

# Groei economie minder vanzelfsprekend bij vergrijzing

Dit position paper is geschreven als bijdrage aan het Rondetafelgesprek van de Vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer op 18 april 2024

**DeNederlandscheBank**

EUROSYSTEM

## Groei economie en welvaart minder vanzelfsprekend bij vergrijzing

**Door de afnemende groei van de beroepsbevolking zal de economische groei de komende decennia vertragen.** Als gevolg van de vergrijzing zal de groei van het arbeidsaanbod de komende decennia vrijwel nul zijn. Een recente DNB-analyse<sup>1</sup> laat zien dat de economische groei zonder aanpassingen tussen 2026 en 2040 vertraagt naar gemiddeld 0,6% per jaar en de groei per capita stilvalt.<sup>2</sup> Dit betekent dat de 'nationale koek' de komende decennia naar verwachting maar beperkt groeit. Dit heeft gevolgen voor beleidskeuzes in de toekomst, zo zullen verdelingsvraagstukken moeilijker worden omdat er minder 'nieuwe' welvaart te verdelen is.

**De (potentiële) economische groei op lange termijn hangt af van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit.** Sterk versimpeld wordt de economische groei bepaald door twee factoren: (i) de groei van het arbeidsaanbod en (ii) de groei van de arbeidsproductiviteit. Het arbeidsaanbod kan toenemen als meer mensen gaan werken, als werkenden meer uren gaan maken gaan, of als er meer mensen komen door bijvoorbeeld migratie.

**Het verhogen van het arbeidsaanbod is maar beperkt mogelijk.** Om de economische groei op peil te houden door (uitsluitend) het verhogen van de arbeidsparticipatie zou deze onder 15-75 jarigen moeten toenemen tot 88% in 2040 (nu 75%) (zie figuur 1, paneel B). Om de groei op peil te houden door (uitsluitend) het extra laten werken van iedere werkende (deeltijders én voltijders) zouden deze per week 5 uur extra moeten werken (paneel C). Dit is allebei echter niet eenvoudig. Zo heeft Nederland mede door het verhogen van de pensioenleeftijd en de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen al een hoge arbeidsparticipatie, zeker gemeten in aantallen personen. Ook het gemiddeld aantal gewerkte uren per hoofd van de beroepsbevolking is hierdoor relatief hoog (ondanks de vele deeltijdwerkers).

**Het versnellen van de arbeidsproductiviteitsgroei zou een trendbreuk vereisen en is daarmee evenmin eenvoudig.** Om op een economische groei (per capita) van 1,5% (1%) op jaarbasis uit te komen moet de arbeidsproductiviteitsgroei toenemen tot zo'n 1,4% per jaar (Figuur 1, paneel D). De afgelopen decennia is deze echter gedaald naar gemiddeld 0,5% in de periode 2011-2025. Dat betekent dat een forse omkering van die dalende trend nodig is. De opkomst van kunstmatige intelligentie kan in potentie de productiviteit verhogen, maar de omvang van deze productiviteitswinst is hoogst onzeker. Een recente analyse van het IMF<sup>3</sup> onderstreept dat AI de productiviteitsgroei zou kunnen aanjagen, maar schat tegelijkertijd dat voor veel werkenden het werk er anders uit gaat zien. Naast dat AI voor productiviteitswinst zorgt, kan het daarom ook voor nieuw werk zorgen. Het totale effect is daarom niet evident.

## Economie komt in ander vaarwater terecht

**De Nederlandse economie loopt naast de arbeidsmarkt ook op andere vlakken tegen capaciteitsgrenzen aan.** De fysieke ruimte en infrastructuur staan onder druk. Denk bijvoorbeeld aan het overbelaste stroomnet, de volle wegen en treinen maar ook aan de knelpunten op het gebied van milieu en klimaat, zoals de ruimte voor uitstoot van CO2 en stikstof. Deze knelpunten zetten een rem op

<sup>1</sup> [DNB Analyse - Arbeidsmarktcrapte: het nieuwe normaal?](#)

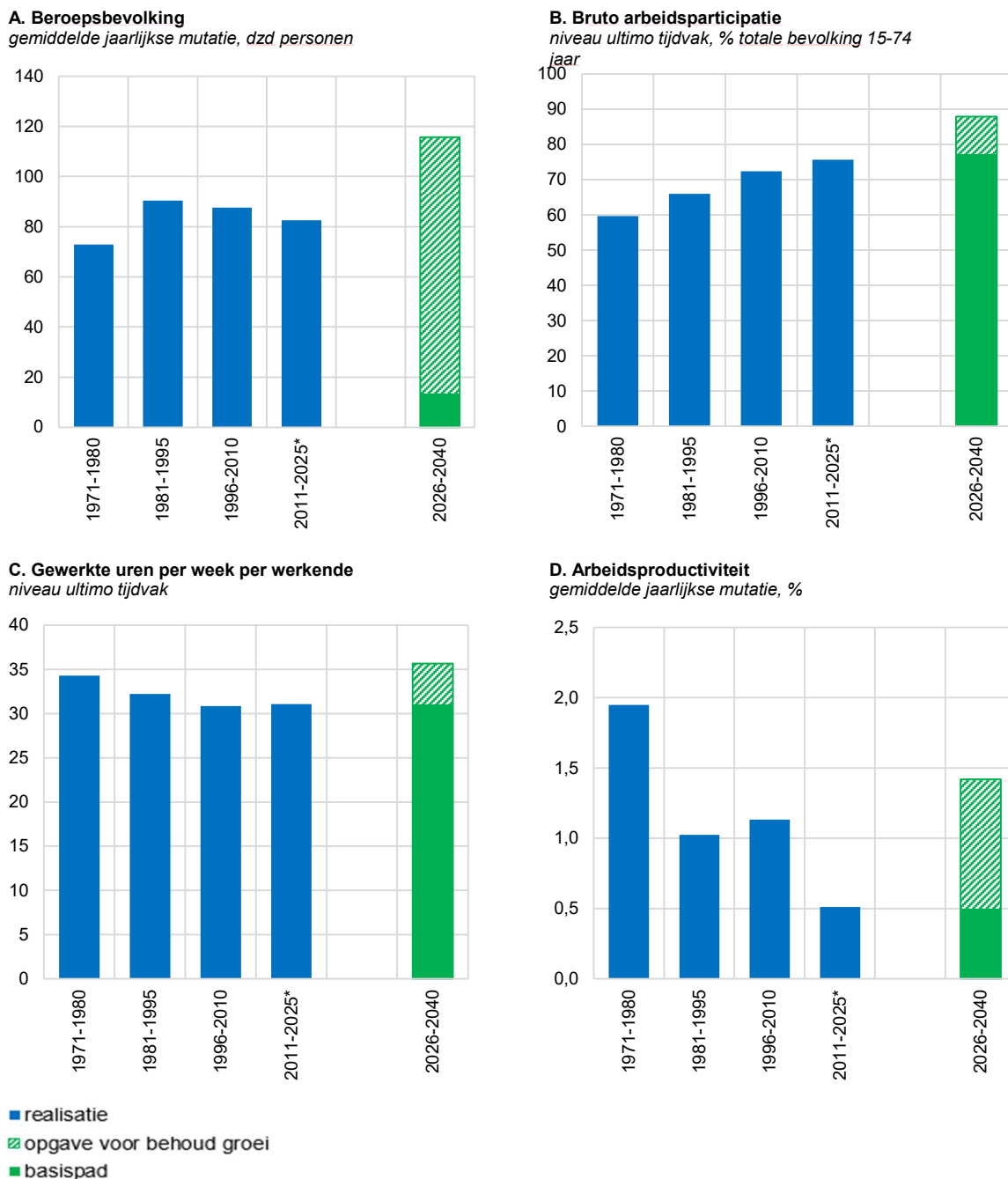
<sup>2</sup> Bij deze berekeningen wordt uitgegaan van de huidige productiviteitsgroei en ontwikkeling van het arbeidsaanbod volgens de meest recente prognoses. In die prognoses is de groei van het arbeidsaanbod tussen 2026 en 20240 nagenoeg nihil.

<sup>3</sup> [IMF \(2024\) 'AI will transform the global economy'](#). Volgens het IMF wordt in ontwikkelde economieën ongeveer 60% van de banen beïnvloed door AI. Bij ongeveer de helft van de banen zal dit de werkzaamheden ondersteunen, wat leidt tot hogere productiviteit. Voor de andere helft zal (een deel van) het werk worden overgenomen. Er is geen specifieke berekening voor Nederland.

investerings en economische groei. De vergrijzing voegt aan deze bestaande capaciteitsgrenzen met het schaarse arbeid een andere capaciteitsgrens toe.

**Niet banen, maar mensen worden schaars.** Schaarste aan personeel is op dit moment op veel plekken in de economie zichtbaar. Deze schaarste zet bijvoorbeeld de toegankelijkheid en kwaliteit van publieke diensten onder druk, wat we bijvoorbeeld ervaren met wachtlijsten in de zorg en lesuitval in het onderwijs. Ook kunnen tekorten aan technici een rem zetten op de energietransitie. Dit uitgangspunt, dat mensen en niet banen schaars zijn vraagt om een bijstelling in het maatschappelijk debat en beleid.

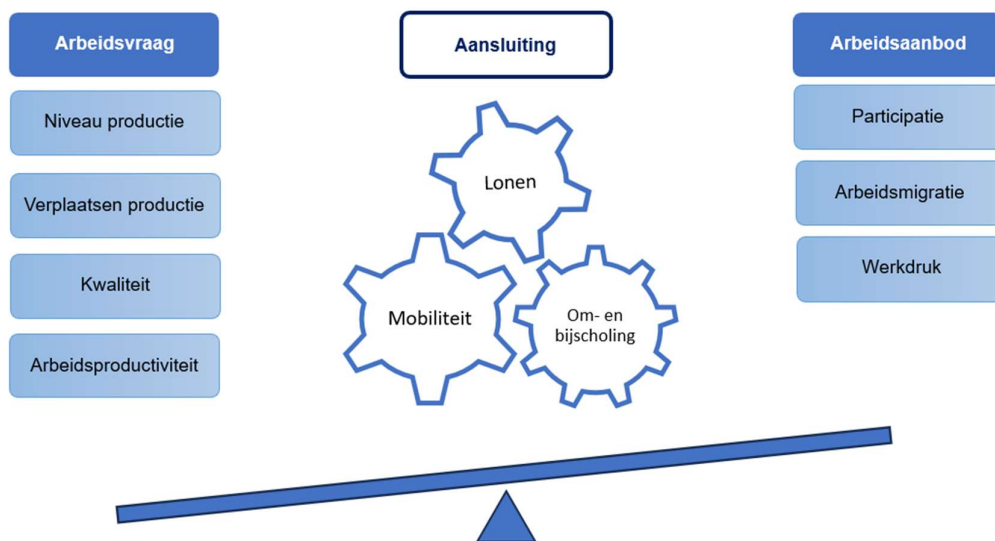
**Figuur 1.** Gestileerde berekening: wat is nodig om de bbp-groei op 1,5% the behouden.



### De economie past zichzelf op verschillende manieren aan wanneer arbeid schaarser wordt.

Blijvende tekorten of krapte zijn geen daardoor geen gegeven. Als we verder vooruit kijken zorgen verschillende economische mechanismen ervoor dat arbeidsvraag en arbeidsaanbod in balans komen. Ook de aansluiting tussen beiden speelt hierbij een rol. Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van deze mechanismen.<sup>4</sup> De eerdergenoemde DNB-berekeningen laten zien dat we al deze mechanismen nodig zullen hebben, omdat het niet realistisch is om de economische groei op peil te houden met enkel een hogere productiviteit of een hoger arbeidsaanbod. Zelfs als op beide terreinen grote stappen worden gezet, blijft de uitdaging groot om de economische groei op peil te houden. Daarom moet voor oplossingsrichtingen naar alle mechanismen in de figuur worden gekeken, waaronder het verminderen van de arbeidsvraag en het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod.

**Figuur 2: schematische weergave van balans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt**



### Lastige keuzes onvermijdelijk, ook door druk op overheidsfinanciën

#### Een vergrijzende bevolking zet behalve het arbeidsaanbod ook de overheidsfinanciën onder druk.

Bij ongewijzigd beleid zullen de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid de komende decennia fors stijgen (zie figuur 3).<sup>5</sup> Naar verwachting zullen de AOW-uitgaven stijgen van 4,9% bbp in 2024 tot 6,5% bbp in 2040, wanneer de piek van de vergrijzing wordt bereikt. Ook de uitgaven aan werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zullen toenemen doordat oudere werkenden hier relatief meer gebruik van maken. Wat betreft de collectieve zorguitgaven verwacht het CPB een jaarlijkse stijging van 2,9% in de periode 2026-20260, waarvan circa een derde door demografische ontwikkelingen wordt verklaard.<sup>6</sup> Anders dan de AOW-uitgaven zullen de zorguitgaven dus ook na 2040 nog blijven oplopen, waardoor deze zonder aanvullende maatregelen bijna verdubbelen naar 19,6% bbp in 2060.

<sup>4</sup> Zie voor toelichting op deze mechanismen hoofdstuk 3 van de [DNB Analyse 'Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?'](#).

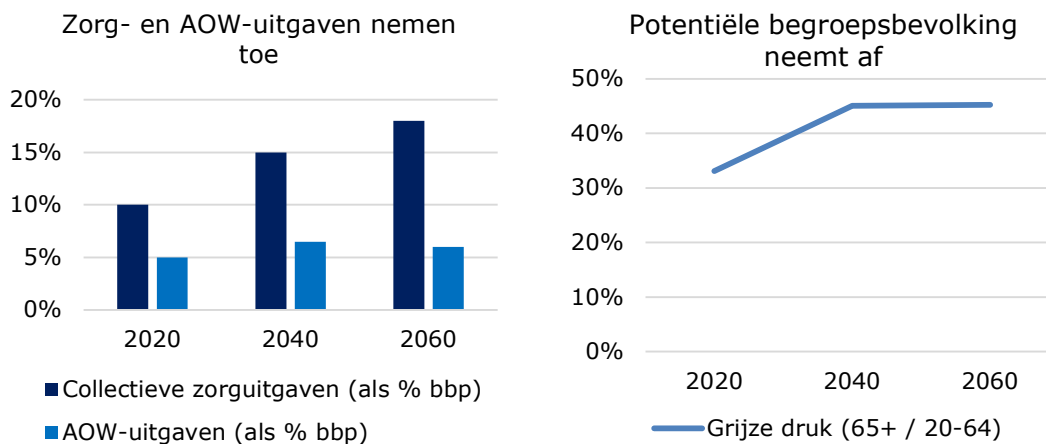
<sup>5</sup> De stijging van de AOW-uitgaven wordt beperkt door de koppeling aan de levensverwachting. Waarbij een stijging in de levensverwachting voor 2/3<sup>e</sup> doorwerkt in de AOW-leeftijd. Dit is asymmetrisch; een dalende levensverwachting leidt niet tot een lagere AOW-leeftijd.

<sup>6</sup> Andere oorzaken van deze uitgavengroei zijn de stijgende inkomens van burgers, de beschikbaarheid van steeds betere en duurere behandelingen, en het feit dat loon- en prijsstijging in de zorg gemiddeld hoger ligt dan de algemene inflatie.

**Om geen rekeningen door te schuiven naar toekomstige generaties adviseert de studiegroep Begrotingsruimte een koerscorrectie op de begroting.** Om de overheidsfinanciën, ook voor de lange termijn, op een verantwoord pad te brengen adviseert de Studiegroep het begrotingstekort langdurig terug te brengen tot circa 2% en de schuldratio te stabiliseren op 60%. Dit vereist scherpe keuzes van een nieuw kabinet. Als wordt gekozen voor ombuigingen dan is het economisch gezien verstandig om te focussen op de eerder genoemde oplopende consumptieve uitgaven in plaats van op productiviteitsverhogende investeringen. Omdat in de wet is vastgelegd dat zorg naar de stand van de wetenschap en praktijk onderdeel uitmaakt van het basispakket, zullen de zorguitgaven zonder maatregelen een steeds groter aandeel van de Rijksbegroting beslaan. Een nieuw kabinet zal dus moeten beslissen of het de stijging van de zorguitgaven wil beperken, bijvoorbeeld via strengere eisen aan het basispakket of meer private financiering, of dat het zicht op andere uitgaven wil richten. Wanneer men kiest om de belastinginkomsten te verhogen dan kan er bijvoorbeeld gekeken worden naar het beprijzen van externe effecten (bijv. in het klimaat- en milieudomein) of het verhogen van de lasten op immobiel vermogen. Het verhogen van de lasten op arbeid is juist onverstandig, omdat dat de prikkel om (meer) te werken vermindert.

**De schaarste aan fysieke ruimte, arbeid en stikstof- en koolstofruimte vraagt eveneens om keuzes.** Een nieuw kabinet start in een periode waarin minder publiek geld te besteden is om deze knelpunten aan te pakken. Tegen die context is het economisch gezien verstandig om bedrijven en consumenten de werkelijke kostprijs voor arbeid, ruimte en uitstoot te laten betalen. Dat wil zeggen dat de maatschappelijke kosten van uitstoot worden beprijsd, maar bijvoorbeeld ook dat voor arbeid ten minste het minimumloon wordt betaald. Als consumenten en producenten zich bewust zijn van alle (sociale) kosten die gepaard gaan met hun activiteiten, kunnen ze beter tot beslissingen komen. Dat bevordert de werking van de economie.

**Figuur 3: vergrijzing zet druk op de overheidsfinanciën**



Cijfers zijn afkomstig van langetermijnanalyses van de [zorgkosten \(2022\)](#) en [vergrijzingskosten \(2019\)](#) van het CPB. Omdat dit twee separate analyses zijn, kunnen onderliggende uitgangspunten afwijken.

[CBS Statline](#) en [bevolkingsprognose 2023-2070](#).