

Vergaderjaar 2013–2014

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 504

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2014

Inleiding

De vaste Commissie SZW heeft in de procedurevergadering van 21 januari jl. verzocht om een reactie op het rapport van ABN AMRO «De kwantitatieve ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolking». In dit rapport wordt geconstateerd dat een krimp van de beroepsbevolking voorlopig uitblijft. Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek.

Het rapport van ABN AMRO geeft inzicht in de kwantitatieve ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolking op de middellange en lange termijn, op basis van drie scenario's voor de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Uit de analyse van ABN AMRO blijkt dat een daling van de beroepsbevolking voorlopig uitblijft, ondanks de vergrijzing en in tegenstelling tot eerdere berichten.

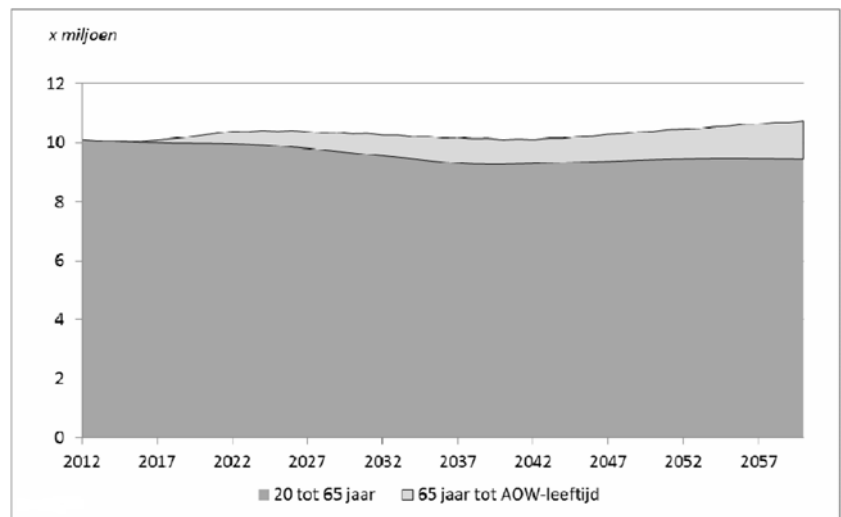
De ontwikkeling van de potentiële en feitelijke beroepsbevolking

Voor een goed begrip van de effecten van de vergrijzing op de omvang van de beroepsbevolking is het nuttig om een onderscheid te maken tussen de potentiële en feitelijke beroepsbevolking. Onder de *potentiële* beroepsbevolking verstaan we iedereen in de werkzame leeftijd (door het Centraal Bureau voor de Statistiek afgebakend tot personen tussen 20 jaar en de AOW-leeftijd). De omvang van de potentiële beroepsbevolking wordt bepaald door demografische ontwikkelingen. Vanzelfsprekend heeft de vergrijzing (of eigenlijk: de ontgroening) een drukkend effect op de potentiële beroepsbevolking, omdat er daardoor steeds meer mensen zijn die de AOW-leeftijd bereiken zonder dat daar een navenante instroom van jongeren tegenover staat. De *feitelijke* beroepsbevolking omvat alle personen uit de potentiële beroepsbevolking die zich aanbieden op de arbeidsmarkt. Dit kunnen zowel werkenden als werklozen zijn. De omvang van de feitelijke beroepsbevolking is dus afhankelijk van de mate waarin

personen in de werkzame leeftijd zich aanbieden op de arbeidsmarkt. Dit wordt aangeduid met de bruto participatiegraad.

In het rapport van ABN AMRO wordt de conclusie getrokken dat, als gevolg van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd, een krimp van de *potentiële* beroepsbevolking op de middellange termijn wordt voorkomen. Deze conclusie is terecht. Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft eerder aangegeven dat van een krimp van de potentiële beroepsbevolking geen sprake is.¹ Volgens de bevolkingsprognose van het CBS zal de potentiële beroepsbevolking tot midden jaren '20 van deze eeuw toenemen met circa 300.000 personen. Daarna neemt de omvang van de potentiële beroepsbevolking naar verwachting geleidelijk weer af tot de huidige omvang van 10,1 miljoen personen in 2040, om vervolgens weer te groeien. Zonder verhoging van de AOW-leeftijd zou de potentiële beroepsbevolking tussen 2012 en 2039 met ongeveer 800.000 personen zijn afgenomen. Figuur 1 brengt de omvang van de potentiële beroepsbevolking mét en zonder verhoging van de AOW-leeftijd in beeld. Dankzij de verhoging van de AOW-leeftijd blijft onze potentiële beroepsbevolking dus op peil, en is er zelfs sprake van een lichte stijging op de middellange termijn.

Figuur 1. Prognose potentiële beroepsbevolking op 1 januari, naar leeftijd



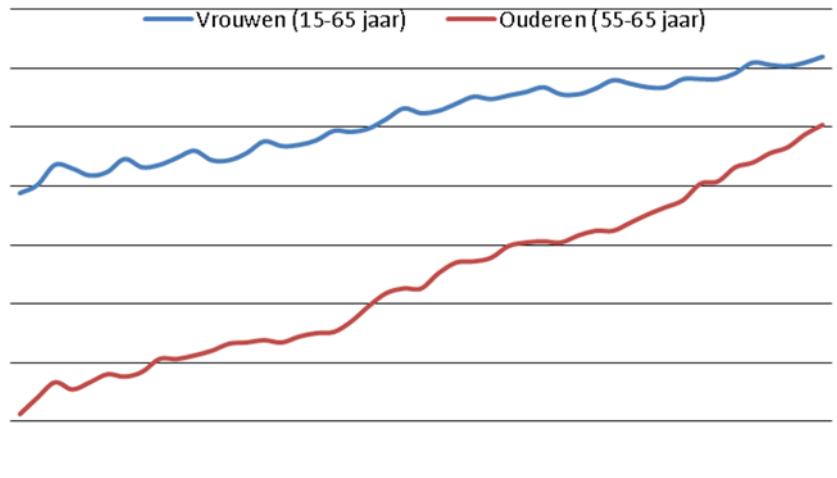
Bron: Persbericht CBS, «Potentiële beroepsbevolking blijft straks op peil dankzij 65-plussers», 13 december 2012

In hoeverre de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking doorwerkt in de *feitelijke* beroepsbevolking, is afhankelijk van ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie. In de afgelopen tien jaar heeft deze zich gunstig ontwikkeld: de bruto participatie is gestegen van 67,5 procent in 2003 naar 72,1 procent in 2013². Vooral onder vrouwen en ouderen was er een sterke stijging van de participatie zichtbaar (zie figuur 2).

¹ Van Duin, C., Stoeldraaijer, L., 2012. Bevolkingsprognose 2012–2060: langer leven, langer werken. CBS, Den Haag/Heerlen.

² CBS, Statline.

Figuur 2. Ontwikkeling bruto arbeidsparticipatie 2002–2013



Bron: CBS, Statline

Op basis van de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van de afgelopen tien jaar, heeft ABN AMRO drie scenario's geschetst voor de kwantitatieve ontwikkeling van de feitelijke beroepsbevolking. Tot 2020 zou er in het meest pessimistische scenario sprake zijn van een daling van 0,5%, terwijl in een neutraal en optimistisch scenario de feitelijke beroepsbevolking zou groeien met ongeveer 1% en 2,5%.

Hoewel de prognose van ABN AMRO met onzekerheid is omgeven, is het wel veilig om te stellen dat de krimp van de beroepsbevolking op de middellange termijn uit zal blijven, in tegenstelling tot eerdere berichten. Dat is goed nieuws voor onze economie en overheidsfinanciën, waar ik hieronder op terug zal komen.

Niet rekenen op structurele tekorten op de arbeidsmarkt

ABN AMRO spreekt in haar rapport van een kans op structurele krapte op de arbeidsmarkt door toedoen van een krimpende beroepsbevolking. Het concept «structurele krapte» gaat echter voorbij aan het vermogen van de arbeidsmarkt om zich aan te passen aan veranderingen in het arbeidsaanbod. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt reageren immers op veranderende situaties. Werknemers die zich aanbieden op de arbeidsmarkt en werkgevers die nieuw personeel willen aannemen overwegen hoe ze in kunnen spelen op de nieuwe situatie. De arbeidsmarkt past zich aan, waardoor er een nieuw evenwicht ontstaat. Een dalende beroepsbevolking leidt dus niet zonder meer tot een structureel krappe arbeidsmarkt.

Aanpassingen op de arbeidsmarkt kunnen, volgens het Centraal Planbureau (CPB), op een aantal manieren plaatsvinden³. Allereerst kunnen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zich aanpassen door aanpassingen in het loon of in de arbeidsvoorwaarden. Bij schaarste aan personeel zal er een opwaartse druk op de lonen ontstaan. Dit moedigt mensen aan om meer of langer te gaan werken en leidt er tegelijkertijd toe dat de vraag naar arbeid wat afneemt. Daarnaast lukt het duurder worden van arbeid sociale innovatie en investeringen in arbeidsbesparende technologieën uit. Deze verschillende mechanismes op de

³ CPB (2013), Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt, CPB Notitie, 31 mei 2013

arbeidsmarkt zorgen ervoor dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zich aanpassen.

Vanwege het bestaan van deze aanpassingsmechanismes op de arbeidsmarkt is het een misverstand om te denken dat het aantal banen op de arbeidsmarkt constant is. Economen duiden dit aan als de *lump of labour fallacy*, vrij vertaald de constante banenillusie. Verschillende ervaringen in het verleden onderstrepen dit. Zo is bijvoorbeeld sinds de jaren '70 van de vorige eeuw de bruto arbeidsparticipatie van vrouwen gestegen van 34,9% in 1970 tot bijna 65% in 2012. Deze forse stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen heeft niet geleid tot een toename van de werkloosheid onder mannen. Net zoals een toename in de arbeidsparticipatie van ouderen niet heeft geleid tot een toename van de werkloosheid onder andere leeftijdsgroepen.

Aanpassingen op de arbeidsmarkt zijn overigens niet per definitie eenvoudig, of pijnloos. Het is daarom van belang om in te blijven zetten op duurzame inzetbaarheid van werknemers en een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Daarmee wordt het aanpassingsproces bevorderd. Ook is het van belang om de gevolgen van de veranderende arbeidsmarkt op de inkomensverdeling in de gaten te houden.

Het belang van een hoge arbeidsparticipatie

Een hoge arbeidsparticipatie is om meerdere redenen van belang. Ten eerste is het een manier om het welvaartsniveau te verhogen. De spectaculaire groei die de Nederlandse economie sinds de jaren '50 heeft doorgemaakt is, naast een toegenomen arbeidsproductiviteit, mede te danken geweest aan een groei van de arbeidsparticipatie. Een gunstige ontwikkeling van de economie maakt het vervolgens eenvoudiger om een evenwichtige inkomensverdeling te realiseren.

Naast een positief effect op de welvaart, is een stijging van de arbeidsparticipatie ook goed voor de overheidsfinanciën. Als mensen (meer) gaan werken, nemen de uitkeringslasten af en nemen de belastingopbrengsten toe. Die inkomsten zijn nodig om de kosten van de vergrijzing, die de houdbaarheid van onze collectieve voorzieningen onder druk zet, op te vangen. Participatie heeft ten slotte ook positieve effecten op het individu. Werk biedt mensen de mogelijkheid tot zelfontplooiing en een sociaal netwerk, en draagt tevens bij aan een betere gezondheid en maatschappelijke participatie.

Het beleid dat de achtereenvolgende kabinetten hebben gevoerd om de arbeidsparticipatie te bevorderen heeft haar vruchten afgeworpen. Bij vrouwen hebben, naast een verschuivende sociale norm, verschillende beleidsmaatregelen bijgedragen aan een verhoging van de arbeidsparticipatie en -duur. Zo is sinds 2005 extra geïnvesteerd in kinderopvang en is de inkomensafhankelijke combinatiekorting de laatste jaren geïntensiveerd. Ook de huidige hervorming van de kindregelingen kan een positieve bijdrage leveren aan de prikkel om te werken.

Ook de arbeidsparticipatie van ouderen is de afgelopen jaren verder toegenomen. Voor het zevende opeenvolgende jaar is de gemiddelde uittredleeftijd van 55-plussers gestegen, tot 63,9 jaar in 2013. Voor een belangrijk deel hangt deze gunstige ontwikkeling samen met succesvol beleid uit het verleden om ouderen aan te moedigen langer actief te zijn op de arbeidsmarkt. Het aanpassen van de fiscale behandeling van VUT-, prepensioen- en levensloopregelingen heeft het financieel aantrekkelijker gemaakt voor ouderen om aan de slag te blijven op de arbeidsmarkt. Daarnaast hebben hervormingen in de sociale zekerheid, waaronder

WAO, WIA en WW, ons stelsel van sociale zekerheid activerender gemaakt.

Tot slot

Een hoge arbeidsparticipatie heeft ons veel opgeleverd. Daarom gaat dit kabinet door op de ingeslagen weg om werken lonender te maken. Daarnaast moet de inzet op duurzame inzetbaarheid ervoor zorgen dat mensen langer en breder inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher