



DEBATTEN STRATEGIEBERAAD RIJKSBREED & WRR

Verslag

Arbeidsmarkt, pensioenen en productmix in een vergrijzende wereld

Dinsdag 15 november 2022

Hollands Spoor is een debatreeks van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Strategieberaad Rijksbreed. Tijdens deze bijeenkomsten spreken beleidsverantwoordelijken en bestuurders met gerenommeerde wetenschappers en het bedrijfsleven over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het beleid.

De lezingen tijdens deze Hollands Spoor zijn verzorgd door:

- Yvonne Adema, programmaleider bij het Centraal Planbureau
- Marcel Timmer, hoogleraar Economische Groei en Ontwikkeling RUG
- Erik Bartelsman, hoogleraar economie VU

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

Het is aan de overheid om de condities te creëren waaronder de vrije markt kan bijdragen aan maatschappelijke doelen die urgent worden in het licht van een vergrijzende wereld.

- **Op de nationale markt voor 'grijze' goederen en diensten zijn stabiliteit in regelgeving en bredere garanties voor toekomstige vraag doorslaggevend.**
- **Nederland is voor zijn internationale concurrentiepositie aangewezen op investeringen in hoogwaardige activiteiten en expertise, meer dan in producten.**
- **Een lerende economie, cruciaal voor onze wendbaarheid en weerbaarheid, vraagt om gerichte, duidelijke regie – juist in de context van een grote, voorspelbare trend als vergrijzing.**

Langs deze hoofdlijnen bewoog zich de discussie tijdens de Hollands-Spoorbijeenkomst '*Arbeidsmarkt, pensioenen en productmix in een vergrijzende wereld*' op 15 november 2022. Aanwezig waren economen en andere wetenschappers, beleidsmakers, onderzoekers en bewindslieden. De WRR organiseerde de bijeenkomst als onderdeel van het WRR-adviestraject '*Nederland in een vergrijzende wereld*'.

Dit traject onderzoekt de implicaties voor Nederland van het gegeven dat een steeds groter deel van de wereld gaat vergrijzen. Waar vergrijzing van Nederland in Den Haag breed op de agenda staat, staat vergrijzing *in het buitenland* bij politici en beleidsmakers minder goed op de radar. Niettemin is de vergrijzende wereld voor het overheidsbeleid op de langere termijn van belang als grote strategische opgave. Het heeft naar verwachtingen namelijk grote invloed op wereldwijde handels- en specialisatiepatronen en –via verschuivingen in migratiepatronen – op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze effecten stonden centraal in de bijeenkomst. Het WRR-project kijkt daarnaast ook nog naar impact op macrobeleid en de financiële economie: wat kan de implicatie van wereldwijde vergrijzing voor inflatie en rentes zijn, en wat betekent dat voor bijvoorbeeld onze pensioenen? Naar die aspecten is op deze avond niet in detail gekeken.

Inleidingen en discussie

Vier sprekers verzorgden een inleiding. Roel Jennissen (onderzoeker bij de WRR) ging kort in op de oorzaken van vergrijzing in het buitenland en stelde drie centrale vragen: hoe gaat de Nederlandse productmix eruitzien, welk beleid is daarvoor nodig en welke rol kunnen onze pensioenvermogens daarbij spelen?

Yvonne Adema (programmamanager macro-economie bij het CPB) schetste de voor Nederland belangrijkste economische trends in de komende decennia en de samenhang daartussen.

Eric Bartelsman (hoogleraar Economie aan de VU en algemeen directeur van het Tinbergen Instituut) benoemde de kenmerken die het ondernemersklimaat moet hebben om de tijdig, innovatief en doelgericht te kunnen inspelen op de vergrijzing.

Marcel Timmer (hoogleraar Economische groei en ontwikkeling aan de RUG en directielid van het CPB) legde uit waarom het niet nodig of mogelijk is terug te rekenen vanuit een onvoorspelbaar 2050 om nu goed overheidsbeleid voor toekomstig nationaal verdienvermogen te voeren.

WRR-directeur Frans Brom leidde de discussie.

Vergrijzing wereldwijd en in Nederland

De WRR bestudeert wereldwijde vergrijzing als een wetmatige demografische transitie. Ondanks verschillen tussen Europa, VS, Latijns Amerika, Azië en Afrika vindt deze transitie overal ter wereld plaats, maar niet overal tegelijk en in hetzelfde tempo. De oorzaak van vergrijzing ligt niet alleen in een toenemende levensverwachting, maar — structureler — in een dalend geboortecijfer. Het resultaat is dat op een gegeven moment een natuurlijke bevolkingsdaling inzet. De mondiale bevolkingsgroei is daarmee naar verwachting op de lange termijn tijdelijk van aard.

In Nederland neemt de grijze druk - het aantal mensen van 65 jaar en ouder gedeeld door de beroepsbevolking - nog toe tot 2040 toe en stabiliseert daarna. Afgezien van migratie zal vanaf dat moment de bevolking waarschijnlijk gaan krimpen, waarbij de vorm van de piramide gelijk blijft. De grijze druk ligt daarbij in Nederland onder die in landen als Italië en Japan, momenteel nog boven die in Polen en China en ver boven die van India en Afrika. Polen en China gaan de komende decennia echter snel vergrijzen en zullen op of voorbij het Nederlandse niveau uitkomen vanaf halverwege deze eeuw.

Samenhang met andere trends

Vergrijzing vindt plaats in complexe samenhang met andere trends in de komende decennia.

- Door globalisering en toenemende geopolitieke spanningen is het de vraag of Nederland kan blijven profiteren van goedkope productie elders.
- De klimaatverandering noopt tot een energietransitie waarvoor veel arbeid nodig is, terwijl de mogelijkheden voor duurzame energieopwekking verschillen per werelddeel (Afrika heeft meer zon dan Europa).
- Wereldwijde migratie neemt toe, ook door de klimaatverandering, waardoor goedkope arbeid wellicht juist beschikbaar komt.
- Terwijl er een tekort is aan arbeidskrachten in Nederland, neemt de vraag naar diensten, bijvoorbeeld in de zorg, alleen maar toe, waardoor onze werkgelegenheid verschuift.
- Zorgtaken en vergelijkbare diensten zijn lastiger te automatiseren dan productietaken.

Vragen voor Nederland

De gevolgen van vergrijzing worden overal merkbaar: binnen Europa nemen tekorten op de arbeidsmarkt en daarmee mogelijk de inflatie toe, in China gaat op termijn de goedkope productie omlaag, Polen kan minder goedkope arbeidskrachten leveren. Wat betekent dit voor Nederland met zijn kleine open economie en internationale oriëntatie?

Als we dóórvragen, gaat het er ook om hoe open we eigenlijk nog zijn. Hoe kunnen we onze handelsgeest blijven benutten? Wie zijn we als land, wat is onze plek op de aardbol? In welke situatie komen onze kritische succesfactoren het beste tot hun recht? Gaan we voor *value* meer dan voor *volume*? Met ons pensioenstelsel nemen wij een bijzondere positie in: nergens is zo veel gespaard als hier, vrijwel alle andere landen hebben een omslagstelsel. Wat kunnen wij daarmee?

Wellicht is de vraag niet zo zeer wat voor land we *willen* zijn, maar wat voor land we *kunnen* zijn. Groeien we voor de markt of voor de bevolking? Wat voor soort R&D willen

we, wat voor soort banen en in welke sectoren, waarvoor zetten we onze vierkante meters in en onder welke condities?

Voorwaarden voor innovatie en bedrijfsdynamiek

Arbeid wordt gegeven wereldwijde vergrijzing schaarser, terwijl de vraag toeneemt naar 'grijze' consumptiegoederen en diensten (langdurige zorg, aangepaste zorgwoningen, vrijetijdsactiviteiten, minder duurzame goederen zoals kleding en woninginrichting), die arbeidsintensiever en minder importeerbaar zijn dan 'jonge' goederen.

In een vergrijzende wereld hebben we op hoofdlijnen twee keuzes: langer doorwerken of minder welvaart accepteren. We kunnen ook proberen de *business conditions* te creëren voor innovatie en een gezonde bedrijfsdynamiek. Dit kan door bevordering van arbeidsproductiviteitsgroei, of verhoging van de relatieve (arbeids)productiviteit van grijze goederen. Pensioenfondsen kunnen hun investeringen verplaatsen naar zulke nieuwe bedrijvigheid, waarvan hun begunstigden veelal ook de consumenten zijn.

Als de markt achterblijft bij maatschappelijke doelstellingen, moeten we de voorwaarden scheppen waaronder bedrijven de gewenste kant op gaan. Het gaat erom het ondernemingsklimaat zo aan te passen dat het bedrijfsleven doelgericht kan innoveren, bijvoorbeeld in voorbereiding op die vergrijzende wereld. Concreet:

- Geef 'garantie' op de omvang van de vraag naar langetermijnzorg (en zorgwoningen).
- Creëer flexibiliteit in de markt voor bestaande koop- en huurwoningen en voor woningbouw.
- Faciliteer experimenten door te zorgen voor stabiliteit in de institutionele vormgeving van de zorg: verander niet voortdurend de spelregels.
- Stimuleer investeringen in innovatie van grijze goederen en kijk naar de mogelijkheden voor export van onze expertise, want de vraag hiernaar stijgt overal.

Bedrijven kunnen prima omgaan met technologische onzekerheid, maar moeilijker met externe ontwikkelingen die leiden tot onzekerheid over verwachte omzet en marktomvang. Ze moeten vooral kunnen doen waar ze goed in zijn, en de overheid kan dit stimuleren en bijsturen door belastingen en subsidies, door regulering en verboden (zie het verbod op de verbrandingsmotor dat autofabrikanten dwingt tot elektrificatie), maar ook door beïnvloeding van de publieke opinie en de vraag in de markt.

Nederlands comparatieve voordeel

De Nederlandse afhankelijkheid van internationale handel en zijn positie in Europa is een constante. We zijn vooral blootgesteld aan Europa, in mindere mate aan de VS en China. Anders dan landen als Duitsland, China of Zuid-Korea is ons land te klein om wegvallende buitenlandse exportmogelijkheden te compenseren met binnenlandse consumptie. We kunnen ook niet voorspellen hoe technische en internationale ontwikkelingen lopen en daarop dus geen beleid baseren.

Maar als we ons realiseren dat Nederlandse bedrijven niet zo zeer handelen in *producten* als wel zich specialiseren in *activiteiten* binnen bepaalde segmenten van waardeketens, zien we ons comparatieve voordeel verschuiven van grondstoffen en lage lonen naar immateriële activa, menselijk kapitaal. Terwijl we vaak denken dat we 'doen' in tulpenbollen, verzorgen we eigenlijk logistiek, distributie, advisering en andere

ondersteuning langs een hele waardeketen. Ook tijdens corona zijn we blijven handelen. Wij weten hoe we ingewikkelde processen moeten sturen, regelen, begeleiden (zie ook hoe goed per saldo de zorg bij ons werkt); deze expertise, die verder gaat dan R&D, is een exportproduct. Het CBS meet dit niet goed, maar dit is wel waarin we moeten investeren.

Het gaat om waardeketens waarvan we de ontwikkeling moeilijk kunnen voorzien, voorspellen of beïnvloeden. Maar dat hoeft ook niet. Om ons verdienvermogen te blijven ontwikkelen, moeten we onze visie niet richten op 2040-2050, maar wel leren hoe te acteren op veranderingen. Een lerende economie (WRR-rapport, 2013) steunt op drie elementen:

- levenslange opbouw van kennis en circulatie van menselijk kapitaal;
- innovatie en absorptie van dit kenniskapitaal;
- de daarvoor benodigde infrastructuur.

Nederland heeft de beweging hiernaartoe ingezet met het Nationaal Groei Fonds (NGF). Aansturing is gebaat bij:

- nadere explicitering van maatschappelijke opgaven zoals vergrijzing, zonder fixatie op het bbp,
- internationale positionering van projecten, die we nu nog te veel nationaal inkaderen,
- zorgvuldige afweging of overheidsbemoeienis legitiem is en wat dan de beste vorm is, in plaats van 'blinde' financiële steun voor *winner*s of *loser*s.

Groefondsprojecten helpen bij bredere en betere inzet van menselijk kapitaal, maar opschaling in een fragmentarisch veld is problematisch. Coördinatie door het ministerie is gewenst.

Regie in plaats van sturing

De overheid kan condities kweken en omstandigheden gunstiger maken waaronder vraag en aanbod bij elkaar komen, door verbanden te leggen en opties te bieden die een toekomstige markt garanderen. Ze kan zelf als vragende partij op de markt richting geven aan het aanbod, waardoor nieuwe toetreders kansen krijgen, maar de vraagkant ook breder versterken met subsidies of voorschriften (bijvoorbeeld voor biobrandstof) en zo de markt te 'verleiden'. Ongewenste opties kan de overheid onaantrekkelijk maken in plaats van ze te verbieden.

Anders gezegd: EZ zou niet alleen moeten kijken naar het aanbod maar ook naar de omstandigheden waaronder een bepaalde marktvraag tot stand komt en de factoren die daarop inwerken.

Onze instituties hebben bewezen te werken als garanties voor vraag en vertrouwen in de markt. Ons aanpassingsvermogen is onze kracht, de overheid moet aangeven wat maatschappelijk relevant is: eerder de regie pakken dan het stuur overnemen. Het is de vraag hoeveel visie daarvoor nodig is en hoe dwingend de stip op de horizon zou moeten zijn. Sowieso is door schaarste aan geld en andere middelen richting in de uitgaven nodig.

Maatschappelijke keuzes

Een belangrijk — en ongemakkelijk — thema is sociale cohesie. We gaan van een scheiding tussen *haves* en *havenots* naar een scheiding tussen *cans* en *cannots*. De ongelijkheid groeit, ondanks allerlei regels, en veel capaciteit die we hebben gaat op aan dingen die niet leiden tot brede welvaart. Onze basis staat onder druk. Nederland daalt op allerlei lijstjes. Wat doen we wel en niet goed? In *wie* investeren we?

Er kan heel veel, maar dan moet er wel duidelijk beleid zijn. Zekerheid creëren is cruciaal, alleen al daarom helpt het bepaalde knopen snel door te hakken en bij crises soms hard in te grijpen. De steun tijdens corona heeft veel problemen verhuld. Maak expliciete keuzes en stel voorwaarden, anders blijft de markt in verwarring. Denk aan de eerder benoemde vraag: willen we *volume* of *value*? Werkgevers kijken voor arbeid nu al verder dan de EU, bijvoorbeeld naar Vietnam. De overheid moet eisen stellen aan huisvesting en onderwijs en de lasten ook deels bij werkgevers leggen. We moeten anders denken. Het probleem is niet dat we migratie nodig hebben, het probleem is hoe we met migranten omgaan.

Vergrijzing heeft ook politiek-economische consequenties. Hoeveel risico's wil het electoraat nemen? Het is goed denkbaar dat een meer vergrijsde samenleving zich meer risicomijdend opstelt.

Wendbaarheid en weerbaarheid

Onze arbeidsproductiviteit kunnen we verhogen door slimmere manieren van samenwerken.

Deugen de regels voor werk nog? De menselijke factor, menskracht, is nu cruciaal. Als voorspellen van de toekomst onhaalbaar is, gaat het erom dat we begrippen en condities ontwikkelen waarvan we weten dat ze hoe dan ook goed zijn. Wendbaarheid is een *no regret*, waarbij weerbaarheid meteen als voorwaarde naar voren komt. Dat betekent behalve solide volksverzekeringen ook kennisgroei.

Het akkoord van Wassenaar had in 1982 als pijlers loonmatiging en arbeidsduurverkorting. In onze tijden van arbeidsmarktkrapte en veel te lage lonen moeten we dat omkeren met loonsverhoging en een accent leggen op productiviteitsgroei door investeringen in innovatie. Maar terwijl we ons richten op hoogwaardige activiteiten in de waardeketen en met hogere lonen specialisatie stimuleren, moet ook de onderkant van de arbeidsmarkt bediend blijven: ongewenste en onbedoelde neveneffecten van beleid moeten we vermijden.

Momenteel is een derde van de beroepsbevolking bezig met permanente ontwikkeling, dat is veel te weinig. Er is ook een onbalans tussen vaste en flexcontracten (2:1), vooral mensen met vaste contracten krijgen kansen voor bijscholing en training. Niet-weerbare mensen verkrampen, wendbaarheid en weerbaarheid horen bij elkaar.

Hoe krijgen we Nederlanders van 50 jaar en ouder weer aan de studie? Denk aan een vorm van leerplichtverlenging. Niet met subsidies aan de aanbodkant, maar met financiële stimulering en andere ondersteuning aan de vraagkant, te beginnen bij het primair onderwijs om dit probleem dieper aan te pakken. Geef niet de universiteiten, maar de studenten geld, dan komen de passende studies vanzelf boven doordat de markt wordt ontketend.

Paradoxen en andere overwegingen

We zitten wel met paradoxen. De tuinbouw, de 'blokkendozen' en airbnb's illustreren dat grootschalige innovatie laagwaardige arbeid kan aantrekken. We willen de markt het werk laten doen, en blijven tegelijk sturing van de overheid verwachten. Het moet dus gaan om gerichte spelregels en prikkels. We kunnen en moeten misschien niet alles nationaal en

uniform willen regelen, en meer overlaten aan het maatschappelijk middenveld, dat we vanuit de politiek versterken.

Verstoringen wegnemen is misschien soms al voldoende. Geen pleisters blijven plakken, maar ze weghalen. Tegelijk mogen we niet alleen hekken verwijderen zonder richtingbordjes te plaatsen.

We willen al decennialang verandering en onze benadering is niet altijd succesvol geweest (zie de levensloopregeling), ook doordat scherpe politieke keuzes vaak zijn vermeden. Aan zulke keuzes is wel behoefte.

Op EU-niveau lukt er soms meer, misschien doordat men daar op grotere afstand van de kiezer opereert. Wat is de speelruimte van Nederland binnen Europa? Dat is een belangrijke factor, moeilijker, ingewikkelder en politiek gevoeliger, maar toch samen optrekken. We hebben er veel profijt van als problemen gedeeld opgepakt kunnen worden met andere Europese landen.

Krekel en mier

Bestaande dynamiek kunnen we doorbreken, maar dat gaat langzaam (zie ook de CO₂-tax). Er is nu wellicht reden tot optimisme doordat onder druk alles vloeibaar wordt. We kunnen inmiddels niet meer om de problemen heen: er vormt zich een communis opinio, *constraints* worden sterker, uitvluchten en geitenpaadjes zijn niet meer mogelijk.

Door onze pensioenpotten hebben we in Nederland een luxeprobleem. Maar juist daarom kunnen we ons voordeel doen met de parabel van de krekel en de mier. Als we in de zomer gericht investeren in kennis en kunde, kunnen we een crisis in de herfst vermijden.