kinderopvang te financieren, zodat het netto voordeel voor het overheidsbudget gering is. Bovendien wordt in dit geval niet bespaard op een sociale uitkering.

Sinds 1990 is de arbeidsparticipatie sterk gestegen. Verdere groei zal moeilijk zijn en met hogere kosten gepaard gaan

Een vergelijkbare redenering geldt als ouderen met financiële voordeeltjes worden overgehaald om langer door te werken. Ook dan is de netto welvaartswinst, als de balans net in het voordeel van doorwerken doorslaat, gering. Aangezien degenen die uit vrije wil niet betaald werken doorgaans niet in armoede verkeren, draagt hun activering ook niet noemenswaardig bij aan vermindering van de armoede.

Tot slot is het goed erop te wijzen dat het enige Westerse land dat ooit een arbeidsparticipatie van 80% heeft gekend, namelijk Zweden, dit niveau niet heeft weten te handhaven. Begin

jaren negentig, toen de Zweedse economie een diepe recessie doormaakte, zakte de participatiegraad van 83 naar 71%, om daarna slechts licht op te krabbelen naar 74% momenteel. Ook dit duidt erop dat het realiseren van een zo hoge participatiegraad aanzienlijke kosten met zich meebrengt, die het een zware opgave maken de participatiegraad duurzaam op 80% te handhaven.

MEER UREN WERKEN

Verhoging van de arbeidsparticipatie blijkt al met al allerminst een wondermiddel te zijn om de problemen van een vergrijzende samenleving te verhelpen. Als er echter niets gebeurt en het beleid ongewijzigd blijft, is het vooruitzicht dat de particuliere bestedingen de komende decennia nauwelijks zullen groeien en dat de collectievelastendruk zeven procentpunten zal stijgen (zie kader op p. 38). Dat is geen wenkend perspectief, al kan men zich afvragen of het toch niet verstandig zou zijn als we ons hierop instellen.⁸ Laten we eens bezien welke alternatieve beleidsopties er zijn.

Het dichtst bij de doelstelling van een arbeidsparticipatie van 80% komt het vergroten van het aantal gewerkte uren. Gaan werkenden gemiddeld 10% langer werken, dan komt dit in beginsel op hetzelfde neer als wanneer 10% meer mensen gaan werken. Van de vrouwen die werken hebben de meeste een deeltijdbaan. Als al die vrouwen acht uur per week langer gaan werken, heeft dit hetzelfde effect als een verhoging van het aantal werkzame personen met 9%. Het zou dan ook logischer zijn geweest als de participatiedoelstelling niet in personen maar in uren was geformuleerd. Hierbij past wel de kanttekening dat een langere arbeidsduur niet bijdraagt aan een vermindering van het aantal uitkeringsontvangers, maar zoals ik eerder opmerkte gold dit ook slechts in beperkte mate voor de participatiestijging in de achterliggende jaren. Een uitbreiding van het aantal uren dat vrouwen werken is echter niet kosteloos. Momenteel wil slechts een op de zes vrouwen

met een deeltijdbaan langer werken.⁹ Om de rest ook zo ver te krijgen zal hun compensatie geboden moeten worden voor het verlies aan vrije tijd, zoals een tegemoetkoming voor (extra) kinderopvang of voor huishoudelijke diensten.

Ook fulltimers zouden langer kunnen gaan werken. Een verlenging van de volledige werkweek met 10%, bijvoorbeeld van 36 naar 40 uur, komt overeen met een verhoging van de totale arbeidsparticipatie met 7,5%. Het is echter de vraag of men in die laatste vier uur van de week net zo productief zal zijn als in de eerdere uren, zodat het effect op de totale productie lager kan

Het zou logischer zijn geweest als de participatiedoelstelling van het kabinet niet in personen maar in uren was geformuleerd

uitvallen. Daar komt bij dat als de lonen evenredig worden verhoogd met de arbeidsduur, deze loonsverhoging doorwerkt in de uitkeringen, waardoor de uitgaven voor sociale zekerheid even sterk stijgen.¹⁰ Een overeenkomstige arbeidstijdverlenging in de publieke sector betekent dat met minder mensen evenveel publieke diensten (waaronder zorg) kunnen worden geleverd, zodat de kosten daarvan niet (extra) stijgen. Het financieringsprobleem wordt dan dus deels verlicht.

41

HOGERE ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Een andere optie is een extra verhoging van de arbeidsproductiviteit. Aangezien het economische groeitempo de optelsom is van de werkgelegenheidsgroei en de productiviteitsstijging heeft een extra productiviteitsverhoging met 10% hetzelfde effect op het bruto binnenlands product als een verhoging van de participatiegraad met 10%. Feitelijk komt een dergelijke

productiviteitsstijging overeen met een verlenging van de arbeidstijd van alle werkenden met 10%, onder de veronderstelling dat de productiviteit per uur daardoor niet verandert. Als deze productiviteitsstijging doorwerkt in het loon, doet zich opnieuw het probleem voor dat de uitkeringen in beginsel evenredig meestijgen. Daardoor draagt productiviteitsstijging niet bij aan het verminderen van de lastenstijging ten gevolge van het groeiende aantal AOW-uitkeringen. Maar doordat de brutolonen stijgen is er, ondanks de lastenstijging, wel meer ruimte voor verhoging van het besteedbare inkomen.

Een illustratie hiervan geeft tabel 1. Hierin worden drie toekomstscenario's geschetst voor de periode 2008-2018.¹¹ In elk van de scenario's neemt het aantal gepensioneerden (lees: AOW-ontvangers) met 700.000 toe en groeit de werkgelegenheid in de publieke sector met een half miljoen, om aan de groeiende zorgbehoefte tegemoet te komen.¹² Tevens veronderstel ik dat de (netto) uitkeringen gekoppeld blijven aan de (netto) loonontwikkeling.¹³ In het eerste scena-

rio blijft de participatiegraad gelijk en stijgt de productiviteit met 1,5% per jaar (ongeveer hetzelfde percentage als in de afgelopen tien jaar). Als gevolg hiervan neemt de collectievelastendruk toe van 45 naar 52% van het bbp. Dankzij de productiviteitsstijging (die doorwerkt in de lonen) blijft er toch nog ruimte voor een minimale koopkrachtverbetering met 0,2% per jaar.

In het tweede scenario stijgt de arbeidsparticipatie de komende tien jaar met 10%, van 73 in 2008 naar 80% van de bevolking van 15-64 jaar in 2018.¹⁴ In combinatie met 1,5% productiviteitsstijging levert dit een jaarlijkse economische groei van 2,5% op. Ik veronderstel dat de helft van de 800.000 personen die extra aan het werk gaan eerder een uitkering ontvingen. In het licht van de ontwikkeling in de periode 1990-2008 is dit overigens rijkelijk optimistisch. In dit scenario verbetert de verhouding werkenden/uitkeringsgerechtigden aanzienlijk ten opzichte van het eerste scenario, waardoor de lastenstijging beperkt blijft tot twee procentpunt.¹⁵ Daardoor kan de koopkracht met 1,1% per jaar stijgen.

Tabel 1 Drie toekomstscenario's

		scenario 1	scenario 2	scenario 3
	uitgangssituatie	basis-scenario	stijging arbeidsparticipatie met 10%	extra productiviteitsstijging met 10%
	2008	2018	2018	2018
werkenden (mln.)	8,0	8,0	8,8	8,0
42 participatiegraad (%)	73	73	80	73
uitkeringsontvangers (mln.)	4,0	4,7	4,3	4,7
groei arbeidsproductiviteit p.j. (%)	1,5	1,5	1,5	2,5
groei nettoloon en uitkering p.j. (%)		0,2	1,1	1,2
groei bbp p.j. (%)		1,5	2,5	2,5
collectieve lastendruk (% bbp)	45	52	47	52

In het derde scenario blijft de arbeidsparticipatie gelijk, maar versnelt de productiviteitsstijging met 1 procentpunt tot 2,5% per jaar. Dit resulteert in dezelfde economische groei als in het vorige scenario, namelijk eveneens 2,5% per jaar. Doordat de verhouding werkenden/uitkeringsgerechtigden in dit scenario minder gunstig is dan in het vorige, stijgt de lastendruk even sterk als in het eerste scenario, namelijk met 7 procentpunten. Door de sterkere stijging van de brutolonen in dit scenario blijft er niettemin meer ruimte over voor verbetering van de koopkracht: die stijgt zowel voor werkenden als voor uitkeringsgerechtigden met 1,2% per jaar.

Enigszins verrassend leidt een scenario zonder een verhoging van de arbeidsparticipatie maar met een even sterke economische groei als in het tweede scenario, tot een grotere koopkrachtstijging van zowel de werkenden als de uitkeringsgerechtigden. Ik heb dit eerder de 'taartparadox' genoemd.¹⁶ Naarmate de nationale 'taart' door minder mensen wordt 'gebakken', krijgen zowel de 'bakkers' als de 'mee-eters' een groter stuk van de taart. De verklaring van deze paradox is dat de mee-eters een kleinere taartpunt krijgen dan de bakkers, zodat als een bakker een mee-eter wordt, er een stuk taart overblijft dat over allen kan worden verdeeld.

In economische termen geformuleerd leidt een scenario met een sterkere productiviteitsstijging dus weliswaar tot een hogere lastendruk, maar dit gaat niet ten koste van de bestedingsruimte van de burgers. Betaald werk levert voor de individuele burger in dit scenario netto zelfs iets meer op dan in het scenario waarin de participatiegraad stijgt, zodat de prikkel om je in te spannen zeker niet minder wordt.

Productiviteitsstijging mag dan een realistisch en aantrekkelijk alternatief zijn voor participatieverhoging als het gaat om de betaalbaarheid van de vergrijzingskosten, maar hoe zit het met het tweede probleem: het tekort aan arbeidskrachten? Op het eerste gezicht lijkt participatieverhoging (inclusief de optie van langer werken) hiervoor veel geschikter dan productiviteitsstijging. Immers, wat hebben we eraan als

we de kosten van de toekomstige uitkeringen en zorg wel kunnen betalen, maar er niet genoeg mensen zijn om die zorg te leveren?

Het WRR-rapport *De verzorgingsstaat herwogen* constateert in dit verband dat 'op lange termijn bij ongewijzigd beleid alle schoolverlaters in de zorg moeten gaan werken'.¹⁷ Aangezien dit niet realistisch is — dan zouden er voor de rest van de economie geen nieuwe arbeidskrachten meer over zijn — dringt zich de conclusie op dat de tekorten aan arbeidskrachten nog nijpender zijn dan de betaalbaarheid van de zorg. Deze redenering berust echter op een misvatting. Allereerst geeft de WRR een onjuiste interpretatie aan een berekening van het Centraal Planbureau dat tot 2020 de werkgelegenheid in de zorg met 30.000 personen per jaar even sterk toeneemt als het totale arbeidsaanbod. Het aantal schoolverlaters bedraagt echter circa 150.000 per jaar, zodat voor de groei van de personeelsbehoefte in de zorg niet meer dan een op de vijf school-

In onze vergrijzende samenleving moet overheidsbeleid minstens zo sterk gericht zijn op productiviteitsverhoging als op participatiestijging

verlaters extra nodig is. Dat klinkt al heel wat minder verontrustend. Een jaarlijkse groei van 30.000 werknemers per jaar in de zorg ligt bovendien nog iets lager dan de groei van de afgelopen tien jaar (1996-2006), zodat het geenszins om een uitzonderlijke opgave gaat.

Een ander misverstand is dat productiviteitsstijging niets zou bijdragen aan de oplossing van personeelstekorten in de publieke sector. Er zijn in dit geval twee mogelijkheden. Als, ten eerste, de productiviteit in de publieke sector zelf stijgt is er voor hetzelfde niveau van publieke dienstverlening minder personeel

nodig. Vaak wordt evenwel verondersteld dat dit ten koste zal gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Laten we daarom, ten tweede, aannemen dat de (extra) productiviteitsstijging volledig in de marktsector wordt gerealiseerd en dat de productiviteit in de publieke sector niet (extra) stijgt. Dankzij de productiviteitsstijging in de marktsector kan dan met minder personeel dezelfde productie worden gerealiseerd. Het personeel dat dan niet langer nodig is in de marktsector kan extra in de publieke sector worden ingezet om de toenemende vraag op te vangen. Productiviteitsstijging draagt daarmee evenveel bij aan het opvangen van personeelstekorten als een hogere arbeidsparticipatie.

GEEN WOORDEN, MAAR DADEN

Een verhoging van de arbeidsproductiviteit komt natuurlijk niet uit de lucht vallen. Productiviteitsstijging vereist investeringen in technologie, in scholing en in organisatievernieuwing. Als deze investeringen effectief zijn leveren ze in beginsel blijvende winst op. Bij de vraag hoe de kosten van de vergrijzing het beste kunnen worden opgevangen is het dus zaak zorgvuldig de kosten en baten af te wegen van maatregelen die gericht zijn op verhoging van de arbeidsparticipatie en op verhoging van de productiviteit. Ik heb in dit artikel laten zien dat de baten van

een hogere arbeidsparticipatie momenteel worden overschat en de kosten onderschat. De baten van een sterkere productiviteitsstijging doen daar in ieder geval niet voor onder, maar in de kosten van het stimuleren van de arbeidsproductiviteit hebben we voorsnog weinig inzicht. Er is op dit moment dan ook geen reden om aan te nemen dat het verstandig is al onze kaarten op een van beide opties te zetten. In het licht van de enorme aandacht die de afgelopen twee decennia is uitgegaan naar verhoging van de arbeidsparticipatie, is productiviteitsstijging er nogal stiefmoederlijk van afgekomen. Er mag dan alweer geruime tijd een Innovatieplatform bestaan en telkens weer worden gehamerd op het belang van onderwijs en scholing, tot daden is het op dit terrein nooit echt gekomen. Het zou een goede zaak zijn als het overheidsbeleid zich de komende jaren minstens zo sterk zou richten op productiviteitsverhoging als op participatiestijging. Dat biedt ons de beste kansen om de overgang naar een 'grijzere' samenleving zonder veel zorgen tegemoet te zien.

Veel van de ideeën en berekeningen in dit artikel zijn actualisering van mijn proefschrift 'Over werken in de postindustriële samenleving' (De Beer, 2001, Universiteit van Amsterdam / Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag), waarin deze nader zijn onderbouwd en uitgewerkt.

- 44
- | | | |
|--|---|--|
| <p>Noten</p> <ol style="list-style-type: none">1 Volgens de meest recente statistieken van Eurostat bedroeg de netto participatiegraad in Nederland in 2006 overigens al 74,3% en in 2007 76%, waarmee de doelstelling in twee jaar tijd dus al voor de helft gerealiseerd zou zijn!2 SER (2006). <i>Welvaartsgroei door en voor iedereen</i>. Advies 2006/08, SER, Den Haag: p. 106.3 Commissie-Bakker (2008). <i>Naar een toekomst die werkt</i>. Advies | <ol style="list-style-type: none">4 <i>Commissie Arbeidsparticipatie</i>. Den Haag: p. 4.5 Zie hierover ook mijn artikel <i>Why work is not a panacea</i> (De Beer 2007).6 Dit is een armoedegrens die is gebaseerd op de bijstandsuitkering in het jaar 1979 en voor alle volgende jaren is aangepast aan de inflatie, zodat de koopkracht van iemand die zich op de lage-inkomensgrens bevindt ieder jaar gelijk is.7 Vgl. A. H. Kleinknecht (1994). 'Heeft Nederland een loongolf | <ol style="list-style-type: none">8 nodig?', in: <i>Tijdschrift voor Politieke Economie</i>, 17(2), p. 5-24.9 Zie bijv. Jouke van Dijk, 'Arbeidsmarktbeleid: het gouden recept bestaat niet', in <i>SE-D</i> 2008/5, p. 20-29.10 Zie hierover de bijdragen van Jaap van Duijn, Flip de Kam en mijzelf aan het themablok 'De noodzaak van een nieuwe economische politiek', in: <i>SE-D</i> 2007/9.11 Bron: CBS (Statline, Beroepsbevolking: http://statline.cbs.nl).12 Dit probleem is echter te onder- |
|--|---|--|

- vangen door de arbeidstijdverlening facultatief te maken. Als de standaardwerkweek bijvoorbeeld 36 uur bedraagt, maar een werknemer ervoor kan kiezen om 40 uur te werken, dan blijft het contractloon, waaraan de uitkeringen zijn 'gekoppeld', gebaseerd op 36 uur.
- 11 De cijfers in de tabel zijn een gestileerde weergave van de werkelijkheid. De cijfers voor 2008 komen dan ook niet exact overeen met de feitelijke situatie in dit jaar. Ze bieden wel een goede weergave van de effecten van de drie opties.
 - 12 Bovendien wordt in ieder scenario verondersteld dat het loon van werknemers in de publieke sector gelijk is aan dat van werknemers in de marktsector, ongeacht de productiviteitsontwikkeling in de publieke sector.
 - 13 Daarnaast wordt verondersteld dat een gemiddelde netto-uitkering 50% van het gemiddelde nettoloon bedraagt.
 - 14 Feitelijk bedroeg de arbeidsparticipatie in 2008 al 76%, maar omdat de berekeningen van de SER en het CPB uitgaan van een participatie van 72% in 2006, heb ik in dit cijfervoorbeeld verondersteld dat de participatie in 2008 iets meer, namelijk 73%, bedraagt.
 - 15 Deze lastenstijging wordt veroorzaakt door de groei van de werkgelegenheid in de publieke sector.
 - 16 Zie De Beer (2001). *Werk een uitgewerkt medicijn? Arbeidsparticipatie, welvaart en ongelijkheid in de postindustriële samenleving*, SUN, Nijmegen, p.132.
 - 17 WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Rapporten aan de Regering 76. WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam: p. 128.