

Datum : 17 augustus 2006  
Aan : SER, Commissie Sociaal-Economisch Beleid

## **Arbeidsparticipatie in Update Ageing**

In de vergadering van de SER-commissie SEB van 5 juli is Coen Teulings op de recente vergrijzingsstudie van het CPB ingegaan, “Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances”, hierna UA (Update Ageing) genoemd. Tijdens deze vergadering zijn enkele vragen gerezen over de veronderstellingen achter en ontwikkelingen van de arbeidsparticipatie in deze studie. Deze notitie gaat nader in op deze vragen.

### **1 Hoe ontwikkelt de arbeidsparticipatie zich in de basisprojectie van UA?**

Ondanks de vergrijzing van de bevolking laat de arbeidsparticipatie een stijging zien in de periode tot 2040 met een kleine 3%-punt. Globaal gesproken betekent de vergrijzing een daling van de participatiegraad met 1%-punt en bewerkstelligen sociaal-culturele ontwikkelingen en beleid op het vlak van vroegpensioen en WAO/WIA een stijging van de arbeidsparticipatie met 4%-punt (waarvan bij mannen 1%-punt en bij vrouwen 3%-punt). De stijging van de arbeidsparticipatie is in arbeidsjaren nagenoeg even groot als die gemeten in personen. De verlaging van de deeltijdfactor (arbeidsjaren per persoon) die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan als gevolg van het toenemende aandeel vrouwen in het arbeidsaanbod (met name in de jaren 90) speelt in de toekomst geen rol van betekenis meer omdat het aandeel vrouwen zich zal stabiliseren. De groei van de participatie wordt gedrukt door de toename van het aandeel allochtonen in de beroepsbevolking; deze participeren minder dan autochtonen.

Hoe ziet dit beeld eruit voor verschillende leeftijdsgroepen? Figuur 1.1 presenteert participatiegraden voor Nederlandse vrouwen voor 2005 (realisatie) en 2040 (projectie cf. Euwals en van Vuuren, 2005, Arbeidsaanbod tot 2050: een beleidsneutraal scenario, CPB memorandum 134). In deze figuur wordt zoals gebruikelijk de Nederlandse definitie van participatie gehanteerd, namelijk dat men een baan van tenminste 12 uur per week dient te hebben of actief op zoek moet zijn naar een dergelijke baan.

Voor vrouwen tot 35 jaar wordt geen verdere groei verondersteld, maar voor hogere leeftijden zorgen met name cohorteffecten ervoor dat de participatiegraden blijven toenemen: oudere cohorten vrouwen worden vervangen door jongere cohorten met hogere participatiegraden. Voor vrouwen boven de 55 is zelfs van een verdubbeling van de participatiegraad sprake.

In figuur 1.2 worden participatiegraden voor Nederlandse en Zweedse vrouwen vergeleken. In deze figuur is noodgedwongen uitgegaan van de internationale definitie van arbeidsparticipatie, namelijk dat een persoon een baan van tenminste 1 uur dient te hebben of actief op zoek is naar een dergelijke baan. Ook zijn alleen cijfers beschikbaar voor 2003. Te zien is dat volgens deze definitie de participatie van Nederlandse jonge vrouwen behoorlijk hoger is dan in Zweden, voor vrouwen van 25 tot 35 vrijwel gelijk, terwijl bij vrouwen vanaf 35 jaar in Zweden hogere participatiegraden gelden. Het verschil bij jongere vrouwen wordt veroorzaakt door relatief veel kleine (bij-) banen van minder dan 12 uur bij Nederlandse vrouwen (vgl. figuur 1.1). Voor vrouwen boven de 35 jaar gelden in Zweden hogere participatiegraden.

<b>Tabel 1.1</b>		<b>Verskil in participatiegraden vrouwen, naar leeftijd<sup>a</sup></b>	
		2003: Zweden t.o.v. Nederland <sup>b</sup>	Nederland: 2040 t.o.v. 2005
	15-24	– 17	1
	25-34	0	– 2
	35-44	10	5
	45-54	16	8
	55-64	38	19
w.v.	55-59	nb	22
	60-64	nb	19

<sup>a</sup> Merk op dat cijfers in de eerste kolom gebaseerd zijn op de internationaal gangbare ILO-definitie (1 uur grens) en cijfers in de tweede kolom op de Nederlandse definitie (12 uren grens).

<sup>b</sup> Bron: OESO, Labour Force Statistics, 2005 .....

In tabel 1.1 wordt de geprognosticeerde stijging van de participatiegraden van vrouwen gepreciseerd, en vergeleken met het huidige verschil tussen Nederlandse en Zweedse vrouwen. De participatie van jongere vrouwen ligt in Nederland op een hoger niveau dan in Zweden, maar zoals boven reeds werd opgemerkt wordt dit veroorzaakt door het veronderstelde grotere aantal kleine (bij-) banen van jonge vrouwen in Nederland. Indien we de Zweedse participatieniveaus dus als ijkpunt zouden willen hanteren bij het maken van een lange termijnprojectie, dan zou voor vrouwen tot 35 jaar geen verdere groei meer worden verwacht. Voor vrouwen vanaf 35 jaar is dat wel het geval en wordt 60% van het verschil tussen de participatiegraden in Nederland in Zweden overbrugd. Het is niet opportuun om verdere groei te veronderstellen in een beleidsarme prognose, aangezien de Zweedse instituties (o.m. kinderopvang, verlofregelingen) de arbeidsparticipatie van vrouwen veel meer aanmoedigen

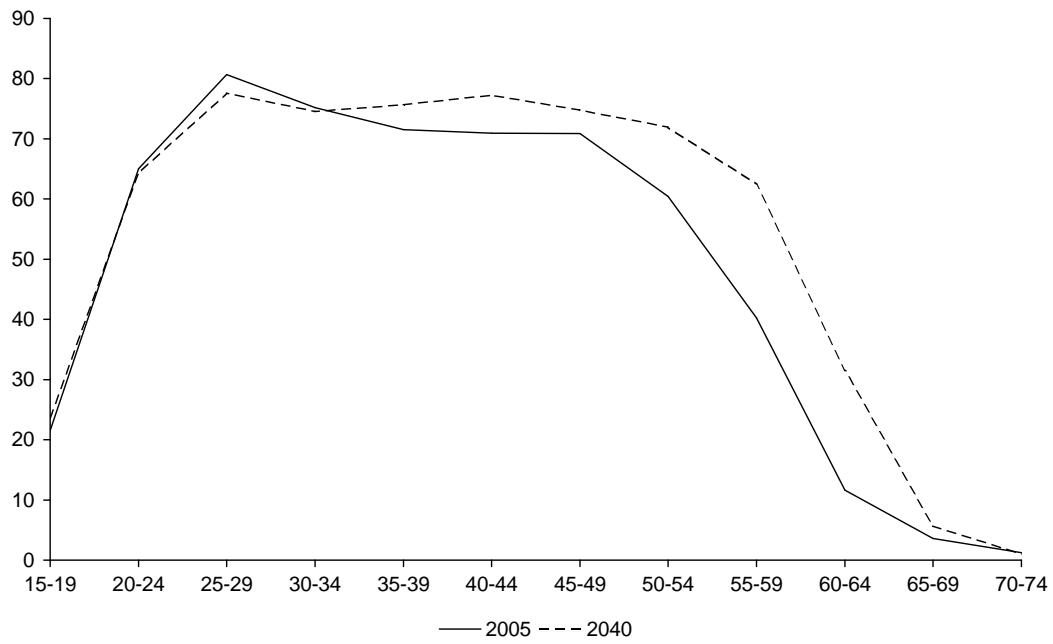
dan de Nederlandse. Bovendien is het maar de vraag of sociaal-culturele trends in Nederland zorgen voor convergentie naar het Zweedse niveau.

Tot slot volgen in figuur 1.3 de participatiegraden voor mannen in 2005 en 2040 (resp. realisatie en projectie cf. Euwals en van Vuuren, 2005, *op cit.*). Er treden geen grote veranderingen op. Voor mannen tussen de 25 en 45 neemt de participatie met 1%-punt toe, voornamelijk als gevolg van de verschillende ingrepen in arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voor mannen tussen de 55 en 59 jaar verandert de participatie vrijwel niet, voor mannen van 60-64 neemt deze toe met 5%-punten. De toename in deze leeftijdsgroep zit met name in de forse afname van de arbeidsongeschiktheid (van 30% naar 13%) en de afname van vroegpensioen (van 35% naar 29%). Aan de laatste ontwikkeling ligt de veronderstelling ten grondslag dat mannen die via een pensioenregeling uittreden dat in 2020 gemiddeld 2 jaar later zullen doen dan in 2000. Een deel van dit effect is overigens al in 2005 gerealiseerd, zodat de oploop na 2005 lager is.

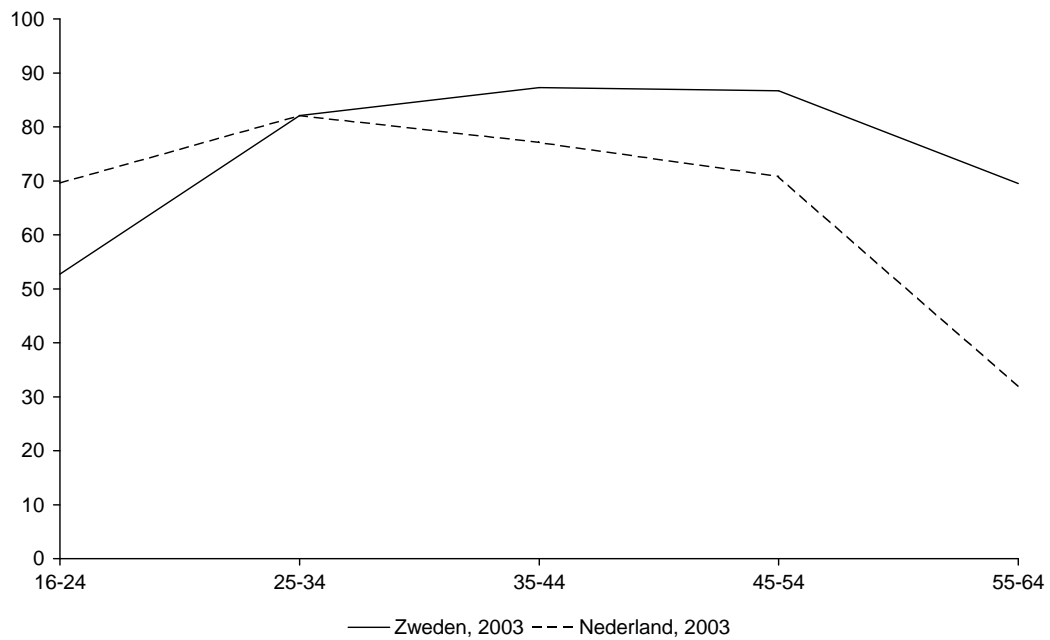
Voorts moet bedacht worden dat een hogere pensioenleeftijd uitsluitend gevolgen heeft voor wie de arbeidsmarkt verlaat via een pensioenregeling. Nu is dat slechts ongeveer een derde van de populatie. Dit ‘verdunt’ het effect van het reeds ingezette beleid op het gebied van de vroegpensioenregelingen. De VPL-wetgeving versnelt de ombouw naar actuarieel faire uittredingsregelingen, maar heeft verder nauwelijks een zelfstandig effect op het uittreden omdat de oude vroegpensioenregelingen voor 75% of meer zijn versleept naar het ouderdomspensioen, en het restant deels gerepareerd wordt via levensloop en vrije besparingen (3e pijler). Bovendien is de gevoeligheid van uittreding voor de omvang van de pensioenvoorziening (inkomenseffect) relatief laag.

Ten slotte is van belang dat aangekondigde hervormingen van de WW niet in het basispad zijn verwerkt omdat dit beleid ten tijde van de UA-studie nog niet was vastgesteld. Afsluiting van deze uittredingsroute biedt dus nog mogelijkheden om de participatie van ouderen te vergroten.

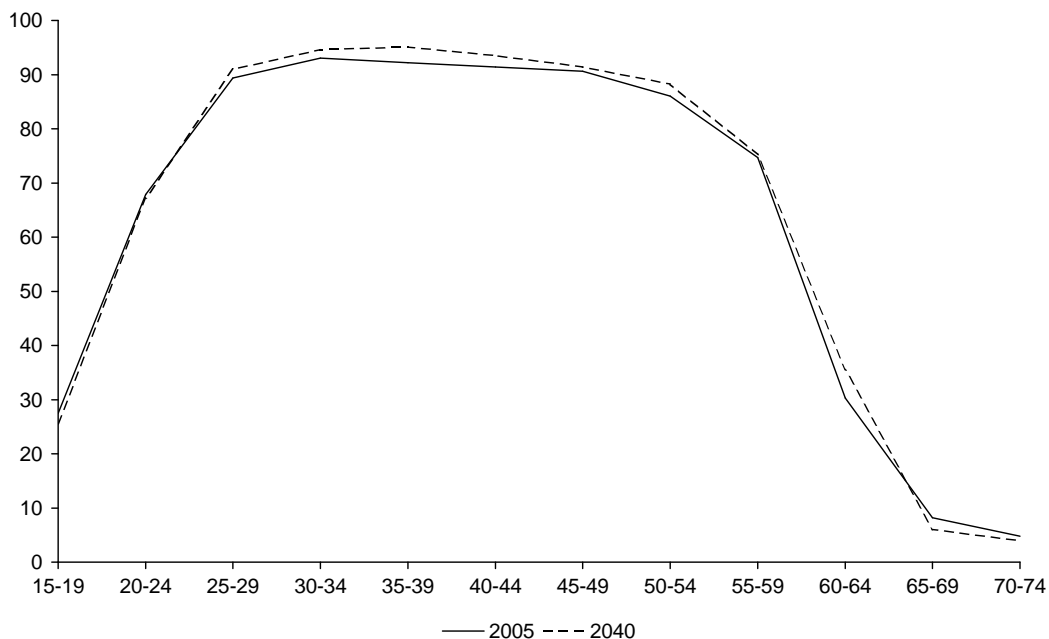
**Figuur 1.1 Participatiegraden vrouwen in Nederland (bron: Euwals en Van Vuuren, 2005)**



**Figuur 1.2 Participatiegraden vrouwen in Nederland en Zweden (bron: OESO, zie tabel 1.1)**



**Figuur 1.3 Participatiegraden mannen in Nederland (bron: Euwals en Van Vuuren, 2005)**



## 2 WAO/WIA instroom in de basisprojectie

De meest recente cijfers over de instroom in de WAO/WIA geven aan dat deze harder daalt dan in de basisprojectie van UA is verondersteld. Dit vormt voor ons echter nog geen aanleiding om de cijfers over de instroom die betrekking hebben op een tijdvak van zo'n 50 jaar naar beneden bij te stellen. De genoemde cijfers zijn nog niet definitief; bovendien is het de vraag of de verlaging van de instroom structureel is.

Overigens neemt in de basisprojectie van UA het aantal arbeidsongeschikten fors af. Circa 1 op de 3 arbeidsongeschikten verdwijnt tussen nu en 2040 (het bestand arbeidsongeschikten daalt van ongeveer 765 000 in 2004 naar ongeveer 515 000 personen in 2040, zie Dekker en Suijker, 2005, CPB Memorandum 114). Zonder nader beleid zou het aantal arbeidsongeschikten in de projectieperiode sterk zijn gegroeid: van 765 000 personen in 2004 naar 1 150 000 personen in 2040. In de projectie neemt het aandeel vrouwen en ouderen in de populatie werkenden immers fors toe en deze groepen kenmerken zich door hogere dan gemiddelde arbeidsongeschiktheidsfracties. Het effect van de beleidsmaatregelen bij de arbeidsongeschiktheid betreft dus meer dan een halvering van het bestand van arbeidsongeschikten.

### 3 Gevoeligheidsvarianten arbeidsparticipatie

UA becijfert dat vergrijzing en andere trendmatige ontwikkelingen waaronder terugvallende aardgasbaten een potentieel financieel probleem voor de overheid creëren ter grootte van 200% van het huidige BBP. Wanneer deze vergrijzingslast evenredig wordt verdeeld over alle toekomstige kabinetten, betekent dit een permanente jaarlijkse ombuigingslast van 2,6% BBP<sup>1</sup> ten opzichte van het niet-houdbare basispad. Stel nu dat de arbeidsparticipatie van vrouwen zich gunstiger ontwikkelt dan voorzien. Stel, om precies te zijn, dat deze participatie tien jaar lang met 0,2%-punt per jaar extra toeneemt. UA rekt uit dat hierdoor de ombuigingslast (Eng.: sustainability gap) met 0,3%-punt BBP vermindert: 2,3% BBP in plaats van 2,6% BBP (tabel 6.1, p. 104, laatste kolom). Het effect op het houdbare surplus is kleiner: 0,1%BBP (idem, voorlaatste kolom).

Tabel 3.1 geeft een nadere uitsplitsing van deze uitkomsten; tabel 3.2 doet dit voor een andere gevoeligheidsvariant, namelijk een verhoging van de arbeidsparticipatie van 55-64 jarigen. Merk op dat de cijfers in deze tabellen uitgedrukt zijn in %BBP. Dat betekent een 0,0 in de tabel aangeeft dat de desbetreffende post even hard groeit als het BBP; een -0,1 betekent dat deze post 0,1%-punt minder hard groeit dan het BBP zelf. Verhoging van de participatie betekent een toename van het BBP, en dus ook een grotere grondslag voor belasting- en premieheffing (regel 1). De belasting- en premieopbrengsten groeien weliswaar mee met het BBP, maar niet volledig omdat noch het aantal uitkeringen<sup>2</sup> noch het uitkeringsniveau<sup>3</sup> verandert als gevolg van de hogere participatie, en dus ook de daarop rustende heffingen niet. In geval van een hogere participatie van ouderen (tabel 3.2) geldt daarenboven dat de private besparingen teruglopen waardoor de opbrengsten uit box 3 van de IB eveneens teruglopen. Per saldo resulteert dus in de eerste regel van de tabellen 3.1 en 3.2 een kleine minpost.

Een deel van de gegenereerde belasting- en premieopbrengsten lekt weg aangezien een deel van de collectieve uitgaven wettelijk of bij veronderstelling gekoppeld is aan het BBP en dus mee oploopt met de participatiegraad (regel 2). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om materiële overheidsconsumptie, uitgaven aan defensie, subsidies en overdrachten aan het buitenland. De niet-BBP-gerelateerde uitgaven veranderen niet; als % BBP nemen ze af omdat het BBP toeneemt (noemer-effect; zie regel 3). De toename van belasting- en premieopbrengsten is

<sup>1</sup> De relatie tussen de totale vergrijzingslast  $L = 200$  (%BBP) en de eeuwigdurende annuïteit  $a = 2,6$  (%BBP) daarvan wordt gegeven door  $a = 0,013 * L$ , waarbij 0,013 gelijk is aan het verschil van het reële disconto (0,03) en de BBP-groeivoet, die bij benadering gelijk is aan de productiviteitsgroei (0,017).

<sup>2</sup> Er is hier sprake van een gevoeligheidsvariant waarbij de hogere participatie niet het gevolg is van beleid maar bij veronderstelling een andere waarde heeft dan wat in het basispad is ingezet. Alle andere veronderstellingen blijven dezelfde, w.o. die over het aantal uitkeringen. Er zijn dus ook geen besparingen op de uitkeringen in deze variant.

<sup>3</sup> Zou het BBP extra groeien als gevolg van hogere arbeidsproductiviteitsgroei, zoals in de productiviteitsvariant in UA, dan neemt als gevolg van de koppeling het uitkeringsniveau wél toe met het BBP: de lonen groeien dan harder. Bij de participatievarianten is dat niet het geval.

groter dan de weglek via hogere BBP-gerelateerde uitgaven, zodat de hogere participatie het overheidsbudget per saldo verbetert (zie regel 4 voor het effect op het feitelijke primaire surplus). Ook na 2011 verbetert het overheidsbudget, zodat de totale vergrijzingslast kleiner is. Wanneer deze vermindering van de vergrijzingslast evenredig over alle toekomstige kabinetten wordt verdeeld, wordt hierdoor de ombuigingslast over de hele linie 0,3% BBP minder groot.

**Tabel 3.1 Verhoging arbeidsparticipatie vrouwen (loopt vanaf 2007 tot 2016 met 0,2%-punt per jaar op)**

	2011	2020	2040	2060
	% BBP			
1. Belastingen en premies	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
2. BBP-gerelateerde primaire uitgaven	- 0,1	0,0	0,0	0,0
3. Niet-BBP-gerelateerde primaire uitgaven	- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,4
4. Feitelijk primair surplus (1. -2. -3.)	0,2	0,2	0,3	0,3
5. Sustainability gap	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
6. Houdbaar primair surplus (4. + 5.)	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0

**Tabel 3.2 Verhoging arbeidsparticipatie 55-64'ers (loopt vanaf 2007 tot 2016 met 0,5%-punt per jaar op)**

	2011	2020	2040	2060
	% BBP			
1. Belastingen en premies	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,2
2. BBP-gerelateerde primaire uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Niet-BBP-gerelateerde primaire uitgaven	- 0,2	- 0,5	- 0,5	- 0,5
4. Feitelijk primair surplus (1. -2. -3.)	0,3	0,3	0,3	0,3
5. Sustainability gap	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
6. Houdbaar primair surplus (4. + 5.)	0,0	0,0	0,0	0,0

## 4 Effect van hogere arbeidsparticipatie op houdbaarheid

Een vergroting van de participatie van vrouwen met 2%-punt in tien jaar tijd verkleint in UA de sustainability gap met 0,3%-punt, een vergroting van de participatie van jongere ouderen met 5%-punt in eveneens tien jaar tijd verkleint de sustainability gap ook met 0,3%-punt. Het moge duidelijk zijn dat de effecten op de houdbaarheid direct samenhangen met de grootte van de impulsen. Beide genoemde varianten zijn gevoeligheidsvarianten. Daarin is de participatie bij veronderstelling hoger, en niet als gevolg van beleidsmaatregelen. Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte geeft ook effecten van beleidsvarianten, waarbij een hogere participatie het gevolg is van specifiek ingezet beleid. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de directe budgettaire kosten of opbrengsten, en de macro-economische doorwerking van dit beleid. Als het beleid gericht op verhoging van de participatie geld kost (belasting-

faciliteiten, kinderopvangsubsidies, ‘positieve’ prikkels) dan leidt dat per saldo tot lagere effecten van hogere participatie op de sustainability gap dan die in de gevoeligheidsvarianten van UA: de winst van hogere participatie wordt niet langer gratis verkregen, zoals in de gevoeligheidsvarianten, maar lekt deels weg in de directe kosten van de benodigde stimuleringsmaatregelen. Als beleid gericht op participatieverhoging daarentegen geld oplevert door impliciete of expliciete subsidies op niet-werken te verminderen (negatieve prikkels), dan kunnen juist grotere effecten optreden dan die in de gevoeligheidsvarianten van UA. Het mes snijdt dan aan twee kanten: hogere participatie én lagere (belasting)uitgaven.

Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte rapporteert onder andere de effecten van een verkorting van de maximale duur van WW-uitkeringen en van afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Tabellen 4.1 en 4.2 geven meer informatie over deze twee beleidsvarianten.

**Tabel 4.1 Verkorting recht op WW-uitkering tot maximaal 1,5 jaar**

	2011	2020	2040	2060
	% BBP			
1. Belastingen en premies	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
2. BBP-gerelateerde primaire uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Niet-BBP-gerelateerde primaire uitgaven	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
4. Feitelijk primair surplus (1. -2. -3.)	0,2	0,2	0,2	0,2
5. Sustainability gap	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
6. Houdbaar primair surplus (4. + 5.)	0,0	0,0	0,0	0,0

**Tabel 4.2 Individualisering algemene heffingskorting**

	2011	2020	2040	2060
	% BBP			
1. Belastingen en premies	0,4	0,4	0,4	0,4
2. BBP-gerelateerde primaire uitgaven	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
3. Niet-BBP-gerelateerde primaire uitgaven	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,1
4. Feitelijk primair surplus (1. -2. -3.)	0,7	0,7	0,7	0,7
5. Sustainability gap	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7
6. Houdbaar primair surplus (4. + 5.)	0,0	0,0	0,0	0,0

De verkorting van het recht op WW tot maximaal 1,5 jaar vergroot de budgettaire ruimte met 0,2% BBP. Behalve inverdieneffecten bij de arbeidsparticipatie is hier ook sprake van positieve ex ante effecten op het overheidsbudget; het beroep op WW-uitkeringen wordt immers kleiner. Individualisering van de heffingskorting heeft een fors groter effect. Dit is in overeenstemming met de bevindingen in *Re-inventing the Welfare State* (De Mooij, 2006). Ook hier is sprake van een samenloop van ex ante effecten op het overheidsbudget (vergroting belastingbasis; vgl.



regel 1 van tabel 4.2) en inverdieneffecten (toename arbeidsparticipatie, m.n. bij vrouwen), die beide de houdbaarheid verbeteren.