

Krimpende arbeidsmarkt: nieuw perspectief, oude problemen

Paul de Beer

Paul de Beer is Henri Polak-hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Tevens is hij verbonden aan De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen) en het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS).

Correspondentiegegevens:

Prof. dr. P.T. de Beer
Universiteit van Amsterdam
Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS)
Plantage Muidergracht 12
1018 TV Amsterdam
p.t.debeer@uva.nl

Samenvatting

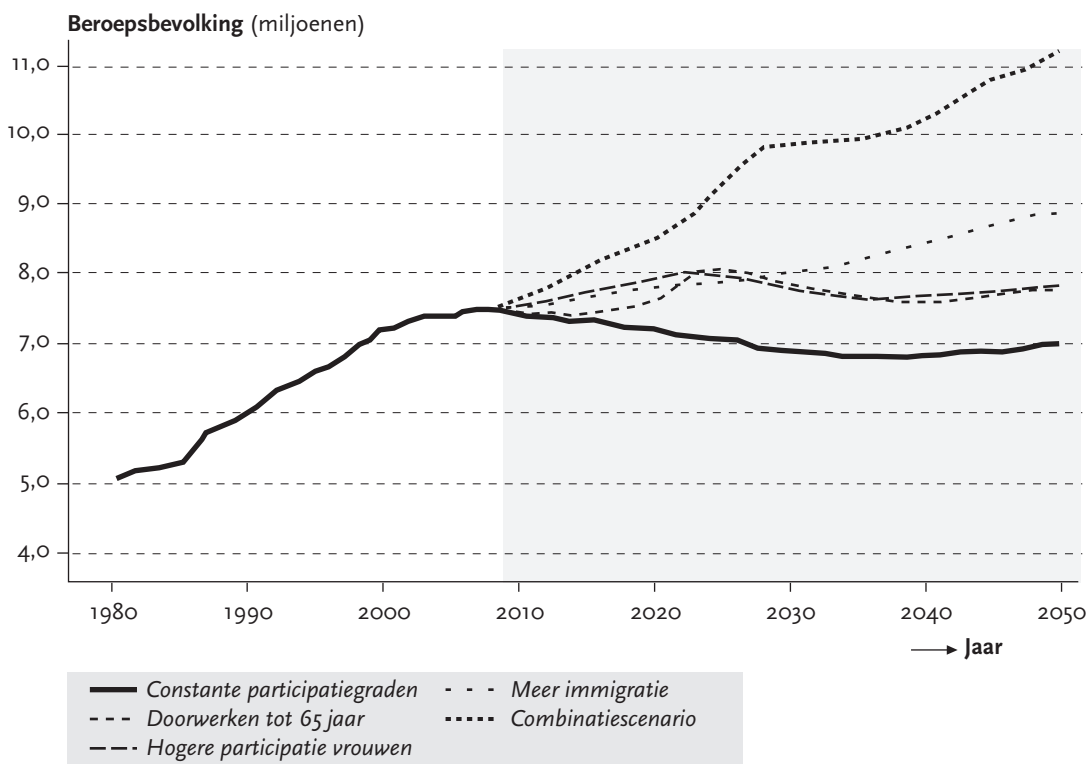
Krimp van de beroepsbevolking roept zowel hoopvolle als pessimistische verwachtingen op. Hoopvol, omdat werkloosheid tot het verleden zou behoren, pessimistisch omdat een tekort aan arbeidskrachten onze welvaart in gevaar zou brengen. Dit artikel laat zien dat beide verwachtingen ten onrechte uitgaan van een statische benadering van de arbeidsmarkt en onvoldoende oog hebben voor de onderliggende dynamiek. Doordat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zich aan elkaar aanpassen, zal de arbeidsmarkt er in de toekomst niet geheel anders uitzien dan in het heden. Daar komt bij dat de sterkste vergrijzing van de beroepsbevolking inmiddels voorbij is en dat de leeftijdsopbouw in de komende vijftien tot twintig jaar weinig zal veranderen. De problemen van een krimpende arbeidsmarkt zullen daardoor veel overeenkomsten vertonen met die van de groeiende arbeidsmarkt van de voorgaande decennia.

1 Inleiding

Ogenschijnlijk is het een ongekende weelde. Nadat het overheidsbeleid decennialang in het teken stond van bestrijding van de werkloosheid, staan we nu aan de vooravond van een periode van structurele

schaarste aan arbeidskrachten. Voor het eerst sinds de jaren zestig is volledige werkgelegenheid weer binnen handbereik en lijkt hoge werkloosheid definitief tot het verleden te behoren. Toch zetten momenteel de zorgelijke geluiden over de gevolgen van de krimp van de beroepsbevolking de toon. Want dreigt er niet een structureel tekort aan arbeidskrachten te ontstaan, waardoor de welvaarts groei stopt en de betaalbaarheid van de sociale voorzieningen in gevaar komt? Illustratief hiervoor is het rapport *Naar een toekomst die werkt* van de Commissie-Bakker, die het kabinet adviseerde over verhoging van de arbeidsparticipatie. De Commissie opent haar rapport met: 'Nederland staat voor een grote uitdaging op de arbeidsmarkt: een structureel tekort aan menskracht. (...) Actie is nodig. We realiseren ons nog te weinig dat we in de komende jaren alle handen nodig hebben. Nodig om de publieke dienstverlening op peil te houden en om collectieve voorzieningen betaalbaar te houden. (...) Het besef van urgentie is nog niet goed doorgedrongen tot politici in Den Haag, tot werkgevers en werknemers op de werkvloer en tot uitvoeringsorganisaties' (2008, 18).

In dit artikel betoog ik dat er noch voor de optimistische geluiden, noch voor de pessimistische



Figuur 1. Scenario's beroepsbevolking tot 2050 (bron: CBS (Statline: EBB en bevolkingsprognose); berekeningen PdB)

voldoende grond is. Beide zijn gebaseerd op een te statische benadering van de arbeidsmarkt die onvoldoende oog heeft voor de bestaande aanpassingsmechanismen en onderliggende dynamiek. Ik concludeer dat de gevolgen van krimp van de beroepsbevolking voor de arbeidsmarkt waarschijnlijk beperkt zullen zijn, zowel in positieve als in negatieve zin. Het verschijnsel van een stagnerende of krimpende beroepsbevolking mag dan nieuw zijn, de problemen waarmee het gepaard gaat zijn ruwweg dezelfde als in de achterliggende periode.

2 Enkele scenario's voor de beroepsbevolking tot 2050

Om een indruk te krijgen van de kwantitatieve gevolgen van de krimp van de (beroeps)bevolking voor de arbeidsmarkt, schets ik in deze paragraaf enkele toekomstscenario's voor de beroepsbevolking tot het jaar 2050.¹ Als uitgangspunt dient steeds de meest recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Figuur 1 schetst de ontwikkeling van de omvang van de beroepsbevolking in de verschillende scenario's in de periode 1980-2050.

Een logisch startpunt voor deze vooruitberekeningen is de veronderstelling dat de leeftijds- en geslachtsspecifieke participatiegraden niet zullen veranderen.² Hoewel de bevolking van 15-64 jaar (de potentiële beroepsbevolking) nog tot 2011 toeneemt, begint de beroepsbevolking in dit basisscenario al dit jaar, in 2008, te krimpen. De verklaring hiervoor is dat door de vergrijzing het aandeel van de oudere leeftijdscategorieën, die de laagste participatiegraad hebben, groeit, hetgeen de gemiddelde participatiegraad drukt. In dertig jaar tijd zal de beroepsbevolking met 700.000 personen, oftewel 9,3%, teruglopen, om daarna weer licht te gaan groeien.

Deze afname van de beroepsbevolking wordt algemeen als problematisch beschouwd. Zo stelt de Commissie-Bakker: 'De huidige situatie met grote aantallen vacatures is geen conjunctureel fenomeen, maar is een structureel probleem. (...) Die werkelijkheid heeft immense gevolgen voor bedrijven en voor de publieke dienstverlening' (Commissie-Bakker 2008, 22). Op de vraag of een krimpende beroepsbevolking werkelijk zoveel problemen veroorzaakt, ga ik later in. Ik wil eerst enkele mogelijkheden ver-

kennen om deze krimp te beperken door de arbeidsdeelname van bepaalde groepen te stimuleren. Ik veronderstel steeds dat vanaf 2009 de alternatieve route wordt gevolgd.

Een voor de hand liggende optie is langer doorwerken. Doordat de arbeidsdeelname onder ouderen laag is, valt daar relatief veel winst behalen. Stel dat vanaf 2009 iedereen van 50 jaar en jonger doorwerkt tot zijn of haar 65ste. Dat betekent dat in vijftien jaar tijd de effectieve uittredingsleeftijd wordt verhoogd naar 65 jaar. Aanvankelijk krimpt de beroepsbevolking in dit scenario eveneens, maar vanaf 2015 begint deze weer te groeien om in 2024 haar grootste omvang te bereiken. De beroepsbevolking telt dan een kleine 600.000 personen (8%) meer dan nu het geval is. Uiteindelijk krijgt ook in dit scenario de krimp van de bevolking van 15-64 jaar de overhand en neemt de beroepsbevolking in vijftien jaar tijd weer met bijna een half miljoen af. Niettemin blijft ze wel iets groter dan momenteel.

Veronderstellen we dat op termijn de effectieve uittredingsleeftijd nog verder omhoog gaat, bijvoorbeeld naar 67 jaar zoals de Commissie-Bakker voorstelt, dan kan de beroepsbevolking nog met een kleine 400.000 personen (0,5%) verder groeien. Maar ook daar komt uiteindelijk een einde aan, waarna de beroepsbevolking alsnog gaat krimpen.

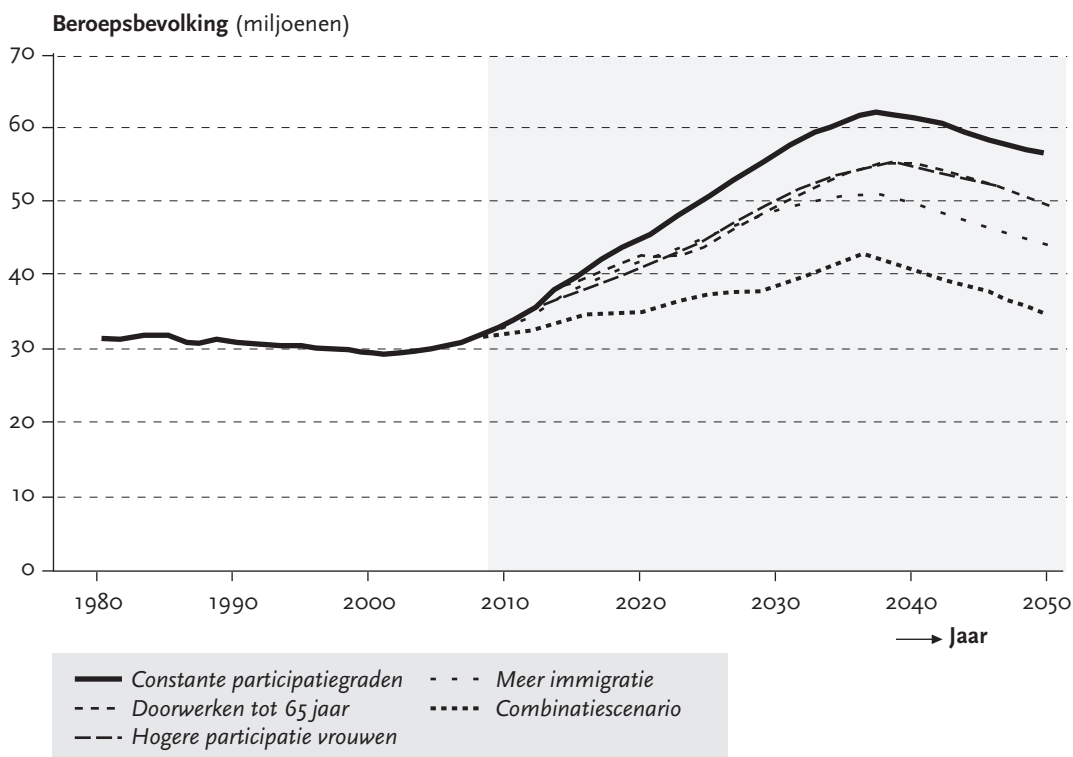
In het derde scenario veronderstel ik dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in vijftien jaar tijd naar hetzelfde niveau groeit als dat van mannen. Dit levert na vijftien jaar een maximale winst op van 650.000 personen, maar ook in dit geval zal de beroepsbevolking daarna weer afnemen. Per saldo lijkt de uitkomst van dit scenario veel op het scenario langer doorwerken. Hierbij past wel de kanttekening dat een ruime meerderheid van de vrouwen een deeltijdbaan heeft. Als dit niet verandert, zal de toename van het arbeidsvolume in voltijdsequivalenten in dit scenario ruwweg half zo groot zijn als in het vorige scenario.

In het vierde scenario is het extra arbeidsaanbod afkomstig van immigranten. Ik veronderstel dat jaarlijks 50.000 jonge mannen en vrouwen van 20 jaar extra naar ons land komen en direct aan de slag gaan.³ Deze instroom van arbeidskrachten is voldoende om de krimp van de aanwezige bevolking te compenseren, waardoor de beroepsbevolking blijft groeien: in vijftien jaar tijd met zo'n 400.000 personen en in dertig jaar met 900.000 personen. Na

dertig jaar is de totale bevolking dan wel zo'n anderhalf miljoen personen groter dan zij anders zou zijn geweest, nog afgezien van eventuele niet-werkende partners en kinderen die extra arbeidsmigratie met zich meebrengt. Na veertig jaar stopt overigens de bijdrage van de immigratie aan de toename van de beroepsbevolking, doordat de eerste groep immigranten dan met pensioen gaat en de instroom aan nieuwe immigranten gelijk wordt aan de uitstroom van oude migranten uit de beroepsbevolking.

Het laatste scenario betreft een combinatie van de vorige drie scenario's. Dat wil zeggen dat in dit scenario in vijftien jaar tijd iedereen doorwerkt tot 65 jaar, de arbeidsdeelname van vrouwen stijgt naar het niveau van dat van mannen en jaarlijks 50.000 arbeidsmigranten het land binnenkomen. Dat deze combinatie in de praktijk gerealiseerd zal worden, is uiterst onwaarschijnlijk, maar ze geeft wel een beeld van de absolute bovengrens van de omvang van de beroepsbevolking in de komende decennia. In dit scenario zal de beroepsbevolking de komende vijftien jaar met liefst twee miljoen personen (29%) groeien. Hoewel de groei daarna vertraagt, komen er niettemin tot 2050 nog eens anderhalf miljoen personen bij.

Een van de belangrijkste redenen waarom een stagnerende of krimpende beroepsbevolking als probleem wordt gezien, is dat tezelfdertijd de bevolking van 65 jaar en ouder, die voor het overgrote deel niet meer werkt, een AOW-uitkering ontvangt en een relatief groot beroep doet op zorgvoorzieningen, sterk groeit. Daardoor verandert de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden dramatisch in de komende decennia (vergelijk CPB 2006). Figuur 2 laat de ontwikkeling van deze verhouding zien voor elk van de besproken scenario's. Wat onmiddellijk opvalt is, dat in alle scenario's het aantal 65-plussers per 100 werkenden fors toeneemt. In het basisscenario verdubbelt dit aantal de komende dertig jaar van 32 naar 63. In de scenario's 'langer doorwerken' en 'hogere participatie van vrouwen' loopt de verhouding nog altijd op naar 56 65-plussers per 100 werkenden en in het migratiescenario naar 51 à 52. Zelfs in het – zeer onwaarschijnlijke – combinatiescenario loopt het relatieve aantal 65-plussers nog met ruim een derde op tot 43 per 100 werkenden. Kortom, dat de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal werkenden de komende decennia sterk naar



Figuur 2. Aantal 65-plussers per 100 werkenden (bron: CBS (Statline: EBB en bevolkingsprognose); berekeningen PdB)

de eerste groep zal overhellen is simpelweg onvermijdelijk, wat voor beleid er ook wordt gevoerd.⁴

3 Gevolgen van een stagnerende beroepsbevolking

Zoals gezegd roept een stagnerende of krimpende beroepsbevolking zowel hoopvolle verwachtingen op – nooit meer werkloosheid! – als zorgen over structurele tekorten aan arbeidskrachten en de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. In deze paragraaf bespreek ik een aantal, veelgehoorde verwachtingen over de gevolgen van bevolkingskrimp en beoordeel deze op grond van beschikbare wetenschappelijke inzichten.

Nooit meer werkloosheid?

Het lijkt zo logisch: als de beroepsbevolking, oftewel het aanbod van arbeidskrachten, niet verder groeit, terwijl de vraag naar arbeidskrachten, dat wil zeggen de werkgelegenheid plus onvervulde vacatures, wel blijft groeien, verdwijnt de werkloosheid als sneeuw voor de zon en ontstaat er structurele krapte op de

arbeidsmarkt. Zo haalt de Commissie-Bakker berekeningen aan van het Europese onderzoeksinstituut Cedefop dat er tot 2016 in Nederland 600.000 banen bij zullen komen, terwijl de beroepsbevolking met slechts 225.000 zal toenemen (Commissie-Bakker 2008, 18-19). Zelfs als alle 300.000 huidige werklozen aan het werk zouden gaan, zou het nog niet mogelijk zijn alle vacatures te vervullen.

Er lijken dus gouden tijden aan te breken voor de werkende bevolking, vergelijkbaar met de jaren zestig toen de werkloosheid ook jarenlang op een verwaarloosbaar laag niveau lag. Om twee redenen is deze verwachting echter te optimistisch.

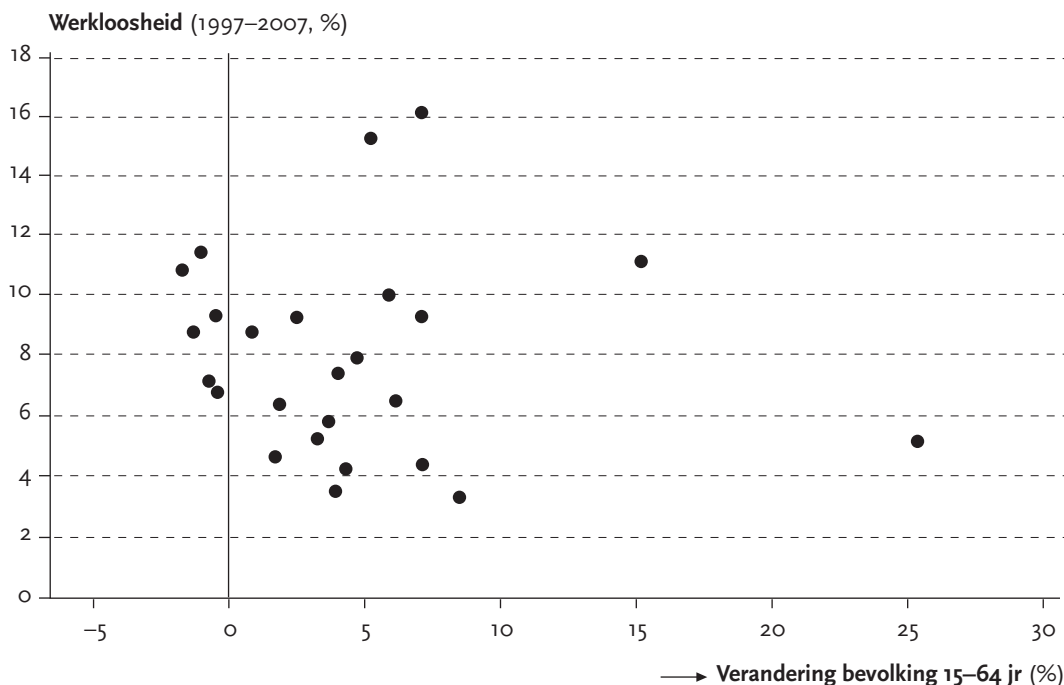
Allereerst kan er ook bij een structureel krappe arbeidsmarkt nog sprake zijn van conjuncturele schommelingen. Als de economie de komende jaren in een recessie belandt, zoals gemiddeld eens in de tien jaar het geval is, dan zal de vraag naar arbeid terugvallen en kan de werkloosheid tijdelijk fors oplopen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze fluctuaties in de werkloosheid zich in de toekomst niet meer zullen voordoen.

Belangrijker is echter dat de verwachting van een *structureel* lagere werkloosheid er ten onrechte van uitgaat dat de vraag naar en het aanbod van arbeid zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Als de vraag blijft groeien terwijl het aanbod niet groeit, zou het tekort aan arbeidskrachten steeds groter worden. In werkelijkheid zal de vraag naar arbeid zich echter aanpassen aan het beschikbare aanbod, terwijl het aanbod mogelijk extra zal groeien (door een hogere arbeidsparticipatie) als de krappe arbeidsmarkt tot hogere lonen leidt. In moderne economische theorieën over het structurele werkloosheidsniveau speelt de groei van de beroepsbevolking geen rol (zie bijvoorbeeld het standaardwerk van Layard, Nickell en Jackman 1991). Het werkloosheidspeil wordt in deze theorieën primair bepaald door institutionele factoren, zoals de loonflexibiliteit, de hoogte van het minimumloon, de macht van vakbonden en de mate van (de)centralisatie van loononderhandelingen. Wie zich door deze theorieën niet laat overtuigen, kan ook een blik op de cijfers werpen. Figuur 3 toont de relatie tussen de groei (of krimp) van de bevolking van 15-64 jaar in de periode 1997-2007 en het gemiddelde werkloosheidspeil in dezelfde periode voor 25 EU-landen (Bulgarije en Cyprus uitgezonderd).

De figuur laat zien dat er zo goed als geen samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van de beroepsbevolking en het werkloosheidspeil. Opmerkelijk is dat de zes landen die de afgelopen tien jaar al ervaring hebben opgedaan met een krimpende potentiële beroepsbevolking (Duitsland, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije en Roemenië), alle een relatief hoge werkloosheid hebben. Een vergelijking met Duitsland is voor Nederland het meest verhelderend. Tussen 1997 en 2007 kromp de Duitse bevolking van 15-64 jaar met ruim driekwart miljoen personen, oftewel 1,4%. Ondanks dat bleef de werkloosheid per saldo vrijwel gelijk en bedroeg in 2007 nog ruim 8% van de beroepsbevolking. In dezelfde periode groeide de Nederlandse bevolking van 15-64 jaar nog met 400.000 personen (+3,9%) en daalde de werkloosheid naar 3% van de beroepsbevolking. Als een krimpende beroepsbevolking automatisch tot minder werklozen zou leiden, zou Duitsland al lang een van de laagste werkloosheidsniveaus van Europa hebben gehad.

Structurele tekorten aan personeel?

De keerzijde van blijvende krapte op de arbeidsmarkt lijkt te zijn dat er structurele tekorten aan personeel



Figuur 3. Bevolkingsgroei en werkloosheidspeil, 1997-2007 (bron: OECD (OECD.Stat); berekeningen PdB)

ontstaan. Als de vraag naar arbeid het aanbod overtreft, zullen veel vacatures langdurig onvervuld blijven. Vooral sectoren met veel ouderen die de komende jaren de arbeidsmarkt verlaten, staan grote problemen te wachten om in hun personeelsbehoefte te voorzien. Het onderwijs vormt hiervan het meest sprekende voorbeeld. Hier is 34% van de werkenden ouder dan 50 jaar en 17% zelfs ouder dan 55 jaar. De komende vijftien jaar zal het onderwijs dus meer dan een derde van zijn personeel moeten vervangen. Bij de overheid, het openbaar vervoer en de nutsbedrijven is dit aandeel niet veel kleiner. Ook sectoren waar de vraag naar arbeid relatief sterk groeit, zoals de zorg, staan voor een forse opgave.

Inderdaad zal de overgang van een groeiende naar een stabiele of zelfs krimpende beroepsbevolking de nodige knelpunten en fricties opleveren. Opnieuw lijkt dit echter eerder tijdelijke dan structurele problemen op te leveren, al kan die lastige overgangperiode wel vijf tot tien jaar duren. Als bedrijven moeite hebben om in hun personeelsbehoefte te voorzien, zullen zij andere strategieën kiezen. Bedrijven die sterk op de export zijn gericht kunnen (een deel van) hun productie naar andere landen verplaatsen (*offshoring*) waar nog voldoende aanbod aan geschikt personeel is. Een andere optie is om arbeidskrachten uit het buitenland aan te trekken. Omdat de bevolkingskrimp niet beperkt blijft tot Nederland, maar zich in vrijwel geheel Europa voordoet, zullen bedrijven zich dan wel buiten Europa moeten oriënteren.

Veel bedrijven, zowel in de industrie als in de zakelijke dienstverlening, zullen trachten hun personeelsbehoefte te verminderen door automatisering en robotisering. Dit is een proces dat al decennialang gaande is, maar de krimp van de beroepsbevolking zou dit kunnen versnellen. Het lastigst zullen die bedrijven en instellingen het hebben die plaatsgebonden dienstverlening bieden die moeilijk te automatiseren is. Denk aan onderwijs, zorg, schoonmaakwerk, horeca en vervoer. Om een voldoende deel van het beschikbare arbeidsaanbod aan zich te kunnen binden, zullen zij moeten zorgen dat zij voor potentiële werknemers voldoende aantrekkelijk zijn in vergelijking tot andere sectoren. Het lijkt dan onvermijdelijk dat de beloning (of andere arbeidsvoorwaarden) in deze sectoren verbetert ten opzichte van andere sectoren. Omdat het grotendeels om bedrijven en instellingen gaat die alleen op de binnen-

landse markt opereren en niet of nauwelijks concurrentie ondervinden van buitenlandse bedrijven, kunnen zij in beginsel ook de hogere lonen afwentelen op de consumenten in de vorm van hogere prijzen. Als gevolg hiervan zal de consument casu quo burger hetzij een groter deel van zijn/haar budget aan deze diensten moeten gaan besteden, hetzij de samenstelling van het consumptiepakket moeten veranderen. Voor zover het gaat om collectief gefinancierde diensten zal daarvoor een belastingverhoging noodzakelijk zijn of zal op andere collectieve voorzieningen moeten worden bezuinigd.

Overigens moet de opgave waarvoor deze sectoren staan, ook niet worden overdreven. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2007a, 128) wekte onnodig onrust met de stelling dat 'op lange termijn bij ongewijzigd beleid alle schoolverlaters in de zorg moeten gaan werken'. Nader analyse van de cijfers waarop de WRR zich baseerde leert echter dat van de circa 150.000 schoolverlaters niet meer dan 30.000 voor een baan in de zorg hoeven te kiezen om in de personeelsbehoefte te voorzien. Dat is nog iets minder dan de gemiddelde groei van het aantal werkenden in de zorg in de afgelopen tien jaar (zie De Beer 2008).

Verschuift het machtsevenwicht?

De laatste jaren is er veel aandacht voor het oprukkende aandeelhouderskapitalisme en de machtsverschuiving van arbeid naar kapitaal. Doordat het (financiële) kapitaal zich onbelemmerd over de gehele aardbol kan bewegen, terwijl arbeidskrachten nog steeds in sterke mate plaatsgebonden zijn, kan het kapitaal steeds meer zijn wil opleggen aan de factor arbeid. Door agressieve beleggingsstrategieën van *hedge funds* en *private equity funds* worden de *captains of industry* gedwongen zich te richten op een zo hoog mogelijk kortetermijnrendement. Dit gaat vaak gepaard met fusies, overnames, afslankingen en reorganisaties die ten koste (kunnen) gaan van de verworven rechten van de werknemers.

Toch is het niet onwaarschijnlijk dat als gevolg van de bevolkingskrimp het machtsevenwicht het komende decennium weer naar de kant van de factor arbeid zal verschuiven. Immers, bevolkingskrimp betekent dat de factor arbeid schaarser wordt, terwijl door de globalisering en de opkomst van nieuwe economische reuzen als India en China het wereldwijde aanbod van kapitaal juist groter wordt. Doordat

het mondiale aanbod van (hoogopgeleide) arbeid minder sterk zal groeien, zou de verandering in de aanbodverhouding van arbeid en kapitaal logischerwijze de machtspositie van de factor arbeid moeten versterken. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product, dat de afgelopen decennia geleidelijk is teruggelopen, weer gaat toenemen. Anders gezegd: er ontstaat meer ruimte voor loonstijgingen.

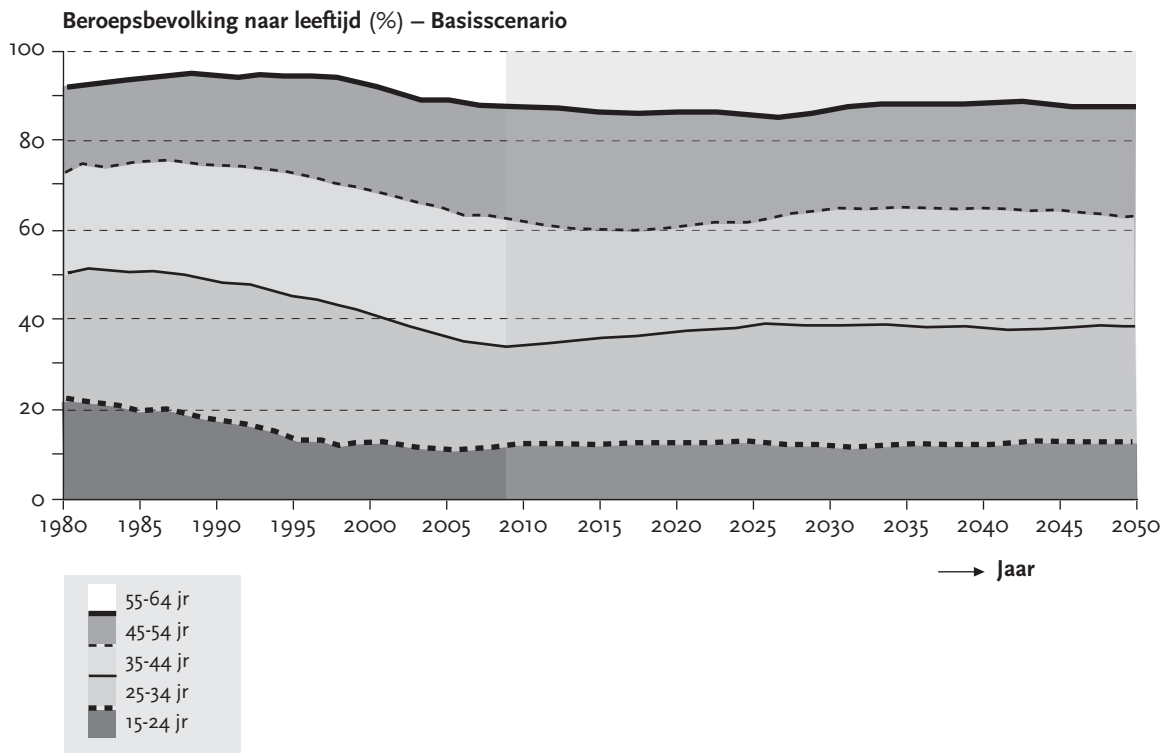
Wel zal het profijt hiervan waarschijnlijk ongelijk verdeeld zijn over de beroepsbevolking. Arbeidskrachten die relatief schaars zijn en die niet eenvoudig te vervangen zijn door kapitaalgoederen (machines en computers) zullen hiervan profiteren. Daarbij gaat het vooral om hoogopgeleiden. Laagopgeleide arbeidskrachten, die concurrentie ondervinden van goedkope arbeidskrachten in opkomende economieën, zullen naar verwachting veel minder profijt trekken. Voor zover het gaat om eenvoudig dienstverlenend werk met een plaatsgebonden karakter dat weinig concurrentie ondervindt uit het buitenland, zoals schoonmaakwerk en werk in de horeca, detailhandel en het vervoer, zouden echter ook laagopge-

leide werknemers kunnen profiteren van hun (relatieve) schaarste. De demografische ontwikkeling biedt dus mogelijkwijze ook aan de vakbeweging kansen om het initiatief weer meer naar zich toe te trekken.

Een verstarrende arbeidsmarkt?

De voorgaande opmerkingen bij de gevolgen van bevolkingskrimp hebben alle betrekking op de omvang van de beroepsbevolking. Een stagnerende of krimpende beroepsbevolking gaat echter ook gepaard met een veranderende leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking. Als de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking stijgt, kan dit gevolgen hebben voor de flexibiliteit en dynamiek van de arbeidsmarkt. Ouderen veranderen bijvoorbeeld veel minder vaak van baan dan jongeren, zodat een groter aandeel ouderen in de beroepsbevolking de baan-baanmobiliteit remt. Minder dynamiek van werknemers zou ertoe kunnen leiden dat de arbeidsmarkt minder flexibel wordt en zich daardoor minder gemakkelijk aanpast aan veranderende omstandigheden.

Hoe reëel is dit perspectief van toenemende verstarrende van de arbeidsmarkt? Om deze vraag te



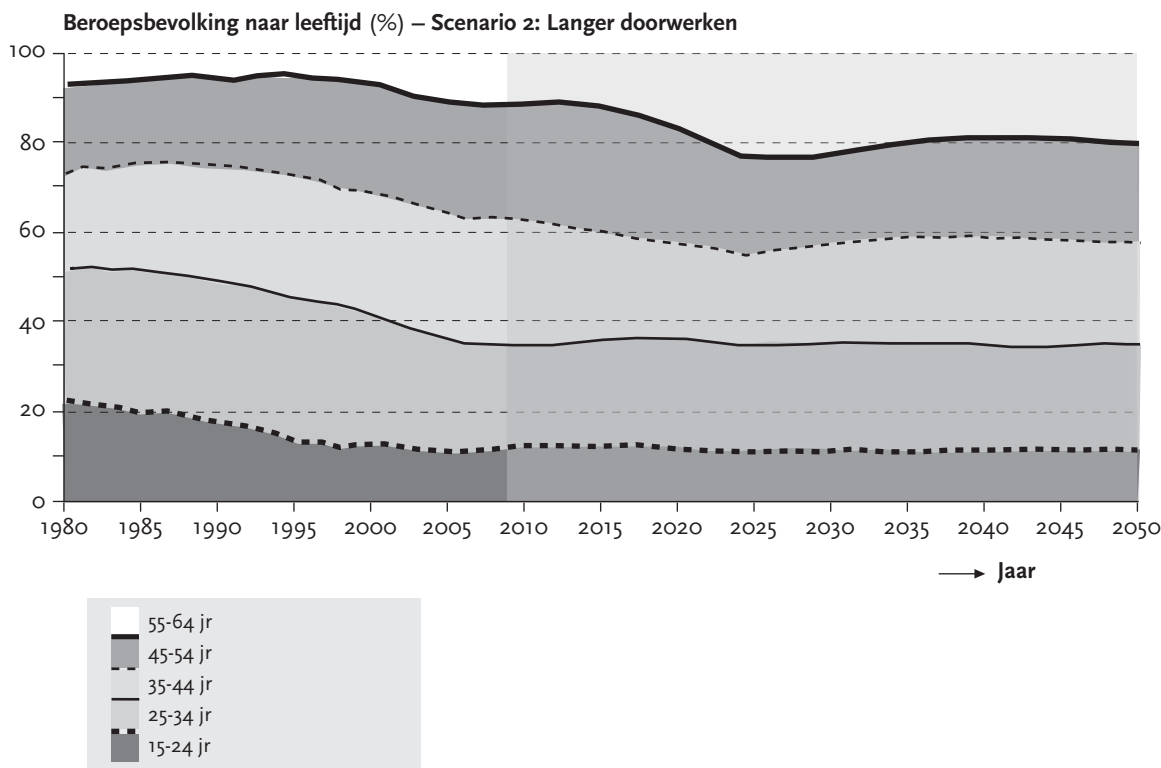
Figuur 4. Beroepsbevolking naar leeftijd, 1980-2050, basisscenario (bron: CBS (Statline: *EBB en bevolkingsprognose*); berekeningen PdB)

beantwoorden moeten we nagaan hoe sterk de beroepsbevolking de komende decennia zal vergrijzen. Figuur 4 toont de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking tot 2050 in het basisscenario, waarin de participatiegraden gelijk blijven. Enigszins verrassend laat deze figuur zien, dat er op langere termijn van een verdere vergrijzing van de beroepsbevolking geen sprake is. De komende tien jaar neemt het aandeel 45-plussers in de beroepsbevolking weliswaar met drie procentpunten toe tot 40%, maar daarna loopt dit aandeel weer geleidelijk terug tot onder het huidige aandeel. De verklaring hiervoor is dat de babyboomers (geboren tussen 1946 en 1955) nu tussen de 53 en 62 jaar oud zijn en de komende tien tot twaalf jaar de beroepsbevolking zullen verlaten.

Uit figuur 4 blijkt duidelijk dat we de sterkste vergrijzing van de beroepsbevolking inmiddels al achter de rug hebben: tussen 1985 en 2007 groeide het aandeel 45-plussers met liefst twaalf procentpunten. Bovendien ging die vergrijzing samen met een sterke ontgroening: het aandeel van de beroepsbevolking onder de 35 jaar kromp van 51 naar 35%. Aan deze ontgroening is nu echter een eind gekomen: de

komende twintig jaar zal het aandeel van de jongeren weer met zo'n vier procentpunt groeien. Terwijl de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking tussen 1985 en 2007 steeg van 36 naar 40 jaar, zal deze de komende 25 jaar weer met een half jaar dalen. Kortom, op grond van de veranderingen in de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking is er geen reden te verwachten dat de arbeidsmobiliteit zal afnemen en de arbeidsmarkt steeds starder zal worden.

Dit perspectief verandert enigszins als ouderen steeds langer zullen doorwerken. Dan neemt vanzelfsprekend ook het aandeel ouderen in de beroepsbevolking toe. Figuur 5 schetst de leeftijdsopbouw tot 2050 in het tweede scenario, waarin iedereen van 50 jaar en jonger tot 65-jarige leeftijd doorwerkt. In dit geval verdubbelt het aandeel 55-plussers in de beroepsbevolking in de komende twintig jaar en groeit het aandeel 45-plussers van 37 naar 45%. Niettemin blijft ook in dit scenario het aandeel jongeren onder 35 jaar de komende decennia vrijwel gelijk. De gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking stijgt in dit geval de komende twintig jaar met ongeveer twee jaar. Als de huidige mobiliteitspatronen niet



Figuur 5. Beroepsbevolking naar leeftijd, 1980-2050, scenario 2: langer doorwerken (bron: CBS (Statline: *EBB en bevolkingsprognose*); berekeningen PdB)

veranderen, mag in dit scenario wel worden verwacht dat de dynamiek op de arbeidsmarkt (althans in relatieve zin) en de baan-baanmobiliteit zal afnemen. Het percentage van de werkenden dat jaarlijks van baan verandert zal dan naar verwachting afnemen van 6 naar 5,5%. Zou de effectieve uittredingsleeftijd uiteindelijk naar 67 jaar gaan, dan is dit effect vanzelfsprekend nog groter.

In het immigratiescenario, waarin jaarlijks 50.000 jonge arbeidsmigranten instromen, zal de beroepsbevolking juist aanzienlijk verjongen: het aandeel 35-minners groeit de komende vijftien jaar met tien procentpunten, terwijl het aandeel 45-plussers met drie procentpunten terugloopt. Uiteindelijk zal in dit scenario de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking toch weer wat toenemen doordat ook de immigranten ouder worden.

Vergeleken met de ontwikkelingen in de afgelopen twee decennia zullen de veranderingen in de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking de komende decennia echter beperkt zijn, zodat hiervan ook geen grote gevolgen voor de flexibiliteit en dynamiek kunnen worden verwacht.

Minder creatieve destructie en innovatie?

Een laatste mogelijke gevolg van stagnatie of krimp van de beroepsbevolking betreft het innovatievermogen van de economie en de daaruit volgende productiviteitsstijging. Dit is misschien wel het lastigst te beoordelen effect van de demografische ontwikkeling, doordat nog altijd niet precies duidelijk is wat de belangrijkste bronnen van innovatie en productiviteitsverhoging zijn.

Volgens Schumpeter (1943) is creatieve destructie van banen de belangrijkste motor achter innovatie en een voorwaarde voor productiviteitsverhoging. Dit houdt in dat die banen verdwijnen die gebruikmaken van verouderde productietechnieken of waarin producten en diensten worden voortgebracht die in de nadagen van de productlevenscyclus verkeren. Daarvoor in de plaats komen nieuwe banen die gebruikmaken van de modernste productietechnieken en die nieuwe producten en diensten voortbrengen. De creatie en vernietiging van banen is daarmee een belangrijke bron van welvaarts-groei.

Ogenschijnlijk leidt een stagnerende of krimpende beroepsbevolking tot minder baancreatie. Als de werkgelegenheid niet meer groeit komen er immers ook weinig nieuwe banen bij. Dit is echter

slechts tot op zekere hoogte juist. Het aantal nieuwe banen dat jaarlijks wordt gecreëerd, is namelijk vele malen groter dan de nettogroei van de werkgelegenheid. Ook in jaren van hoogconjunctuur waarin de werkgelegenheid sterk groeit, verdwijnen er honderdduizenden banen om plaats te maken voor nieuwe banen. Gemiddeld verdwijnt jaarlijks ongeveer 8% van alle banen (ruim een half miljoen) en zijn 8 tot 10% van de banen nieuw (WRR 2007b, 64).⁵ De dynamiek van de werkgelegenheid is dus veel groter dan blijkt uit de verandering in het totale aantal banen. Als de jaarlijkse groei van de werkgelegenheid terugvalt van 2 naar 0%, neemt het aantal banen dat jaarlijks wordt geschapen dus met niet meer dan een kwart tot een vijfde af. Op grond hiervan is het niet waarschijnlijk dat het creatieve vermogen ernstig vermindert door het stagneren van de groei van de beroepsbevolking.

Een ander negatief effect op het innovatievermogen en de productiviteitsstijging zou kunnen uitgaan van de vergrijzing van de beroepsbevolking. Deze gedachte is gebaseerd op de (veronder)stelling dat oudere werknemers minder creatief en productief zijn dan jongere. Een groeiend aandeel ouderen zou dan leiden tot minder creativiteit, innovatie en productiviteitsstijging. Hoewel er veel pogingen zijn gedaan om de productiviteit van oudere en jongere werknemers te vergelijken, bestaat hier tot op heden geen consensus over. De conclusie die wellicht op de meeste steun kan rekenen, is dat ouderen niet in algemene zin minder productief zijn dan jongeren, maar dat dit sterk afhangt van het soort werk en de omstandigheden. Het is evident dat de fysieke vermogens en de reactiesnelheid van ouderen minder zijn dan die van jongeren, maar daar staat tegenover dat ouderen hoger scoren op bepaalde cognitieve vermogens en sociale vaardigheden (vergelijk De Looze e.a. 2007).

Hoe dit ook zij, het is de vraag of deze kwestie van werkelijk belang is om de toekomstige productiviteitsontwikkeling te voorspellen. Hiervoor zagen we immers dat, in ieder geval in het basisscenario, de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking de komende decennia slechts in geringe mate zal veranderen. Louter op grond van de (gemiddelde) leeftijd van de werkende bevolking is er dus geen reden om te verwachten dat de productiviteitsontwikkeling zal stagneren. Als er van de vergrijzing van de bevolking al een negatief effect uitgaat op de productiviteit, dan

moet deze zich juist de afgelopen twee decennia hebben gemanifesteerd, toen de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking wel aanzienlijk steeg. Wellicht is hierin inderdaad een verklaring gelegen voor de geringe productiviteitsgroei die Nederland sinds de jaren tachtig heeft doorgemaakt. Als dit het geval is, zou de stabilisatie van de leeftijdsopbouw juist perspectieven bieden voor een versnelling van de productiviteitsstijging in de komende decennia!

Tot slot betekent krimp van de beroepsbevolking dat, in ieder geval in eerste instantie, de beschikbare kapitaalvoorraad per werkende groter wordt. Anders gezegd, de productie wordt kapitaalintensiever en dat draagt op zichzelf bij aan een hogere productiviteit. Of dit effect zich ook op langere termijn zal voordoen is echter de vraag. Zoals eerder opgemerkt zou de schaarste aan arbeidskrachten ertoe kunnen leiden dat het loonaandeel in het bruto binnenlands product stijgt. Het complementaire kapitaaltaandeel wordt dan kleiner, hetgeen betekent dat het rendement op kapitaal daalt. Dit zou investeringen kunnen ontmoedigen, waardoor de hoeveelheid kapitaal per werkende weer terugvalt naar het oude niveau.

4 Conclusie: nieuw perspectief, zelfde problemen

De krimp van de bevolking zal geen nieuwe gouden periode inluiden waarin werkloosheid definitief tot het verleden behoort en werknemers van werkgevers kunnen vragen wat zij willen. Krimp van de bevolking vormt evenmin een reden voor doemscenario's van groeiende tekorten aan personeel, stagnerende welvaart en verstarring van de arbeidsmarkt. In dit artikel heb ik betoogd dat de gevolgen van de bevolkingskrimp voor de arbeidsmarkt waarschijnlijk beperkt zullen zijn. Hiervoor zijn twee hoofdoorzaken.

De eerste is dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zich niet onafhankelijk van elkaar ontwikkelen – zoals in veel vooruitberekeningen wordt verondersteld – maar op elkaar reageren. Men hoeft niet te geloven in een perfecte werking van het marktmechanisme, om te beseffen dat de arbeidsmarkt wel degelijk een *markt* met de bijbehorende aanpassingsmechanismen is. In een overgangperiode kunnen zich zeker fricties en knelpunten voordoen, maar op de lange termijn zullen vraag en aanbod van arbeid waarschijnlijk niet verder uiteenlopen dan in het verleden het geval was. Dit betekent enerzijds dat er geen *structurele* tekorten zullen ontstaan, maar dat de groei van de vraag naar arbeid zich zal aanpassen aan het beschikbare arbeidsaanbod, en anderzijds dat de werkloosheid zal blijven fluctueren met de economische conjunctuur.

De tweede oorzaak is dat de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking zich de komende decennia niet sterk zal wijzigen, zodat deze ook weinig effect zal hebben op de dynamiek, mobiliteit en productiviteit van de beroepsbevolking. Als men bovendien oog heeft voor de grote dynamiek die achter een betrekkelijk kleine nettogroei van de werkgelegenheid schuil gaat, dan is duidelijk dat een overgang van groei naar stabilisatie of krimp niet betekent dat de totale dynamiek (baan-baanmobiliteit en creatie en destructie van banen) sterk terugloopt.

Kortom, hoe zeer een stagnerende of krimpde beroepsbevolking ook een historisch uniek verschijnsel is, de problemen waarmee ze ons zal confronteren zullen ons niettemin bekend voorkomen. Onvrijwillige werkloosheid zal ook in de toekomst een belangrijk sociaal probleem blijven en stimulering van productiviteitsgroei blijft het belangrijkste middel om onze toekomstige welvaart veilig te stellen (vergelijk De Beer 2008).

Noten

1 Deze scenario's zijn een actualisering van de berekeningen in De Beer (2006).

2 Ik maak gebruik van de participatiegraden in 2006, omdat de cijfers voor 2007 op het moment van schrijven nog niet door het CBS waren gepubliceerd.

3 Ik veronderstel dat al deze migranten tot hun 50e jaar beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt en zich daarna in hetzelfde tempo van de arbeidsmarkt terugtrekken als de reeds aanwezige beroepsbevolking.

4 Dit betekent echter niet automatisch dat de AOW en de

zorg onbetaalbaar dreigen te worden. Zo kunnen de kosten hiervan ook worden opgevangen door productiviteitsstijging. Zie hierover De Beer (2008).

5 Feitelijk is de dynamiek nog groter omdat deze cijfers zijn gebaseerd op de veronderstelling dat er in krimpde bedrijven alleen banen worden vernietigd en in groeiende bedrijven alleen banen worden gecreëerd. Het is echter heel goed denkbaar dat in een krimpde bedrijf ook nieuwe banen worden geschapen en in een groeiend bedrijf banen verdwijnen, zodat de totale banencreatie en -destructie dan nog groter is.

Literatuur

- Beer, Paul de, 2006, 'Hogere arbeidsparticipatie kan kostenstijging AOW niet voorkomen'. *Economisch Statistische Berichten*, 91: 276-279.
- Beer, Paul de, 2008, 'Grotere participatie is geen panacee'. *Socialisme & Democratie*, 65: 36-45.
- Centraal Planbureau (CPB), 2006, *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*. Bijzondere publicatie 61, Den Haag: CPB.
- Commissie Bakker, 2008, *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*, Den Haag.
- Layard, R.L., S. Nickell en R. Jackman, 1991, *Unemployment*, Oxford: Oxford University Press.
- Looze, Michiel P. de, Peter R.A. Oeij, Merle M. Blok en Liesbeth Groenesteijn, 2007, 'Zijn ouderen minder productief?'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*. 23: 240-249.
- Schumpeter, J.A., 1943, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Unwin University Books.
- WRR, 2007a, *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Rapporten aan de Regering 76, Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- WRR, 2007b, *Investeren in werkzekerheid*. Rapporten aan de Regering 77, Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.