

Tilburg University

De maatschappelijke kosten van non-participatie in het arbeidsproces

Bastianen, R. D.; den Butter, F.A.G. A.G.; van Ours, J.C.

Publication date:
1991

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Bastianen, R. D., den Butter, F. A. G. A. G., & van Ours, J. C. (1991). *De maatschappelijke kosten van non-participatie in het arbeidsproces*. (Onderzoek en perspectief; No. 14). Ministerie van WVC.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Ministerie van
Welzijn,
Volksgezondheid en
Cultuur

Directoraat-
Generaal
Welzijn

Directie
Algemeen
Sociaal Beleid

De maatschappelijke kosten van non-participatie in het arbeidsproces

Onderzoek en Perspectief 14

Een samenvatting van het
rapport 'De maatschappelijke
kosten van non-participatie
in het arbeidsproces'.
Dit onderzoek is in opdracht
van het ministerie van WVC uitgevoerd
door R.D. Bastianen, F.A.G. den Butter
en J.C. van Ours van de
Vrije Universiteit Amsterdam

Rijswijk,
oktober 1991

Inhoudsopgave

Ten geleide 3

1.	Inleiding	5
	1.1 Achtergrond en probleemstelling	5
2.	Afbakening en begripsomschrijving	10
	2.1 Inleiding	10
	2.2 Maatschappelijke kosten	10
	2.3 Geen betaalde arbeid en deeltijdarbeid	12
	2.4 Veronderstellingen	14
3.	Een onderbroken arbeidsleven	16
	3.1 Inleiding	16
	3.2 Berekeningsmethode	16
4.	Samenvatting en conclusies	21
	Literatuur	26

Ten geleide

De resultaten van dit onderzoek verschijnen op het moment dat het participatievraagstuk in het centrum van het sociaal-economisch beleidsdebat staat.

Een mijlpaal in dit debat was het WRR-rapport 'Een werkend perspectief' dat eind 1990 verscheen. In die studie wordt door de WRR op indringende wijze de noodzaak geschetst van een beleid gericht op een verhoging van de arbeidsparticipatie in ons land. Daarbij gaat het zowel om een puur economische argumentatie, als om Sociaal-culturele en demografische factoren.

Het besef van de noodzaak van een vergroting van de arbeidsparticipatie en een (re)integratiebeleid van inactieven vinden we overigens ook al terug in de grondslagen van het sociale vernieuwingsbeleid zoals verwoord in het regeerakkoord en de nota sociale vernieuwing 'Opdracht en handreiking'.

Belangrijk kenmerk van de actuele discussie is de brede context waarin het participatievraagstuk wordt geplaatst. De aandacht is de afgelopen jaren gaandeweg verschoven van werkloosheidsbestrijding naar een bredere doelstelling: vergroting van de arbeidsparticipatie. De deelname aan betaalde arbeid wordt meer en meer gezien als middel tot emancipatie en maatschappelijke integratie en als noodzakelijke voorwaarde voor een gestage economische groei.

Dit onderzoek neemt het maatschappelijk belang van een hogere arbeidsparticipatie als uitgangspunt en sluit daarmee aan op de bovengeschetste brede benadering.

Concreet luidt de probleemstelling van het onderzoek:

'In welke zin brengen langdurige werkloosheid en lage arbeidsparticipatie maatschappelijke kosten met zich mee en welke omvang hebben deze kosten en dit verlies globaal genomen, onder alternatieve veronderstellingen?'

De betekenis van het project reikt verder dan het berekende (miljarden-)bedrag aan slecht besteed produktief vermogen. Zo is bij mijn weten nog niet eerder op systematische wijze een compleet en gedetailleerd beeld geschetst van de maatschappelijke kosten van non-participatie, inclusief die uit hoofde van vrijwillige inactiviteit en deeltijdwerk.

Fundamenteel nog is dat de onderzoekers empirisch inhoud hebben weten te geven aan het verschijnsel dat non-participatie niet alleen een direct produktieverlies veroorzaakt maar door 'slijtage' van kennis en werkervaring ook een toekomstig maatschappelijk welvaartsverlies impliceert.

Het participatievraagstuk kent vele facetten en raakt aan beleidsvelden van verschillende departementen. Dat WVC bij dit onderzoek het voortouw heeft genomen komt in de eerste plaats voort uit het besef dat een participatieverhogend beleid van groot belang is voor mensen met een kwetsbare maatschappelijke positie waarvoor WVC beleidsverantwoordelijkheid draagt, zoals jeugdigen, vrouwen, gehandicapten, allochtonen en ouderen. In de tweede plaats kan verhoging van het arbeidsaanbod een bijdrage leveren aan de oplossing van de huidige en voor de nabije toekomst voorziene arbeidsmarktknelpunten in de WVC-zorgsectoren. Langs meer indirecte weg, ten slotte, zijn WVC-belangen in het geding omdat verhoging van de deelname aan betaalde arbeid de budgettaire speelruimte kan opleveren voor maatschappelijk nuttige investeringen, bijvoorbeeld in de sfeer van zorg en welzijn.

Van meet af aan was duidelijk dat het een pilot-studie betrof waarbij van gebaande paden geen sprake was. Ik ben van mening dat de Alert-onderzoekers met dit rapport een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan onze kennis rond het zo wezenlijke vraagstuk van de maatschappelijke kosten van non-participatie.

Directeur Algemeen Sociaal Beleid,
drs. P.H.B. Pennekamp

1.1 Achtergrond en probleemstelling

Het deel van de beroepsgeschikte bevolking dat in Nederland betaalde arbeid verricht, is in vergelijking met andere westerse industrielanden zeer laag. Deze lage arbeidsparticipatie geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. Zo bedroeg de participatiegraad van vrouwen in Nederland in 1987 36,7 procent, terwijl de participatie van vrouwen in Duitsland in dat jaar 47,2 procent en in Denemarken zelfs 71,0 procent was. In het zelfde jaar verrichtte 68,8 procent van de beroepsgeschikte mannen betaalde arbeid, tegenover 73,9 procent in Duitsland en 83,0 procent in Denemarken. De lage arbeidsparticipatie kent in ons land drie oorzaken. Ten eerste de werkloosheid, die de afgelopen jaren weliswaar enigermate is gedaald, maar nog steeds zeer omvangrijk is. Ten tweede de arbeidsongeschiktheid, die de afgelopen twee decennia sterk is toegenomen. Ten derde de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces, die in ons land verrassend laag is.

De lage arbeidsparticipatie is een belangrijk economisch probleem waar ons land momenteel mee te maken heeft. Vanwege de lage arbeidsparticipatie is het produktieve draagvlak van onze economie zeer smal. Deze problematiek is duidelijk gekoppeld aan die van de grote omvang van de collectieve sector, een ander majeur punt van zorg in het huidige sociaal-economische beleid. Immers, de lage arbeidsparticipatie weerspiegelt zich in een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid en de daarmee verbonden overdrachtsuitgaven. Dit dus nog afgezien van het probleem van de omvang van de overheid zelf, waarbij momenteel steeds vaker de vraag gesteld wordt of het huidige beslag van de overheid op het produktieve vermogen niet al te groot is. Ook vanuit sociaal-cultureel oogpunt is arbeidsparticipatie van belang. Het verrichten van arbeid is een belangrijke manier van participatie en integratie in het maatschappelijk proces. Bovendien zal gezien de demografische opbouw van de bevolking het aantal mensen dat een beroep doet op gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening toenemen, waardoor de druk op de collectieve uitgaven stijgt.

Een belangrijke koppeling tussen de lage arbeidsparticipatie en de omvang van de collectieve sector vormt de wig tussen de netto lonen en de bruto loonkosten. Een grote wig, waardoor in verhouding de netto lonen laag maar de loonkosten hoog zijn, leidt tot een ontmoediging zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Aangezien aldus zowel de vrijwillige non-participatie als de onvrijwillige werkloosheid toeneemt vormt dit een zichzelf versterkend proces. Het doorbreken van deze spiraal is een belangrijke uitdaging van het huidige sociaal-economische beleid.

Het wordt daarom wenselijk geacht om de participatiegraad te verhogen. In een recent rapport komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tot deze conclusie op basis van een aantal overwegingen. In de eerste plaats gaat het grote aantal werklozen en arbeidsongeschikten, paradoxaal genoeg, samen met beroepsspecifieke tekorten op de arbeidsmarkt. De verwachting is dat door een vergroting van het aantal werkenden en door een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden bepaalde knelpunten op de arbeidsmarkt verminderd kunnen worden. Dit leidt tevens tot een breder draagvlak voor en een vermindering van de omvang van de sociale zekerheid, waardoor de betaalbaarheid van dit systeem beter gewaarborgd blijft. Immers, door ontgroening en vergrijzing

zal de verhouding tussen werkenden en ontvangers van een sociale uitkering, bij gelijk blijvende overige omstandigheden, in de komende decennia toch al verslechteren. Het tweede argument van de WRR voor een hogere arbeidsparticipatie sluit onmiddellijk aan bij het kernthema van ons eigen onderzoek. Door een grotere participatie wordt namelijk het via het onderwijs gevormde menselijk kapitaal beter benut. Die benutting is momenteel, vooral bij vrouwen, niet optimaal. Een derde argument van de WRR ten faveure van een hoge arbeidsparticipatie heeft betrekking op de eerder vermelde grote omvang van de wig, vanwege de hoogte van de belastingen en de sociale premies. Dit tast de concurrentiepositie van bedrijven en de financiële mogelijkheden van de overheid aan.

Het onderzoek, waarvan dit rapport verslag doet, concentreert zich op de problematiek van het produktieve draagvlak en op de maatschappelijke kosten die verbonden zijn met het onbenut laten van arbeidspotentieel. Zoals gezegd brengt de lage participatiegraad immers niet alleen sociale zekerheidskosten met zich mee, maar ook kosten voor het individu, voor de omgeving van het individu en voor de maatschappij als geheel. Het gaat daarbij om de nadelige gevolgen van de lage arbeidsparticipatie op de welvaart en, in het verlengde daarvan, op het welzijn. Tegen deze achtergrond is in opdracht van het ministerie van WVC een verkennend onderzoek verricht naar deze problematiek. Daarbij is gepoogd het welvaartsverlies als gevolg van de verschillende vormen van non-participatie te ramen.

Hierin staat het begrip *maatschappelijke kosten* centraal. Onder maatschappelijke kosten worden verstaan de verliezen aan potentiële produktie, zowel in de huidige periode als in de toekomst. Maatschappelijke kosten dienen niet te worden verward met collectieve kosten, waaronder wij de sociale zekerheidskosten en gedeelde belasting- en premieopbrengsten verstaan. De probleemstelling van dit onderzoek naar de maatschappelijke kosten van non-participatie op de arbeidsmarkt luidt als volgt:

'In welke zin brengen langdurige werkloosheid en lage arbeidsparticipatie maatschappelijke kosten met zich mee en welke omvang hebben deze kosten en dit verlies globaal genomen, onder alternatieve veronderstellingen.'

Met deze probleemstelling onderscheidt ons onderzoek zich nadrukkelijk van de eerder genoemde WRR-studie en andere recente studies over de lage arbeidsparticipatie. Waar het in de WRR-studie vooral gaat om beleidsinstrumenten om de negatieve spiraal van lage arbeidsparticipatie en grote overdrachtsuitgaven te doorbreken, pogen wij het welvaartsverlies dat door de lage arbeidsparticipatie wordt geleden te kwantificeren. Hierbij onderscheiden we de bruto en de netto kosten van non-participatie. Met de bruto kosten van non-participatie wordt het directe verlies nu en in de toekomst bedoeld, waarbij geen rekening wordt gehouden met de (secundaire) effecten die een massale of geleidelijke intreding van de non-participanten op de economie zal hebben. Indien wel met dergelijke terugkoppelingseffecten rekening wordt gehouden, spreken we van netto maatschappelijke kosten. In dat laatste geval worden dus de kosten meegerekend die gepaard gaan met de inschakeling van arbeid in het arbeidsproces waardoor mogelijk anderszins aanbodoverschotten op de goederenmarkt ontstaan en derhalve een daling van de arbeidsproductiviteit optreedt. In dat geval valt te verwachten

dat de netto maatschappelijke kosten van non-participatie lager zullen zijn dan de bruto maatschappelijke kosten. Anderzijds is het ook mogelijk dat door de verbetering van het produktieve draagvlak die een hogere arbeidsparticipatie oplevert, de welvaartseffecten hiervan via het terugkoppelingsmechanisme worden versterkt, zodat de netto maatschappelijke kosten uiteindelijk hoger zijn dan de bruto maatschappelijke kosten.

Dit rapport is een samenvatting van het verslag van de eerste fase van het onderzoek waarin uitsluitend de bruto maatschappelijke kosten worden berekend. In een eventuele tweede fase zullen de terugkoppelingsmechanismen in beschouwing worden genomen, hetgeen het mogelijk maakt de uit beleidsoogpunt meer relevante netto maatschappelijke kosten te bepalen.

Als eindresultaat levert deze eerste fase van het onderzoek in beginsel één getal op, namelijk de totale bruto maatschappelijke kosten van non-participatie in Nederland in 1985. Deze raming is natuurlijk een met veel onzekerheden omgeven fictie en de bepaling ervan mag geenszins als het belangrijkste oogmerk van deze studie worden opgevat. Het doel van het onderzoek is veeleer om door de introductie van een operationeel begrippenapparaat de problematiek van de non-participatie af te bakenen en in een kader te plaatsen waarbinnen over de welvaartsaspecten van deze problematiek in kwantitatieve zin gediscussieerd kan worden.

Het uitgangspunt van ons onderzoek wordt gevormd door de jaarlijkse kosten van non-participatie op individueel niveau. Berekend wordt wat het produktieverlies is voor individuele representatieve non-participanten. Deze berekeningen op micro-niveau zijn comparatief statisch van aard. Vervolgens worden deze berekeningen geaggregeerd naar het macro-niveau door de maatschappelijke kosten van iedere onderscheiden categorie non-participanten te vermenigvuldigen met het aantal van de non-participanten, die tot de desbetreffende categorie behoren, en de aldus verkregen bedragen bij elkaar op te tellen. Het behoeft geen betoog dat de berekeningen gebaseerd zijn op een groot aantal veronderstellingen. Niet zo zeer het uiteindelijke totaalbedrag is daarom van belang, maar vooral de gevoeligheid voor deze vooronderstellingen. Vandaar dat niet alleen een centrale variant voor de berekeningen wordt gepresenteerd, maar bij wijze van gevoeligheidsanalyse ook een aantal alternatieven.

In deze studie hebben we de maatschappelijke kosten van non-participatie uitsluitend voor één peiljaar, namelijk 1985 berekend. Op zich zou het natuurlijk gewenst zijn om voor deze grootheid een tijdreeks te construeren, zodat de gevolgen van de non-participatie voor de welvaart in de loop van de tijd zichtbaar worden. Helaas is de constructie van een dergelijke jaarreeks vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens niet mogelijk. Een essentieel deel van onze berekeningen berust namelijk op de Arbeidskrachtentelling (AKT) en deze is slechts enkele malen gehouden, waarvan de laatste in 1985.

Welke interpretatie moeten we nu geven aan het totaal bedrag aan maatschappelijke kosten dat deze studie oplevert? Is het een goud-bonanza dat ter verhoging van onze welvaart zo voor het oprapen ligt, of is het een pot goud aan het eind van de regenboog waarnaar niemand werkelijk op zoek gaat? Uit de bovenstaande omschrijving en inperking van het begrip maatschappelijke kosten moge duidelijk zijn dat het hier niet om volledig vermijdbare kosten gaat en dat een verhoging van de arbeidsparticipatie niet tot een dito toename van onze

welvaart zal leiden. Onze berekening van de maatschappelijke kosten van non-participatie is niets meer – maar ook niets minder – dan de gebruikelijke kunstgreep van economen om een complex samenstel van factoren onder één noemer te brengen, door deze factoren in geld uit te drukken. Aldus resulteert een bedrag dat hooguit als ‘opportunity kosten’ mag worden opgevat: het productief vermogen dat in Nederland wordt opgeofferd opdat de arbeidsparticipatie zo laag kan zijn als deze momenteel is. Het berekende bedrag aan maatschappelijke kosten verschaft geen enkele aanwijzing over de omvang van de mogelijke welvaartsvoordelen die het bevorderen van de arbeidsparticipatie oplevert. Ja, het is zelfs denkbaar dat de huidige lage arbeidsparticipatie in ons land volledig overeenkomt met de preferenties en dus uit het oogpunt van welvaart optimaal is. Dan is het dus het feit dat de gewenste produktie door zo’n gering aantal mensen kan worden verricht het teken bij uitstek van de welvaart in ons land. In deze redenering is ons land welvarend juist omdat zovelen geen betaald werk hebben. Een beleidsmatige verhoging van de arbeidsparticipatie zou in dat geval alleen maar tot een welvaartsverlies leiden.

Deze welvaartsafweging is in beginsel een politieke kwestie. Toch zegt de intuïtie van de econoom dat de arbeidsparticipatie in ons land momenteel te laag is. Het afgraven van de gouden berg, die via onze berekening van de maatschappelijke kosten een geldswaarde krijgt, zou dan dus een welvaartsvoordeel opleveren. Maar, aan het afgraven zijn ook welvaartskosten verbonden. Het gaat daarbij om meer dan om het verschil tussen de bruto en de netto maatschappelijke kosten waar we voorheen aandacht aan hebben besteed. De verhoging van de arbeidsparticipatie is immers geen *deus ex machina* maar zal gepaard dienen te gaan met allerhande beleidsinspanningen, die het gevaar in zich bergen het welvaartsniveau aan te tasten. Voor zover de kosten van deze beleidsinspanningen op macro-niveau kwantificeerbaar zijn (loonmatigingsbeleid, maatregelen om het beroep op de sociale zekerheid terug te dringen, verlaging van uitkeringen, arbeidsmarktbeleid, (her)scholing) kunnen met een macro-economisch beleidsmodel de gevolgen hiervan berekend worden voor de bekende doeleinden van macro-economisch beleid, die volgens de leer van de economische politiek een plaats in de maatschappelijke welvaartsfunctie verdienen, zoals de economische groei (koopkracht), de inflatie, de (onvrijwillige) werkloosheid, de betalingsbalans, de inkomensgelijkheid en, zo men wil, de toestand van het milieu. Het probleem bij de gebruikelijke macro-economische beleidsmodellen is dat deze zowel op de goederenmarkt als op de arbeidsmarkt (in geval van een aanbodoverschot) vraagbepaald zijn zodat een autonome toename van het arbeidsaanbod zich in meer werkloosheid vertaalt en een autonome toename van de productiecapaciteit in een lagere bezettingsgraad. Pogingen om de koppeling tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod op een meer symmetrische wijze te modelleren leveren vooralsnog op dit punt geen sterk afwijkende uitkomsten op. Zodoende is een goede kwantitatieve afweging van welvaartsopbrengsten van de verhoging van de arbeidsparticipatie tegen de ermee verbonden welvaartskosten vrijwel ondoenlijk, ook al beperkt men zich bij het welvaartsbegrip tot de maatschappelijke welvaartsfunctie.

De opzet van deze samenvatting van het hoofdrapport is als volgt. In hoofdstuk twee wordt de probleemstelling afgebakend door middel van de omschrijving van de in dit rapport centraal staande begrippen *maatschappelijke kosten en non-participatie in het arbeidsproces*. Tevens worden de veronderstellingen die

ten grondslag liggen aan het onderzoek uiteen gezet. In hoofdstuk drie passeert de gehanteerde berekeningsmethode verbaal de revue. Voor de technische uitwerking van de methode wordt verwezen naar het hoofdrapport. Besloten wordt met de conclusies, waarin de resultaten van de berekeningen en van de gevoeligheidsanalyses worden gepresenteerd.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende sleutelbegrippen gedefinieerd die van belang zijn voor dit onderzoek. Tevens wordt met behulp van de definiëring en begripsomschrijving het onderzoeksterrein afgebakend om zo te komen tot een werkbare probleemstelling. In paragraaf 2.2 wordt het begrip maatschappelijke kosten nader gedefinieerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen maatschappelijke en collectieve kosten van non-participatie. Tevens wordt stilgestaan bij de dimensie van de door ons berekende maatschappelijke kosten. Paragraaf 2.3 is gewijd aan de bepaling van de voor dit onderzoek relevante groepen non-participanten. Besloten wordt met paragraaf 2.4, waarin enkele cruciale veronderstellingen, die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde berekeningsmethode, de revue passeren.

2.2 Maatschappelijke kosten

De maatschappelijke kosten van non-participatie zijn die kosten, die voor de maatschappij als geheel ontstaan als gevolg van de lage deelname aan het arbeidsproces. In deze studie worden maatschappelijke kosten gelijk gesteld aan het, met de non-participatie samenhangende, (denkbeeldige) verlies aan potentiële produktie. Aan mogelijke sociale of politieke kosten wordt geen aandacht besteed¹. Maatschappelijke kosten moeten worden onderscheiden van collectieve kosten.

De kosten voor de collectieve sector die direct voortvloeien uit de lage arbeidsparticipatie worden tot de *collectieve* kosten gerekend. Voor een deel zijn dit zichtbare kosten. Het stelsel van sociale zekerheid voorziet in financiële overhevelingen van de overheid naar de individuen of gezinnen die om verschillende redenen geen inkomen kunnen verwerven. Deze kosten zijn eenvoudig kwantificeerbaar. Collectieve kosten kunnen ook onzichtbaar zijn, wanneer ze gedeerde opbrengsten betreffen. Hierbij kan gedacht worden aan de gedeerde belastingen en premieopbrengsten als gevolg van lagere inkomens en minder bestedingen.

De *maatschappelijke kosten* worden in de literatuur omschreven als de verliezen aan potentiële produktie, zowel in de huidige periode als in de toekomst. De maatschappelijke kosten die in dit onderzoek worden berekend, zijn de kosten die ontstaan als gevolg van één extra jaar non-participatie. Er wordt berekend hoe groot de omvang van de gedeerde produktie is, wanneer de non-participanten niet in jaar t worden ingeschakeld in het arbeidsproces, maar in jaar $t+1$. Hierbij wordt rekening gehouden met de depreciatie van menselijk kapitaal, die

¹ Sociale kosten zouden kunnen ontstaan indien er een relatie is tussen non-participatie enerzijds en bijvoorbeeld criminaliteit anderzijds. Politieke kosten kunnen ontstaan door burgerlijke ongehoorzaamheid van werkenden vanwege de herverdelingsbijdrage die zij voor non-participanten moeten betalen. Hierbij kan gedacht worden aan belastingontduiking. Daarnaast kunnen deze kosten ontstaan omdat politici zich gedwongen voelen om het gevoerde beleid te wijzigen of door groeiend racisme en aanvallen van extreem rechts op minderheidsgroeperingen.

in dat extra jaar optreedt. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire maatschappelijke kosten. Primaire maatschappelijke kosten worden bepaald door de potentiële produktie, die de non-participanten in jaar t hadden kunnen leveren met inachtneming van de waardevermindering van de voorraad menselijk kapitaal. De secundaire maatschappelijke kosten ontstaan indien er in de toekomst produktieverliezen zijn. Ze hebben betrekking op de depreciatie van menselijk kapitaal als gevolg van uittreding uit of geen toetreding tot het arbeidsproces. Door veroudering van de opleiding en/of een gebrek aan recente werkervaring zal de produktie bij toetreding tot de arbeidsmarkt lager zijn dan bij een persoon die na de opleiding direct is toegetreden tot de arbeidsmarkt en deze niet meer heeft verlaten. Deze kosten zijn in jaar t gelijk aan het verschil tussen de hoeveelheid produktie die het individu over het resterende arbeidsleven kan leveren indien hij² in jaar t intreedt in het arbeidsproces, en de hoeveelheid produktie die hij kan leveren als hij een jaar later intreedt, in jaar $t+1$. Dit verschil wordt niet alleen bepaald door het verschil in de lengte van het resterend arbeidsleven, maar ook door de depreciatie van de hoeveelheid menselijk kapitaal die in dat ene jaar optreedt.

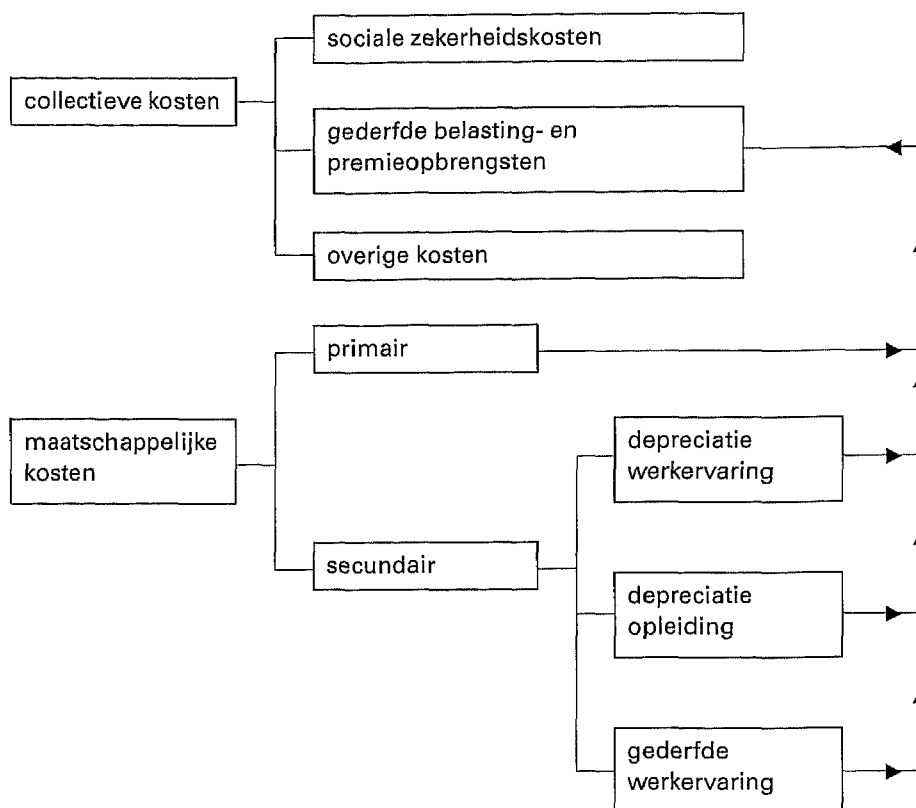
De tijdsdimensie die op deze wijze in de berekeningen is gebracht, is van essentieel belang. De primaire maatschappelijke kosten worden uitgedrukt in guldens per jaar en zijn stroomgrootheden. De secundaire maatschappelijke kosten worden daarentegen bepaald door de hoeveelheid menselijk kapitaal, de 'verdien capaciteit', en zijn voorraadgrootheden. Door bij de berekening van de secundaire kosten twee voorraadgrootheden met elkaar te verminderen, ontstaat weer een stroomgrootheid. Door het aanbrengen van deze tijdsdimensie worden primaire en secundaire maatschappelijke kosten dimensioneel homogeen gemaakt en worden de totale maatschappelijke kosten van non-participatie op de arbeidsmarkt dus berekend als een stroomgrootheid.

Dat collectieve en maatschappelijke kosten niet geheel los van elkaar staan is duidelijk. Als gevolg van de depreciatie van ervaring en onderwijs, zullen er niet alleen belastingopbrengsten gederfd worden in de periode waarin men is uitgetreden uit de arbeidsmarkt, maar ook op het moment van (her)intreding en in de toekomst. De non-participanten verdienen bij herintreding een lager inkomen, dan de individuen die niet uit het arbeidsproces zijn getreden. De relatie tussen de diverse soorten kosten is schematisch weergegeven in figuur 2.1.

In dit onderzoek worden de berekeningen van de maatschappelijke kosten gebaseerd op de produktiecapaciteit van individuen. De produktiecapaciteit van een individu hangt af van zijn genoten opleiding, werkervaring, leeftijd en duur van de non-participatie. Ten behoeve van de berekening wordt de potentiële beroepsbevolking van Nederland verdeeld in n groepen. Elke groep is homogeen naar de relevante, hierboven genoemde kenmerken. Het referentiepunt voor de berekeningen is de potentiële produktie van een voltijds werknemer. Bij de bepaling van de maatschappelijke kosten wordt rekening gehouden met de verminderde produktiecapaciteit indien zich een periode van non-participatie heeft voorgedaan.

² In dit rapport worden 'hij' en 'zijn' als persoonlijk respectievelijk bezittelijk voornaamwoord gebruikt, zonder dat verwezen wordt naar een bepaald geslacht.

Figuur 2.1 Relatie tussen collectieve en maatschappelijke kosten



2.3 Geen betaalde arbeid en deeltijdarbeid

De non-participanten in het arbeidsproces kunnen worden onderverdeeld in verschillende groepen: werklozen, arbeidsongeschikten en vrijwillige non-participanten. Bovendien is er de groep werknemers die in deeltijd werkt en dus minder productie levert dan bij een volledige werkweek mogelijk zou zijn.

De groep *werklozen* wordt niet in zijn totaliteit in dit onderzoek betrokken. Werklozen kunnen in potentie arbeid verrichten en uit dien hoofde zijn er maatschappelijke kosten verbonden aan het onbenut laten van deze productiefactor. Maar frictiewerkloosheid is onvermijdelijk, omdat de werklozen en de werkgevers tijd nodig hebben om elkaar te vinden. De frictiewerkloosheid wordt in deze studie dan ook als maatschappelijke kostenpost buiten beschouwing gelaten. Volgens de Arbeidskrachtentelling (AKT) bedroeg de totale werkloosheid in 1985 750.000 personen. De frictiewerkloosheid wordt conform FREIA-KOMPAS bepaald op 4 procent van het arbeidsaanbod, hetgeen resulteert in ongeveer 400.000 werklozen als basis voor de berekening van de maatschappelijke kosten van werkloosheid.

De groep *arbeidsongeschikten* telt slechts ten dele mee in de berekeningen van de maatschappelijke kosten. Van mensen die om medische redenen geen

betaalde arbeid kunnen verrichten kan niet verwacht worden dat zij productie leveren. Zij zullen derhalve in deze studie buiten beschouwing worden gelaten. Wel van belang voor de berekening van de maatschappelijke kosten zijn arbeidsongeschikten die arbeidscapaciteit bezitten. Arbeidscapaciteit kan worden omschreven als het vermogen om eigen of ander werk te verrichten dat is berekend op de krachten en bekwaamheden van betrokkene en dat hem gezien zijn opleiding en vroeger beroep in billijkheid kan worden opgedragen. De WAO'ers die in dit onderzoek worden betrokken zijn volledig afgekeurd terwijl ze betaalde arbeid zouden kunnen verrichten. De omvang wordt gebaseerd op recente schattingen en bedraagt ongeveer 100.000 personen in 1985. Wegens de beperkte informatie omtrent de arbeidsmarktpositie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten, blijven deze buiten beschouwing.

Naast de werklozen en arbeidsongeschikten is er nog een groep, die in dit onderzoek specifieke aandacht verdient: de *vrijwillige non-participanten*. Onder vrijwillige non-participanten worden personen verstaan die geen betaalde arbeid verrichten en niet werkloos of arbeidsongeschikt zijn en geen dagonderwijs volgen. Het moge duidelijk zijn dat zich in deze groep ook personen bevinden die wel degelijk betaalde arbeid zouden willen verrichten, maar hier bijvoorbeeld door de beperkte kinderopvangvoorzieningen geen mogelijkheid toe zien of ontmoedigd zijn door de hoge werkloosheid en zich daarom niet hebben ingeschreven bij het arbeidsbureau. In dit onderzoek worden slechts de vrijwillig niet-participerende vrouwen in de berekening van de maatschappelijke kosten betrokken. De gedachte hierachter is dat in Nederland voornamelijk vrouwen de zorg voor het gezin op zich nemen en huishoudelijke arbeid verrichten. Gekozen wordt voor de berekening van de effecten van een verhoging van de participatiegraad van vrouwen tot die van Nederlandse mannen. De volgende overweging ligt hieraan ten grondslag. De Nederlandse arbeidsmarkt heeft bepaalde kenmerken, waarbij specifieke participatie- en non-participatiegraden horen. Gezien de historie van een land ten aanzien van (frictie-)werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, lijkt het voor de hand liggend om een referentiekader te kiezen dat deze kenmerken in zich draagt. Vanuit dit uitgangspunt behoeft de participatiegraad van de Nederlandse mannen trouwens nog niet het meest geschikte ijkpunt voor de participatie van vrouwen te zijn. Daarom wordt in dit onderzoek dit uitgangspunt nog genuanceerd en wordt het participatieniveau van mannen verhoogd met de arbeidsmarktcomponent in de WAO/AAW. Nogmaals wordt benadrukt dat vrijwillige non-participatie van mannen niet in de berekening wordt meegenomen. Dit betekent dat de mannelijke vrijwillige non-participanten geen deel uit maken van het hierboven beschreven 'wenselijke' participatieniveau van mannen. Ongeveer 1.700.000 vrouwen worden in de berekeningen van de maatschappelijke kosten van vrijwillige non-participatie betrokken. Het werken in *deeltijd* impliceert dat een deel van de produktiefactor arbeid onbenut wordt gelaten. Dit onbenutte deel brengt primaire maatschappelijke kosten met zich mee. Deze kosten zullen worden berekend voor 1.500.000 deeltijdwerknemers.

Een en ander wordt samengevat in figuur 2.2.

*Figuur 2.2 Relevante groepen en aantallen personen (1985)
voor de berekening van de maatschappelijke kosten*

		aantal personen
arbeidsongeschikten	arbeidsmarktcomponent	100.000
werklozen	totale werkloosheid exclusief frictiewerkloosheid	400.000
vrijwillige non-participanten	vrouwelijke non-participanten tot niveau mannelijke non-participanten minus arbeidsmarktcomponent WAO/AAW	1.700.000
deeltijdwerknemers	0-34 uur per week werkzaam	1.500.000

2.4 Veronderstellingen

Voor de uitvoering van de berekeningen van de maatschappelijke kosten is het maken van veronderstellingen onontbeerlijk. Zes veronderstellingen worden hier expliciet gemaakt.

Ten eerste wordt verondersteld dat de loonkosten een correcte afspiegeling zijn van de arbeidsproductiviteit. Loonkosten zijn opgebouwd uit bruto loon en het werkgeversaandeel in sociale zekerheidspremies. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat een stijging van de loonkosten veroorzaakt wordt door een stijging van het bruto loon. Een stijging van het bruto loon weerspiegelt dan tevens een stijging van de arbeidsproductiviteit. Het aandeel van werkgevers in de sociale zekerheidspremies is constant verondersteld.

Ten tweede worden de huidige loonkosten van werkende individuen als referentiekader gekozen, wat impliceert dat inschakeling van non-participanten in het arbeidsproces geen invloed heeft op de hoogte van de arbeidsproductiviteit en het werkgeversaandeel in sociale zekerheidspremies van de reeds werkzame personen. Ten derde wordt ervan uitgegaan dat de denkbeeldige productie, die de non-participanten kunnen leveren, afgezet kan worden op de markt. Op de goederenmarkt ontstaan geen aanbodoverschotten. De goederenmarkt is in evenwicht indien vraag naar en aanbod van goederen aan elkaar gelijk zijn. Bij een aanbodoverschot is de geproduceerde hoeveelheid goederen groter dan de gevraagde.

Ten vierde wordt verondersteld dat er geen verschil is in arbeidsproductiviteit tussen mensen die betaalde arbeid verrichten en mensen die buiten het arbeidsproces staan, anders dan veroorzaakt door opleiding, leeftijd en duur van de onderbrekingsperiode. Dit houdt in dat er geen selectiemechanisme op de arbeidsmarkt aanwezig is, waarbij de mensen die een lage productiviteit hebben uit het arbeidsproces worden gedrukt, terwijl mensen met een hoge productiviteit ingeschakeld blijven. Er treedt dus geen zogenaamde 'selectivity bias' op. Ter berekening van de maatschappelijke kosten worden loonkostenprofielen op basis van opleidingsniveau geschat. Dit brengt ons tot de vijfde veronderstelling:

alle individuen worden geacht betaalde arbeid te verrichten in overeenstemming met hun opleidingsniveau. Niemand heeft een baan waarvoor minder of meer kwalificaties zijn vereist.

Als laatste wordt verondersteld dat mensen die geen betaalde arbeid verrichten ook geen productie leveren. Er wordt geen rekening gehouden met huishoudelijke arbeid, vrijwilligerswerk en zwarte arbeid.

Een onderbroken arbeidsleven**3.1 Inleiding**

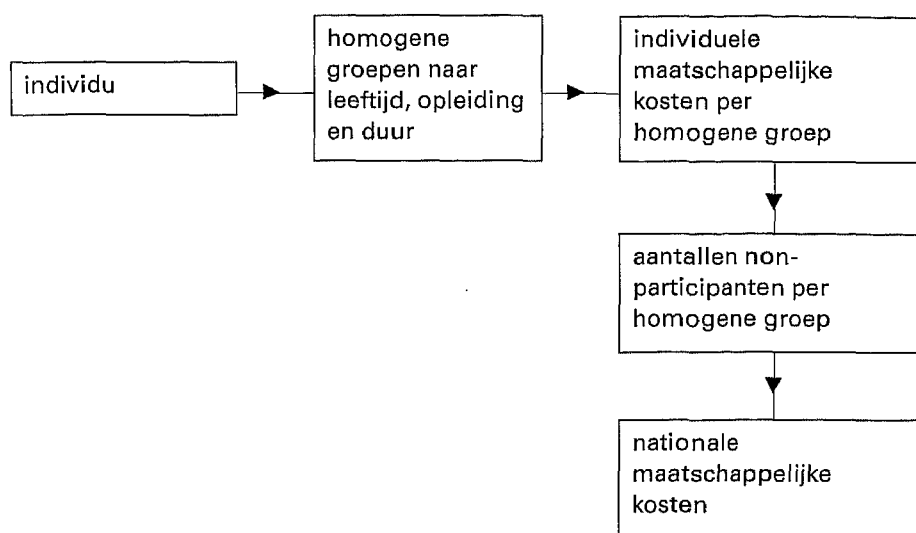
Voor de berekening van de maatschappelijke kosten van non-participatie in het arbeidsproces wordt de theorie van het menselijk kapitaal als raamwerk gekozen. Deze theorie gaat uit van een micro-economische benadering, waarbij een van de aandachtspunten de verklaring van het individuele inkomen over de levenscyclus uit verschillende individuele kenmerken is. In plaats van het inkomen van individuen staan in deze studie de loonkosten, die een maatstaf voor produktie zijn verondersteld, centraal.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt grafisch en verbaal uiteen gezet op welke wijze de maatschappelijke kosten van non-participatie in ons onderzoek worden berekend. Voor de technische uitwerking van de berekeningsmethode wordt verwezen naar het hoofdrapport.

3.2 Berekeningsmethode

De berekeningsmethode voor de maatschappelijke kosten is micro-economisch van aard, waarbij individuele kenmerken ten aanzien van leeftijd, opleidingsniveau en duur van de onderbreking relevant zijn. Het referentiekader voor de kwantificering van de kosten is een persoon die na het voltooien van de dagopleiding continu betaalde arbeid heeft verricht. De berekening van de maatschappelijke kosten op nationaal niveau heeft plaats conform het volgende proces. De individuele non-participanten worden onderscheiden naar de kenmerken opleidingsniveau, leeftijd en duur van de onderbreking en ingedeeld in homogene groepen. Voor de homogene groepen worden individuele maatschappelijke kosten berekend waarna vermenigvuldiging plaats heeft met het aantal non-participanten in deze groepen. Op deze manier ontstaat een inschatting van de nationale maatschappelijke kosten van de lage arbeidsparticipatie (figuur 3.1). De berekening van de individuele maatschappelijke kosten staat in deze paragraaf centraal en zal hierna nader uiteen worden gezet.

Figuur 3.1 Proces van berekening maatschappelijke kosten op nationaal niveau

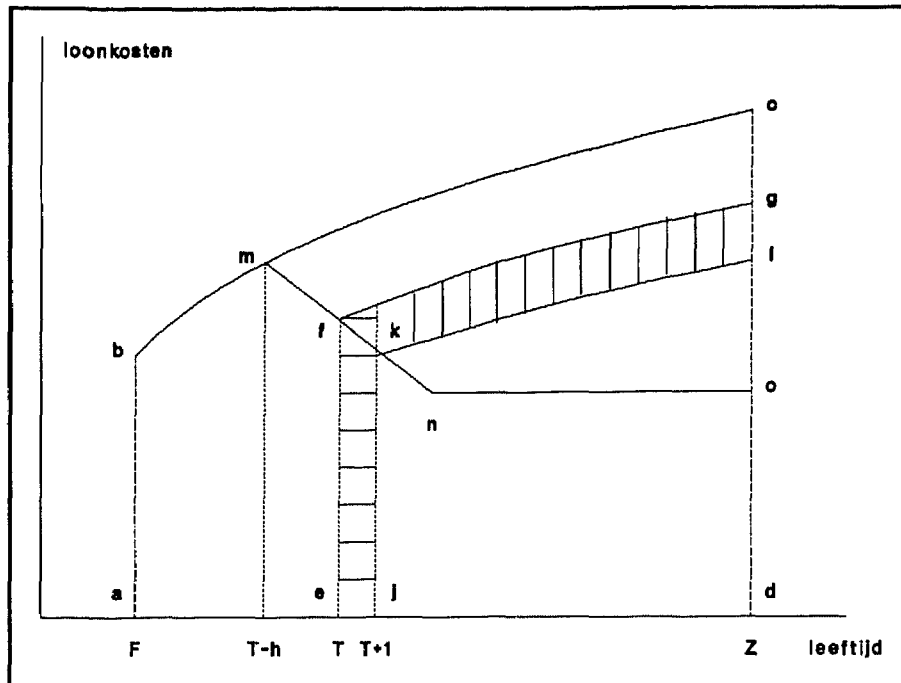


Een persoon A uit een bepaalde opleidingscategorie voor wie loonkosten- en depreciatieprofielen gelden die zijn weergegeven in figuur 3.2, kan over zijn gehele arbeidsleven een produktie genereren die wordt weergegeven door het oppervlak *abcd*. Hij treedt in het arbeidsproces op leeftijd *F* en is pensioengerechtigd op leeftijd *Z*. Zijn geleverde produktie groeit gedurende de periode dat hij arbeid verricht van *ab* tot *cd*. De primaire maatschappelijke kosten van één additioneel jaar non-participatie worden weergegeven door het gebied met de horizontale arcering, de secundaire maatschappelijke kosten door het gebied met de verticale arcering.

Stel dat persoon A op leeftijd *T-h* uit het arbeidsproces treedt (zie figuur 3.2). Vanaf dat moment heeft er geen verdere opbouw van menselijk kapitaal meer plaats en zal bovendien depreciatie optreden doordat verworven vaardigheden niet worden onderhouden. De waardevermindering wordt in figuur 3.2 weergegeven door de curve *mno*. Het horizontale deel van curve *mno* geeft aan dat de depreciatie plaats heeft tot een bepaald minimumniveau³. In dit onderzoek wordt verondersteld dat menselijk kapitaal na twee jaar niet meer in waarde vermindert.

³ Dit niveau kan verschillen per opleidingsniveau, omdat verschillende opleidingscategorieën verschillende initiële inkomenscapaciteiten weerspiegelen.

Figuur 3.2 Primaire, secundaire en totale maatschappelijke kosten in beeld



Veronderstel vervolgens dat persoon A de mogelijkheid heeft om op leeftijd T weer in het arbeidsproces te treden. De produktie die A bij herintreding op T gedurende de rest van zijn arbeidsleven voort kan brengen, is gelijk aan het oppervlak efgd. Wanneer de deelname van A met één jaar wordt uitgesteld en niet plaats heeft op leeftijd T maar op T+1, dan zal de gegenereerde produktie het oppervlak jkld bestrijken⁴.

De totale maatschappelijke kosten die voortvloeien uit een vertraging van (her)intrede in het arbeidsproces van één jaar kunnen nu worden bepaald door het verschil te nemen van de oppervlakken efgd en jkld. In de figuur zijn deze totale kosten, zoals vermeld, weergegeven door het gearceerde gebied. Door de toekomstige gedeerde produktie contant te maken op jaar T ontstaat inzicht in de maatschappelijke kosten van een additioneel jaar non-participatie.

Het verloop van de loonkosten- en depreciatiecurven, zoals gestileerd weergegeven in de figuur 3.2, heeft verschillende implicaties voor de primaire en de secundaire maatschappelijke kosten.

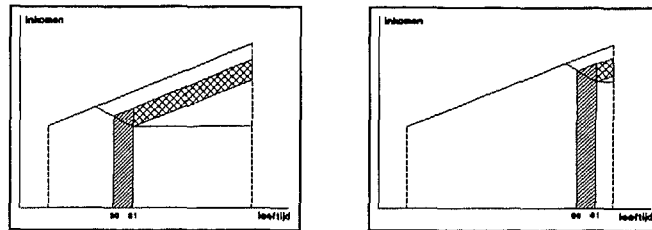
Leeftijd

Naarmate een werknemer ouder is, is zijn arbeidsverleden langer en de jaarlijkse productiecapaciteit groter dan bij een jonge werknemer. Bij werknemers met

⁴ Hoewel in figuur 3.2 de lijnstukken fg en kl evenwijdig aan de lijn mc zijn getekend hoeft dit niet het geval te zijn.

eenzelfde opleidingsniveau stijgen de primaire maatschappelijke kosten met de leeftijd. De secundaire maatschappelijke kosten dalen met een stijging van de leeftijd. Het resterende arbeidsleven is korter naarmate de leeftijd stijgt en dus ook de periode waarin de depreciatie van menselijk kapitaal doorwerkt (figuur 3.3).

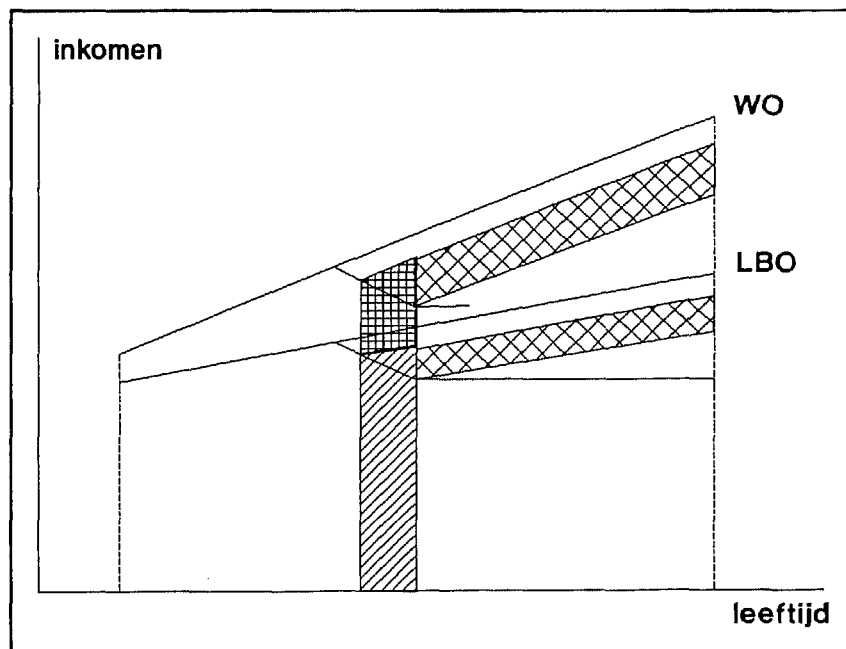
Figuur 3.3 Een vergelijking van de primaire en secundaire maatschappelijke kosten tussen non-participanten met verschillende leeftijden



Opleidingsniveau

De primaire maatschappelijke kosten zijn hoger indien de non-participant een hoog opleidingsniveau heeft dan indien hij een laag opleidingsniveau heeft. Over de invloed van het opleidingsniveau op de secundaire kosten kan op voorhand weinig gezegd worden. Hoewel in figuur 3.4 de secundaire kosten stijgen met het opleidingsniveau, dient bedacht te worden dat dit slechts een gestileerde weergave is en dat de secundaire kosten onder meer afhankelijk zijn van de helling van het leeftijd-inkomensprofiel.

Figuur 3.4 Een vergelijking van de primaire en secundaire maatschappelijke kosten tussen non-participanten met verschillende opleidingsniveaus



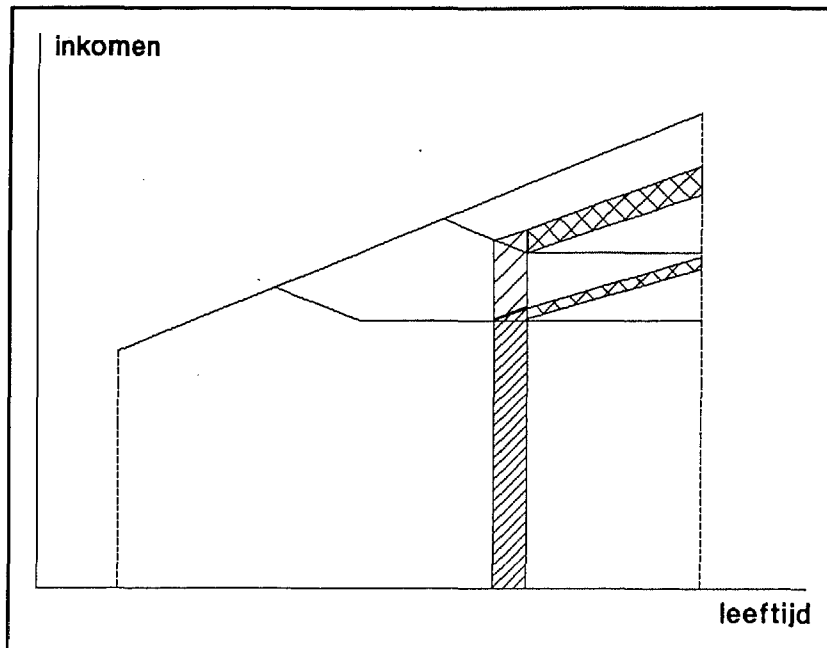
Duur van de onderbreking

Bij de invloed van de duur van de onderbreking op de primaire maatschappelijke kosten dienen twee situaties te worden onderscheiden:

- a. de non-participant bevindt zich op het diagonale deel van de depreciatiecurve: de primaire kosten zijn dan lager naar mate de onderbreking langer duurt;
- b. de non-participant bevindt zich op het horizontale deel van de depreciatiecurve: de primaire kosten zijn afhankelijk van de helling van de loonkostencurve.

Over de invloed van de duur van de onderbreking op de secundaire maatschappelijke kosten kan op voorhand weinig worden gezegd. Ook hier geldt afhankelijkheid van de helling van het inkomensprofiel (figuur 3.5).

Figuur 3.5 Vergelijking van primaire en secundaire maatschappelijke kosten tussen non-participanten met verschillende duur van de onderbrekingsperiode



Samenvatting en conclusies

Een vergroting van de deelname aan het arbeidsproces geniet de laatste tijd veel politieke belangstelling. Het grote aantal non-participanten laat het stelsel van sociale zekerheid rusten op een smal draagvlak van werkenden, waardoor de wig tussen netto lonen en loonkosten hoog is. De lage arbeidsparticipatie in Nederland wordt gezien als een economische barrière die geslecht dient te worden, wil het Nederlandse bedrijfsleven zijn concurrentiepositie handhaven en de overheid haar financiële armslag vergroten. Ook sociaal-culturele en demografische factoren geven aanleiding tot de wenselijkheid van een hogere participatiegraad.

In deze studie staan de welvaartsaspecten van non-participatie centraal. Door de introductie van een operationeel begrippenkader worden deze aspecten gedefinieerd, afgebakend en in een kader geplaatst waarbinnen een kwantitatieve discussie kan plaats hebben. Uitgangspunt is een micro-economische benadering waarin de arbeidsmarktsituatie van individuen de basis vormt voor de kwantificering en aggregatie het middel om te komen tot een macro-economisch kosten-niveau.

De begrippen *menselijk kapitaal* en *maatschappelijke kosten* staan in dit rapport centraal. Menselijk kapitaal wordt gedefinieerd als het vermogen van de mens om goederen en diensten te produceren. Onder maatschappelijke kosten worden verliezen aan potentiële produktie verstaan, zowel in de huidige periode als in de toekomst. De relatie tussen beide begrippen wordt duidelijk in samenhang met het begrip non-participatie in betaalde arbeid. Non-participatie veroorzaakt waardevermindering van de voorraad menselijk kapitaal, omdat vaardigheden en kennis niet worden onderhouden. Bovendien wordt tijdens de interruptieperiode geen werkervaring opgedaan, zodat de voorraad menselijk kapitaal van een individu dat zijn loopbaan onderbreekt of uitstelt daalt in verhouding tot het in deze studie gehanteerde referentiekader, de voorraad menselijk kapitaal van een persoon die direct na afronding van zijn opleiding betaalde arbeid gaat verrichten en zijn arbeidsleven niet onderbreekt. Aan non-participatie zijn dan ook maatschappelijke kosten verbonden. In dit onderzoek worden de kosten berekend die verbonden zijn aan één additioneel jaar non-participatie. In de berekening worden betrokken de werkloosheid, de arbeidsmarktcomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de vrijwillige (gedeeltelijke) non-participatie. De berekening wordt gemaakt voor het peiljaar 1985.

Dit rapport doet verslag van de eerste fase van het onderzoek waarin slechts partiële kostenanalyses worden gemaakt die leiden tot de berekening van wat wij de bruto maatschappelijke kosten noemen. Om te komen tot een kwantitatieve invulling van dit begrip is het maken van veronderstellingen omtrent de arbeidsproductiviteit, de situatie op de goederenmarkt en produktie, anders dan via betaalde arbeid, onvermijdelijk. In hoofdstuk twee zijn deze veronderstellingen uitgewerkt.

De (potentiële) produktie van een werknemer wordt in deze studie gemeten aan de hand van loonkosten. Het referentiekader voor de waardevermindering van menselijk kapitaal als gevolg van een onderbreking van het arbeidsleven is de produktie van iemand die continu betaalde arbeid verricht.

De totaalramingen van de maatschappelijke kosten die verbonden zijn met de lage arbeidsparticipatie in Nederland zijn in tabel 4.1 samengevat. Het gaat hierbij om de kosten in 1985 hetgeen wij als peiljaar hebben gekozen omdat voor dit jaar in voldoende mate uitgesplitste arbeidsmarktgegevens beschikbaar zijn. Bij de maatschappelijke kosten worden twee componenten onderscheiden, de primaire kosten en de secundaire kosten. De primaire kosten hebben betrekking op het directe verlies aan produktiviteit van een non-participant in het peiljaar. De non-participatie brengt echter ook, wat wij noemen, secundaire kosten met zich mee, namelijk het verlies aan toekomstig productief vermogen van degenen die in het peiljaar niet aan het arbeidsproces deelnemen. Dit betreft het verlies aan werkervaring en aan beroepsgerichte kennis dat de non-participatie met zich meebrengt. Terwijl de primaire kosten uitsluitend betrekking hebben op het produktieverlies tijdens de non-participatie, heeft de met de secundaire kosten verbonden depreciatie van het menselijk kapitaal een semi permanent karakter. Om deze beide kostenfactoren dezelfde dimensie te geven en optelbaar te maken, is de rekenmethode voor de secundaire kosten zodanig vormgegeven, dat hiermee de depreciatie van het menselijk kapitaal vanwege een extra jaar verlies aan werkervaring wordt beschreven. Ofschoon het directe produktieverlies natuurlijk de hoofdmoot vormt van de maatschappelijke kosten van de lage arbeidsparticipatie, tonen de uitkomsten in tabel 4.1 dat ook de secundaire kosten en dus de depreciatie van het menselijk kapitaal in dit verband niet over het hoofd gezien mogen worden.

De maatschappelijke kosten zijn in dit onderzoek eerst op het niveau van de individuele non-participant berekend, waarbij de individuele non-participanten onderscheiden zijn naar leeftijd, opleidingsniveau en duur van onderbreking. Vervolgens is voor de vier onderscheiden groepen, d.w.z. arbeidsongeschikten, werklozen, vrijwillig niet participerende vrouwen en deeltijd-werknemers, berekend hoeveel personen er volgens de gegevens van 1985 in iedere cel van het aldus uitgesplitste totale aantal non-participanten vallen. De individuele kosten van non-participatie zijn met deze groepsaantallen vermenigvuldigd en bij elkaar opgeteld. Dit levert de totale maatschappelijke kosten op macroniveau op.

De berekeningen op micro-niveau zijn gebaseerd op een aantal cijfermatige veronderstellingen, namelijk over de mate waarin het menselijk kapitaal na uittreding uit het arbeidsproces deprecieert, de termijn waarover deze depreciatie voortduurt en de disconteringsvoet waartegen de toekomstige productieopbrengsten cq. produktieverliezen contant gemaakt dienen te worden. Daarnaast is in de centrale variant van onze berekeningen verondersteld dat het wettelijk minimumloon een ondergrens voor de arbeidsproduktiviteit vormt en dat dus bij non-participatie de potentiële produktiviteit van de non-participant niet onder deze grens kan dalen.

Tabel 4.1 *Maatschappelijke kosten onder verschillende veronderstellingen, naar diverse groepen non-participanten in 1985, in miljarden gulden*

	arbeidson- geschikten	werk- lozen	vrijwillige non-partici- panten	deeltijd- werknemers	TOTAAL
Centrale variant ^a	5,2	27,8	71,7	24,6	129,3
waarvan primair	4,9	18,8	59,0	24,6	107,3
waarvan secundair	0,3	9,0	12,7	-	22,0
Variant I:					
depreciatiegraad 0,5%	5,7	25,7	73,7	24,6	129,7
waarvan primair	5,4	20,0	60,7	24,6	110,7
waarvan secundair	0,3	5,7	13,0	-	19,0
Variant II:					
rentevoet 2%	5,3	32,7	79,1	24,9	142,0
Waarvan primair	5,0	19,1	59,9	24,9	108,9
waarvan secundair	0,3	13,6	19,2	-	33,1
Variant III:					
geen minimumloon	5,2	29,6	56,6	24,6	116,0
waarvan primair	4,9	18,4	45,4	24,6	93,3
waarvan secundair	0,3	11,2	11,2	-	22,7
Variant IV:					
arbeidsmarktcomponent					
WAO/AAW 29%	10,8	27,8	75,0	24,6	138,2
waarvan primair	10,2	18,8	61,7	24,6	115,3
waarvan secundair	0,6	9,0	13,3	-	22,9

^a Depreciatiegraad 5%, rentevoet 5%, minimumloon als ondergrens van de arbeidsproductiviteit, arbeidsmarktcomponent WAO/AAW is 14%

Bovendien gaat de centrale variant er van uit dat 14 procent van de arbeidsongeschikten in de WAO en AAW tot de zogeheten arbeidsmarktcomponent hoort, met andere woorden dat zij hetzelfde arbeidspotentieel vertegenwoordigen als de werklozen en vrijwillige non-participanten met dezelfde karakteristieken. De centrale variant van onze berekeningen is gebaseerd op een jaarlijkse depreciatiegraad van menselijk kapitaal van 5 procent en een reële disconteringsvoet (lange termijn rentevoet) van 5 procent per jaar. Bovendien gaan we er bij alle berekeningen van uit dat wanneer mensen twee jaar lang niet aan het arbeidsproces hebben deelgenomen, hun menselijk kapitaal niet verder deprecieert en dat de maximale depreciatie van het menselijk kapitaal ten opzichte van het moment van uittreden dus 10 procent bedraagt. Al deze veronderstellingen zijn door ons gemaakt op basis van wat de bestudering van de empirische literatuur op dit gebied ons heeft geleerd en op basis van wat ons zelf plausibel lijkt. Om het relatieve belang van deze veronderstellingen te onderzoeken hebben we een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd en ten opzichte van de centrale variant een aantal alternatieven berekend waarbij per variant één van de bovengenoemde veronderstellingen gewijzigd is.

Het totale verlies aan productief vermogen vanwege de lage arbeidsparticipatie bedraagt volgens onze centrale variant jaarlijks ongeveer 30 procent van het bruto nationaal produkt. Het leeuwedeel hiervan komt op rekening van de lage arbeidsparticipatie van vrouwen. Het verlies aan productief potentieel vanwege de werkloosheid komt met f 27,8 miljard op de tweede plaats. Indien alle deeltijdwerknemers een voltijdse baan zouden aanvaarden, zou dat het produktievermogen nog eens met bijna f 25 miljard verhogen. Opmerkelijkerwijs worden aan de arbeidsongeschikten relatief weinig maatschappelijke kosten toegerekend. Dit komt hoofdzakelijk omdat de arbeidsmarktcomponent van de arbeidsongeschikten betrekkelijk laag verondersteld is. Bovendien gaat het hierbij veelal om personen met een langdurige periode van non-participatie, een laag opleidingsniveau en een hoge leeftijd zodat de secundaire kosten van de groep arbeidsongeschikten betrekkelijk gering zijn. Deze secundaire kosten zijn daarentegen relatief hoog bij de werklozen omdat de depreciatie van het menselijk kapitaal in de eerste jaren na uittreding uit het arbeidsproces is gelokaliseerd en de gemiddelde duur van non-participatie van de werklozen in vergelijking met de overige beschouwde groepen betrekkelijk gering is. Echter ook bij de niet betaald werkende vrouwen treedt een belangrijk verlies op vanwege het verloren gaan van verworven kennis en gebrek aan werkervaring. Voor de deeltijdwerknemers zijn deze secundaire kosten op nul gesteld.

In de eerste variant is verondersteld dat het menselijk kapitaal vanwege non-participatie slechts met een half procent per jaar en niet met 5 procent per jaar deprecieert. Deze wijziging heeft weinig gevolg voor het totaalbedrag van de maatschappelijke kosten. Wel vindt enige verschuiving plaats tussen de secundaire en primaire kosten.

In variant II wordt de reële disconteringsvoet verlaagd van 5 naar 2 procent, hetgeen betekent dat toekomstig productief vermogen een zwaarder gewicht in de berekeningen krijgt dan volgens de centrale variant. Deze wijziging van onze basisveronderstelling heeft tot gevolg dat de totale maatschappelijke kosten ongeveer 10 procent hoger uitkomen dan in de centrale variant. Deze toename van de kosten is voornamelijk gelokaliseerd bij de secundaire kosten verbonden aan de werkloosheid en aan de vrijwillig niet-participerende vrouwen. Deze uitkomst is intuïtief plausibel. Immers, naarmate een groter gewicht gehecht wordt aan productief vermogen in de toekomst, weegt juist de depreciatie van het menselijk kapitaal vanwege non-participatie des te zwaarder mee.

In de derde variant is de veronderstelling losgelaten dat iedere non-participant een potentiële produktiviteit heeft die tenminste gelijk is aan het minimumloon. Het laten vallen van deze veronderstelling impliceert dat de totale maatschappelijke kosten van non-participatie lager uitkomen dan in de centrale variant. Dit betreft met name de primaire kosten van de vrijwillig niet-participerende vrouwen, aangezien deze vaak gedurende een dermate lange periode niet aan het arbeidsproces deelnemen dat hun produktiviteit onder het minimumloon zakt. Daarentegen nemen in deze variant de secundaire kosten van de werkloosheid toe ten opzichte van de centrale variant omdat bij veel van de werklozen de produktiviteit onder het minimum niveau daalt en deze extra daling nu bij de secundaire kosten wordt meegerekend.

Ten slotte is in variant IV de arbeidsmarktcomponent in de WAO en de AAW in plaats van op 14 procent op 29 procent gesteld. Dit heeft vrijwel een verdubbeling van de maatschappelijke kosten van deze groep non-participanten tot gevolg.

In beginsel zijn de in tabel 4.1 getoonde ramingen op te vatten als het eindprodukt van deze studie. Indien men al onze veronderstellingen van de centrale variant aanvaardt en slechts geïnteresseerd is in de totale maatschappelijke kosten van non-participatie, wordt het eindprodukt van onze studie zelfs gereduceerd tot een getal, namelijk f 129,3 miljard. Toch mag de produktiviteit van ons onderzoek niet aan deze ene simpele uitkomst worden afgemeten. Niet zozeer deze uitkomst is namelijk van belang, maar de door ons gehanteerde rekenmethode, die een kader biedt voor kwantitatief georiënteerde discussies over de arbeidsparticipatie en de met een lage arbeidsparticipatie verbonden maatschappelijke kosten. In onze studie hebben we van dit kader uitsluitend op een beschrijvende, d.w.z. positieve, wijze gebruik gemaakt. Ten behoeve van beleidsvorming kan onze rekenmethode echter ook vanuit een normatieve invalshoek worden benut. Bovendien is het aantal door ons berekende varianten nog slechts zeer beperkt en dient de gevoeligheid van de rekenmethode eigenlijk op veel meer punten te worden onderzocht.

De veronderstellingen waarop de berekeningen berusten en die in een variantenanalyse in het voetlicht geplaatst kunnen worden, zijn echter niet alleen vanuit een technocratische zienswijze discutabel, maar kunnen ook vanuit een beleidsmatig standpunt worden ingevuld. Als voorbeelden gelden de arbeidsmarktcomponent in de WAO en AAW, het niveau van het minimumloon, het referentieniveau voor de vrijwillig niet-participerende vrouwen, de behandeling van deeltijd-werknemers en de disconteringsvoet waartegen toekomstige opbrengsten contant worden gemaakt. Over al deze punten is een beleidsmatige discussie mogelijk en gewenst. Deze beleidsdiscussie raakt immers het hart van de politieke afweging tussen maatschappelijke welvaart en individueel welzijn, en daarmee tussen individuele en collectieve armoede en rijkdom. Het voornaamste resultaat van onze studie is dat het een kader biedt om deze discussie te structureren.

Ten slotte zij er nogmaals nadrukkelijk op gewezen dat de hier gepresenteerde maatschappelijke kosten bruto kosten betreffen. Dit betekent dat geen rekening is gehouden met de (secundaire) effecten die een massale of geleidelijke intreding van de non-participanten op de economie zal hebben. Bij de bepaling van netto maatschappelijke kosten wordt met dergelijke terugkoppelingseffecten rekening gehouden. De berekening van deze, meer beleidsrelevante, kosten vormt een optie voor een vervolg op dit onderzoek. In dat geval dienen bijvoorbeeld veranderingen in de arbeidsproductiviteit vanwege het toegenomen arbeidsaanbod, de vraagimpuls die zo'n aanbodvergroting oplevert en de doorsijpeling van onevenwichtigheden tussen arbeidsmarkt en de goederenmarkt in de beschouwingen te worden betrokken.

Literatuur

AARTS, L., H. BRUINSMA, PH. DE JONG (1982) *Arbeidscapaciteit van WAO-toetreders*, Deelrapport Determinantenonderzoek WAO, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer.

AARTS, L.J.M., H. BRUINSMA, H. EMANUEL, J.P. HOP, PH.R. DE JONG, B.M.S. VAN PRAAG (1987) *Determinantenonderzoek WAO*, Eindrapportage, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer.

ARROW, K.J. (1973) Higher education as a filter, *Journal of Public Economics*, vol. 2, p. 193-216.

BESSELING, J.J.M., H. BRUINSMA, G.C. DIEPENDAAL, A.M. JACOBI (1987) *WAO-toetreders uit 1985*, Cahier nr. 12, Gemeenschappelijke Medische Dienst, Amsterdam.

BOURDIEUX, P., J. PASSERON (1977) *Reproduction in education, society and culture*, SAGE Studies in Social and Educational Change, Volume 5, SAGE Publications, London and Beverly Hills.

BOOT, P.A. (1989) Recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, 20-9-1989, p. 916-919.

BRUYN-HUNDT, M. (1989) Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief, *Economisch Statistische Berichten*, 12-4-1989, p. 360-365.

BUTTER, F.A.G. DEN, J.C. VAN OURS (1991) Arbeidsparticipatie en vacaturevulling, *Economisch Statistische Berichten*, 3-4-1991, p. 348-351.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1985) *Arbeidskrachtentelling 1985*, SDU-uitgeverij, 's-Gravenhage.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1988) *Statistical Yearbook 1988*, SDU-uitgeverij, 's-Gravenhage.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1988) *Enquête Beroepsbevolking 1988*, SDU-uitgeverij, 's-Gravenhage.

Centraal Planbureau (1983) *FREIA, Een macro-economisch model voor de middellange termijn*, monografie CPB 25, 's-Gravenhage.

Centraal Planbureau (1985) *FREIA-KOMPAS '85, een kwartaalmodel voor Nederland voor de korte en de middellange termijn*, monografie CPB nr. 28, 's-Gravenhage.

Centraal Planbureau (1987) *Microtax 1987*, Werkdocument CPB nr. 19, 's-Gravenhage.

Centraal Planbureau (1989) *Een verkenning van de Nederlandse economie voor de periode 1991-1994*, Werkdocument CPB nr. 31, 's-Gravenhage.

- Centraal Planbureau (1989a) *Macro-economische verkenning 1990*, 's-Gravenhage.
- Centraal Planbureau (1990) *Centraal Economisch Plan 1990*, 's-Gravenhage.
- CHIANG A.C. (1984) *Fundamental methods of mathematical economics*, derde druk, McGraw-Hill Book Company, Singapore.
- CORCORAN, M.E. (1979) Work experience, labor force withdrawals, and women's wages: Empirical results using the 1976 Panel of Income Dynamics, in: *Women in the labor market*, p. 216-245, ed.: C.B. LLOYD, E.S. ANDREWS, C.L. GILROY, Columbia University Press, New York.
- CORPELEIJN, A.W.F. (1987) Verdiende lonen van werknemers met verschillende opleiding, 1985, in: *Sociaal-economische maandstatistiek*, Supplement 1987/8, p. 4-19, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg.
- COX, D. (1984) Panel estimates of the effects of career interruptions on the earnings of women, *Economic Inquiry*, vol. 22, p. 386-403.
- Emancipatieraad (1989) *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief*, 's-Gravenhage.
- Europees Vakbondsinstuut (1984) *De economische kosten van de werkloosheid in West-Europa*, Brussel.
- FALLON, P. EN D. VERRY (1988) *The Economics of labour markets*, Philip Allan, Oxford and New Jersey.
- FASE, M.M.G. (1970) *An econometric model of age-income profiles*, Rotterdam University Press.
- FASE, M.M.G. (1971) On the estimation of lifetime income, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 66, p. 686-692.
- FASE, M.M.G. (1975) Human capital, distribution of labour income and scope for future consumption, *Economic Quarterly Review*, AMRO-bank N.V., p. 5-10.
- FELDSTEIN, M. (1978) The private costs of unemployment, *American Economic Review*, vol. 68, p. 155-158.
- Gemeenschappelijke Medische Dienst (1983-1989) *Jaarverslag*, Amsterdam.
- Gemeenschappelijke Medische Dienst (1983-1989) *Statistische informatie*, Amsterdam.
- GROOT, L.F.M., J.J. SCHIPPERS, J.J. SIEGERS (1988) The effect of interruptions and part-time work on women's wage rate: a test of the variabel-intensity model, *De Economist*, vol. 136, p. 220-238.

HAMERMESH, D.S., A. REES (1988) *The economics of work and pay*, vierde druk, Harper & Row, Publishers, New York.

HARTOG, J. (1986) Earnings functions: beyond human capital, *Applied Economics*, vol. 18, p. 1291-1309.

HARTOG, J., H. OOSTERBEEK (1988) Education, allocation and earnings in the Netherlands: Overschooling?, *Economics of Education Review*, Vol. 7, p. 185-194.

HECKMAN J., POLACHEK, S. (1974) Empirical evidence on the functional form of the earnings-schooling relationship, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 69, p. 350-354.

HUISMAN, S. (1984) *Conjunctuur en Structuurtheorie Dl. 3*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

JONG, PH. DE, M. HERWEYER, J. DE WILDT (1989) *Social security in the Netherlands, Form and reform*, Research Memorandum nr. 89.03, Leiden University.

JUNANKAR, P.N. (1989) Unemployment in the European Community: Counting the costs, in: *Unemployment in Europe*, p. 269-280, ed: J. MUYSKEN en C. DE NEUBOURG, The MacMillan Press LTD, London.

KERS, W.C., H. BRUINSMA (1989) *WAO-toetreders 1987, een beschrijving*, Gemeenschappelijke Medische Dienst, Cahier nr. 16, Amsterdam.

KIKER, B.F. (1966) The historical roots of the concept of human capital, *Journal of Political economy*, vol. 74, p. 481-499.

KOOPMANS, C.C. (1988) *De informele arbeidsmarkt*, OSA-voorstudie nr. V27, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 's-Gravenhage.

KOSS-FISZER, A.J. (1988) Het economisch rendement van onderwijs, *Sociaal-economische maandstatistiek*, Supplement 1988/6, p. 4-11, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg.

KUHRY, B. (1987) *De ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking tussen 1974 en 1985*, interne nota Centraal Planbureau, notitie nummer 03.

LAYARD, R., G. PSACHAROPOULOS (1974) The screening hypothesis and the returns to education, *Journal of Political Economy*, vol. 82, p. 985-998.

LUIJK, E.W. VAN, R.J. DE BRUIJN (1984) *Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk*, nr. V42, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

MINCER, J. (1974) *Schooling, experience, and earnings*, National Bureau of Economic Research, New York.

- MINCER, J., H. OFEK (1982) Interrupted work careers: Depreciation and restoration of human capital, *Journal of Human Resources*, vol. 17, winter, p. 3-24.
- MINCER, J., S. POLACHEK (1974) Family investments in human capital: Earnings of women, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, p. S76-S110.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1985) *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1984-1985, 18 612, nr. 1-2.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1985) *De arbeidsmarkt in*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1980-1989) *Rapportage arbeidsmarkt*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990) *Kwartaalbericht arbeidsmarkt*, Tweede kwartaal 1990, 's-Gravenhage.
- MITTELSTADT, A, P. ROBERTI (1984) The costs of unemployment, in: *High unemployment, a challenge for income support policies*, p. 20-32, OECD, Parijs.
- MÖLLER, J. (1990) Unemployment and Deterioration of Human Capital, *Empirical Economics*, Vol. 15, p. 199-215.
- MUYSKEN, J., A.F. VAN ZWEEDEN (1988) *De componenten van de werkloosheid*, OSA-voorstudie nr. V26, 's-Gravenhage.
- OKUN, A.M. (1981) *Prices and Quantities*, Basil Blackwell Publisher, Oxford.
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1990) *OSA-Rapport 1990, Arbeidsmarktperspectieven*, OSA-Rapport nr. 8, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 's-Gravenhage.
- PARIDON, C.W.A.M. VAN (1990) *Arbeidsmarktparticipatie in Nederland: plaatsbepaling in internationaal perspectief*, werkdocument W47, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage.
- PSACHAROPOULOS, G. (1981) Returns to education: an updated international comparison, *Comparative Education*, vol. 17, p. 321-342.
- RILEY, J.G. (1979) Testing the educational screening hypothesis, *Journal of Political Economy*, vol. 87, p. S227-S252.
- ROODENBURG, H.J. EN W.J.M.L. WONG MEEUW HING (1985) *De arbeidsmarktcomponent in de WAO*, Occasional Papers nr. 34, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage.
- SCHIPPERS, J.J. (1983) Beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en de investeringen in menselijk kapitaal, *Maandschrift Economie*, jaargang 47, p. 83-96.

SPENCE, M. (1973) Job market signalling, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, p. 355-374.

STELT, H.G. VAN DER, H. BRUINSMA (1989) *Reïntegratie van WAO-ers*, Cahier nr. 17, Gemeenschappelijke Medische Dienst, Amsterdam.

STEWART, M.B., K.F. WALLIS (1981) *Introductory econometrics*, tweede druk, Basil Blackwell Ltd, Oxford.

STEWART, M.B., C.A. GREENHALGH (1984) Work history patterns and the occupational attainment of women, *The Economic Journal*, vol. 94, p. 493-519.

THUROW. L. (1970) *Investment in human capital*, Wadsworth Publishing Company, Inc. Belmont California.

VROOMAN, J.C., A.A.M. DE KEMP (1990) Arbeidsongeschiktheid: volume en arbeidsmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, 10-10-1990, p. 942-943.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief, Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering, nr. 38, SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage.

WILLIS, R.J. (1986) Wage Determinants: a Survey and Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions, in: *Handbook of Labor Economics*, p. 525-602, vol. 1, ed: O.C. Ashenfelter and R. Layard, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

Eerder verschenen in de reeks *Onderzoek en Perspectief*

- Nummer 0, *Zuinig met Sport*, september 1985, ISBN 90 346 0511 6
Nummer 1, *Verzorgingstehuis of meer zorg thuis*, maart 1986, ISBN 90 346 0785 2
Nummer 2, *Mythen rond migrantenzorg*, april 1986, ISBN 90 346 0799 2
Nummer 3, *Minderhedensport in perspectief*, juni 1986, ISBN 90 346 0865 4
Nummer 4, *Ouderenbeleid onder vuur*, juli 1986, ISBN 90 346 0887 5
Nummer 5, *Ons een zorg?!*, april 1987, ISBN 90 346 1057 8
Nummer 6, *Levensstijlen van heroïnegebruikers II*, juli 1987, ISBN 90 346 1196 5
Nummer 7, *Turkse gezinnen en meisjes in Nederland*, mei 1988,
ISBN 90 346 1561 8
Nummer 8, *Het economisch belang van sport*, oktober 1988, ISBN 90 346 1766 1
Nummer 9, *Onzichtbare banden met thuis*, oktober 1988, ISBN 90 346 1721 1
Nummer 10, *De mogelijkheden van substitutie in de zorg voor ouderen*,
maart 1989, ISBN 90 346 1872 2
Nummer 11, *Aktief als altijd*, december 1989, ISBN 90 346 2145 6
Nummer 12, *Interetnische verhoudingen in een overbelaste nieuwbouwwijk*,
juni 1990, ISBN 90 346 2293 2
Nummer 13, *Ouderen straks*, april 1991, ISBN 90 346 2516 8.

Onderzoek en Perspectief

De directie Algemeen Sociaal Beleid levert onder meer wetenschappelijk gefundeerde informatie, analyses en adviezen voor het beleid van het Directoraat-Generaal Welzijn. Hiertoe worden opdrachten en subsidies verstrekt voor onderzoek.

Om interessante onderwerpen voor een breder publiek toegankelijk te maken wordt een beknopte samenvatting gepubliceerd in de reeks Onderzoek en Perspectief.

Meer exemplaren van de publikatie zijn schriftelijk of telefonisch te bestellen bij Distributiecentrum DOP
Postbus 11594
2502 AN Den Haag
tel. 071-352500
fax 071-352535
onder vermelding van het afleveradres en
ISBN 90 346 2707 1
(prijs f9,00 per exemplaar)

Productie:
Centrale Directie
Voorlichting,
Documentatie en
Bibliotheek
van het
ministerie van
Welzijn,
Volksgezondheid en
Cultuur

W V C