WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

RAPPORTEN AAN DE REGERING

DOORGROEI VAN ARBEIDSPARTICIPATIE

Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000

ISBN 90-12-09070-9

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-president
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

ons kenmerk 200148/JCFB/lt	**doorkiesnummer** 070-356 4671	**Telefax** 070-356 4685
Onderwerp Rapport nr. 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie	**email** Info@wrr.nl	**Datum** 15 augustus 2000

Hierbij zenden wij u het rapport 'Doorgroei van arbeidsparticipatie'. In dit rapport is onderzocht of een verdere ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar op arbeidsmarktexterne knelpunten zal stuiten, zoals verkeerscongestie, informele zorg, gezondheid of schoolbaarheid en inkomensverdeling. De invloed op het arbeidsbestel van de voortgaande technologische ontwikkeling en kennisintensivering is hierbij mede in aanmerking genomen.

De knelpuntenanalyse wijst uit dat er ten aanzien van zorg, schoolbaarheid en verkeerscongestie wel problemen te voorzien zijn, maar dat er ook nog voldoende beleidsruimte is om knelpunten te voorkomen of in elk geval te verzachten. Waar het gaat om ziekte, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid is het urgent beleidsmatig in te grijpen in de bestaande regelingen. Voorts vergt, naar uit het rapport blijkt, een vrijwel volledige arbeidsparticipatie een hogere arbeidsdeelname van vrouwen, laaggeschoolden en ouderen. Vooral de aanstaande veroudering van de beroepsbevolking noopt tot aanvullend beleid. De naoorlogse 'geboortegolfgeneratie' zal langer aan het werk moeten blijven dan haar voorgangers.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgesteld, ziet de raad graag de bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

prof.mr. M. Scheltema

De secretaris,

mr. J.C.F. Bletz

Plein 1813 nrs. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
oon (070) 356 46 00, website http://www.wrr.nl

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 9

Ten geleide 15

1 Inleiding 17
1.1 Aanleiding voor dit rapport 17
1.2 Probleemstelling 20
1.3 Indeling van het rapport 23

2 Een terugblik op arbeidsparticipatie 25
2.1 Arbeid en arbeidsmarkt 25
2.1.1 Arbeidsparticipatie in personen, jaren en uren 25
2.1.2 Werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit 30
2.1.3 Arbeidstijd en arbeidskwaliteit 34
2.1.4 Sociale zekerheid 38
2.2 Participanten en non-participanten 41
2.2.1 Arbeidsparticipatie naar opleiding 41
2.2.2 Arbeidsparticipatie naar leeftijd 44
2.2.3 Arbeidsparticipatie naar geslacht 45
2.2.4 Arbeidsparticipatie naar etniciteit 49
2.3 Bijdrage van het beleid aan de participatiegroei in het verleden 50

3 Een kennisintensieve samenleving en de gevolgen voor arbeid 55
3.1 Inleiding 55
3.2 Trends in kennisintensivering en technologische ontwikkeling 55
3.3 Gevolgen van kennisintensivering en technologische ontwikkeling 57
3.3.1 Gevolgen op macroniveau: werkgelegenheid 57
3.3.2 Gevolgen op mesoniveau: netwerkvorming, sectorale verschruivingen, flexibilisering en variatie in arbeidsrelaties 59
3.3.3 Gevolgen op het microniveau van arbeidsorganisaties 61
3.4 Arbeidsmarktdynamiek in een kennisintensieve samenleving 64
3.4.1 Arbeidsmarktdynamiek en arbeidsparticipatie 64
3.4.2 De dynamiek van schokken en de arbeidsparticipatie 67
3.4.3 Samenwerkingsverbanden en koppelproces 68
3.4.4 Relatie kennisintensivering en arbeidsmarktdynamiek 70
3.4.5 Arbeidsmarktdynamiek in drie vormen 71
3.5 Samenvatting en conclusie 78

4 Een vooruitblik op de beleidsmogelijkheden voor participatiebevordering 81
4.1 Inleiding 81
4.2 Europeanisering en nationale beleidsautonomie 81
4.3 Beleid gericht op arbeidskosten 83

4.3.1	Loonvorming	83
4.3.2	Minimumloon	86
4.3.3	Wig	87
4.3.4	Arbeidskostensubsidies	89
4.4	Beleid ten aazien van de sociale zekerheid	89
4.4.1	De ratio van sociale zekerheid	89
4.4.2	Koppeling van lonen en uitkeringen	91
4.4.3	Vouchers en sancties	91
4.4.4	Overwegingen ten aanzien van het socialezekerheidsbeleid	92
4.5	Beleid gericht op de werking van de arbeidsmarkt	93
4.5.1	Ontslag en aanname	93
4.5.2	Arbeidsbemiddeling en opleiding	94
4.6	Conclusie	96
5	**Voortgezette participatiegroei op de lange termijn; een scenarioverkenning van de mogelijkheden en opgaven**	99
5.1	Inleiding	99
5.2	Paticipatiegroei in retrospectief	99
5.3	Een verkenning van de mogelijkheden van participatiegroei tot 2010/2020	101
5.4	De potentiële participatietoename naar demografische, opleidings- en autonome effecten	104
5.5	Consequenties voor een aantal groepen	108
5.5.1	Vrouwen	108
5.5.2	Ouderen	109
5.5.3	Laaggeschoolden en uitkeringsgerechtigden	111
5.6	Conclusie	112
6	**Arbeidsparticipatie en mobiliteit**	115
6.1	Inleiding	115
6.2	Mobiliteit en woon- werkverkeer; stand van zaken en trends	116
6.2.1	Inleiding	116
6.2.2	Huidige stand van zaken	116
6.2.3	Trends	121
6.3	Een verkenning tot 2010/2020	122
6.3.1	Patronen van werken, wonen en pendel	122
6.3.2	Scenario-uitkomsten tot 2010/2020	126
6.3.3	Berekeningen van reistijdverlies, congestie en participatie-ontmoediging	130
6.4	Beleidsmogelijkheden	132
6.4.1	Mogelijkheden voor een mobiliteitsbeleid	132
6.4.2	Vereisten aan participatie in verband met de mobiliteit	137
6.5	Conclusie	138
7	**Arbeidsparticipatie en zorg**	141
7.1	Inleiding	141
7.2	Huidige stand van zaken	141
7.2.1	Pluriformiteit van huishoudenspatronen	141

7.2.2	Zorg voor kinderen	144
7.2.3	Mantelzorg	148
7.3	Een verkenning tot 2010/2020	150
7.3.1	Inleiding	150
7.3.2	Zorg voor kinderen	151
7.3.3	Het glazen plafond	156
7.3.4	Zorg voor ouderen	157
7.4	Beleidsmogelijkheden	162
7.5	Conclusie	166
8	**Arbeidsparticipatie en gezondheid**	171
8.1	Inleiding	171
8.2	Gezondheid en werk; een empirische studie	172
8.2.1	Inleiding	172
8.2.2	Gezondheid en beperkingen	174
8.2.3	Werk, werkomstandigheden en gezondheid	182
8.2.4	Inactiviteit en gezondheid	191
8.2.5	Causaliteit in de relatie tussen arbeid en gezondheid	193
8.2.6	Conclusies uit het empirisch materiaal	197
8.3	Arbeidsongeschiktheid	198
8.4	Een verkenning tot 2010/2020	204
8.4.1	Inleiding	204
8.4.2	Demografische ontwikkelingen	204
8.4.3	Ontwikkelingen naar opleidingsniveau en richting	205
8.4.4	Ontwikkelingen in de samenstelling van de arbeidsparticipatie	206
8.4.5	Medisch-diagnostische ontwikkelingen	206
8.4.6	Samenvatting trendmatige ontwikkelingen	207
8.5	Beleidsmogelijkheden	208
8.6	Conclusie	212
9	**Arbeidsparticipatie en scholing, schoolbaarheid en arbeidsproductiviteit**	217
9.1	Inleiding	217
9.2	Arbeidsmarkt: aanpassingsmechanismen en huidige stand van zaken	218
9.2.1	Aansluitingsproblemen in macroperspectief	218
9.2.2	Aansluitingsproblemen in loopbaanperspectief	220
9.2.3	Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt naar opleidingsniveau	221
9.2.4	De ontwikkeling van de arbeidsinkomstenverdeling	222
9.3	Een verkenning tot 2010/2020	224
9.3.1	Ontwikkelingen in de allocatieve efficiëntie	225
9.3.2	Veranderingen in de arbeidsproductiviteitsgroei	229
9.4	Mogelijke knelpunten	231
9.4.1	Arbeidsvaardigheden van laagopgeleiden	231
9.4.2	Arbeidsvaardigheden van oudere werknemers	233
9.4.3	Participatie in loopbaanperspectief	241
9.5	Beleidsmogelijkheden	246

9.5.1 Scholing van werkzoekenden 246
9.5.2 Scholing van werkenden 248
9.5.3 Scholing in het doorgroeiscenario 251
9.6 Conclusie 252

10 Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie 257
10.1 Inleiding 257
10.2 Een visie op arbeidsparticipatie 258
10.3 De wenselijkheid van voortgezette participatiegroei 261
10.4 Betekenis van doorgroei van de arbeidsparticipatie voor de belangrijkste doelgroepen 264
10.5 Maatschappelijke consequenties van een voortgezette participatiegroei 271
10.6 Slotconclusies 280

Literatuur 285

Bijlage Loopbaangenerator 295

SAMENVATTING

Sinds midden jaren tachtig is in Nederland een toenemend aantal mensen gaan deelnemen aan de formele arbeidsmarkt. Bij voortgang van de huidige trends ligt voor 2020 zelfs een situatie van 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie' in het verschiet. Vanuit maatschappelijk oogpunt is een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk, vanwege het draagvlak dat een hoge participatie biedt en de positieve externe effecten die ervan uitgaan. In het maatschappelijk debat bestaat er echter ook zorg voor de negatieve gevolgen van een verdere doorgroei. Ontstaan er bij verdere doorgroei van de participatie knelpunten op het gebied van verkeersmobiliteit, informele zorg, gezondheid, of schoolbaarheid en inkomensverdeling? Liggen hier grenzen aan de participatiegroei?

Tegen deze achtergrond heeft de raad in dit rapport een empirische analyse ondernomen om beter zicht te krijgen op de consequenties van doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar. Hierbij is nagegaan welke vrijheidsgraden bestaan om door beleid iets aan mogelijke arbeidsmarkt*externe* knelpunten te doen. Tevens is onderzocht wat de arbeidsmarkt*interne* condities zijn om een doorgroei van de arbeidsparticipatie mogelijk te maken. Van welke groepen zal met name de arbeidsdeelname omhoog moeten worden gebracht en in welke richting dienen beleidsmaatregelen te gaan?

Een verkenning van vrijwel volledige arbeidsparticipatie

Om de maatschappelijke consequenties van een 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie' in 2020 te kunnen doordenken, is in dit rapport een kwantitatieve verkenning gedaan. Hieruit blijkt dat een doorgroei van de werkgelegenheid met zo'n 100.000 personen per jaar, zoals die in de afgelopen jaren is opgetreden door de veroudering van de beroepsbevolking, onmogelijk wordt gemaakt. De kwantitatieve verkenning wijst uit dat in beginsel een toename van de werkgelegenheid mogelijk is van gemiddeld 75.000 personen per jaar in de periode tot 2010, en van 40.000 personen per jaar in de periode 2010-2020. Dit komt neer op een stijging van de participatiegraad met meer dan 10 procentpunten: van 65 procent nu tot 75,5 procent in het jaar 2020. Dit 'doorgroeiscenario' verkent de bovengrens van participatiegroei die in beginsel mogelijk is. Het is, als gezegd, een verkenning, dus geen voorspelling.

Het kwalitatieve beeld dat correspondeert met een situatie van een vrijwel volledige arbeidsparticipatie bestaat uit de volgende aannamen:

- betaalde arbeid neemt in de levensloop van mensen een belangrijke plaats in;
- een tweedeling in een bevolkingsgroep die heel weinig werkt en één die heel veel werkt, wordt vermeden;
- betaalde arbeid wordt beter gespreid over een langere periode in de levensloop dan nu het geval is;
- arbeidsomstandigheden en bedrijfsbeleid dragen ertoe bij dat mensen het verrichten van betaalde arbeid over een lange periode in de levensloop prefereren en ook volhouden.

Vrijwel volledige arbeidsparticipatie betekent *niet* dat:

- iedereen gedurende zijn of haar loopbaan volledig en ononderbroken intensief werkt. Men kan ook kiezen voor tijdelijk minder of niet te werken vanwege zorgverlof, studie of oriëntatie op een andere carrière;
- de werkloosheid kan worden teruggedrongen tot de lage niveaus van de jaren vijftig en zestig (de situatie van volledige werkgelegenheid). Een zekere frictiewerkloosheid is niet te vermijden, gezien de heterogeniteit van banen en bekwaamheden die kenmerkend is voor een technologisch geavanceerde en kennisintensieve samenleving, de arbeidsmarktdynamiek die daar het gevolg van is en de onvolledige informatie die een rol speelt bij de koppeling van benodigde en beschikbare bekwaamheden;
- de arbeidsproductiviteit per werkende zo hoog mogelijk moet worden opgevoerd. Al te hoge productiviteitseisen kunnen, vanwege vroegtijdige uitval, een averechtse uitwerking hebben op de totale productie tijdens de levensloop en daarmee op de benutting van het menselijk kapitaal.

Meer in het algemeen geldt dat de keuze tussen participatie en non-participatie mede wordt bepaald door individuele noodzaken en voorkeuren. Bij de institutionele inrichting van de arbeidsmarkt (fiscale regelgeving, inrichting van de sociale zekerheid) dienen individuen dan ook zoveel mogelijk vrij te worden gelaten in hun keuzes tussen participatie en non-participatie, al moet wel zoveel mogelijk worden voorkomen dat de consequenties van die keuzes worden afgewenteld op collectieve budgetten.

De toekomst van de arbeid en de plaats daarvan in het leven

Een doorgroei van de arbeidsparticipatie zal zich afspelen in de context van een verdere technologische ontwikkeling en de daarmee samenhangende kennisintensivering van de samenleving en de arbeidsmarkt. Dit heeft belangrijke consequenties voor de inhoud van arbeid, de aard en vorm van arbeidsparticipatie en de instituties en het beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt.
De belangrijkste relevante ontwikkelingen zijn:

- arbeid krijgt steeds meer het karakter van hoofdarbeid met een belangrijke ICT-component. In de productie-arbeid worden routinewerkzaamheden meer en meer overgelaten aan computers en robots. Kenmerkend voor het 'mensenwerk' op alle niveaus is dat steeds vaker nieuwe aanpakken en creatieve oplossingen worden gevergd;
- vooral in contactberoepen worden sociaal-communicatieve vaardigheden steeds belangrijker;
- de kennisintensivering en dynamiek op de arbeidsmarkt betekenen dat loopbanen minder via geijkte en voorspelbare patronen zullen verlopen. Meer dan voorheen zullen mensen kunnen inspelen op veranderingen en onverwachte wendingen in hun loopbaan.

Dit alles betekent dat werk, in een hoogontwikkelde samenleving, voor velen meer dan voorheen mogelijkheden biedt om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en sociale contacten te onderhouden. Werk kan daarmee een belangrijke zingeving van het leven zijn. De mate waarin de kwaliteit van de arbeid gewaardeerd wordt,

zal uiteraard voor verschillende individuen verschillen. Dit is met name afhankelijk van het soort werk dat mensen doen en het segment van de arbeidsmarkt waarin zij zich bevinden. Tegen deze achtergrond is relevant dat het individuele arbeidsaanbod wordt bepaald door drie factoren: de beloning, de kwaliteit van de arbeid en de opgeofferde vrije tijd. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, heeft dit een positief effect op de wens om deel te hebben aan de arbeidsmarkt. Het individuele belang op microniveau ligt dan in het verlengde van het belang van een hoge arbeidsparticipatie op macroniveau. Maar een doorgroei van de participatie in de toekomst – opdat zo veel mogelijk mensen hun inkomen verdienen met arbeid – kan niet heen om de spanningsrelatie die er ook in veel gevallen bestaat tussen de publieke gronden om arbeidsdeelname te bevorderen en individuele preferenties of mogelijkheden om te participeren. Met name zal dit het geval zijn bij groepen die nu minder dan evenredig participeren.

Beleidsmogelijkheden gericht op arbeidsmarktinterne condities

Minder dan evenredig participeren nu vrouwen, ouderen en laaggeschoolden in de arbeidsmarkt. Een doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie vergt dat de arbeidsdeelname van deze groepen omhoog wordt gebracht. Dit zal niet volledig spontaan gebeuren, zodat hier aanvullend beleid nodig zal zijn.

- *Vrouwen.* Hier werkt de autonome trend nog het meest spontaan de richting uit van een verdere groei van de arbeidsmarktparticipatie. Niettemin is de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen in de deelname aan de arbeidsmarkt (mate, wijze, niveau) en de ongelijkheid in de verdeling van zorgtaken nog aanzienlijk. Goede kinderopvang, verruiming van de mogelijkheden van verlof en loopbaanonderbreking, individualisering van het belastingstelsel zijn van belang om de trendmatige groei van het arbeidsaanbod van vrouwen te doen voortgaan en mannen- en vrouwenrollen te doen convergeren. Ook bijscholingstrajecten 'op maat' kunnen bijdragen aan een herintreding op gelijk niveau van ouders die tijdelijk uittreden vanwege de zorg voor jonge kinderen.
- *Ouderen.* Het is essentieel dat de naoorlogse geboortegolfgeneratie straks langer aan het werk blijft dan de voorgaande generatie, die op grote schaal is ingestroomd in VUT-regelingen en in de WAO. Dit vergt een grote beleidsinspanning en een aanpassing van de incentivestructuur. Een verlaging van zowel de werkgeverswig als de werknemerswig voor oudere werkenden kan een belangrijk instrument vormen om de uitstroomkans van ouderen uit het arbeidsproces te verlagen. Verder kan een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen neerwaartse loonaanpassingen van sommige oudere werkenden nodig maken. In de toekomst zullen jaarlijkse inkomensmutaties minder afhankelijk moeten worden van leeftijd en meer van prestatie. Dat kan er ook toe stimuleren dat mensen tijdig hun bakens verzetten en zo nodig een 'tweede loopbaan' beginnen.
- *Laaggeschoolden.* Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet werk zoveel mogelijk lonend zijn. Daartoe moet de armoedeval verkleind worden. Dit kan door een verlaging van de wig voor werkenden en de vervanging van inkomensgerelateerde subsidieregelingen door algemene regelingen.
  Verder moet arbeidsuitval zo veel mogelijk worden voorkomen of in een vroeg

stadium gerepareerd, immers reïntegratie achteraf is altijd moeizamer en duurder. Sociale activering van langdurig werklozen is vooral gewenst uit hoofde van het externe-effectenargument. Het onderwijs dat voorbereidt op eenvoudige beroepsuitoefening, dient zodanig te zijn ingericht dat drop-out wordt tegengegaan. Een grotere nadruk op ambachtelijkheid, handvaardigheid en sociale vaardigheden in het beroepsonderwijs, zou hieraan kunnen bijdragen.

Beleidsmogelijkheden gericht op het voorkomen van arbeidsmarktexterne knelpunten

Zoals vermeld, wordt in dit rapport onderzocht of een eventuele doorgroei van de arbeidsparticipatie leidt tot knelpunten op het gebied van de verkeersmobiliteit, zorg, gezondheid, scholing, schoolbaarheid en inkomensverdeling, dan wel dat er nog voldoende beleidsmogelijkheden zijn om dergelijke knelpunten te voorkomen of te verzachten. Op alle vier onderzochte terreinen blijkt dat de beleidsmogelijkheden nog niet zijn uitgeput.

- *Mobiliteit.* Naast de groei van de mobiliteitsconsumptie die het gevolg is van de inkomensgroei, zal ook een doorgroei van de participatie bijdragen aan een verdere toename van de mobiliteit, vanwege meer woon-werkverkeer.
  De bijdrage van dit verkeer in de totale mobiliteitsgroei is echter tamelijk gering. Bovendien zijn er nog diverse maatregelen denkbaar die wellicht kunnen bijdragen aan het beperken van congestie, zoals 'road pricing', parkeerbeleid en het meer verantwoordelijk stellen van bedrijven voor de mobiliteit van hun werknemers. In de tweede plaats kan het beleid helpen toekomstige participatie zodanig vorm te geven dat de mobiliteitsdruk zo min mogelijk toeneemt; denk aan telewerken en flexibele werktijden. De mogelijkheden en effecten van deze tweede beleidsrichting moeten echter niet worden overschat. Al met al is er niet een onvermijdelijk mobiliteitsknelpunt te voorzien.
- *Zorg.* Wat de informele zorg voor kinderen of voor ouderen betreft, is een eerste conclusie dat zorg die niet aan tijd gebonden is, zoals aandacht, niet hoeft te lijden onder een stijgende participatiegraad. Uit onderzoek blijkt dat de gestegen arbeidsdeelname in de achterliggende jaren niet heeft geleid tot een vermindering van de tijd besteed aan zorg voor kinderen. De combinatie van arbeid en zorg die wel aan tijd is gebonden, kan worden gefaciliteerd door kinderopvang en verlofregelingen. Kinderzorg zal dus verder in het betaalde circuit terecht-komen. Ook voor ouderenzorg geldt dat de teruglopende mogelijkheden die de mantelzorg biedt, bij doorgroei van de arbeidsparticipatie tot een verschuiving naar de betaalde sector zullen leiden. In het algemeen zullen ouderen in de toekomst welvarender worden en beter in staat zijn op eigen kosten in deze vervangende zorg te voorzien. Het is echter ook aannemelijk dat de druk op publiek bekostigde zorg zal toenemen. Al bij al zal de organisatie van de zorg in de toekomst verder veranderen, maar dit leidt niet tot een onvermijdelijk knelpunt voor doorgroei van de arbeidsparticipatie.
- *Ziekte, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid.* De uitval uit het arbeidsproces is hoog in Nederland. Ondanks alle beleidsingrepen is de problematiek van ziekteverzuim en vooral uitstroom naar de WAO tot op heden niet opgelost. Er is nog geen cultuuromslag tot stand gebracht van 'de normalisering' van arbeids-

ongeschiktheid als uitstroommechanisme van de arbeidsmarkt. Zonder nader beleid neemt die problematiek verder toe als de beroepsbevolking in de komende decennia veroudert. Van de vier onderzochte terreinen is hier het meest serieuze knelpunt voor participatiedoorgroei te vrezen. De dynamiek die van de beroepsbevolking wordt gevraagd en de anticipatie op loopbaanveranderingen, vergen dat men een grotere flexibiliteit en weerbaarheid aan de dag legt. De grote psychische component in de arbeidsongeschiktheid is een duiding van de huidige problematiek. In de beleidsaanpak is het daarom in de eerste plaats noodzakelijk dat preventie en direct ingrijpen in het voortraject van het ziekteverzuim centraal komen te staan. De WAO moet weer een 'last resort' worden, waarin men niet al terechtkomt na een 'semi-automatisch' traject van een jaar Ziektewet. Daarbij moeten zowel werkgever als werknemer voldoende financieel geprikkeld worden om langdurig ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te vermijden.

- *Scholing, schoolbaarheid en inkomensverdeling.* Verdere participatiedoorgroei in een kennisintensieve samenleving zal gepaard gaan met een grotere inkomensongelijkheid. De positieve kant hieraan is dat een groter aantal mensen zelfstandig een inkomen gaat verdienen, zodat in een dynamische context, wanneer rekening wordt gehouden met de afname van het aantal nulverdieners, de uiteindelijke inkomensongelijkheid voor de potentiële beroepsbevolking als geheel zelfs kan afnemen. Verder is van belang dat mensen zelf hun kansen zien op de arbeidsmarkt en scholingsbereid zijn. Vooral is nog een grotere bewustheid nodig dat ook op latere leeftijd bij- of omscholing essentieel is om te kunnen blijven participeren. Scholing zal in het algemeen ook meer loopbaangericht moeten worden dan functiegericht. Ook hier zijn dus in beginsel nog beleidsmogelijkheden om een knelpunt te voorkomen.

Beleidsperspectief

Tot slot is het voor het beleid van belang al deze maatregelen in onderlinge samenhang te bezien en zoveel mogelijk te coördineren in een sectoroverstijgende beleidsstrategie. Hierbij zal veel aandacht moeten worden gegeven aan beleid dat rekent met de dynamiek op de arbeidsmarkt en met het toenemend belang van individuele preferenties en de daaruit voortvloeiende eisen die aan de kwaliteit van arbeid worden gesteld.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr. F.A.G. den Butter, lid van de raad. Verder maakten de volgende raads- en stafleden deel uit van de projectgroep: mr. J.C.F. Bletz, prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras, drs. J.J.A. Eggelte, dr. C.A. Hazeu (projectcoördinator), dr. R.M.A. Jansweijer, dr. W.M. de Jong en drs. D. Scheele.

Bij de voorbereiding van dit rapport kon gebruik worden gemaakt van adviezen en informatie die van veel kanten verstrekt werden, onder andere door medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en het Sociaal-Cultureel Planbureau.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht:

- P. Rietveld, C. Gorter en A.J. van der Vlist, 'Arbeidsmarktparticipatie en verkeer. Een bijdrage tot arbeidsmarktparticipatie en -dynamiek in een kennisintensieve samenleving';
- A.W.M. de Groot, B.M.S. van Praag, J.W. Velthuijsen en C.E. Zijderveld, 'Wie dan zorgt... De zorgtijd voor kinderen en ouderen onderzocht: zelf zorgen of hulp inhuren?';
- M.J.M. Kerkhofs, M. Megens, M.J.D. Schalk en F.R.H. Zijlstra, 'Gezondheid en werk';
- P. A. Gautier en G.J. van den Berg, 'Participatiebeleid en arbeidsmarktdynamiek. De participatie-effecten van een aantal mogelijke beleidsinstrumenten belicht vanuit de moderne arbeidsmarktliteratuur'.

Deze vier studies zijn gepubliceerd in:

- C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (2000) (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten 113, Den Haag.

Ook is in dit rapport gebruik gemaakt van:

- D. Scheele (1999) *Arbeid en vaardigheid. Een literatuurstudie naar de veranderingen in arbeidsvaardigheden*, WRR Werkdocumenten W103, Den Haag.

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR DIT RAPPORT

Participatiegroei en poldermodel

Sinds 1983 is de arbeidsparticipatie op de formele arbeidsmarkt in Nederland opvallend sterk gestegen; het aantal werkenden is van ongeveer 5 miljoen naar 7 miljoen gegaan. Deze groei heeft het aureool van een groot beleidssucces gekregen. Het heeft de schijnwerpers gericht op het 'poldermodel': de succesvolle samenwerking tussen werkgevers, werknemers ('sociale partners') en overheid. Dit succes dient overigens wel geplaatst te worden tegen een uitgangssituatie op de arbeidsmarkt in het begin van de jaren tachtig, die weinig rooskleurig was. Hoe zwaar men de invloed van het beleid moge wegen en in hoeverre het succes te danken is geweest aan een gunstig economisch getij, in buitenlandse ogen heeft de Nederlandse economie een omslag te zien gegeven van 'de Nederlandse ziekte' naar 'het Nederlandse wonder'.

Verschuivende opvattingen over arbeidsparticipatie

De maatschappelijke opvattingen over de wenselijkheid van deelname aan de formele arbeidsmarkt wisselen met de tijd. Zo werd er gedurende de eerste decennia na de oorlog van mannen in de arbeidsgeschikte leeftijd verwacht dat zij aan de arbeidsmarkt deelnamen, en vond men het ongewenst, of in ieder geval ongebruikelijk, dat vrouwen een baan hadden. De toename van de welvaart in de jaren zestig en zeventig had als gevolg dat de maatschappelijke noodzaak dat iedereen betaald werk heeft, niet langer algemeen werd gedeeld. Door de magere economische groei kwam daar in de jaren zeventig en begin jaren tachtig het idee bij van een 'jobless growth': de welvaart kan nog wel groeien, maar door allerlei ontwikkelingen in de automatisering zal die groei geen extra banen opleveren. Met andere woorden: werkgelegenheid is vooral een 'verdelingskwestie'.

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig zijn deze opvattingen geleidelijk aan achter de horizon verdwenen en in hun tegendeel gekeerd. Dit hangt onder andere samen met de werkloosheid, die sinds de jaren zeventig sterk was gestegen, en met de financiële last die het toegenomen beroep op de sociale zekerheid met zich meebracht. Ook de emancipatie van vrouwen, in combinatie met een stijging van het opleidingsniveau, legde een belangrijke druk op het belang van arbeidsmarktdeelname. In de beleidsadvisering kwam de nadruk te liggen op de wenselijkheid de arbeidsparticipatie te verhogen, vooral vanuit de gedachte het draagvlak van werkenden te vergroten. Er ontstond consensus over het idee dat de arbeidsparticipatie in Nederland veel te laag was, en dat veel potentiële arbeidscapaciteit onbenut bleef. In de discussie over de sociale zekerheid is de beleidsoptiek de laatste jaren eveneens verschoven, van uitkeringsverstrekking als het primaire doel van het systeem naar een meer activerende sociale zekerheid die arbeidsuitval voorkomt en reïntegratie bevordert.

Ook in het politieke debat is hierdoor geleidelijk aan meer aandacht gekomen voor het belang van hogere participatie. Een treffende illustratie hiervan vormt het motto van het kabinet-Kok I uit 1994: 'werk, werk, werk', waarin voorheen tegengestelde politieke bewegingen zich blijken te kunnen vinden. Dit komt tot uitdrukking in een arbeidsmarktbeleid dat erop gericht is de spontane banengroei in de private sector verder te stimuleren en extra banen te creëren in de collectieve sector, met name in de zorg, in het onderwijs en bij de politie. Verder wordt er een groot aantal Melkert-banen gecreëerd, als vormgeving van werkervaringsplaatsen voor langdurig werklozen.

Tekenend is ook dat bij de parlementsverkiezingen van 1998 de economische programma's van de politieke partijen door de pers vooral zijn beoordeeld op basis van de berekeningen van het Centraal Planbureau (1998a) van de mate waarin deze programma's extra banen opleveren. Een voorlopig culminatiepunt van 'werk, werk, werk' was het voorstel van de bewindslieden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van september 1999 om ook aan bijstandsmoeders met jonge kinderen in beginsel een partiële arbeidsplicht (tot 24 uur per week) op te leggen. De achterliggende redenering was dat een te lange periode van 'eruit' te zijn geweest herintredingskansen schaadt. Bovendien waren er in de ogen van de bewindslieden inmiddels voldoende faciliteiten voor kinderopvang beschikbaar gekomen om het voorstel te rechtvaardigen.

Ook de raad heeft er in de afgelopen decennia aan bijgedragen dat het belang van participatiebevordering op de politieke agenda is komen te staan. In tekstbox 1.1 is deze bijdrage kort samengevat.

Tekstbox 1.1 ***Eerdere WRR-rapporten over het belang van arbeidsparticipatie***

- In *Activerend arbeidsmarktbeleid* (1987) is vooral het overheidsinstrumentarium belicht. Dat is te versnipperd en onoverzichtelijk. Er moet een groot gewicht worden toegekend aan bevordering van de arbeidsmobiliteit door middel van scholing, werkervaringsplaatsen en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Daartoe moet er o.a. een kaderregeling komen voor scholing en werkervaringsplaatsen.
- *Allochtonenbeleid* (1989) gaat in op de toekomst van allochtonen in de Nederlandse samenleving. In plaats van niet-participerende allochtonen te verzorgen en afhankelijk te maken van de overheid, moet de werkloosheid onder allochtonen worden teruggedrongen. Scholing, werkervaringsplaatsen en een aantal andere instrumenten worden daartoe aanbevolen.
- *Een werkend perspectief* (1990) is het rapport van de WRR dat het meest expliciet aandacht vraagt voor het belang van een toename van de arbeidsmarktdeelname als centrale beleidsdoelstelling. Blijft deze toename uit, dan blijven we gevangen in een vicieuze cirkel van een groot beroep op de sociale zekerheid, leidend tot hoge loonkosten, waardoor de productiviteit wordt opgedreven, hetgeen weer leidt tot een grote uitval uit het arbeidsproces en een groot beroep op de sociale zekerheid. Het rapport doet een groot aantal beleidsaanbevelingen die tot participatie zouden moeten prikkelen.
- In *Ouderen voor ouderen* (1993) wordt specifiek ingegaan op de toekomstige betaalbaarheid van de pensioenen en de zorg als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking. Een

van de aanbevolen beleidsrichtingen is het draagvlak voor de financiering te verbreden. Mensen zouden weer langer moeten blijven werken; eventueel zou zelfs de AOW-gerechtigde leeftijd geleidelijk kunnen worden verhoogd.

- In *Belang en beleid* (1994) gaat het om een heroriëntatie van het systeem van de sociale zekerheid. De bevordering van arbeidsparticipatie moet daarin als primair doel voorop komen te staan. De uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid moeten zich vooral richten op preventie, reïntegratie, scholing en bemiddeling. Die organisaties moeten daartoe worden 'geprikkeld' en erop worden 'afgerekend'.
- *Tweedeling in perspectief* (1996) is een sociaal-culturele toekomstverkenning, waarin de verwachtingen in kaart worden gebracht met betrekking tot de belangrijkste verdelingsdimensies: beroep, onderwijs, inkomen. Dit rapport schetst een perspectief om een maatschappelijke tweedeling te voorkomen. Daarvoor zijn wel noodzakelijk een 'emancipatie van arbeid', waarbij de betekenis van arbeid verschuift van een noodzakelijk kwaad naar een middel tot participatie, en een 'emancipatie van talent', waarbij wordt erkend dat de mogelijkheden van scholing begrensd zijn en ook mensen zonder formele scholing gewaardeerd worden.
- In *Van verdelen naar verdienen* (1997) wordt nagegaan welke vernieuwingen noodzakelijk zijn voor de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid in de toekomst. Daartoe worden verschillende modellen voor het beleid ontwikkeld. Ook hier spreekt de raad zich uit voor een activeringsmodel.
- Het rapport *Generatiebewust beleid* (1999) heeft als centrale thematiek hoe de overheid kan helpen voorkomen dat problemen op toekomstige generaties worden afgewenteld. Dit is met name actueel, omdat de leeftijdssamenstelling van de bevolking in de tijd niet stabiel is. De komende decennia zal de Nederlandse bevolking vergrijzen. Om de kosten van die vergrijzing voor de belastingbetalers in de toekomst goed op te kunnen vangen, is verhoging van de participatiegraad één van de belangrijkste oplossingen.

Externe grenzen voor verdere doorgroei?

Het streven om de arbeidsparticipatie verder te vergroten, ook met het oog op de aanstaande vergrijzing van de samenleving, is thans stevig verankerd. Wél ziet de raad thans ruimte om nuancering aan te brengen in het streven naar participatie. Deze nuancering heeft met name betrekking op de aard en mate van de arbeidsparticipatie, de combineerbaarheid met andere aspecten van het leven en de verdeling van de arbeid over de hele levensloop. Nu lijkt de arbeidsmarkt immers vaak twee gezichten te hebben: een groep die 'alleen maar werkt' en een groep die 'aan de kant staat'. Vanuit die beleving, en ook als reactie op een economisch beleid dat inzette op liberalisering, flexibilisering en bevordering van economische dynamiek, worden soms vragen gesteld als: legt al dat werken geen druk op mensen, en leidt dit niet tot ziekte, overspannenheid, burn-out? Komt informele zorg voor ouderen of kinderen niet in de knel? Raken de wegen niet overvol en komen natuurwaarden in de knel? Dreigt mogelijk een grote groep van mensen, die qua scholing en productiviteit niet kunnen meekomen, te worden gemarginaliseerd? Soms worden deze vragen gekoppeld aan een weerzin tegen de vermeende '24-uurseconomie' of de 'consumptiesamenleving', een debat waarin kerken en de milieubeweging het voortouw hebben.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Er worden, kortom, vragen opgeworpen naar de relatie tussen werken en andere aspecten van het leven. De raad gaat niet op voorhand mee met het sentiment dat achter deze vragen schuil gaat, maar hij wil nagaan of zij een reële basis hebben. Het gaat hierbij om twee hoofdvragen:

1 in hoeverre zullen zich bij een doorgroei van de arbeidsparticipatie knelpunten gaan voordoen en zijn deze mogelijke knelpunten op te lossen of te verzachten?
2 wat vereist een beleid dat inzet op een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar? Welke groepen zullen met name tot arbeidsdeelname moeten worden gebracht om doorgroei van de participatie mogelijk te maken en welke beleidsmaatregelen zijn daarvoor nodig?

Deze vragen worden bezien in de context van een verdere kennisintensivering van de samenleving en de uitstraling die dit heeft op de rol van arbeid in het leven.

Het doel van dit rapport is een samenhangend beeld te schetsen van de verschillende mogelijkheden voor arbeidsparticipatie en alternatieven dat kan bijdragen aan het maatschappelijke en politieke discours over hoe de arbeidsparticipatie zich in de toekomst dient te ontwikkelen. Daarbij pretendeert de raad niet dit debat ook te beslechten. De vraag hoe werk en andere aspecten van het leven zich tot elkaar verhouden, heeft immers een belangrijke normatieve dimensie. Hoe de opvattingen hierover in het recente verleden zijn verschoven, is hiervoor al geïllustreerd. De uitwerking van de probleemstelling van dit rapport is samengevat in tekstbox 1.2. Een beperking van de probleemstelling is dat zij zich richt op betaalde arbeid.

Tekstbox 1.2 Probleemstelling en aanpak

In dit rapport worden de mogelijke maatschappelijke consequenties van een voortgezette groei van de arbeidsparticipatie verkend. IJkjaren in deze verkenning zijn 2010 en 2020. Zullen er in een kennisintensieve samenleving steeds meer scholingsproblemen ontstaan? Zal een doorgroei van de arbeidsparticipatie leiden tot zorgtekorten, ziekte en stress, en congestie van de infrastructuur? Zo ja, is daar iets aan te doen? De vraag is, kortom, of de condities zijn te formuleren waaronder een voortgezette groei van de arbeidsmarktparticipatie mogelijk is, zonder dat majeure maatschappelijke knelpunten ontstaan.

Om deze problematiek te doordenken, wordt een 'doorgroeiscenario' geconstrueerd: waarop zou een voortgezette sterke participatiegroei redelijkerwijs neer kunnen komen, in totaal en onderscheiden naar groepen (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau)? Welke participatie-eisen moeten aan die groepen gesteld worden? Het doorgroeiscenario heeft dus een 'technische functie' in dit onderzoek; het is geen wens of voorspelling. Een dergelijk scenario is nodig om de hierboven genoemde mogelijke maatschappelijke consequenties te kunnen onderzoeken.

Argumenten voor participatiebevordering

De argumenten voor bevordering van arbeidsparticipatie die in het debat worden gehanteerd, zijn terug te voeren tot drie hoofdzaken:

1 het draagvlakargument,
2 het externe-effectenargument, en
3 het zingevingsargument.

De eerste twee zijn de argumenten waarom de overheid participatiebevordering als publiek doel stelt. Het draagvlakargument snijdt daarbij aan twee kanten: wie werk heeft, verschaft zichzelf daarmee een inkomen – de instrumentele functie van werk – en hoeft dus niet 'onderhouden' te worden. Maar dat inkomen is tevens een 'aftappunt' om bijvoorbeeld de AOW en zorgvoorzieningen voor ouderen te kunnen bekostigen. Zo dragen werkenden bij aan het draagvlak voor collectieve voorzieningen. Het externe-effectenargument hangt samen met de socialiserende functie van werk. Werk gaat negatieve externe effecten tegen – het 'houdt mensen van de straat' – en bevordert positieve externe effecten doordat het mensen stimuleert samen met anderen dingen te doen, met het 'geven en nemen' dat daarbij hoort.

Het zingevingsargument in het debat is van een andere orde, omdat het betrekking heeft op de microsfeer. In een hoogontwikkelde samenleving als de onze biedt werk steeds meer uitdagingen om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en kwijt te kunnen. Werk is minder vaak fysieke labeur; het is ook in steeds minder gevallen te typeren als wezensvreemd aan de mens. Tegenwoordig domineert het beeld dat werk juist een belangrijke zingeving aan het leven kan zijn.
Dat verklaart mede waarom de deelname aan betaalde arbeid nu ook veel ruimer gespreid is in de samenleving. Hoe het zingevingselement individueel uitpakt, wordt onder andere bepaald door het soort werk dat mensen doen en het segment van de arbeidsmarkt waarin men zich bevindt. In economentermen komen in individuele arbeidsaanbodfuncties drie factoren voor: de arbeidsbeloning, de kwaliteit van arbeid, en de opgeofferde vrije tijd. De laatste heeft een negatief teken: mensen waarderen hun vrije tijd. Als *ceteris paribus* de kwaliteit van arbeid stijgt, zal dit positief uitpakken voor het individuele arbeidsaanbod. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke taak te verlichten. Het publieke en private liggen dan in elkaars verlengde. Maar een doorgroei van de participatie in de toekomst – opdat zo veel mogelijk mensen hun inkomen verdienen met arbeid – kan niet heen om de spanningsrelatie die er ook in veel gevallen is tussen de publieke gronden om arbeidsdeelname te bevorderen en individuele zingevingssituaties. In dit rapport komen dan ook aanbevelingen aan de orde voor beleid waarmee de overheid de arbeidsdeelname kan stimuleren van groepen die nu minder dan evenredig participeren en op een andere manier zin geven aan hun bestaan.

Participatie in relatie tot andere waarden

In deze analyse van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt speelt het verschil in macro- en micro-economische benadering van werk, en het veranderende karakter van arbeidsparticipatie dat daarvan het gevolg is, een belangrijke rol. Macro-economisch gezien is een hoge participatie gunstig voor de welvaart. Micro-economisch is een hoge arbeidsdeelname niet zonder meer het hoogste goed. Er is immers niet alleen waardering voor het ermee verdiende inkomen; ook vrije tijd wordt gewaardeerd, hetzij voor ontspanning, hetzij voor informele zorg of voor andere activiteiten buiten het werk om. De inhoud en kwaliteit van arbeid spelen daarom een belangrijke rol in de afwegingen.
Arbeidsparticipatie verandert zo van karakter, onder andere doordat het welvaartsniveau toeneemt en de arbeidsmarkt aantrekt. In veel levens is 'tijd' tegenwoordig een nog schaarsere factor dan 'inkomen'. Hierdoor gaan individuele voorkeuren van werkenden zich relatief meer richten op andere arbeidsvoorwaarden dan de hoogte van de beloning: hoe zijn de kinderopvangvoorzieningen bij dit bedrijf? Wat kan ik leren in deze baan? Zijn er mogelijkheden voor een sabbatical? Enzovoort.

Een verdere toename van de arbeidsparticipatie kan in de toekomst dus worden onderbouwd vanuit het macroperspectief (draagvlak, externe effecten).
Naarmate de kwaliteit van arbeid bijdraagt aan de zingeving van het bestaan, wordt het bovendien ondersteund vanuit het microperspectief. Op macroniveau gaat het erom het productieve vermogen dat via investeringen in onderwijs is opgebouwd in menselijk kapitaal, goed te benutten en het draagvlak voor voorzieningen in een vergrijzende samenleving in stand te houden. Op microniveau spelen het zingevingsargument en de stimulans die daarvan uitgaat om zelfstandig een inkomen te willen verwerven.

De voorgaande overwegingen illustreren dat de argumenten voor participatiebevordering als beleidsdoelstelling zich niet altijd onverkort – op ieder moment; nu en in de toekomst – laten vertalen in de aanbeveling zoveel mogelijk mensen aan het werk te hebben. Zo'n aanbeveling zou tekort doen aan allerhande wisselwerkingen tussen werk en andere waarden in het leven. Vanuit maatschappelijk oogpunt wordt arbeidsparticipatie minder gewaardeerd wanneer ze gepaard zou gaan met omvangrijke fricties ten aanzien van andere waarden, zoals gezondheid, zorg, rust, ruimte of milieu. Het is dus zaak te bezien of er voldoende beleidsmogelijkheden zijn om dergelijke negatieve externe effecten tegen te gaan.
In dit rapport brengt de raad die mogelijke fricties in beeld. Daarbij gaat hij ook in op de arbeidsmarktdynamiek en de institutionele implicaties daarvan.
Dit is de kenmerkende context van dit rapport over arbeidsparticipatie.
Als zodanig vormt het rapport een aanvulling op en overkoepeling van studies over arbeidsparticipatie die meer partieel van aard zijn.

Context: verdere kennisintensivering van de samenleving

Arbeid en arbeidsmarkt zullen er in 2010 en 2020 ongetwijfeld anders uitzien dan nu. De voortgaande technologische ontwikkeling, informatisering en internationalisering staan garant voor een verdere kennisintensivering van de samenleving. In dit rapport wordt in de analyse van de toekomstige arbeidsmarktparticipatie zoveel mogelijk rekening gehouden met deze ontwikkelingen in de bredere maatschappelijke en economische context. Een belangrijke consequentie van kennisintensivering en internationalisering lijkt in ieder geval te zijn dat de dynamiek op de arbeidsmarkt toeneemt. Die dynamiek manifesteert zich in drie vormen:

1 de levensduur van een baan met een 'gegeven' functie-inhoud die korter wordt;
2 de mobiliteit binnen bedrijven;
3 de mobiliteit tussen bedrijven.

Verder krijgen mensen meer autonomie in het werk, hetgeen soms ook in verband wordt gebracht met nieuwe vormen van ondernemerschap. Een deel van de participatie zal haar grond vinden in tijdelijke arrangementen met een bedrijf. Deze ontwikkelingen kunnen ook allerlei instrumentele gevolgen hebben, bijvoorbeeld een afnemend belang van het CAO-bereik en andere collectieve arrangementen.

Enerzijds biedt dit perspectief van een dynamische en veeleisende arbeidsmarkt uitdagingen: werk biedt kansen voor ontplooiing, autonomie en zelfredzaamheid. Anderzijds kan een grote productiviteitsdruk leiden tot uitval en non-participatie.

1.3 INDELING VAN DIT RAPPORT

Om een blik te kunnen werpen op de toekomst van arbeid en arbeidsparticipatie is het in de eerste plaats van belang terug te kijken naar het verleden. In hoofdstuk 2 wordt een kwantitatief beeld geschetst van de belangrijkste ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie in de achterliggende decennia. Daarbij wordt tevens de inzet en effectiviteit van het beleidsinstrumentarium besproken. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de dominante toekomstige ontwikkelingen geanalyseerd in de context van de arbeidsmarkt: wat zijn de nieuwe organisatievormen van arbeid ten gevolge van de versnelde kennisontwikkeling en -verspreiding, technologische ontwikkeling, internationalisering en informatisering? Vanwege deze veranderingen in de economische context, de aard van werk en de wensen over de inrichting van het werk, zijn de instrumenten van de achterliggende periode niet zonder meer ook de instrumenten van de toekomst. Hoofdstuk 4 schetst een beeld van het toekomstige (generieke) arbeidsmarktbeleid en de participatie-instrumentarium van de overheid.

Dit rapport beoogt de gevolgen van een voortgezette arbeidsparticipatiegroei in de komende tien à twintig jaar in beeld te brengen. Hiertoe wordt in hoofdstuk 5 een referentiescenario gepresenteerd: het zogenaamde doorgroeiscenario. Dit geeft een berekening van de participatiegroei die in de komende tien à twintig jaar in beginsel mogelijk is. Daarbij is uitgegaan van de binnen de huidige stand van kennis aanvaarde samenhangen tussen economische mechanismen (zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in door het CPB gehanteerde economische

modellen) en de kennis van wat we van huidige en potentiële arbeidsmarkt-instrumenten in de toekomst aan effect mogen verwachten. Dit scenario geeft als het ware aan hoe de arbeidsparticipatie zou kunnen doorgroeien naar een situatie die, met verwijzing naar de periode van vrijwel volledige werkgelegenheid in de jaren vijftig en zestig, als een situatie van 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie' gekenschetst kan worden. Met dit referentiescenario wordt onderzocht wat de maatschappelijke consequenties zijn van een doorgroei van de arbeidsparticipatie, en de beleidsmogelijkheden hierbij, op de volgende gebieden:

- verkeerscongestie en mobiliteit (hfdst. 6);
- zorg (hfdst. 7);
- gezondheid (hfdst. 8);
- scholing, schoolbaarheid, arbeidsproductiviteit en inkomensverdeling (hfdst. 9).

In hoofdstuk 10 vat de raad zijn visie samen op de ontwikkelingen ten aanzien van arbeidsparticipatie in de naaste toekomst. Een verdere doorgroei van de participatie in komende decade(n) acht de raad vanuit macro-economische overwegingen wenselijk. Deze doorgroei wordt verder bevorderd naar de mate waarin arbeid vanuit microperspectief als aantrekkelijk wordt ervaren. De doorgroei zal met name moeten komen van de groepen die nu nog minder dan evenredig participeren: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden. Om de oorzaken en barrières op te sporen voor hun lage participatie, worden de analyse en aanbevelingen toegespitst op die groepen.

In dit slothoofdstuk concludeert de raad tevens dat een doorgroei van de participatie in de komende decaden niet alleen wenselijk, maar in beginsel ook mogelijk lijkt. Wel zal dit maatschappelijke consequenties hebben – voor mobiliteit, zorg, gezondheid en schoolbaarheid. Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze negatieve consequenties kunnen worden voorkomen of verzacht. Tezamen geeft dit de elementen voor een afweging: wil men het beleid in dit licht richten op een voortgezette participatiegroei, en wat is hiervoor nodig? Op basis van de antwoorden op deze vragen komen de contouren in beeld van een genuanceerde participatiedoelstelling: "We willen wel meer participatie, maar dan moet die er zus en zo uitzien".

2 EEN TERUGBLIK OP ARBEIDSPARTICIPATIE

Dit hoofdstuk plaatst de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de afgelopen decennia in economisch, sociaal en internationaal perspectief. Tegelijkertijd zal de beleidsachtergrond aan de orde komen. Eerst wordt in paragraaf 2.1 een algemeen beeld geschetst van de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoe hebben de arbeidsparticipatie, de arbeidsproductiviteit, de werkgelegenheid, de arbeidstijd en de instituties met betrekking tot arbeid en sociale zekerheid zich ontwikkeld? Daarna wordt in paragraaf 2.2 gekeken naar de verschillende groepen participanten en non-participanten. Wat is hun opleiding, leeftijd, geslacht, etnische achtergrond?
Het hoofdstuk sluit af met enkele kwantitatieve indicaties van de mate waarin overheidsbeleid de participatieontwikkelingen heeft beïnvloed (par. 2.3).

2.1 ARBEID EN ARBEIDSMARKT

Deze paragraaf schetst een algeheel beeld van de arbeidsmarkt in Nederland. Eerst wordt de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie bezien, in personen, in jaren en in uren (par. 2.1.1). Vervolgens wordt ingegaan op de werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit (par. 2.1.2), arbeidstijd en arbeidskwaliteit (par. 2.1.3) en sociale zekerheid (par. 2.1.4).

2.1.1 ARBEIDSPARTICIPATIE IN PERSONEN, JAREN EN UREN

Kernbegrip in dit rapport is de arbeidsparticipatie: het relatieve aantal mensen dat in het arbeidsproces is betrokken. De arbeidsparticipatie kan op verschillende wijzen worden bezien. Deze zienswijzen geven alle een ander beeld van de benutting van de potentiële beroepsbevolking. Tekstbox 2.1 geeft een overzicht van de verschillende definities die gehanteerd worden.

Tekstbox 2.1 Arbeidsparticipatie

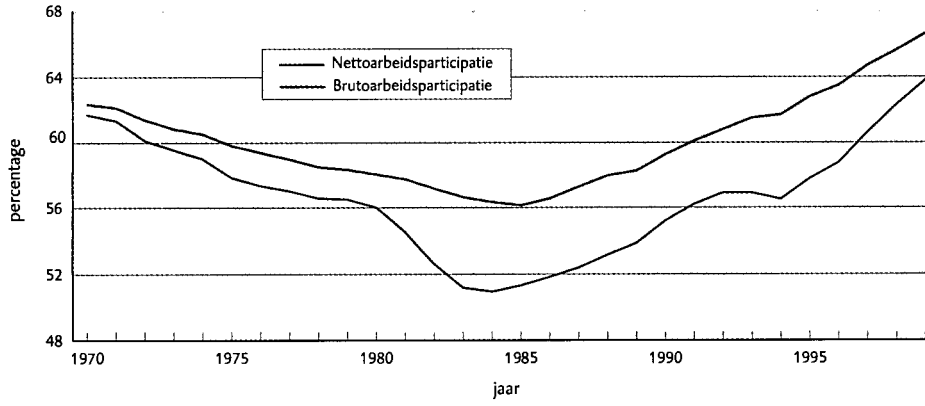
Voor de arbeidsparticipatie gelden verschillende definities en daarbij behorende meetmethoden. In de eerste plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen de *netto-* en de *brutoarbeidsparticipatie* (of ook netto- en brutoparticipatiegraad). De *nettoarbeidsparticipatie* is gedefinieerd als de *werkzame beroepsbevolking* gedeeld door de *beroepsgeschikte bevolking*. Hierin komt de arbeidsvraag tot uiting in relatie tot degenen die in potentie in staat zijn betaalde arbeid te verrichten. Bij de *brutoarbeidsparticipatie* gaat het om de *beroepsbevolking* (zowel de werkenden als werklozen), als aandeel van de *beroepsgeschikte bevolking*. Hierbij gaat het ook om het onbenutte arbeidsaanbod. De cijfers worden bepaald door de definitie van de noemer en teller. De *werkzame beroepsbevolking* bestaat uit de mensen die 12 uur of meer per week werken. De *werkloze beroepsbevolking* uit mensen die ten minste 12 uur per week willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooien om werk voor minstens 12 uur per week te vinden. De *beroepsgeschikte bevolking* (of ook *potentiële beroepsbevolking*) is de bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijd, waarvoor als regel de leeftijdscategorie tussen 15 en 65 wordt aangehouden.
De arbeidsparticipatie kan behalve in *personen*, ook in *jaren* worden beschouwd. Bij de arbeidsparticipatie in jaren worden de voltijdbanen volledig meegenomen en de deeltijdbanen bij elkaar

opgeteld tot voltijdbanen, zodat een correctie plaatsvindt voor deeltijdwerk. Wanneer landen een gelijke bruto- of nettoarbeidsparticipatie in personen hebben, kan de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren verschillend zijn bij een andere verhouding tussen deeltijdarbeid en voltijdarbeid. Ten slotte kan de arbeidsparticipatie ook in uren worden gedefinieerd. Deze is gelijk aan het aantal door de beroepsbevolking gewerkte uren gedeeld door het totaal aantal beschikbare uren van de beroepsbevolking (op basis van een forfaitaire arbeidstijd).

Arbeidsparticipatie in personen

In figuur 2.1 is de ontwikkeling weergegeven van de arbeidsparticipatie vanaf 1970. Hieruit wordt het verloop van de bruto- en nettoarbeidsparticipatie in Nederland duidelijk.

Figuur 2.1 De bruto- en nettoarbeidsparticipatie in Nederland



Bron: CPB (1999).
De trendbreuk in 1995 komt voort uit de revisie van de Nationale Rekeningen (1999) en CBS (2000).
Vanaf 1987 zijn de data uit de EBB gebruikt.

De in figuur 2.1 getoonde ontwikkeling weerspiegelt de bewegingen in het denken over arbeidsparticipatie die in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn geweest. Tot het midden van de jaren tachtig nam de participatie af. Dit heeft deels te maken met de nawerking van het bij sommigen in de jaren zestig en zeventig gevormde idee dat het hebben van betaald werk niet langer als een maatschappelijke noodzaak hoeft te worden opgevat. Ook de relatief genereuze sociale zekerheid heeft bijgedragen tot deze dalende trend. Vanaf het midden van de jaren tachtig zijn vervolgens de gevolgen zichtbaar van de omslag in het denken over het maatschappelijk belang van de arbeidsparticipatie. Met name vrouwen zijn in groten getale gaan toetreden tot de formele arbeidsmarkt. Sindsdien is de participatie sterk gestegen. Volgens de definitie die in figuur 2.1 is gehanteerd, is de participatiegraad momenteel weer ongeveer gelijk aan die in de jaren vijftig. Wel is de verdeling van de arbeidsdeelname over de bevolking significant anders geworden.

Dit rapport wil nagaan of het mogelijk is – en wat daarvan de consequenties zijn – dat de arbeidsparticipatie in de komende één a twee decennia doorgroeit naar een situatie van *vrijwel volledige arbeidsparticipatie*. Met deze aanduiding wordt

verwezen naar de situatie van vrijwel volledige werkgelegenheid die in de jaren vijftig en zestig bestond. Toch zijn er tussen beide situaties belangrijke verschillen. Vrijwel volledige werkgelegenheid betekent dat de werkloosheid, als verschil tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag (dus tussen bruto- en nettoarbeidsparticipatie), laag is. Een vrijwel volledige arbeidsparticipatie impliceert echter dat een groot deel van de beroepsgeschikte bevolking op de arbeidsmarkt participeert, of tijdens een aanzienlijk deel van de beroepsgeschikte levensfase participeert. Vrijwel volledige arbeidsparticipatie hoeft dus niet uit te sluiten dat er toch werkloosheid is, bijvoorbeeld omdat in geval van een sterke arbeidsmarktdynamiek fricties op de arbeidsmarkt onvermijdelijk zijn.

Als voornaamste indicator van het onbenutte arbeidsaanbod, als verschil tussen netto- en brutoarbeidsparticipatie, is in het verleden de geregistreerde werkloosheid gehanteerd. Meer nauwkeurige cijfers over bruto- en de nettoarbeidsparticipatie verschaft de *Enquête van de Beroepsbevolking* (EBB), die vanaf 1987 elk jaar wordt gehouden.

Tekstbox 2.2 Werkloosheid

Het CBS kent verschillende begrippen voor werkloosheid. De *geregistreerde werkloosheid* bestaat uit personen van 16 tot en met 64 jaar die ingeschreven staan bij het arbeidsbureau, niet werken of minder dan twaalf uur per week werken en beschikbaar zijn voor werk van twaalf uur of meer. Deze definitie is in de loop der jaren verschillende keren gewijzigd. In de EBB zijn twee indicatoren van het onbenut arbeidsaanbod te vinden:

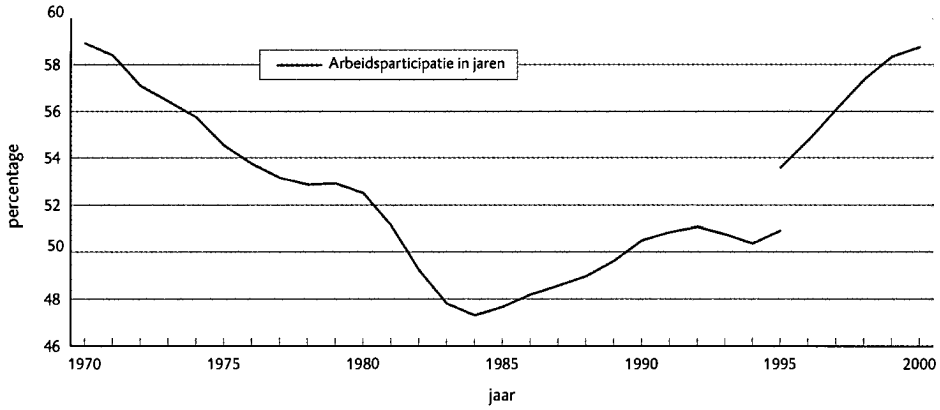
1. de *werkloze beroepsbevolking*: het gedeelte van de beroepsbevolking dat per week meer dan 12 uur wil werken, nu geen werk heeft of werk heeft voor minder dan 12 uur per week, op korte termijn kan beginnen en de afgelopen vier weken actief naar werk heeft gezocht;
2. *de mensen die betaald werk willen hebben van 12 uur of meer per week* (of ook: totale potentiële arbeidsreserve): deze indicator omvat iedereen van de beroepsbevolking die meer dan 12 uur wil werken (dus ook degenen die niet op korte termijn kunnen beginnen en de afgelopen vier weken niet actief naar werk hebben gezocht).

Andere (onvolkomen) indicatoren voor het onbenut arbeidsaanbod die het CBS hanteert zijn: mensen met bijstand en mensen met WW.

Arbeidsparticipatie in jaren

De tweede manier om het onbenutte arbeidsaanbod te beschouwen, is te kijken naar de arbeidsparticipatie in jaren. Dan is het beeld minder gunstig. Hoewel de arbeidsparticipatie in jaren sinds 1983 fors is gestegen, zijn we op dit moment pas terug op het niveau van begin jaren zeventig.

Figuur 2.2 De arbeidsparticipatie in jaren in Nederland



Bron: CPB (1999), op basis van de Nationale Rekeningen van het CBS.
De arbeidsparticipatie in jaren is het aandeel van het arbeidsvolume in arbeidsjaren in de beroepsgeschikte bevolking. De trendbreuk in 1995 ontstaat door de revisie van de Nationale Rekeningen.

Een vergelijking met het buitenland biedt een aanvullend beeld op de arbeidsparticipatie in personen en in jaren. In tabel 2.1 wordt de ontwikkeling in Nederland vergeleken met die in een aantal andere EU-landen. De gegevens zijn internationaal geharmoniseerd.

Tabel 2.1 Arbeidsparticipatie in Europees historisch perspectief

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	V.K.	EU 15
Brutoarbeidsparticipatie[a]						
1998	71,1	63,5	68,2	68,8	76,2	68,0
1990	66,2	58,6	69,3	68,9	77,8	67,8
1975	63,7	60,9	67,5	71,7	73,3	66,7
Nettoarbeidsparticipatie[b]						
1998	68,3	57,5	61,5	60,8	71,4	61,1
1990	62,2	54,7	65,9	62,9	72,4	62,6
1975	61,3	58,7	65,2	69,0	71,0	64,2
Arbeidsparticipatie in jaren[c]						
1998	54,0	53,7	55,2	57,4	60,9	55,7
1990	50,1	52,9	60,5	60,0	63,3	57,9
1975/1985	na/47,3	na/52,1	na/58,9	na/59,6	na/58,1	na/55,7

Bron: European Commission (1999).
a) Activity rate; b) Employment rate (% working-age population);
c)FTE Employment rate (% working-age population).

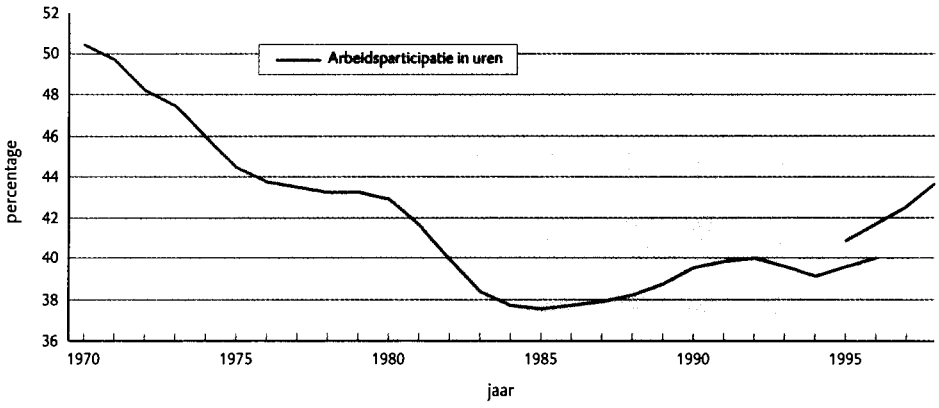
De gegevens in tabel 2.1 tonen dat enkele decennia geleden de participatiegraad in ons land in vergelijking met de andere landen laag was. Inmiddels zijn de brutoarbeidsparticipatie en de nettoarbeidsparticipatie gestegen tot boven die van

Duitsland, Frankrijk en het Europese gemiddelde. Gemeten in personen wordt het arbeidspotentieel in Nederland nu beter benut dan in de meeste EU-landen; gemeten in volledige banen zit Nederland op het Europees gemiddelde.

Arbeidsparticipatie in uren

De benutting van het arbeidspotentieel over de jaren kan nog op een andere manier in beeld worden gebracht. Uitgaande van een forfaitaire, contractuele arbeidstijd, kan ook *de arbeidsparticipatie in uren* worden berekend (figuur 2.3). Deze indicator geeft aan welk deel van de tijd die een ieder in de beroepsgeschikte leeftijd beschikbaar heeft voor werk in betaalde arbeid, in de loop van de tijd ook daadwerkelijk is benut. Hij biedt op deze manier een zuiver beeld van de arbeidsparticipatie.

Figuur 2.3 De arbeidsparticipatie in uren in Nederland

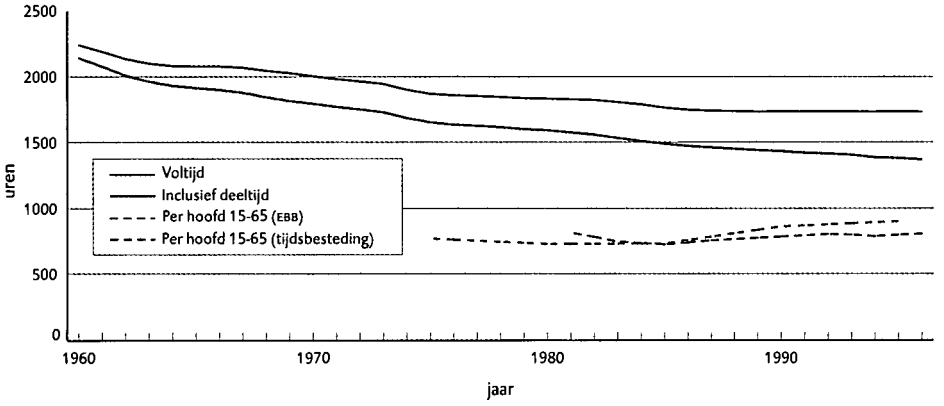


Bron: CBS, Statline (voor arbeidsvolume werknemers in uren van 1970-1996 en voor contractuele arbeidstijd voltijdwerker in 1970) en CBS, Nationale Rekeningen 1998 (voor arbeidsvolume werknemers in betaalde uren van 1995-1998). De arbeidsparticipatie in uren is hier berekend als het aandeel van het arbeidsvolume in uren van werknemers, in een volledig in voltijd werkende beroepsgeschikte bevolking. Dat het arbeidsvolume in uren alleen van werknemers bekend is en niet van alle werkzame personen, leidt tot een onderschatting; de uren die zelfstandigen en meewerkende gezinsleden maken, worden niet in de berekening meegenomen. Als forfaitaire voltijdse arbeidstijd is de contractuele arbeidstijd uit 1970 genomen.

Figuur 2.3 toont aan dat eind jaren negentig de arbeidsparticipatie in uren ruim onder de arbeidsparticipatie van begin jaren zeventig lag. Waar de arbeidsparticipatie in jaren sinds 1983 langzaam maar zeker op het oude niveau van 1970 is teruggekeerd, is de arbeidsparticipatie in uren daarbij dus nog steeds achtergebleven. Oorzaak hiervan is de arbeidsduurverkorting die is ingezet om de werkgelegenheid beter over personen te spreiden. Door deze verkorting is eerst de vijfdaagse en vervolgens 40-urige – en in veel sectoren 38- respectievelijk 36-urige – werkweek gerealiseerd. Hierdoor wordt het effect van het toegenomen aantal deeltijdwerkers nog eens verdubbeld (figuur 2.4). Elk jaar werken mensen gemiddeld 21 uur korter.

Het effect van de stijging van de arbeidsparticipatie in uren vermindert hierdoor aanzienlijk. Per saldo blijkt dat de arbeidsduur per hoofd op basis van participatiegraad en arbeidsduur jaarlijks gemiddeld met slechts drie uur is toegenomen.

Figuur 2.4 Gemiddelde arbeidsduur per jaar



Bron: CBS Statline en CBS (1999).

Uit het bovenstaande volgt dat er niet zozeer sprake is geweest van een vergroting van de hoeveelheid tijd die aan arbeid wordt besteed, maar van een andere verdeling van de beroepsarbeid. Hetzelfde aantal uren arbeid is nu verdeeld over veel meer mensen als voorheen.

Een internationale vergelijking van de contractuele arbeidstijd laat zien dat Nederland wat betreft arbeidsduur in de wereld een unieke positie inneemt. Nederland kent met 1365 uren het kleinste aantal arbeidsuren per werknemer; dit komt mede door de grote hoeveelheid deeltijdarbeid (OECD 1999: 241). Al zijn de afgelopen decennia in heel Europa werknemers gemiddeld minder uren gaan werken, die afname was nergens zo sterk als in Nederland.

2.1.2 WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Werkgelegenheid

Een van de samenstellende delen van de arbeidsparticipatie is de werkgelegenheid. Net als de arbeidsparticipatie en de werkloosheid kan ook de werkgelegenheid op verschillende manieren worden waargenomen.

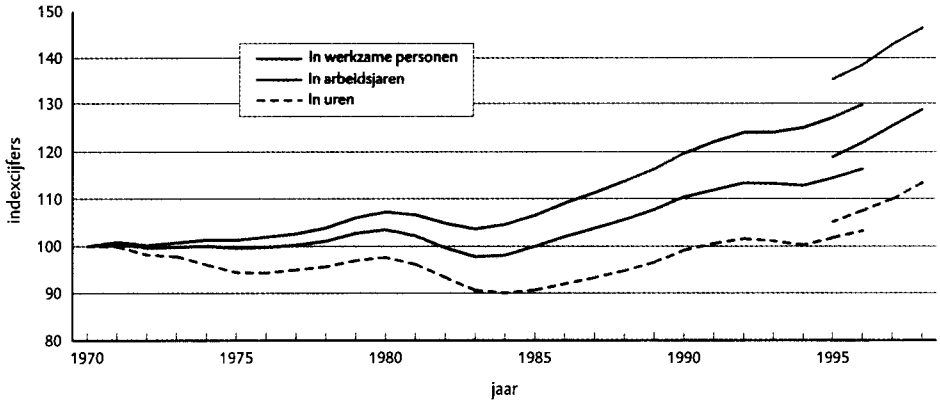
Tekstbox 2.3 Werkgelegenheid

Het CBS stelt verschillende indicatoren samen voor de werkgelegenheid in Nederland. Onder werkgelegenheid wordt verstaan: alle betaalde arbeid. De werkgelegenheid is uit te drukken in personen, banen en arbeidstijd: 'werkzame personen', 'werkzame beroepsbevolking', 'banen van werkzame personen', 'banen van werknemers', 'arbeidsvolume in arbeidsjaren' en 'arbeidsvolume in arbeidsuren'.

Bij *werkzame personen* gaat het om alle personen met een baan (werknemers, zelfstandigen en meewerkende gezinsleden), ongeacht de arbeidsduur. De *werkzame beroepsbevolking* bestaat daarentegen enkel uit de personen (werknemers, zelfstandigen en meewerkende gezinsleden) die 12 uur of meer per week werkzaam zijn.
De indicator *banen van werkzame personen* omvat alle banen van personen (werknemers, zelfstandigen en meewerkende gezinsleden) die betaald werk verrichten. Indien een persoon meer dan één werkkring heeft, dan telt elke werkkring als afzonderlijke baan. Een deelvariabele hiervan is de *banen van werknemers*, die alleen de banen van werknemers betreft.
De indicator *arbeidsvolume in arbeidsjaren* drukt de werkgelegenheid uit in volledige banen. Een arbeidsjaar komt overeen met de gemiddelde contractuele arbeidsduur van een voltijdbaan op jaarbasis (wie een gedeelte van het jaar werkzaam was, telt naar rato mee). Er zijn twee vormen: het arbeidsvolume in arbeidsjaren van werkzame personen en het arbeidsvolume in arbeidsjaren van werknemers. Met *arbeidsvolume in arbeidsuren* wordt de werkgelegenheid van werknemers gemeten, op twee wijzen: het arbeidsvolume van overeengekomen uren van werknemers en het arbeidsvolume van betaalde uren van werknemers.

In figuur 2.5 is de ontwikkeling van de werkgelegenheid (in indexcijfers) in Nederland over de laatste drie decennia weergegeven.

Figuur 2.5 Werkgelegenheid in Nederland (in indexcijfers)



Bron: CBS, Statline (voor jaren 1970-1996: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers in uren) CBS, Nationale Rekeningen 1998 (voor jaren 1995-1998: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers betaalde uren).

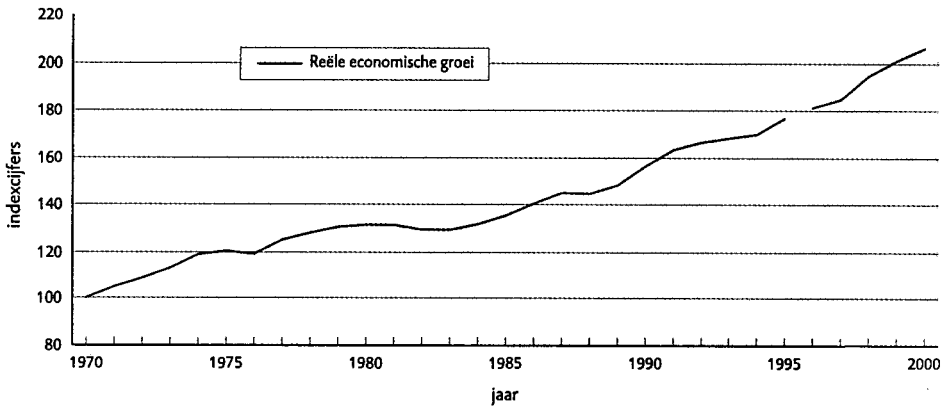
Sinds het midden van de jaren tachtig is de werkgelegenheid in personen onmiskenbaar gegroeid. Tegelijkertijd is, over dertig jaar genomen, het aantal gewerkte uren minimaal gestegen. De toegenomen werkgelegenheid is dan ook vooral een kwestie van de spreiding van werk over meer personen.
Dat de werkgelegenheid in personen in de afgelopen vijftien jaar veel sneller is gestegen dan het aantal gewerkte uren, heeft twee redenen: een aanmerkelijke verkorting van de contractuele arbeidstijd en een toename van het aantal deeltijdwerkers.

Wat gaat schuil achter deze werkgelegenheidsontwikkeling, wanneer naar de verschillende sectoren wordt gekeken? Ten eerste is in de werkgelegenheid in de publieke sector een golfbeweging waar te nemen. De werkgelegenheid in arbeidsjaren in de publieke sector steeg van 11,3 procent in 1970 tot 15,1 procent in 1983, om nadien met de bezuinigingen en privatiseringen in de publieke sector te dalen tot 13,5 procent in 1990 en 11,3 procent in 1999 (CPB 1999). Mede als gevolg hiervan is de aantrekkingskracht van de private sector op werkzoekenden versterkt. Ten tweede is al geruime tijd een sterke groei van de dienstensector gaande. Bijna driekwart van de Nederlandse werknemers werkt inmiddels in de dienstensector; dat ligt ruim boven het percentage van de EU15, dat in 1998 65,7 bedroeg (European Commission 1999).

Arbeidsproductiviteit

Hoewel de werkgelegenheid belangrijk is als een van de samenstellende delen van de arbeidsparticipatie, gaat het niet alleen daarom. Vanuit het perspectief van het draagvlakargument is vooral ook de groei van het reële inkomen relevant. Deze is afgebeeld in figuur 2.6.

Figuur 2.6 Reële economische groei in indexcijfers



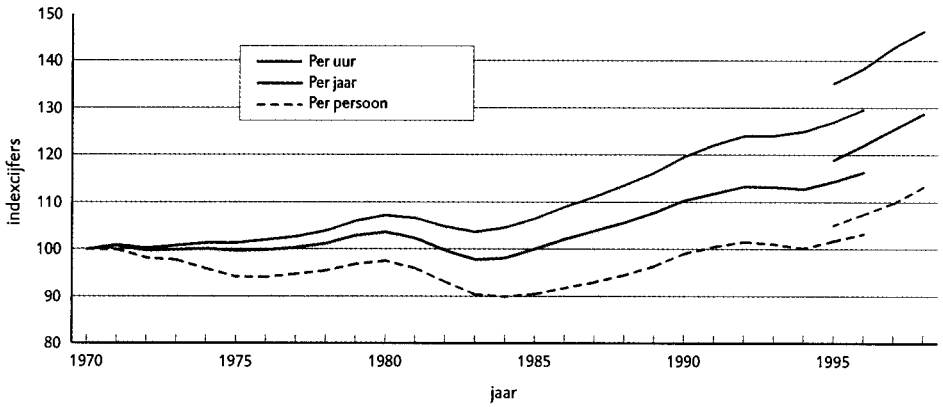
Bron: CPB (1999). De trendbreuk in 1995 ontstaat door de revisie van de Nationale Rekeningen.

Het nationaal inkomen is per definitie de resultante van de werkgelegenheid (nettoarbeidsparticipatie) en de arbeidsproductiviteit. Indien, gegeven de arbeidsparticipatie, de arbeidsproductiviteit toeneemt, wordt het draagvlak vergroot. Figuur 2.7 laat de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit voor de afgelopen decennia zien, zowel per uur, per jaar, als per persoon.

Terwijl het gemiddeld aantal uren dat een werkende betaalde arbeid verricht ten opzichte van 1970 met 25 procent is afgenomen, is de arbeidsproductiviteit per uur sinds 1970 met twee derde toegenomen. De arbeidsproductiviteit per jaar blijft achter bij die per uur, doordat de contractuele arbeidstijd is afgenomen; de arbeidsproductiviteit per persoon groeide nog minder doordat steeds meer mensen in deeltijd zijn gaan werken. Het is empirisch gezien lastig de productiviteitsgroei exact aan specifieke productiefactoren toe te wijzen, maar ongetwijfeld

wordt deze met name veroorzaakt door de technologische vooruitgang en het gestegen opleidingsniveau. Ook veranderdingen in de organisatie van het werk beïnvloeden de arbeidsproductiviteit; we komen daar in het volgende hoofdstuk nog op terug.

Figuur 2.7 Arbeidsproductiviteit in Nederland in werkzame personen, arbeidsjaren en arbeidsuren (in indexcijfers)



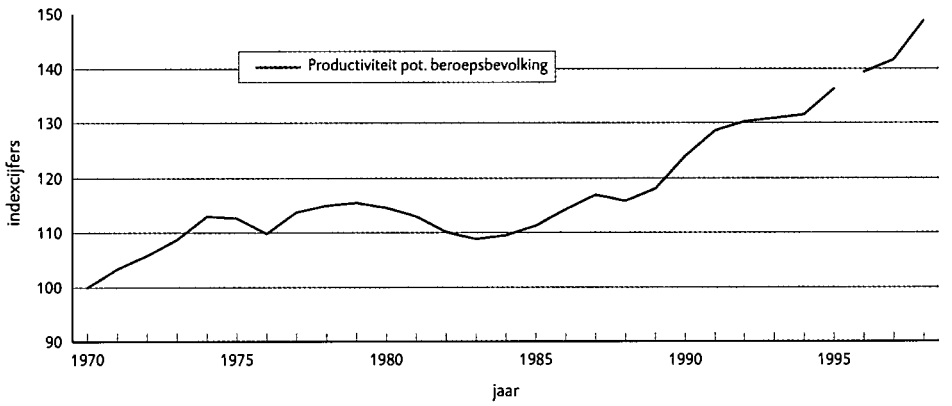
Bron: CBS, Statline (voor jaren 1970-1995: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers in uren); CBS, Nationale Rekeningen 1998 (voor jaren 1996-1998: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers betaalde uren); CPB, MEV 2000 (voor reële economische groei over jaren 1970-1998). De trendbreuk in 1995 ontstaat uit de revisie van de Nationale Rekeningen.

De sterke toename van de arbeidsproductiviteit per uur heeft ook een keerzijde: ze is mede tot stand gekomen door uitstoot van laagproductieve werknemers. In werkelijkheid heeft de *ceteris-paribus*conditie van een gelijkblijvende arbeidsparticipatie (in uren) niet gegolden. Wat telt binnen het kader van het draagvlakargument, is niet zozeer de productiviteit van de werkzame beroepsbevolking als wel de productiviteit van de potentiële beroepsbevolking. Een daling van de arbeidsproductiviteit per werkende kan vanuit het draagvlakargument in beginsel worden opgevangen wanneer de extra arbeidsinzet leidt tot extra economische groei. Hoe de productiviteit van de potentiële beroepsbevolking zich heeft ontwikkeld, is afgebeeld in figuur 2.8. Ook hier heeft zich de afgelopen decennia een forse stijging voorgedaan. Al is de stijging van de arbeidsproductiviteit per uur vanuit het draagvlakargument weliswaar enigermate gemitigeerd door de arbeidstijdverkorting en de toename van deeltijdarbeid, dit is vrijwel volledig gecompenseerd doordat het aantal personen dat op de arbeidsmarkt participeert, is toegenomen.

De *groei* van de arbeidsproductiviteit in Nederland is in de jaren negentig enigszins achtergebleven bij die in andere Europese landen. Dit geldt zowel voor de arbeidsproductiviteit per werkende als voor die per uur (European Commission 1999), waarbij het beeld voor de laatste grootheid gunstiger is dan voor de eerste. Omdat de productiviteit zich in Nederland altijd al op een hoog niveau bevond,

is deze wat achterblijvende groei niet verwonderlijk. Door de werkgelegenheidsgroei worden nu immers relatief meer laagproductieve werknemers in het arbeidsproces ingeschakeld, een ontwikkeling die allerwegen als wenselijk wordt gezien. Een sectorale beschouwing biedt nog een verdere relativering.
De achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit is vooral gelokaliseerd bij de afgeschermde dienstensector (zie ook Van der Wiel 1999). Zoals gezegd, is de Nederlandse economie de afgelopen jaren meer dan de economie van andere Europese landen veranderd in een diensteneconomie. Daarnaast heeft ook het loonmatigingsbeleid, waardoor een levensduurverlenging van kapitaalgoederen kon plaatsvinden, bijgedragen tot de afzwakking van de productiviteitsgroei.

Figuur 2.8 Arbeidsproductiviteit van beroepsgeschikte bevolking in Nederland (in indexcijfers)



Bron: CPB (1999). De trendbreuk in 1995 ontstaat uit de revisie van de Nationale Rekeningen.

2.1.3 ARBEIDSTIJD EN ARBEIDSKWALITEIT

Voor een individu telt in zijn werk niet alleen het loon, maar ook de arbeidstijd (of in spiegelbeeld: de vrije tijd die overblijft) en de arbeidskwaliteit. Deze komen hier achtereenvolgens aan de orde.

Arbeidstijd

De toename van de arbeidsproductiviteit heeft niet alleen tot een hoger inkomen geleid, maar ook de eerder genoemde daling van de contractuele arbeidstijd mogelijk gemaakt. In de afgelopen decennia blijkt de stijging van de arbeidsproductiviteit per uur in Nederland voor drie kwart te zijn benut om de reële brutolonen te verhogen en voor een kwart om de contractuele arbeidstijd te verkorten (Den Butter en Van Vuuren 1998). Dit laatste aandeel neemt nog toe, wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat het aantal deeltijdwerkers is toegenomen.

Het macrobeeld van de toenemende hoeveelheid vrije tijd behoeft echter enige nuancering. Het is mogelijk dat gewerkte tijd niet in de statistieken tot uiting komt. In aanmerking nemend dat studie veelal buiten werktijd plaatsvindt, dat een deel van het overwerk ook onbetaald wordt verricht en dat vrije dagen

lang niet altijd worden opgenomen, is het mogelijk dat de formeel overeengekomen arbeidsduurverkorting feitelijk anders uitpakt. Welke feitelijke arbeidstijd vanzelfsprekend wordt geacht, zal samenhangen met de cultuur binnen de sector of binnen het bedrijf. In veel bedrijven is het vanzelfsprekend dat jonge medewerkers onbetaald lange werktijden maken om voor promotie in aanmerking te komen.
En in internationaal opererende ondernemingen heerst vaak een 'overwerkcultuur', waarin de standaard werkweek uitgaat boven de contractuele werkweek.

Uit tijdbestedingsonderzoek (Van den Broek et al. 1999: 45) komt naar voren dat over de jaren 1975 tot 1995 het tijdbeslag aan betaald werk voor werkende mannen (meer dan 12 uur werkzaam) licht stijgt van 41,4 uur tot 42,3 uur en voor werkende vrouwen (meer dan 12 uur werkzaam) licht daalt van 33,2 uur tot 31,0. Achter deze vlakke, generieke ontwikkeling gaan uiteenlopende ontwikkelingen schuil die moeten worden bezien naar opleiding, leeftijd en verzorgingspositie. Zo zijn personen met een opleiding op HAVO-, VWO- en MBO-niveau van 17,1 uur betaald werk per week in 1975 gegaan naar 21,7 uur in 1995 en personen met een HBO- of WO-opleiding van 21,5 uur naar 24,8 uur. De arbeidstijd van laagopgeleide personen is over dezelfde periode juist sterk gedaald: van 19,0 uur in 1975 tot 14,0 uur in 1995 voor personen met LBO, ULO of MAVO en van 11,2 uur in 1975 tot 8,2 uur in 1995 voor werknemers met alleen lager onderwijs.
Wordt de ontwikkeling naar leeftijd bezien, dan blijkt dat de groep van 20-34 jaar in 1975 23,2 uur werkte tegen 26,7 uur in 1995; dat de groep van 35-49 jaar in 1975 28,9 uur werkte tegen 24,9 uur in 1995; dat de groep van 50-64-jarigen in 1975 juist 15,1 uur werkte tegen 13,2 uur in 1995 (hoewel ten opzichte van de 11,9 uur die deze groep in 1985 werkte weer sprake is van een stijging) en dat de groep van 12-19-jarigen in 1975 8,2 uur werkte tegen 4,6 uur in 1995.
Uit het tijdsbeslag naar verzorgingspositie blijkt dat kostverdieners zonder kinderen van 42,5 uur in 1975 naar 44,0 uur in 1995 zijn gaan werken, terwijl kostverdieners met kinderen over dezelfde periode van 40,8 uur naar 44,9 uur gingen (waar ook tweeverdienende mannen en vrouwen meer tijd aan betaalde arbeid zijn gaan besteden).

De tijd die wordt besteed aan arbeid, is ingrijpend anders verdeeld over (groepen van) mensen dan dertig jaar geleden. De arbeidstijd is vooral herverdeeld in de richting van degenen die ook de meeste zorgarbeid leveren, namelijk jonge ouders. Al met al wordt hierdoor ook de vrije tijd ongelijker verdeeld. Dit onderstreept nog eens dat er achter de constante tijdsbesteding aan arbeid op macroniveau bewegingen op microniveau schuil gaan: de levensfase waarin zowel arbeid als zorg moeten plaatsvinden, wordt smaller doordat jongeren langer deelnemen aan onderwijs en zo de arbeidsparticipatie uitstellen, terwijl ouderen hun participatie afbouwen door arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding (vgl. WRR 1999).

Arbeidskwaliteit

Een eerste onderdeel van de arbeidskwaliteit is de invulling van de arbeidstijd: de werktijden. Hierbij moet in de eerste plaats worden geconstateerd dat Nederland noch aan de productie- noch aan de consumptiezijde van het economisch leven

een echte 24-uurs-economie is. In het algemeen kennen we nog steeds de min of meer klassieke arbeidstijden. Wel is er een wat grotere flexibiliteit aan het begin en aan het eind van de werkdag, zodat er meer mogelijkheden zijn gekomen om verkeerscongestie te ontlopen of kinderen naar school of naar de crèche te brengen.

Uit cijfers over tijdsbesteding (Van den Broek et al. 1999: 46) blijkt dat het werken buiten de reguliere uren de afgelopen decennia weliswaar is toegenomen, maar nog altijd niet schrikbarend hoog is. Werkte men in 1975 per week gemiddeld 1,1 uur op doordeweekse avonden, in 1995 was dat 1,4 uur per week. In 1975 werd in het weekend 0,9 uur gewerkt, tegen 1,3 uur in 1995. Verreweg de meeste mensen hoeven niet op zondag te werken. Slechts 4,6 procent van de werkenden in geschoolde arbeid werkte in 1995 op zondag meer dan vijf uur, en 4,8 procent van de lagere en middelbare employees. Onder leidinggevenden en hoge employees nam het percentage dat op zondag meer dan vijf uur werkte, tussen 1975 en 1995 echter sterk toe: van 3,6 procent tot 13,1 procent (Van den Broek et al. 1999: 119). Ook onder ongeschoolde werknemers steeg het percentage werkenden dat op zondag meer dan 5 uur aan arbeid besteed: van 2,9 procent in 1975 tot 7,1 procent in 1995.

Deze lichte wijziging in de arbeidstijden wordt bevestigd uit cijfers van het CBS. Tabel 2.2 geeft aan dat de werkzame beroepsbevolking iets meer op onregelmatige tijden is gaan werken.

Tabel 2.2 Werkzame beroepsbevolking naar werktijden (%)

	1992	1995	1999
Regelmatig	51	52	48
Onregelmatig	48	48	51
Nacht en avond[a]	15	15	15
Avond	16	17	21
Weekend overdag	17	16	15
Onbekend	0	1	0
Totaal	100	100 %	100

Bron: CBS (2000).
a) waaronder ploegendienst.

De stijging tussen 1995 en 1999 zal mede het gevolg zijn van de aanpassing van de winkelsluitingwet in 1997. De ruimere openingstijden, waartoe deze wet heeft geleid, komen voor kleine zelfstandigen deels neer op een verlenging van de werkweek. Voor grote bedrijven is een dergelijke verruiming makkelijker binnen de reguliere lengte van werktijden te organiseren.
Wanneer de werkzame beroepsbevolking wordt bekeken naar leeftijd en geslacht, dan blijkt dat jongeren (15-24 jaar) meer dan gemiddeld onregelmatig werken en vrouwen iets minder dan gemiddeld.

Een ander onderdeel dat de arbeidskwaliteit betreft, is de vrijheid de tijd naar eigen wens in te kunnen delen, bijvoorbeeld voor ouderschap, sabbatical, studie of zorg. De mogelijkheden om te kunnen schuiven met vrije tijd en werktijd nemen toe. In 1998 had 39,6 procent van de werknemers per CAO de mogelijkheid tot verlofsparen; 16,1 procent kon vrije dagen kopen en 19,5 procent verkopen (Arbeidsinspectie 1999).

Hoe tevreden is de gemiddelde Nederlandse werknemer nu eigenlijk over zijn werk? De begrippen loontevredenheid en baantevredenheid kunnen hier tot een voorzichtig antwoord leiden. Loontevredenheid betreft de tevredenheid over de hoogte van het loon; baantevredenheid betreft de waardering voor het hele pakket van arbeidsaspecten inclusief het loon. Uit cijfers van de OSA (1999: 28) blijkt dat de Nederlandse werknemer over het algemeen tevreden is met zijn werk: 89,9 procent is tevreden over zijn baan en 50,6 procent is tevreden over het loon. Vrouwen (89,4 %) zijn praktisch net zo tevreden over hun baan als mannen (90,2 %), maar minder tevreden over het loon. Vindt 54,9 procent van de mannen het loon hoog of tamelijk hoog, van de vrouwen is 44,7 procent deze mening toegedaan. Wanneer wordt gekeken naar opleidingsniveau, zijn er geen duidelijke verschillen in baantevredenheid maar wel in de loontevredenheid (van 44,4 % met een lage opleiding tot 67,2 % met een hoge opleiding). Ouderen zijn meer dan jongeren tevreden over hun baan (van 86,7 procent voor jongeren onder de 25 tot 92,3 procent voor ouderen boven de 55) en het loon (van 41,8 procent voor jongeren onder de 25 tot 55,9 procent voor ouderen boven de 55). De loontevredenheid vertoont een sterke samenhang met het netto-uurloon. Over de jaren heen zijn geen noemenswaardige tendenties zichtbaar in baantevredenheid en loontevredenheid (tabel 2.3).

Tabel 2.3 Baantevredenheid en loontevredenheid in historisch perspectief (%)

	1986	1992	1998
Baantevredenheid	89,3	92,9	89,9
Loontevredenheid	47,1	53,1	50,6

Bron: OSA (1999: 31). Baantevredenheid geeft het percentage ondervraagden dat 'tevreden' of 'zeer tevreden' is met het werk aan, loontevredenheid het percentage ondervraagden dat het loon 'hoog' of 'tamelijk hoog' vindt.

Momenteel is de arbeidsmarktsituatie zodanig dat wie specifieke wensen heeft over het pakket baanaspecten, nu grote kansen heeft deze te realiseren. Velen beschikken over de exit-optie: op individueel niveau kunnen werknemers zelf een geschikte baan kiezen en afspraken maken met de werkgever. Door de krapte op de arbeidsmarkt ontstaat hiervoor ook vanuit de kant van werkgevers belangstelling.
Op collectief niveau kan met gesloten beurzen een wederzijds voordelige ruil worden overeengekomen. Een voorbeeld hiervan is dat in de jaren 1994-1997 in de marktsector arbeidsduurverkorting is geruild tegen flexibele werktijden en verlaging van de toeslag voor overwerk en werk op niet-reguliere tijden.

Al met al lijkt dit beeld van de arbeidstijd en -kwaliteit niet goed te rijmen met de wel gehoorde klacht dat werkenden, ondanks een uitgekiende tijdsplanning, 'druk, druk, druk' zijn. Deze discrepantie moet wellicht verklaard worden uit een niet gelijk oplopen van de (individuele) welvaartsbeleving met de gestegen productiviteit. Niet alleen levert ieder uur extra vrije tijd en iedere extra verdiende gulden minder nut op dan de vorige, ook de aspiratieniveaus (verwachtingen) stijgen mee met de groeiende welvaart. De door de welvaartsverhoging opgeroepen behoefte aan reizen, uitgaan, vermaak, sport, cultuur en cursussen in de consumptieve sfeer, hebben een zodanige druk op de besteding van de tijd buiten het werk opgelegd, dat de indruk is ontstaan dat de voor deze zaken beschikbare tijd is afgenomen in plaats van toegenomen. Vrijetijdsbesteding is een luxe goed waarvan de consumptie vanwege de welvaartsgroei meer dan evenredig is toegenomen. Daarbij kost vrijetijdsbesteding niet alleen geld maar ook extra vrije tijd.

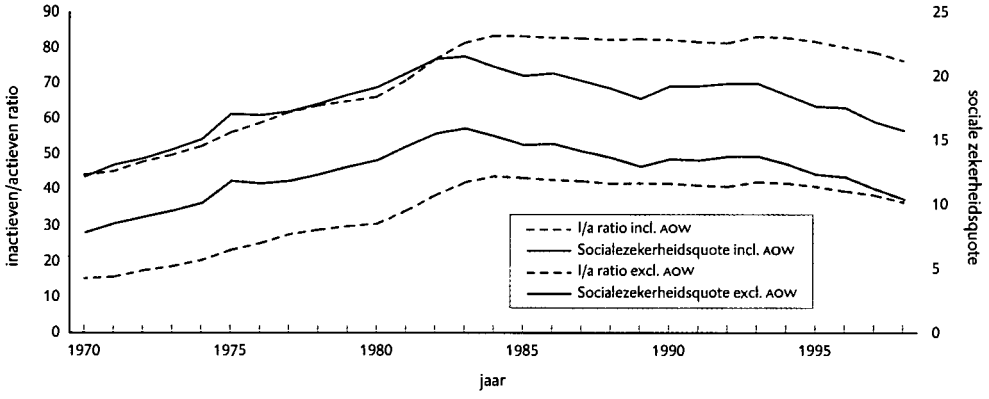
2.1.4 SOCIALE ZEKERHEID

De economische groei in deze eeuw heeft ook de opbouw van de verzorgingsstaat mogelijk gemaakt. Arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn op verschillende wijzen onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de eerste plaats moet de sociale zekerheid gefinancierd worden door deelname aan de arbeidsmarkt. In de tweede plaats bepaalt de inrichting van de sociale zekerheid (uitkeringsniveaus en -waarden) de prikkels tot activering.

Financiering sociale zekerheid

De financiële last van de sociale zekerheid laat zich illustreren aan de hand van twee maatstaven: de i/a-ratio en de socialezekerheidsquote. De i/a-ratio geeft aan hoeveel actieven de lasten van de sociale zekerheid voor de inactieven moeten dragen, de socialezekerheidsquote geeft het financiële beslag van het stelsel van sociale zekerheid op het nationaal inkomen weer. Beide zijn weergegeven in figuur 2.9.

Figuur 2.9 Inactieven/actieven-ratio en socialezekerheidsquote



Bron: CPB en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het aantal personen dat een AOW-uitkering ontvangt, is daarbij, gegeven de pensioengerechtigde leeftijd, demografisch bepaald. Daarom zijn in figuur 2.9 de totale i/a-ratio en totale socialezekerheidsquotes ook exclusief de AOW gegeven. De inactieven zijn te vinden in verschillende regelingen van sociale zekerheid (tabel 2.4).

Tabel 2.4 Personen in sociale zekerheid in percentage van bevolking (15-64 jaar, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Werkloosheids-/bijstandsuitkering	1,66	3,72	4,03	8,75	7,71	9,53	6,94
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	3,79	4,67	7,53	8,01	8,64	8,38	8,57
Uitkering wegens ziekte	3,30	3,82	3,95	3,12	3,97	3,33	3,60
VUT/ANW-uitkering	1,81	1,83	1,94	2,46	3,02	3,07	2,59

Bron: CPB (1999).

In figuur 2.9 is duidelijk te zien dat de verhouding tussen de actieven en de inactieven in de jaren zeventig uit balans raakte. In eerste instantie waren de budgettaire gevolgen daarvan door de stijgende aardgasbaten niet direct zichtbaar. Maar toen eind jaren zeventig, begin jaren tachtig de financiering van de sociale zekerheid steeds meer begon te klemmen en de wig vanwege de noodzakelijke premieverhogingen toenam, zette de negatieve spiraal van de wig en arbeidsparticipatie zich steeds meer in werking. Vanaf de helft van de jaren tachtig zijn deze ontwikkelingen gekeerd. De terugloop van de socialezekerheidsquote en de i/a-ratio in figuur 2.9 kan dus mede verklaard worden vanuit het beleid dat in de jaren tachtig werd ingezet om de sociale zekerheid te hervormen.

In eerste instantie lag de nadruk op het 'polisbeleid' (hoogte, duur en voorwaarden voor een uitkering) in de sociale zekerheid. Uitkeringen bleven bij het algemeen loonniveau achter en WW en WAO werden verlaagd naar 70 in plaats van 80 procent van het laatstverdiende loon. Vervolgens is de nadruk komen te liggen op het volumebeleid in de sociale zekerheid, waarbij scherpere toetredingseisen werden gesteld, de uitkeringsduur werd beperkt en de sociale zekerheid ook een meer activerend karakter kreeg.

In de tweede helft van de jaren negentig zijn vervolgens de werkgevers financieel op hun verantwoordelijkheid aangesproken. In de ziekte-uitkering zijn zij nu verantwoordelijk voor betaling van ziekengeld, terwijl er in de arbeidsongeschiktheidsuitkering sprake is van een premiedifferentiatie naar gelang de omvang van de WAO-uitstroom.

Door de hervorming van de sociale zekerheid zijnontstond budgettaire ruimte om de kosten van laagbetaalde arbeid meer in overeenstemming gebrachtte brengen met de bijbehorende productiviteit. Door de introductie van de SPAK (een afdrachtskorting voor werknemers rond het minimumloon) daalde de gemiddelde wig voor bedrijven rond het minimumloon van 32 procent van de loonkosten

in 1985 tot 16 procent in 1999. Hoewel de werkloosheid is gedaald, is het totale aantal van werklozen, bijstandsgerechtigden, arbeidsongeschikten en vutters aanzienlijk. Het arbeidsongeschiktheidsprobleem heeft zich ontwikkeld met de invoering van de WAO in 1967 en is ondanks diverse maatregelen in de jaren tachtig en negentig niet substantieel in omvang teruggedrongen. Dat ingrepen in de WAO per CAO weer deels zijn gerepareerd heeft hier ongetwijfeld aan bijgedragen.

Participatieprikkels in de sociale zekerheid

Een van de structurele problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt is de hoge 'replacement rate'. Dit kengetal geeft het verschil weer tussen de (netto)inkomsten in betaalde arbeid en de inkomsten in geval van een uitkering. Tabel 2.5 laat zien dat deze beloningsverhouding in de zeventiger jaren is opgelopen tot bijna honderd procent; de afgelopen decennia is hier nauwelijks enige beweging in geweest. geweest.

Tabel 2.5 **Netto *replacement rate***

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Minimum uitkering/minimumloon	82,9	92,7	99,9	98,5	99,5	98,6	97,9
Minimum uitkering/0,8x gemiddeld loon	75,7	85,4	85,7	82,4	78,0	72,9	72,9

Bron: CPB (1999). Na 1995: na revisie Nationale Rekeningen.

De *replacement rate* is een belangrijke determinant voor het reserveringsloon, dat wil zeggen het loonniveau waarop iemand bereid is in betaalde arbeid te participeren. Wanneer de netto-opbrengsten bij het verrichten van betaalde arbeid nauwelijks uitkomen boven de inkomsten uit een uitkering, zal het reserveringsloon boven het te verdienen loon liggen en worden mensen dus blootgesteld aan de verleiding om voor non-participatie te kiezen.
Dit is het probleem van de uitkeringsval, dat wel als onderdeel van de armoedeval wordt gezien. De *replacement rate* blijkt helemaal hoog te zijn indien ook rekening wordt gehouden met allerlei ondersteunende inkomensafhankelijke regelingen zoals de huursubsidie (doordat met de aanvaarding van de nieuwe betrekking het recht op deze regelingen vervalt). De armoedeval wordt in het belastingstelsel van de eenentwintigste eeuw met een arbeidskorting gemitigeerd. Overigens zal het reserveringsloon niet alleen afnemen met de gestrengheid van de uitkeringsregelingen, maar ook met de kansen op doorgroei en carrièremogelijkheden die de keuze voor participatie in betaalde arbeid bieden.

Een doorgroei naar een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie brengt met zich mee dat een substantieel deel van de non-participanten met een sociale uitkering gaat participeren op de arbeidsmarkt. De activerende werking van het stelsel van sociale zekerheid is de afgelopen jaren al versterkt met programma's voor additionele arbeid en het strikter toepassen van sancties.

De programma's voor additionele arbeid zijn erop gericht uitkeringsgerechtigden weer in het arbeidsproces te betrekken en een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt te geven (Wet Inschakeling Werkzoekenden).

Activering is met name belangrijk omdat naarmate mensen langer in een uitkering blijven, hun kans om op de arbeidsmarkt terug te keren kleiner wordt. De werkhervattingkans voor WW-ers en ABW-ers neemt af met de duur van hun werkloosheid (Ministerie van SZW 1999: 94). In het eerste jaar van werkloosheid stroomt de helft vanuit de WW door naar de arbeidsmarkt. Na het eerste jaar zakt de werkhervattingskans omdat de werkloze kennis en vaardigheden kwijt raakt en de kansrijken zijn uitgestroomd. De werkhervattingkans daalt niet alleen met de WW-duur maar ook met de leeftijd van de WW-gerechtigde. Vergelijkbaar is de uitstroom uit de bijstand, zij het dat die nog geringer is.

2.2 PARTICIPANTEN EN NON-PARTICIPANTEN

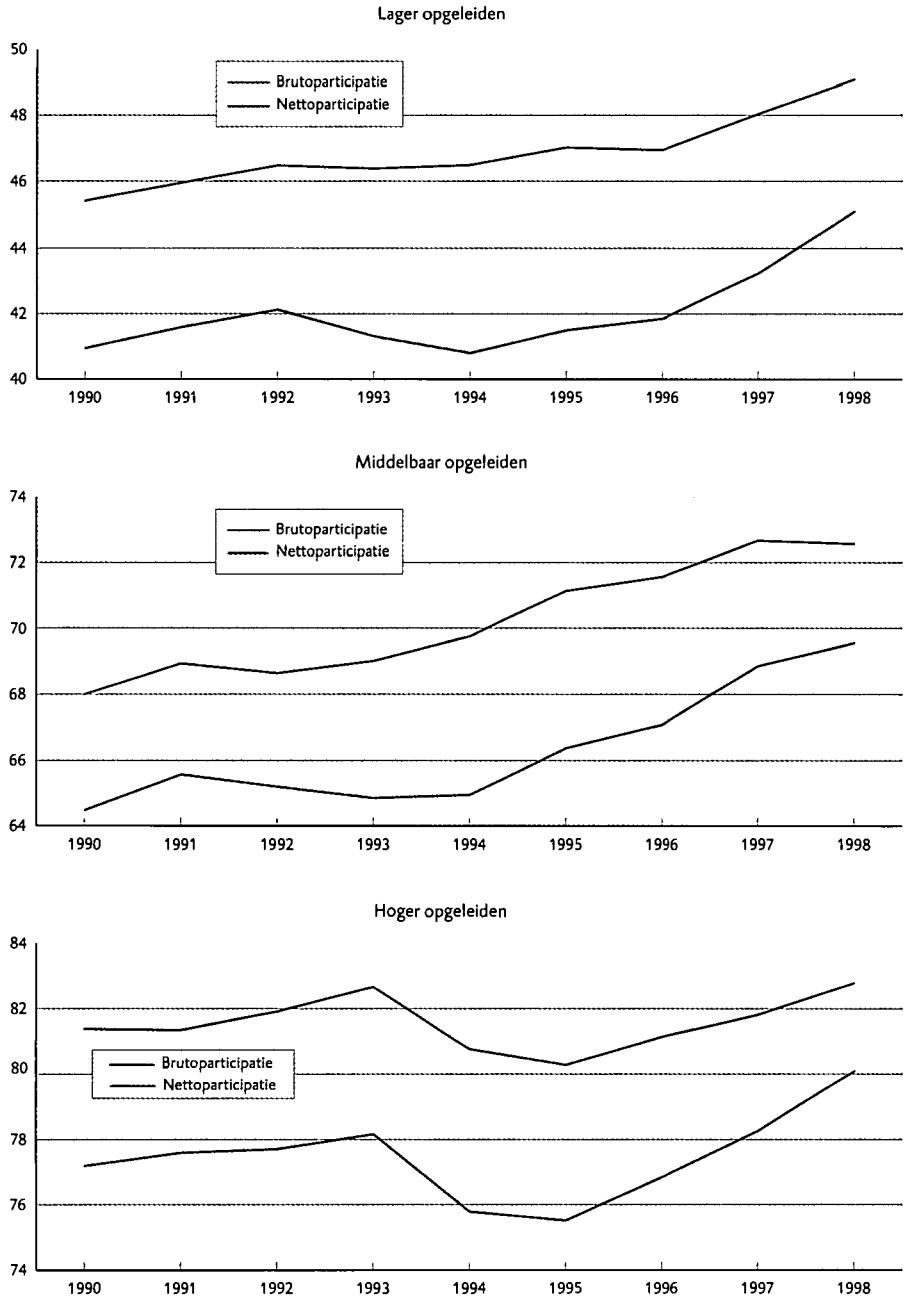
De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie is te ontleden naar een aantal relevante groepsdimensies. De beroepsbevolking, de werkloze beroepsbevolking en de werkzame beroepsbevolking veranderen van samenstelling doordat een instroom (van jongeren en immigranten) en een uitstroom (van ouderen en emigranten) plaats heeft. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de participatieontwikkeling naar opleiding (par. 2.2.1) naar leeftijd (par. 2.2.2), naar geslacht (par. 2.2.3) en naar etniciteit (par. 2.2.4)

2.2.1 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR OPLEIDING

De mate waarin het productievermogen van de beroepsgeschikte bevolking wordt benut, kan worden beschouwd aan de hand van een uitsplitsing van de arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau (figuur 2.10).

De arbeidsparticipatie blijkt aanzienlijk hoger te liggen naarmate het opleidingsniveau hoger is. Dit gegeven verandert weinig over de jaren. Dit ligt in zekere zin ook voor de hand. Immers, naarmate de opleiding hoger is, is de productiviteit hoger en zijn ook de 'opportunity'kosten van het niet-verrichten van betaalde arbeid hoger. De grootste toename van het aantal participanten betreft personen met een middelbare opleiding. Met de instroom van meer hogeropgeleiden en de uitstroom van meer lageropgeleiden is het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking geleidelijk toegenomen; naar geboortecohort zijn verschillen waar te nemen in het opleidingsniveau (SCP 1998: 218.)

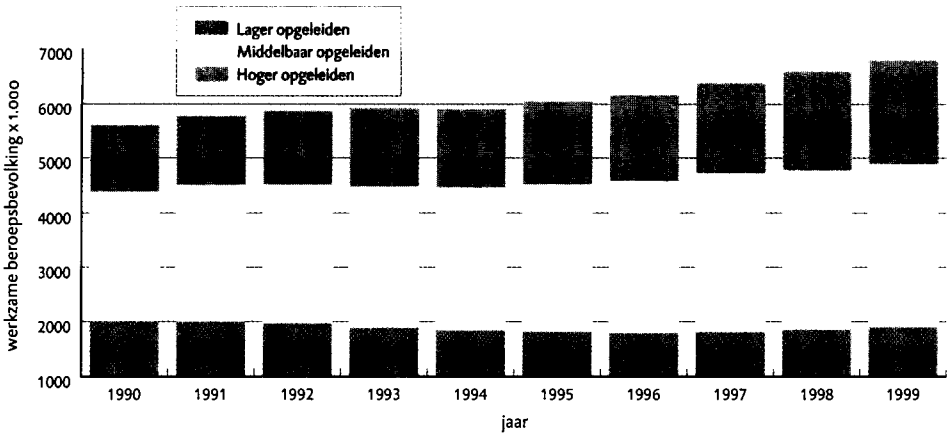
Figuur 2.10 Nettoarbeidsparticipatie naar opleiding



Bron: CBS (1999a), CBS (1996). De lageropgeleiden bestaan uit: personen met basisonderwijs, MAVO en VBO; de middelbaaropgeleiden bestaan uit personen met MBO, HAVO, VWO; de hogeropgeleiden uit personen met HBO en WO.

Figuur 2.11 brengt de opbouw van de arbeidsvraag naar verschillende opleidingsniveaus in beeld.

Figuur 2.11 Werkzame beroepsbevolking naar opleiding



Bron: CBS (2000), CBS (1996). De lageropgeleiden bestaan uit: personen met basisonderwijs, MAVO en VBO, de middelbaaropgeleiden bestaan uit personen met MBO, HAVO, VWO; de hogeropgeleiden uit personen met HBO en WO.

Het grootste deel van de arbeidsvraag blijkt uit te gaan naar mensen met een middelbare opleiding. Het aandeel van deze categorie is in de beschouwde periode ongeveer gelijk gebleven. De toename van het aantal participanten in deze groep valt weg tegen het afnemend aandeel van middelbaaropgeleiden in de beroepsgeschikte bevolking. De grote stijging van de arbeidsparticipatie naar aandeel is gelokaliseerd bij de hogeropgeleiden: het aandeel HBO-ers in de totale werkgelegenheid is gestegen van 15 procent in 1990 tot 18,5 procent in 1998 en het aandeel van WO-ers van 6,9 procent in 1990 naar 9,2 procent in 1998. Parallel aan deze ontwikkeling daalde het aandeel laagopgeleide arbeid van 35,9 procent in 1990 naar 28,2 procent in 1998.

Door internationale handel en technologische vooruitgang is er gemiddeld genomen sprake van een opwaardering van de gevraagde arbeid. De internationalisering versterkt de internationale arbeidsdeling. Bedrijven die internationaal moeten concurreren, kunnen het zich niet veroorloven technologisch achter te lopen. Daarom moeten zij over goed opgeleide werknemers beschikken. Eenvoudige arbeid – in deze niet-beschutte sector van de economie – kan dan aan lagelonenlanden worden uitbesteed. Net als in verschillende andere landen vindt ook in Nederland een verschuiving plaats in de gevraagde kwalificaties (tabel 2.6).

Tabel 2.6 Werkzame beroepsbevolking naar beroepsniveau (1992; %)

	1988	1999
Elementaire beroepen	7	7
Lagere beroepen	32	24
Middelbare beroepen	37	39
Hogere beroepen	17	20
Wetenschappelijke beroepen	6	9
Overig	0	1

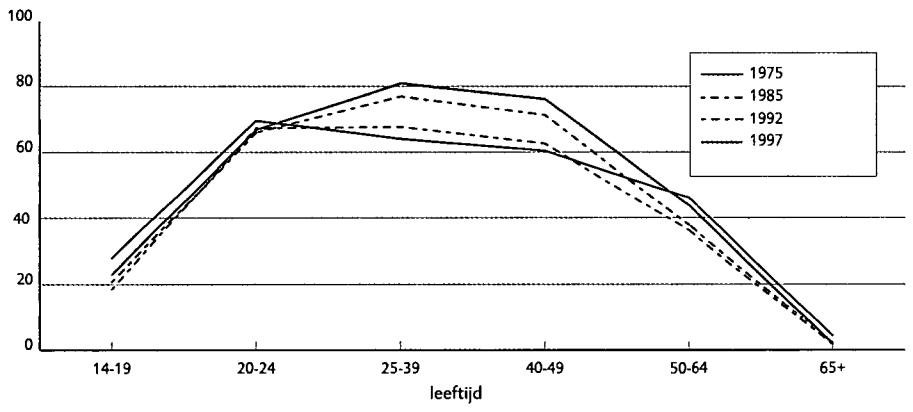
Bron: CBS (2000).

Voor laagopgeleiden blijft er echter altijd een zekere werkgelegenheid in de dienstensectoren. Een verdergaande individualisering zou de vraag naar dienstverlenende activiteiten met een lokaal en persoonlijk karakter (bewaking, huishoudelijk werk, verzorging) zelfs kunnen doen toenemen.

2.2.2 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR LEEFTIJD

In de samenstelling van de beroepsbevolking naar leeftijd worden demografische factoren weerspiegeld, zoals de naoorlogse geboortegolf, langere opleidingsduur en vervroegde uittreding. In alle geïndustrialiseerde landen veroudert de beroepsbevolking; in Nederland al vanaf de zeventiger jaren. Het aandeel 15-24-jarige jongeren in de beroepsbevolking daalt, het aandeel 25-45-jarigen stijgt, terwijl het aandeel van de groep ouder dan 55 jaar licht daalt. In de volgende figuur is de arbeidsparticipatie uitgesplitst naar verschillende leeftijdsgroepen.

Figuur 2.12 Brutoarbeidsparticipatie naar leeftijd



Bron: CBS Statline. Het gaat hier om de participatie ten opzichte van de bevolking van 15 jaar en ouder.

De arbeidsparticipatie naar leeftijd is institutioneel begrensd. Personen die jonger zijn dan 15 jaar, vallen onder de leerplicht; personen ouder dan 65 zijn als regel verplicht met pensioen. De arbeidsparticipatie van jongeren (14-19 jaar) ligt per 1997 op 23 procent. Hier is het effect van de op macroniveau toegenomen arbeidsparticipatie

(meer dan) volledig gecompenseerd door de langere gemiddelde scholingsduur van jongeren. Het percentage van de bevolking tussen 15 en 64 jaar oud dat volledig dagonderwijs geniet, is tussen 1970 en 1995 gestegen van 8,1 procent tot 10,8 procent en daarna gedaald tot 10,3 procent in 1998.

Zoals te verwachten valt, is de arbeidsparticipatie vooral hoog voor personen tussen de 25 en 50 jaar. In deze leeftijdsgroep stijgt de participatie ook het snelst, met name doordat de participatie van vrouwen zo sterk is toegenomen.
De arbeidsparticipatie bij het oudste deel van de beroepsgeschikte bevolking is laag. Dit komt door de invoering van de VUT. Toen het ongunstig economische tij in de jaren zeventig en tachtig bedrijven noopte tot saneringen en zich tegelijkertijd veel jongeren op de arbeidsmarkt meldden, werd deze maatregel immers ingevoerd om ouderen plaats te laten maken voor jongeren. Het CBS rekent vrijwel niemand van deze non-participanten tot de werkloze beroepsbevolking. Wie wil werken en actief naar een baan zoekt, is praktisch altijd werkzaam.

Hoe verhoudt de arbeidsparticipatie zich naar leeftijd in internationaal opzicht (OECD 1999: 228-231)? De brutoarbeidsparticipatie van 15-24-jarigen ligt in 1998 met 68,0 procent flink boven het EU gemiddelde van 46,6 procent. Maar in Nederland is de brutoarbeidsparticipatie van 55-64-jarigen in vergelijking met andere landen laag, al is hierin sinds 1990 wel enige verbetering opgetreden.
In 1998 lag de brutoarbeidsparticipatie in Nederland op ongeveer een derde tegen 40,4 procent in de EU. De lage arbeidsparticipatie van ouderen moet daarmee één van de belangrijkste aandachtspunten voor het beleid zijn, wil een verdere doorgroei van de participatie gerealiseerd kunnen worden.

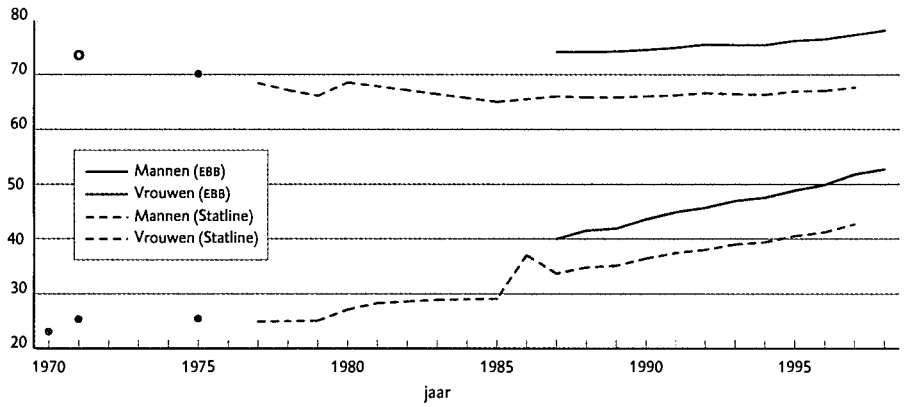
2.2.3 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR GESLACHT

In het twintigste-eeuwse Nederlandse gezins'contract' verdeelde de man als broodwinner zijn tijd tussen werken en vrije tijd, en de vrouw haar tijd tussen zorg en vrije tijd. Vanuit loopbaanperspectief betekent dit dat op de Nederlandse arbeidsmarkt mannen, voor zover zij niet door werkloosheid of arbeidsongeschikt werden getroffen, tot aan hun pensioen een volledige, betaalde baan hadden.
Vrouwen echter verlieten de arbeidsmarkt rond het tijdstip van hun huwelijk of de komst van kinderen en keerden daarop ook niet terug. De participatie van getrouwde vrouwen in Nederland is dan ook altijd relatief laag geweest (Pott-Buter 1993; Plantenga 1993).Een tiental jaren geleden viel de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor een verandering in het loon (de loonelasticiteit) hierdoor uiteen in een vrij hoge loonelasticiteit voor vrouwen en een zeer lage voor mannen (zie Theeuwes 1988). Het weer gaan of blijven werken van partners werd bovendien ontmoedigd door de specifieke vormgeving van het belastingstelsel. Doordat de belastingvrije som overdraagbaar was, kon een inkomensstijging van de minst verdienende partner tot een inkomensdaling op huishoudenniveau leiden.

De rol van mannen in het standaardgezin is sindsdien weinig veranderd.
Voor mannen is de keuze in tijdsbesteding er nog grotendeels een tussen werk en

vrije tijd. Wel is de periode waarin binnen een volledige baan betaalde arbeid wordt verricht, korter geworden als gevolg van een langere leerperiode en een veelal vervroegde pensionering of uittreding. Voor vrouwen is er echter des te meer veranderd (zie ook Liefbroer en Dijkstra 2000). Vrouwen die getrouwd zijn en nog geen kinderen hebben, behouden hun volledige baan tegenwoordig veel vaker dan vroeger. Ook blijven zij na het krijgen van kinderen werken, veelal in deeltijd. Wie bij de geboorte van de kinderen stopt met werken, komt bovendien vaak weer terug op de arbeidsmarkt als de kinderen ouder worden. Het betere opleidingsniveau van vrouwen heeft ongetwijfeld bijgedragen aan deze ontwikkeling, evenals de toegenomen huishoudelijke efficiëntie, waardoor er minder tijd nodig is voor het huishouden. Figuur 2.13 geeft weer hoe de (bruto)arbeidsparticipatie zich voor mannen en vrouwen heeft ontwikkeld.

Figuur 2.13 Brutoarbeidsparticipatie naar geslacht



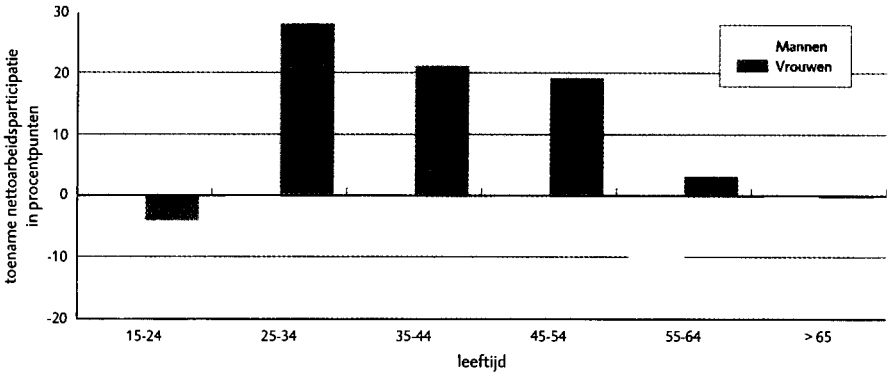
Bron: CBS (1999a) Statline. Bij de arbeidsparticipatie uit Statline gaat het om de participatie ten opzichte van de bevolking van 14 jaar en ouder, bij de arbeidsparticipatie uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) gaat het om de participatie ten opzichte van de bevolking van 15-64 jaar.

Zo is de buitenshuis werkende vrouw in Nederland langzaam maar zeker heel gewoon geworden. Figuur 2.14 geeft aan dat de arbeidsparticipatie sinds 1981 met name sterk is gestegen voor vrouwen in de leeftijdscategorie waarin zij ook voor hun jonge kinderen (zouden kunnen) zorgen. De nettoarbeidsdeelname van vrouwen in de leeftijd van 25-55 jaar verdubbelde bijna in de beschouwde periode. Dit komt vooral doordat zich bij oudere vrouwen uit die categorie zowel een leeftijdseffect voordoet (herintrederschap) als een generatie-effect: naarmate jonge vrouwen die arbeid en zorg combineren ouder worden, blijven ze hun arbeidsmarktgedrag voortzetten.

Niet alleen is het voor de meeste jonge vrouwen vanzelfsprekend geworden om op de arbeidsmarkt actief te zijn en te blijven. Ook wordt nu met de herziening van het belastingstelsel de ontmoediging van de arbeidsparticipatie van de minst verdienende partner voor een belangrijk deel weggenomen. Met de omzetting van de belastingvrije som in een individueel uit te betalen heffingskorting wordt een belastingstelsel gerealiseerd dat gericht is op economische zelfstandigheid.

Een bijkomende emancipatiebevorderende factor is dat tweeverdieners hun leefstijl op hun gezamenlijke inkomen baseren.

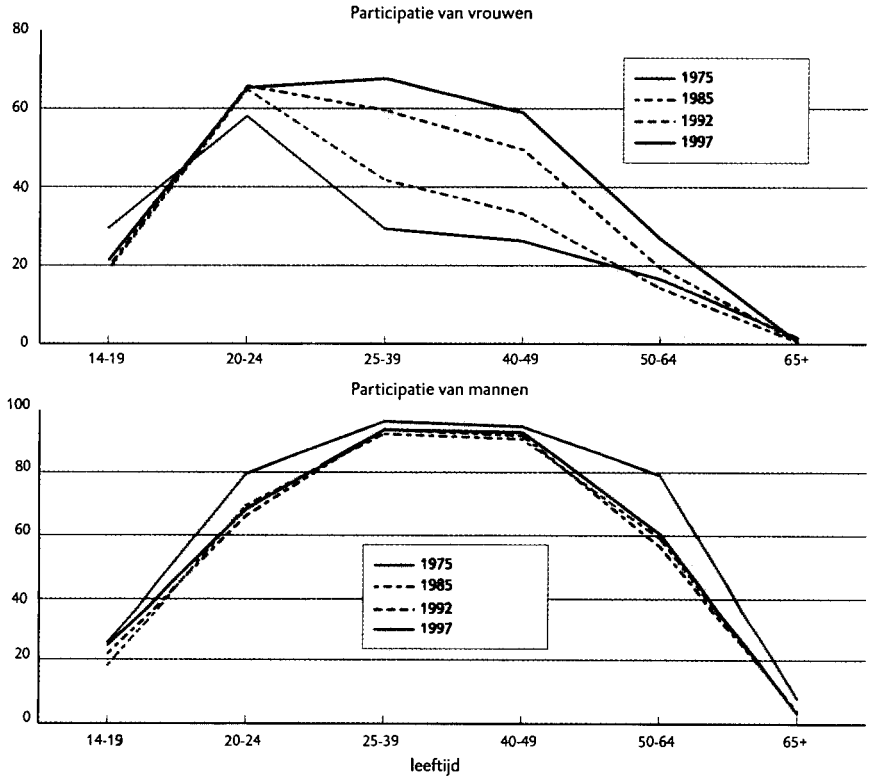
Figuur 2.14 Verandering arbeidsparticipatie naar leeftijd (1996 t.o.v. 1981)



Bron: CBS Statline.

Dat in de arbeidsparticipatie van vrouwen een cohorteffect is opgetreden, wordt duidelijk in figuur 2.15. In deze figuur wordt de arbeidsparticipatie voor verschillende jaren zowel naar geslacht als naar leeftijd uitgesplitst.

Figuur 2.15 Brutoarbeidsparticipatie naar geslacht en leeftijd



Bron: CBS Statline. Het gaat hier om de bevolking van 14 jaar en ouder.

Ook de gegevens van de nettoarbeidsparticipatie op basis van de Enquête Beroepsbevolking laten een duidelijk cohorteffect zien (tabel 2.7).

Tabel 2.7 Nettoarbeidsparticipatie naar geslacht en leeftijd (%)

	Man en vrouw			Man			Vrouw		
	1987	1993	1999	1987	1993	1993	1987	1993	1993
15-19 jaar	19	16	23	21	19	25	18	14	21
20-24 jaar	62	59	64	64	59	67	59	58	62
25-29 jaar	69	76	83	83	85	90	54	66	76
30-34 jaar	64	71	80	89	90	93	38	52	66
35-39 jaar	64	69	76	89	90	92	37	47	59
40-44 jaar	64	69	76	89	89	92	38	48	60
45-49 jaar	60	66	73	86	88	89	33	44	57
50-54 jaar	50	56	66	75	79	87	25	32	44
55-59 jaar	38	38	47	61	57	65	15	18	28
60-64 jaar	14	11	14	24	18	21	6	4	6
Totaal	52	57	64	70	71	76	35	42	51

Bron: CBS (2000).

In vergelijking tot het buitenland, heeft de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland decennialang tot de laagste van Europa behoord. Inmiddels ligt deze op het Europees gemiddelde, zij het dat in vergelijking met andere landen Nederlandse vrouwen vaker in deeltijd werken. De arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen komt nu ruwweg overeen met andere Europese landen. In jaren gerekend ligt de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland echter nog relatief laag (tabel 2.8).

Tabel 2.8 Arbeidsparticipatie naar geslacht in Europees perspectief (1998)

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	V.K.	EU 15
Brutoarbeidsparticipatie[a]	71,1	63,5	68,2	68,8	76,2	68,0
Mannen	82,1	72,9	69,3	75,7	84,4	77,9
Vrouwen	59,8	54,1	59,9	62,1	67,9	58,1
Nettoarbeidsparticipatie[b]	68,3	57,5	61,5	60,8	71,4	61,1
Mannen	79,6	67,3	69,3	68,3	78,5	71,1
Vrouwen	56,6	47,7	53,6	53,6	64,1	51,2
Arbeidsparticipatie in jaren[c]	54,0	53,7	55,2	57,4	60,9	55,7
Mannen	72,8	67,9	68,5	69,9	77,0	70,8
Vrouwen	35,0	39,3	41,6	45,4	44,4	40,7

Bron: European Commission (1999).

a) Activity rate; b) Employment rate (% working-age population); c) FTE Employment rate

Hoewel de niveaus van arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen op de lange termijn verder zullen convergeren, zijn er thans nog duidelijke verschillen te

constateren. Divergentiepunt is, zoals gezegd, nog altijd de komst van kinderen. De geboorte van een kind is voor één van beide partners, veelal de vrouw, vaak aanleiding om korter te gaan werken of te stoppen met werken. Zo was in 1997 bijna ieder paar zonder kinderen, en jonger dan 35 jaar, tweeverdiener, tegenover drie kwart van de paren in dezelfde leeftijdsgroep met kinderen.

Ook zijn er duidelijke verschillen te constateren tussen de loopbanen van mannen en vrouwen, die samenhangen met de vervulling van zorgtaken. De mogelijkheid tot deeltijdwerk bepaalt mede de sectoren (gezondheidszorg, onderwijs) en functies waarin vrouwen werkzaam zijn. Managementfuncties worden bijvoorbeeld nauwelijks in deeltijd vervuld. Daarnaast blijkt het beroepsprestige van vrouwen in tegenstelling tot dat van mannen niet te stijgen met de leeftijd; vrouwen die de arbeidsmarkt verlaten en op latere leeftijd weer gaan werken, behalen niet het beroepsniveau van werkenden die hun loopbaan niet hebben onderbroken. Door het grote aantal deeltijdwerkers en het relatief lage functieniveau verdienen vrouwen gemiddeld minder dan mannen. Vrouwen stromen ook minder vaak door naar hogere functies dan mannen. Ook bij gelijke kwalificaties blijken zij op lagere functies terecht te komen (Gautier enVan Zijl 1998).

Nu vrouwen bij hun tijdsbesteding kiezen tussen betaalde arbeid, zorg en vrije tijd, zijn een goede organisatie en voldoende flexibiliteit in de werkomstandigheden meer dan ooit vereist om te voorkomen dat de drie met elkaar in de knoop raken. In veel CAO's zijn hiertoe de laatste jaren voorzieningen getroffen, zoals kinderopvang en verlof.

2.2.4 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR ETNICITEIT

Tabel 2.9 laat zien dat ook de participatiegraad van allochtonen de afgelopen tien jaar substantieel is toegenomen en de werkloosheid onder deze groep is afgenomen.

Tabel 2.9 Participatie van autochtonen en van allochtonen (%)

	1988	1999	1988	1999
Brutoarbeidsparticipatie	53	57	59	68
Nettoarbeidsparicipatie	43	51	54	65
Werkloosheidspercentage	20	10	7	3
Geregistreerde werkloosheid	19	10	7	2

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking. Hier is de 'oude' definitie van allochtonen gehanteerd.

Wél is de brutoarbeidsparticipatie van autochtonen in Nederland substantieel hoger (gebleven) dan die van allochtonen. Vanwege de hoge werkloosheid onder allochtonen zijn de verschillen bij de nettoarbeidsparticipatie nog groter. De verschillen in omvang bij de brutoparticipatie laten zich grotendeels verklaren uit het feit dat allochtonen relatief laaggeschoold zijn.

2.3 BIJDRAGE VAN HET BELEID AAN DE PARTICIPATIEGROEI IN HET VERLEDEN

Het voorgaande heeft een beeld geschetst van de arbeidsparticipatiegroei in de afgelopen decennia en de ontwikkelingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. De toename van de arbeidsparticipatie is voor het grootste deel te danken aan exogene factoren, maar deels kan hij ook op het conto van de beleidsinspanningen worden geschreven. De vraag is dan in welke mate en via welke kanalen het beleid in het verleden de participatiegroei heeft bevorderd. Een dergelijke analyse is relevant met het oog op de beleidsmogelijkheden in de toekomst om een doorgroei van de arbeidsparticipatie te faciliteren.

Een kwantitatieve terugblik op het participatiebeleid

Kwantificering van de effecten op macroniveau is niet eenvoudig, aangezien er geen controle-experiment mogelijk is met de ontwikkeling zonder beleid (of met alternatieve beleidsmaatregelen). Daarom kan de berekening alleen worden uitgevoerd via een als-danredenering binnen de context van een macro-economisch model. Voor een aantal van de instrumenten in het participatiebeleid heeft het Centraal Planbureau berekeningen gemaakt met het 'MIMIC-model'.

Tabel 2.10 geeft daarvan een samenvatting. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de resultaten soms moeilijk onderling vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld omdat verschillende versies van het MIMIC-model zijn gebruikt. Verder hangen de uitkomsten samen met de wijze waarop de beleidsmaatregelen in het model zijn geïmplementeerd. Ook laten niet alle subtiliteiten van de implementatie zich in een tabellarische vorm samenvatten. Daarnaast past de kanttekening dat het MIMIC-model de gedragsreacties in de economie op eigen, zij het op gedegen wetenschappelijk onderzoek gebaseerde, wijze beschrijft. Sommige van de in het voorgaande beschreven mechanismen die verband houden met de dynamiek op de arbeidsmarkt, zijn in het model (nog) niet geïmplementeerd.

Het overzicht van de kwantitatieve effecten van de verschillende beleidsmaatregelen dat in tabel 2.10 wordt gegeven, geeft nog geen antwoord op de vraag in welke mate de verschillende instrumenten van het participatiebeleid hebben bijgedragen aan de groei van de arbeidsparticipatie in de afgelopen vijftien jaar. Het Centraal Planbureau heeft deze vraag enkele malen onderzocht, met name in studies uit 1988 en 1997. Dat uitkomsten daarvan komen nu kort aan de orde.

Van den Berg, Gelauff en Okker (1988) hebben aan de hand van een 'cliometrische simulatie' met het 'FREIA-KOMPAS-model' berekend wat de gevolgen zouden zijn geweest voor de economische ontwikkeling in Nederland als er een andere beleidsreactie op de stagflatie in de periode 1973-1984 zou hebben plaatsgevonden. Het simulatie-experiment bestaat uit een nog sterkere loonmatiging dan in werkelijkheid heeft plaatsgevonden. Er is uitgegaan van een normatieve loonvergelijking, waarin de loonstijging lager is dan de loonruimte wanneer de loonquote van de particuliere sector boven de 82 procent (de omvang in 1972) ligt. Deze normatieve loonverdeling dient te worden opgevat als een efficiënte manier

Tabel 2.10 Effectiviteit instrumenten in het MIMIC-model (%)

	Langdurige werkloosheid [a]	Kortstondige Werkloosheid [a]	Werkloosheids voet[c]	Werk-gelegenheid	Arbeidsaanbod in personen	Overheids-tekort	Productie
Minimumloon Gelauff en Graafland (1994)							
1. Reductie minimumloon 10 procent			-0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,0
2. Reductie laagste loonschaal 10 procent			-0,3	0,4	0,0	-0,2	-0,1
3. Reductie laagste loonschaal 30 procent			-0,4	0,5	0,0	-0,2	-0,1
Vouchers Jongen en Graafland (1998)							
1. Subsidie als percentage van uitkering (0.25)	-6,800	2,000	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,1
2. Subsidie als percentage van uitkering (0.50)	-14,000[a]	3,800	-0,2	0,3	0,0	0,1	0,1
3. Subsidie als percentage van uitkering (1.00)	-27,000	7,200	-0,5	0,6	0,0	0,3	0,3
Werknemerswig Graafland en De Mooij (1998)							
1. Verlaging 1e schijf met 1.2			-0,3	0,6	0,5	0[b]	0,8
2. Verlaging 2e schrijf met 6.9			-0,2	0,6	0,0	0[b]	0,8
3. Verlaging 3e schrijf met 24.6			-0,1	0,5	0,0	0[b]	0,7
Arbeidskorting Oers et al. (1998)							
1. Arbeidskorting van Fl. 500			-0,41	1,25	0.3	0[b]	
Werkgeverswig Bovenberg et al (1998)							
1. Algehele lastenverlichting 0.5%bbp			-0,2	0,4	0,1	0	0,6
2. Lastenverlichting onderkant 0.5% bbp			-0,6	0,8	0,1	0	0,6

a) Personen. b) Budget neutraal uitgevoerd door bezuiniging op overheidsuitgaven. c) Absolute verandering

om tot een meer evenwichtig aandeel van het loon en de productiekosten van de bedrijven te komen. In het simulatie-experiment wordt verondersteld dat deze loonmatiging zou zijn aanvaard vanwege een extra bezuiniging op de overheidsuitgaven en een daarmee gepaard gaande vermindering van de belasting- en premiedruk.

Het effect van de hypothetische extra beleidsinspanning wordt in de cliometrische simulatie berekend als het verschil tussen de werkelijke ontwikkeling en de met het model berekende ontwikkeling bij de extra beleidsinzet. De uitkomst van dit simulatie-experiment is dat de extra loonmatiging in de periode 1973-1984 tot een flink hogere arbeidsparticipatie zou hebben geleid. De werkgelegenheid in de bedrijven zou in 1984 9 procent boven het werkelijk bereikte niveau hebben gelegen. Bij een daling van de reële arbeidskosten die volgens de simulatie op ruim 8 procent uitkomt, betekent dit een langetermijnarbeidskostenelasticiteit voor de werkgelegenheid die in absolute waarde iets groter is dan 1. Het productievolume van de bedrijven zou volgens deze simulatie 5,5 procent boven het werkelijke niveau gelegen hebben, waarbij dus de arbeidsproductiviteit vanwege substitutie van kapitaal van arbeid ruim 3 procent lager uitkomt dan in feite het geval is.

Een tweede, meer actuele modelberekening van het Centraal Planbureau over de bijdrage van de verschillende instrumenten aan de toename van de arbeidsparticipatie, is een terugblik over de periode 1995-1998, die in 1997 in de *Economische Verkenning voor de Volgende Kabinetsperiode* is gepubliceerd. Achtergrond voor deze berekening is dat de economie zich in de periode 1995-1998 veel gunstiger heeft ontwikkeld dan tijdens de doorrekening van het Regeerakkoord van het Kabinet-Kok I op basis van de behoedzame uitgangspunten werd aangenomen. Met name de werkgelegenheid vertoonde een veel krachtiger groei dan vooraf was berekend. Deze exercitie beoogt dus de bron van de verschillen tussen het indertijd opgestelde behoedzame scenario en de feitelijke ontwikkeling te achterhalen. Dit levert in die zin slechts een gedeeltelijk beeld op van de kwantitatieve invloed van de verschillende instrumenten op de groei van de arbeidsparticipatie, omdat in het oorspronkelijke behoedzame scenario ook al een aantal beleidsveronderstellingen was ingebouwd die bepalend waren voor de participatiegroei in dat scenario. Deze effecten worden in de terugblikanalyse niet meegenomen.

Tabel 2.11 Het werkgelegenheidsverschil tussen de feitelijke ontwikkeling en het behoedzame scenario verklaard

	Verschil	Buitenland	Lasten	Uitgaven	Arbeidsmarkt	Rest
Werkgelegenheid in arbeidsjaren (in 1000 pers.)	210	109	38	11	11	41

Bron: CPB (1997).

Tabel 2.11 vat voor de werkgelegenheid de door het Centraal Planbureau berekende verklaring van de verschillen tussen de uitgangspunten van het Regeerak-

koord van Kok I en de realisaties over de desbetreffende kabinetsperiode samen. Ongeveer de helft van de onverwacht gunstige ontwikkeling in de werkgelegenheid wordt verklaard uit de buitenlandse economische ontwikkeling. Ofschoon in de berekening ook de effecten van buitenlandse prijsstijgingen en renteontwikkeling zijn meegenomen, gaat de grootste invloed toch uit van de hogere groei van de wereldhandel. Een tweede bron van verschillen heeft betrekking op de verlaging van de microlastendruk. Terwijl in het Regeerakkoord nog wordt uitgegaan van een vermindering met 9 miljard gulden is in de kabinetsperiode de lastendruk met bijna 17 miljard gulden afgenomen. Dit verschil verklaart ruim 15 procent van de additionele toename van de werkgelegenheid in arbeidsjaren in de beschouwde periode. Een derde additionele impuls aan de werkgelegenheid vindt zijn oorsprong in de extra uitgaven van de overheid die mogelijk geworden zijn dankzij de meevallers tijdens Kok I. De vierde bron van verschillen betreft de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. De trendmatige groei van de beroepsbevolking is in de desbetreffende kabinetsperiode een stuk lager uitgekomen dan vooraf werd geraamd. Daarnaast bestond er een geringer animo voor deeltijdwerk dan oorspronkelijk werd becijferd. Het gevolg is dat de werkgelegenheid, gemeten in aantallen personen, lager uit is gekomen dan werd geraamd. De werkgelegenheid in arbeidsjaren is daarentegen wat hoger uitgekomen dan oorspronkelijk is berekend. Dit is het gevolg van een vermindering van arbeidstijd in combinatie met looninlevering. Tot slot is er in deze berekening een restfactor die aan allerhande verder niet-kwantificeerbare beleidsingrepen kan worden toegeschreven, maar natuurlijk ook het onverklaarde deel van het verschil tussen de oorspronkelijke vooruitberekening en de feitelijke ontwikkeling in zich bergt.

In deze berekening van het CPB blijft het effect van de loonmatiging op de werkgelegenheid vanwege het endogene karakter van het loon in de modelberekening, grotendeels buiten beeld. De toename van de werkgelegenheid tussen 1984 en 1999 bedroeg 1.826.000 personen Als we deze in beschouwing nemen en in een herleidevormvergelijking van de arbeidsvraag uitgaan van een loonkostenelasticiteit van –0,5, blijkt dat, bij een vertaling van deze loonelasticiteit naar de arbeidsinkomensquote, de loonmatiging tot een toename van de werkgelegenheid van ruim 400.000 personen heeft geleid. Dit is meer dan 20 procent van de totale toename van de werkgelegenheid in personen. Wanneer wordt uitgegaan van de elasticiteit van –1,0 komt deze berekening van het effect van de loonmatiging zelfs twee keer zo hoog uit. Deze zeer globale berekening toont vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt het belang van de bijdrage van het op loonmatiging gerichte beleid aan de participatiegroei in de afgelopen periode.

3 EEN KENNISINTENSIEVE SAMENLEVING EN DE GEVOLGEN VOOR ARBEID

3.1 INLEIDING

De inhoud van arbeid, de arbeidsorganisatie, en de arbeidsmarkt zal er in de toekomst in tal van opzichten anders uitzien dan nu. De voortgaande technologische ontwikkeling, informatisering en internationalisering staan garant voor een verdere kennisintensivering van de samenleving. In dit rapport wordt in de analyse van de toekomstige arbeidsmarktparticipatie zoveel mogelijk rekening gehouden met deze ontwikkelingen in de bredere maatschappelijke en economische context. Het is belangrijk hierbij zicht te krijgen op nieuwe organisatievormen van arbeid die het gevolg zijn van de versnelde kennisontwikkeling en verspreiding, technologische ontwikkeling, internationalisering en informatisering. Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor het toekomstige overheidsbeleid ten aanzien van de arbeidsmarkt, dat in hoofdstuk 4 aan de orde zal komen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3.2 geeft een korte beschrijving van de belangrijkste trends ten aanzien van de nieuwe technologieën die beschikbaar komen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 nagegaan wat dit voor het macro-, meso- en microniveau van de economie zou kunnen betekenen. Op macroniveau gaat het onder meer om het korter worden van productlevenscycli, de consequentie hiervan voor marktstructuren en de effecten voor werkgelegenheid. Op mesoniveau veranderen de interacties en relaties tussen bedrijven. Zo worden de netwerken met toeleveranciers belangrijker, vinden er verschuivingen plaats richting dienstverlening en wordt er wellicht meer geappelleerd aan (nieuwe) vormen van ondernemerschap. Ook op het microniveau van arbeidsorganisaties is een aantal concrete gevolgen aan te wijzen, zoals hogere opleidingseisen en meer verantwoordelijkheden op de werkvloer, die weer doorvertaald worden in gevraagde arbeidsvaardigheden. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens ingegaan op de vraag hoe de technologische ontwikkelingen en het kennisintensiever worden van productieprocessen de dynamiek op de arbeidsmarkt beïnvloeden. In paragraaf 3.5 wordt afgesloten met een aantal conclusies over de gevolgen van de kennisintensivering voor arbeid.

3.2 TRENDS IN KENNISINTENSIVERING EN TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING

ICT, digitalisering en internet

Een bedrijf dat tegenwoordig geen nadrukkelijke zorg en aandacht aan kennis besteedt, loopt sneller dan vroeger de kans op achterstand te komen. Hetzelfde geldt voor een werknemer die zijn/haar kennis niet op peil houdt. De samenleving en de economie worden steeds kennisintensiever. Een belangrijke 'aandrijver' achter deze ontwikkeling is de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Er zijn weinig ontwikkelingen en sectoren waarin ICT geen rol speelt. Het

bouwen van vliegtuigen, het ontwikkelen en testen van nieuwe geneesmiddelen, het ontwerpen van microprocessoren, het verder ontrafelen van de structuur van erfelijk materiaal, het doen van simulaties binnen wetenschappelijk onderzoek of het opstellen van risicoprofielen waardoor belastingfraudeurs snel kunnen worden ontdekt, zijn stuk voor stuk voorbeelden van activiteiten die niet goed denkbaar zijn zonder een ruime inzet van ICT. Maar ICT vindt net zo goed plaats binnen de primaire sector. Ook de bedrijfsvoering van moderne boeren en tuinders – van de optimale voedingsschema's voor koeien tot de bewateringsschema's van groenten – zit vol ICT-toepassingen.

De ontwikkelingen op het terrein van informatisering, telecommunicatie en automatisering zijn niet nieuw. Wel is er momenteel sprake van een stroomversnelling in de technologische ontwikkeling die naar verwachting de komende jaren zal aanhouden. ICT is hier enerzijds onderdeel van; anderzijds initieert en faciliteert ze deze ontwikkeling. Het is dus niet alleen zo dat de sector van de zogenaamde 'nieuwe economie' sterk groeit; minstens zo belangrijk is dat de nieuwe economie de 'oude economie' binnendringt met al haar toepassingsmogelijkheden. Mede om deze reden wordt het begrippenpaar oude versus nieuwe economie hier verder niet gehanteerd, maar spreken we liever van 'vernieuwende economie' (vgl. CPB 2000: 163).

Een belangrijk onderdeel van de ICT vormen de ontwikkelingen in de micro-elektronica en de gevolgen daarvan voor de digitalisering. De overgang van analoge op digitale signalen heeft drie belangrijke voordelen:

1 *grotere snelheid* van operaties. De snellere overdracht van informatie wordt verder in de hand gewerkt doordat de vooruitgang in glasvezel- en satellietcommunicatie zorgt voor een sterk vergrote transmissiecapaciteit;
2 *toenemende interactiemogelijkheden met de omgeving*. Hierdoor kunnen allerlei typische netwerkfuncties eenvoudiger worden verricht dan in het geval van analoge technieken. Digitalisering maakt ook het aanbod van interactieve diensten veel beter mogelijk.
3 *afnemend belang van fysieke afstanden*. Dit kan het eenvoudigst geïllustreerd worden aan de hand van de snelle ontwikkeling van het internet. Ook is de opkomst van intranetten van belang: lokale en wereldwijde bedrijfsnetwerken op basis van internettechnieken. De uiteenlopende aanpakken van informatisering binnen het bedrijfsleven worden zo door het internet sterk gehomogeniseerd, terwijl tegelijkertijd de toegang tot informatie sterk wordt gedemocratiseerd. Internet levert een wereldwijde standaard, zowel voor interne als externe informatie-uitwisseling. Het kostendrukkende effect van deze standaardisering wordt wel gezien als een oorzaak van de huidige periode van aanhoudende relatief hoge groei van de wereldeconomie.

Natuurlijk bestaat het effect van de ICT-(r)evolutie voor een belangrijk deel uit een groeiversnelling die tijdelijk is (vgl. Bartelsman en Hinloopen 2000: 377), maar de grenzen van vooruitgang op informatie- en communicatiegebied zijn nog lang niet in zicht. ICT wordt daarom wel gekenmerkt als een 'doorbraaktechnologie', vergelijkbaar met destijds de uitvinding en ontwikkeling van de elektriciteit.

Zo'n doorbraaktechnologie heeft vier kenmerken (CPB 2000: 163): (1) een sterke verbetering van technologie en dalende toepassingskosten, (2) een grote variëteit aan toepassingen, (3) een groot bereik aan toepassingen: ze zijn op veel plaatsen in de economie te vinden, en (4) complementariteit met bestaande of potentieel nieuwe technologieën.

ICT, internationalisering, schaalvergroting en specialisatie

Betere communicatietechnieken leiden tot afnemende communicatie- en transportkosten, en tot een grotere transparantie van markten. Dit geeft een impuls aan de voortgaande internationalisering van de economie. Het maakt het ook eenvoudiger een productieproces op geografisch gespreide wijze te organiseren. Voor bedrijven heeft dat twee, met elkaar samenhangende, gevolgen. Het eerste gevolg is dat er op grotere schaal geproduceerd kan worden voor de wereldmarkt. Dat leidt tot een autonome groei van bedrijven, maar ook tot fusies en overnames om een kernactiviteit verder te versterken. En schaalvoordelen werken specialisatie in de hand. Het tweede gevolg is dat tegelijkertijd bedrijven zich steeds meer concentreren op de producten, productieprocessen en branches waarin ze excelleren. Er vindt *outsourcing* plaats van bedrijfsonderdelen en conglomeraten van bedrijven worden opgesplitst. De gebondenheid aan één plaats neemt hierdoor af.

3.3 GEVOLGEN VAN KENNISINTENSIVERING EN TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING

3.3.1 GEVOLGEN OP MACRONIVEAU: WERKGELEGENHEID

ICT en werkgelegenheid

In het verleden zijn tal van voorspellingen gedaan over de invloed die ICT uiteindelijk zal hebben op het totaal van de werkgelegenheid. Veel van deze voorspellingen waren pessimistisch van toon. Inmiddels is gebleken dat er in ieder geval geen omvangrijke 'technologische werkloosheid' is ontstaan. Als reactie op, en in sterk contrast met dit – gelogenstrafte – technologiepessimisme, staan de geluiden die momenteel komen van 'nieuwe economie'-adepten, die claimen dat ICT tot een blijvend hoge groei, volledige werkgelegenheid en lage inflatie leidt. Ook zal de conjunctuurcyclus afzwakken of zelfs verdwijnen, omdat ICT *just-in-time*-leveringen bevordert en daarmee voorraadvorming als aandrijver van de cyclus afzwakt.

Tussen ict en werkgelegenheid bestaat geen ondubbelzinnig verband. Het beste dat er bij de huidige stand van kennis van te zeggen valt, is dat de technologie in ieder geval invloed heeft op de gevraagde vaardigheden en de beroepenstructuur. De invloed van ICT op het totaal van werkgelegenheid is per saldo niet duidelijk (SER 1997), maar hoeft in ieder geval noch per se negatief, noch per se positief te zijn. Aan de ene kant zijn er initiële arbeidsbesparende effecten van technologische ontwikkeling, en aan de andere kant zijn er ook vele compenserende mechanismen werkzaam:

- nieuwe machines en apparatuur, die banen scheppen in de kapitaalgoederenindustrie;

- lagere prijzen, hetgeen extra vraag schept;
- lagere lonen, hetgeen extra vraag naar arbeid uitlokt;
- hogere winst, die mogelijkheden geeft voor extra investeringen; of
- nieuwe producten waaraan nieuwe arbeidsplaatsen verbonden zijn.

Product- en procesinnovatie

De mate waarin technologische kennis een positief dan wel een negatief effect heeft op de werkgelegenheid, en daarmee op de arbeidsparticipatie, hangt ook samen met de aard van de technologische ontwikkeling. In dit kader wordt wel onderscheid gemaakt tussen product- en procesinnovaties. Een productinnovatie, wanneer deze tenminste geslaagd is, impliceert dat voor het nieuwe product afzetmogelijkheden ontstaan en dat de productie nieuwe werkgelegenheid oplevert. Aan de andere kant kan het zijn dat het nieuwe product een oud product van de markt verdringt en dat daarmee de banen vernietigd worden van degenen die zich met de productie en verkoop van het oude product bezighouden.
Hoewel empirisch materiaal op macroniveau hierover nauwelijks beschikbaar is, lijkt het toch dat de productinnovatie per saldo een positief effect zal hebben op de werkgelegenheid.

Procesinnovaties daarentegen zullen veelal een minder duidelijke uitkomst voor de nettowerkgelegenheidsontwikkeling hebben. Hierbij gaat het er immers om de productie van bestaande producten efficiënter te maken. Procesinnovaties zullen dan ook veelal een arbeidsbesparend karakter dragen. In het meest extreme geval dat de vraag naar de desbetreffende producten niet toeneemt, zullen de arbeidsvraag en de werkgelegenheid dalen met het percentage dat het productieproces er dankzij de procesinnovatie efficiënter op geworden is. In werkelijkheid zal de werkgelegenheid hoogstwaarschijnlijk minder dan evenredig afnemen.
De procesinnovatie kan immers leiden tot een prijsverlaging van het desbetreffende product en hiermee tot een nieuwe toename van de afzet. Het is echter de vraag of de toename van de afzet de reductie van de werkgelegenheid als gevolg van de toegenomen efficiëntie *volledig* kan compenseren. In een open economie, waarbij er een wereldmarkt voor het product ontstaat, is het bij uitstek van belang dat de prijsverlaging die de procesinnovatie met zich meebrengt, ertoe leidt dat de afzetmogelijkheden in het buitenland toenemen. Daarbij is het natuurlijk wel zo dat de werkgelegenheid in een open economie om spiegelbeeldige redenen onder druk staat van proces- en productinnovaties in het buitenland.

Het netto-effect van technologische vernieuwing op de werkgelegenheid is dus een saldo van een aantal krachten en tegenkrachten. Om deze te analyseren is het nuttig niet alleen naar de nettoveranderingen te kijken, maar ook de onderliggende arbeidsmarktdynamiek van baancreatie en baanvernietiging in de beschouwing te betrekken (zie par. 3.4).

Op het macroniveau van werkgelegenheid en participatie valt er dus geen duidelijke conclusie te trekken over de gevolgen van ICT. Het beschikbaar komen van deze nieuwe kennis en technologie lijkt echter wel verstrekkende gevolgen te

hebben op het mesoniveau van economische sectoren en type arbeidsrelaties (par. 3.3.2), alsmede op het microniveau van arbeidsorganisaties (par. 3.3.3). Wat dit laatste betreft, zullen binnen de keten van producent tot klant tussenschakels verdwijnen. Sommige bedrijven zullen hun functie verliezen, maar er zal ook nieuwe bedrijvigheid ontstaan. Daarmee zal ICT ook gevolgen hebben voor de economische structuur, voor de verdeling van de werkgelegenheid over sectoren, voor de vraag naar arbeid voor verschillende beroepen en voor flexibilisering en (nieuwe) vormen van zelfstandigheid in arbeidsrelaties.

3.3.2 GEVOLGEN OP MESONIVEAU: NETWERKVORMING, SECTORALE VERSCHUIVINGEN, FLEXIBILISERING EN VARIATIE IN ARBEIDSRELATIES

ICT, en de kennisintensivering in het algemeen, heeft ook belangrijke gevolgen voor het mesoniveau van een economie. De interactie tussen bedrijven verandert; dit wordt wel beschreven wordt als de opkomst van een 'netwerkeconomie'. Een tweede meso-ontwikkeling is dat dienstverlening belangrijker wordt in de economie. Dit effect komt deels terug in sectorale verschuivingen, maar speelt zich ook af binnen sectoren en bedrijven. Een derde relevante ontwikkeling is dat de flexibilisering van en toenemende variatie in arbeidsrelaties. Dit zou kunnen leiden tot min of meer nieuwe vormen van zelfstandig ondernemerschap (zoals 'zelfstandigen zonder personeel'), maar ook tot meer 'ondernemerschap' binnen werkgever-werknemerrelaties. Deze drie ontwikkelingen komen in deze paragraaf aan de orde.

Netwerkvorming

Een – al genoemd – gevolg van kennisintensivering is dat de productlevenscyclus korter wordt. Bedrijfsorganisaties kunnen verschillende strategieën ontwikkelen om daarmee om te gaan (Castells 1996). Eén strategie is om de invloedssfeer van het kernbedrijf uit te breiden, en daarbij de voorwaarden te scheppen voor een flexibele ontwikkeling. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven tot hun kernactiviteiten worden afgeslankt en worden omgeven door een los verband van toeleverende bedrijven. In de *netwerkvorming* die hiermee ontstaat, worden de toeleveranciers uitdrukkelijk betrokken bij het proces van waardeschepping doordat zij verantwoordelijk worden voor onderdelen van de product- en procesontwikkeling. Terwijl toeleverende bedrijven voorheen gezien werden als producenten van onderdelen, worden ze in deze strategie benaderd als bronnen van ondernemerschap op voor het kernbedrijf relevante gebieden (Scheele 1999: 96).

Meer dienstverlening

Er is in de economie al gedurende lange tijd sprake van een sterke verschuiving richting dienstverlening. Informatisering en kennisintensivering geven hieraan een extra impuls. Ook steeds meer industriële bedrijven kiezen ervoor dienstverlening toe te voegen aan hun kernactiviteiten. Producenten van kopieerapparatuur beperken zich bijvoorbeeld niet meer tot het leveren van kopieerapparaten, maar willen de klant alles rond papier en drukwerk uit handen nemen. Ook producenten van meet- en regelapparatuur gaan steeds meer over tot dienstverlening,

zoals advisering over energiebesparing bij de klant. Transportbedrijven leveren niet alleen vrachtauto's voor vervoer, maar doen meer en meer aan logistiek voorraadbeheer tot en met eenvoudige assemblage voor klanten. Productketens worden dus steeds meer dienstverleningsketens. Zonder een ruime inzet van ICT zou een dergelijke ontwikkeling niet mogelijk zijn.

De geschetste ontwikkeling geeft overigens wel aan dat veel dienstverlening een afgeleide is van fysieke productie. Een tegenstelling tussen een materie-economie en een diensteneconomie moet dan ook niet te ver worden doorgevoerd. Zo kan ook tegenover het concept 'Nederland, distributieland' *niet* het concept 'Nederland, kennisland' als contrapunt worden geplaatst, zoals sommigen doen. Kennisintensivering en mobiliteit gaan eerder hand in hand, zowel aan de productie- als aan de consumptiekant van de economie (vgl. Jacobs 1999). In hoofdstuk 6, waarin een mogelijk mobiliteitsknelpunt bij voortgezette participatiegroei in de toekomst wordt geanalyseerd, komen we daar nog op terug.

Flexibilisering en variatie in arbeidsrelaties

Mede door de ICT is een flexibilisering van arbeidsrelaties mogelijk geworden. Hierbij moet direct worden aangetekend dat flexibilisering een overkoepelende term is waarachter verschillende vormen schuil gaan. Zo kan flexibilisering aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet vergeleken worden met flexibilisering aan de bovenkant. Aan de onderkant komt flexibiliteit voort uit fluctuaties in de afzet. Bij lage winsten en weinig investering in specifieke kennis van werknemers hebben bedrijven de mogelijkheid productiecapaciteit te ontmantelen en te verplaatsen. Dit maakt de onderhandelingspositie van laaggekwalificeerde werknemers zwak. Nog altijd speelt het grootste deel van het uitzendwerk en de kortetermijncontracten zich immers af in de lagere echelons van de arbeidsmarkt.

Aan de bovenkant daarentegen ontstaat flexibiliteit juist uit de wisselende behoefte aan specialistische kennis. Deze kennis is vaak persoonsgebonden, hetgeen de onderhandelingspositie van gekwalificeerde werknemers sterk maakt. Een bedrijf zal hoge lonen en goede arbeidsvoorwaarden moeten bieden om de werknemers te behouden (te meer daar deze ook vaak internationaal mobiel zijn). Een deel van deze 'kenniswerkers' opereert als zelfstandig ondernemer of als gedetacheerde in dienst van een uitlenende ondernemer. Dit is mogelijk omdat zij voor hun reputatie (vakkennis en betrouwbaarheid) niet langer zijn aangewezen op een bedrijf of een maatschap; zij kunnen die reputatie vestigen en in stand houden via netwerken. Deze professionals, die veelal hun loopbaan binnen een bedrijf begonnen zijn en zich daarna verzelfstandigd hebben, zijn bereid het eigen ondernemingsrisico te dragen, omdat dit opweegt tegen de extra winsten die zij zich dankzij hun zelfstandig ondernemerschap kunnen toe-eigenen.

Een subcategorie van zelfstandigen wordt gevormd door de 'zelfstandigen zonder personeel'. Kenmerkend voor deze ZZP-ers is dat zij als zelfstandige opdracht na opdracht afwerken, vaak voor een beperkt aantal opdrachtgevers. Daarbij richten ze zich op hun kernactiviteit; de administratieve zaken daaromheen hebben ze in

de regel uitbesteed. ZZP-ers komen relatief veel voor in dienstverlenende sectoren als ICT, consultancy, organisatieadvies, reclame en journalistiek, maar ook in 'traditionele' sectoren, als bouw, transport, zorg of de kappersbranche (de gehuurde stoel in de kapperszaak). Dit laatste doet vermoeden dat het ZZP-fenomeen niet alleen te maken heeft met de opkomst van de ICT, maar dat ook het uitsparen op de bijdrage aan bedrijfstakregelingen (bijv. voor scholing) en sociale lasten (geen premies voor ziekte- en arbeidsongeschiktheidsdekking) een motief is.

3.3.3 GEVOLGEN OP HET MICRONIVEAU VAN ARBEIDSORGANISATIES

Arbeidskwaliteit, arbeidssatisfactie en werkdruk

De ontwikkelingen op het terrein van informatisering hebben ook belangrijke gevolgen voor de manier van werken binnen bedrijven. Ze betekenen in de eerste plaats dat de complexiteit van werk toeneemt. De opleidingseisen gaan omhoog en er worden deels ook andere vaardigheden gevraagd. Dit duidt op een trend van toenemende 'kwaliteit' van arbeid. Tegelijkertijd zijn er aan de geschetste ontwikkelingen ook aspecten verbonden als: toename van tijdelijke arbeid, toenemend isolement op de werkplek, onregelmatiger arbeidstijden, verkorte carrièrelijnen en onderbenutting van menselijk kapitaal, die negatief kunnen uitpakken op de arbeidssatisfactie. Deze enigszins paradoxale ontwikkelingen verklaren wellicht dat werk enerzijds een belangrijker onderdeel van het zingevingsproces van het leven lijkt te zijn, terwijl er anderzijds, en ook tegelijkertijd, grotere kansen zijn dat dingen mislopen in het werk, met ziekte en uitval uit het arbeidsproces als resultaat (zie verder hfdst. 8).

Hierbij dient te worden aangetekend dat de geleidelijke 'upgrading' van werk niet alleen technologiegedreven is. Ook de werkenden zelf stellen geleidelijk aan hogere eisen aan hun werk: "Changes in human capital have been accompanied by changes in the employees' tastes away from monotonous, fragmented jobs and in favor of more varied, creative, and challenging work" (Snower 1999). Met andere woorden: in onze welvarende samenleving gaan niet alleen de standaarden omhoog wat betreft onze consumptieve eisen en verwachtingen, ook worden hogere eisen gesteld aan hoe we onze werktijd willen doorbrengen.

ICT kan leiden tot een decentralisatie van informatie binnen bedrijven en tot nauwere relaties met de klanten. ICT maakt het ook mogelijk productie- en innovatieprocessen anders in te richten. Snelheid en juiste 'timing' worden een nog belangrijker concurrentiefactor. Er is een druk tot verkorting van innovatietijden ('time-to-market'). Hetzelfde geldt voor de doorlooptijd van processen. Beide dragen bij aan een hoge arbeidsproductiviteit. Dit kan ertoe leiden dat er minder ruimte is voor zijdelingse activiteiten, die een rustpunt kunnen vormen in een drukke dag. De hang naar een relatief korte werkweek (in een land als Nederland, met een zeer hoge arbeidsproductiviteit per gewerkt uur; zie hfdst. 2), als compenserend element in dit proces, valt wellicht mede in dit licht te plaatsen (Hazeu 2000a: 187).

De levenscyclus van producten en productieprocessen wordt dus korter, evenals de periode waarin ontwikkelings- en introductiekosten kunnen

worden terugverdiend. Ook de internationale verspreiding van technologische kennis en informatie gaat in veel gevallen sneller. Dergelijke autonome, door technologische ontwikkeling geïnitieerde versnelling van productieprocessen, heeft verschillende gevolgen voor de organisatie van arbeid. Deze gevolgen zijn overigens geen automatismen, maar tendenties: neigingen in een bepaalde richting. Consequenties die in dit verband van belang zijn, zijn bijvoorbeeld:

1 veranderende inhoud van arbeid, werkvormen en arbeidsomstandigheden;
2 het platter worden van organisaties en het veranderen van de aansturing; en
3 hogere specifieke kosten om samenwerkingsrelaties op de arbeidsmarkt (werkgever – werknemer) tot stand te brengen.

Andere arbeid, werkvormen en arbeidsomstandigheden

De technologische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat velen te maken hebben gekregen met vormen van ICT op de werkvloer. Daarnaast hebben de ICT-ontwikkelingen ertoe geleid dat er een nieuw type arbeid is ontstaan, waarbij men met niet-tastbare objecten werkt. Reich (1993) spreekt van 'symboolarbeid', Zijlstra et al. (1996) spreken van 'Mentaal Informatie Werk' (MIW) en 'Mentale Informatie Werkers'. In hun empirisch onderzoek konden Zijlstra et al. deze werkvorm separeren van andere, meer traditionele, werkvormen.

Kenmerkend voor MIW is het frequente gebruik van informatie- en communicatietechnologie tijdens het werk, waardoor MIW-ers minder gebonden zijn aan tijd en plaats. Om deze reden wordt met name aan deze groep gedacht wanneer de mogelijkheden van tele-/thuiswerken gepropageerd worden als nieuwe werkvorm (zie verder hfdst. 6). Een andere uitkomst uit het aangehaalde empirische onderzoek is dat de geconstateerde technologische veranderingen kunnen bijdragen aan een verhoogde werkdruk: introductie van nieuwe technologie leidt *ceteris paribus* tot een toename van het 'vermoeiende' in arbeid. *Ceteris paribus*, want als werkenden meer autonomie krijgen in hun werksituatie, geeft dit een tegendruk tegen deze ontwikkeling (vgl. Scheele 1999). Tevens wordt wel gesteld dat de sociale contacten binnen de werkorganisatie afnemen. De verhoging van de werkdruk en afname van de sociale contacten zijn twee belangrijke ingrediënten voor een verhoogd risico van werkstress (zie verder hfdst. 8).

Platter worden van organisaties en veranderende aansturing

Sommigen vinden de impact van technologische ontwikkelingen op het functioneren van organisaties zo veelomvattend, dat zij spreken van een 'organizational revolution' (bijv. Snower 1999). In ieder geval hebben de organisatorische veranderingen te maken met het complexer worden van de aard van (veel) werk: men heeft niet één, goed meetbare taak, maar er is een complexe werkinhoud ('multi task'). Organisaties waarin relatief veel hoogwaardige specialisten werken, zijn professionele organisaties. Ze zijn als regel kennisintensief. Qua aansturing zijn ze niet van het dirigistische type, waarbij gestandaardiseerde inputs worden getransformeerd in gestandaardiseerde outputs. Ook de beloningen van werknemers in complexe organisaties kunnen minder 'standaard' zijn en zij kunnen minder goed in een voor iedereen geldende CAO worden 'afgeregeld' (Snower 1999).

In zulke meer specialistische organisaties moeten de professionals ook vrijheidsgraden hebben om ze tot hun recht te laten komen. Top-down-command-and-control-achtige aansturing is daarbij niet het meest effectieve instrument. Het is maar in beperkt mate mogelijk specialisten van bovenaf te monitoren; de leiding beschikt immers niet per definitie meer over een informatievoorsprong. Hierdoor verliezen hiërarchische structuren aan effectiviteit en verdienen organisatievormen met minder hiërarchische lagen de voorkeur. Nu de productieprocessen van organisaties, evenals het *human capital* om die processen uit te voeren, 'hoogwaardiger' worden, zou dit ook aanleiding kunnen zijn voor een trend tot 'verplatting' van organisaties. De rol van het *middle management* verandert en steeds vaker worden belangrijke verantwoordelijkheden neergelegd bij zogenaamde zelfsturende teams. Dit vereist uiteraard een goede, daarop afgestemde communicatiestructuur en ook een open cultuur van communicatie. Reorganisatie in deze richting is blijkbaar de beste garantie om de doelmatigheid en productiviteit in kennisintensieve productieorganisaties op peil te houden. Tegelijkertijd kan het de innovatiegerichtheid van organisaties stimuleren: in plattere en meer informeel gestructureerde organisaties zullen eerder innovatieve (en dus ook relatief risicovolle) projecten worden geëntameerd (Sah en Stiglitz 1986).

Hogere specifieke kosten van samenwerkingsrelaties op de arbeidsmarkt

Wanneer de aard van veel werk hoogwaardiger en hiermee specifieker wordt, betekent dit dat het voor een werkgever minder gemakkelijk wordt mensen (met hun kennis en vaardigheden) voor elkaar in te wisselen en dat het voor een werkende minder gemakkelijk wordt van baan te veranderen. Als banen en arbeidsvaardigheden specifieker van aard worden (grotere diversificatie of heterogeniteit), moeten werknemer en werkgever meer 'investeren' in elkaar. Er gaan bijvoorbeeld meer tijd en kosten zitten in de selectie, een inwerkperiode duurt langer, en er moeten meer en vaker functie- en bedrijfsspecifieke vaardigheden worden bijgeleerd. Zijn 'matches' eenmaal tot stand zijn gekomen, dan is het gevolg dat men meer aan elkaar 'geklonken' zit. Het opzeggen van een samenwerkingsrelatie zal namelijk gepaard gaan met relatief hoge 'transactiespecifieke' kosten (vgl. Hazeu 2000b: 75 e.v.). Deze transactiespecifieke kosten zijn op zichzelf onvermijdelijk, maar ze hebben de neiging te stijgen in een kennisintensieve samenleving. Daarom is het zaak deze kosten beheersbaar te houden. Hoge transactiespecifieke investeringen belemmeren de dynamiek op de arbeidsmarkt: zowel een werkgever als een werknemer kan zichzelf 'klem zetten'.
Hiermee samenhangend is het verstandig als werkgever en werknemer de transactiespecifieke kosten onderling weten te verdelen, naar rato van het profijt van beide partijen (en soms is ook de overheid bereid mee te delen in bepaalde kosten, bijv. die van algemene scholing). Als dat niet gebeurt, kan de partij die de minste relatiespecifieke investeringen heeft gedaan, de andere partij 'onder schot houden'. Uit de literatuur is dit bekend als het 'hold-upprobleem'. Een – ongewenste – anticipatie op het holdupprobleem kan zijn dat werkgever en werknemer te weinig in scholing investeren.

Hierbij dient te worden aangetekend dat het hold-upprobleem vooral wordt neergezet als een gevolg van het specifieker worden van *kennis*. V*aardigheden* daarentegen zijn meestal algemener van aard, en dus makkelijker van de ene naar de andere werkgever mee te nemen. Vaardigheden zullen dus minder snel tot een hold-up leiden.

3.4 ARBEIDSMARKTDYNAMIEK IN EEN KENNISINTENSIEVE SAMENLEVING

3.4.1 ARBEIDSMARKTDYNAMIEK EN ARBEIDSPARTICIPATIE

Voor- en nadelen van arbeidsmarktdynamiek

Zoals uit het voorgaande is gebleken, heeft de kennisintensivering van producten en productieprocessen majeure veranderingen tot gevolg voor de manier waarop betaalde arbeid wordt verricht. Werk verandert van inhoud, beroepen veranderen van karakter, sommige beroepen verdwijnen en nieuwe komen op, de arbeidsmarkt wordt specialistischer en de 'matches' luisteren nauwer. Dit zijn stuk voor stuk elementen die wijzen op een dynamische arbeidsmarkt. Deze arbeidsmarktdynamiek op haar beurt is weer een factor die de mate en aard van de participatie bepaalt. Om deze reden wordt in deze paragraaf wat uitvoeriger ingegaan op die dynamiek.

Waar het gaat om een kwantitatief beeld van de arbeidsmarktdynamiek, is niet iedere vorm van dynamiek even eenvoudig te meten (zie verder par. 3.4.5). Om een empirisch beeld van de arbeidsmarktstromen tussen bedrijven te kunnen schetsen is kennis nodig van het complex van stromen op de arbeidsmarkt. Het gaat hier om zowel de banenstromen, waarbij baanvernietiging en baancreatie de belangrijkste onderliggende factoren vormen, als ook stromen van personen: in- en uitstroom naar en van de werkloosheid en overige regelingen van sociale zekerheid, baanwisselingen, in- en uitstroom naar en van non-participatie. Bij de instroom van non-participatie naar de arbeidsmarkt valt te denken aan schoolverlaters die de arbeidsmarkt betreden en aan herintredende non-participanten. Bij de uitstroom van de arbeidsmarkt naar non-participatie gaat het om gepensioneerden, vutters en degenen die de arbeidsmarkt verlaten vanwege scholing, het verrichten van niet-betaalde zorgtaken of gewoonweg om van de vrije tijd te genieten.

De arbeidsparticipatie vormt het nettoresultaat van dit samenstel van brutostromen. In beginsel kan hierbij een geheel verschillend samenstel van brutostromen tot een zelfde nettoresultaat voor de arbeidsparticipatie leiden. Wanneer in een jaar de arbeidsparticipatie niet toeneemt, kan dit het gevolg zijn van een geringe arbeidsmarktdynamiek (bijv. 200.000 vernietigde banen en 200.000 nieuw gecreëerde banen) of van een situatie met veel arbeidsmarktdynamiek (bijv. 800.000 vernietigde banen en 800.000 nieuw gecreëerde banen). Deze verschillen in dynamiek mogen niet veronachtzaamd worden, als het erom gaat de tendensen te analyseren die achter de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie liggen. Zo wordt een situatie van weinig dynamiek gekenmerkt door loopbanen met lange baanduren en/of lange aaneengesloten perioden van werkloosheid en non-participatie. De uittreedkansen,

dat wil zeggen de kansen om van arbeidsmarktpositie te veranderen, zijn in het geval van een lage arbeidsmarktdynamiek klein. Hoewel een situatie van lage arbeidsmarktdynamiek, afgemeten aan baancreatie en baanvernietiging, theoretisch gezien kan samengaan met veel baanwisselingen (baan-baanmobiliteit), ligt het toch in de rede dat een lage arbeidsmarktdynamiek weinig baanwisselingen impliceert. Het betekent vlakke carrièrepaden en waarschijnlijk ook een relatief geringe toename van de productiviteit, hetgeen op den duur negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie kan hebben. Bovendien kan een te lage arbeidsmarktdynamiek na verloop van tijd het productieve draagvlak aantasten, één van de redenen waarom een hoge arbeidsparticipatie wenselijk wordt geacht.

Aan de andere kant van het spectrum staat een hoge arbeidsparticipatie met veel baancreatie, baanvernietiging en waarschijnlijk ook veel baanwisselingen.
De kansen om uit de bestaande arbeidsmarktsituaties uit te treden, zijn hoog en loopbanen zijn gevarieerd en wisselend.
Het is evenwel niet gezegd dat een hoge arbeidsmarktdynamiek op den duur gunstig uitwerkt voor de arbeidsparticipatie. Er geldt dus niet "hoe meer dynamiek, hoe beter". Een hoge dynamiek met relatief veel kortlopende arbeidscontracten brengt hogere 'transactiekosten' met zich mee dan langlopende contracten.
De transactiekosten zitten niet alleen in de selectie en inwerking van nieuwe werknemers, maar ook in de verminderde betrokkenheid van werknemers; de flexibele werknemer is vooral loyaal aan zichzelf. Ook is een werkgever minder bereid te investeren in het samenwerkingsverband met een tijdelijke werknemer, omdat hij deze specifieke investeringen bij de overgang van de werknemer naar een ander bedrijf weer verliest.
In aanmerking nemend dat deze transactiekosten tussen sectoren en beroepsgroepen uiteenlopen, is in verschillende sectoren en beroepen een verdergaande differentiatie in de arbeidsrelaties te verwachten.

Verband externe-interne arbeidsmarkt

Wanneer de externe dynamiek uit kostenoogpunt moet worden beperkt, zal de interne arbeidsmarkt goed moeten functioneren om de werknemer in het bedrijf op de juiste plaats te brengen. Dit is geen proces met een eindstation, maar een continu proces. Vaak kan immers de productiviteit van een werkende worden verhoogd, doordat kennis opgedaan in een oude functie kan worden ingezet om de werkzaamheden in de nieuwe functie te verbeteren. Daarbij zijn baanwisselingen ook belangrijk om een werknemer nieuwe uitdagingen en afwisseling te bieden en hem meer betrokken bij het bedrijf te maken. De werknemer weet dat een zekere interne mobiliteit hem waardevol maakt voor zijn werkgever en hem dus beschermt tegen ontslag. Ook hij heeft er belang bij zich emplooibaar op te stellen. Wanneer de interne arbeidsmarkt goed functioneert, is er niet zoveel verschil meer tussen 'life-time employment' en 'life-time employability'.

Overigens zijn de grenzen tussen de interne en externe arbeidsmarkt minder strikt dan op het eerste gezicht lijkt. Grote bedrijven beschikken soms over interne uitzendbureaus die werkmaatschappijen van personeel voorzien. En uitzend-

krachten in dienst van uitzendorganisaties krijgen vaak vaste arbeidscontracten aangeboden, waarmee ze feitelijk gedetacheerden worden. Hierbij betaalt de uitzendorganisatie de opleidingskosten, omdat zij via de vaste contracten de opbrengsten van deze opleidingen weet te internaliseren. Waar detachering lange tijd vooral in de IT-sector voorkwam, lijkt ze tegenwoordig ook wat meer in andere sectoren voor te komen.

Belang arbeidsmarktdynamiek voor arbeidsparticipatie

Het is vervolgens van belang een indruk te krijgen van de wijze waarop de kennisintensivering van de productieprocessen en -organisaties – zoals beschreven in de vorige twee paragrafen – via de arbeidsmarktdynamiek doorwerkt in de arbeidsparticipatie. Arbeidsmarktdynamiek hangt samen met de processen van structurele verandering die zich in een economie voordoen. De economie is voortdurend in beweging: preferenties verschuiven, oude producten worden vervangen door nieuwe en nieuwe productietechnologieën treden in de plaats van oude.
In samenhang met de toegenomen internationalisering openen zich ook nieuwe markten, die een toename van de economische bedrijvigheid uitlokken. Aan de andere kant verdwijnen op traditionele markten afzetmogelijkheden, zodat de bedrijvigheid daar inkrimpt. Soms zijn het bestaande bedrijven die hun speelveld van de oude naar de nieuwe markten verplaatsen. Soms zijn het juist beginnende bedrijven die het belang van de nieuwe markten het eerst onderkennen en reageren bestaande bedrijven juist (te) laat op de veranderende omstandigheden. Zo bestaan er in het proces van structurele verandering naast elkaar bedrijven die krimpen, bedrijven die groeien en bedrijven die hun bedrijvigheid op peil weten te houden via een voortdurend proces van sanering en heroriëntatie. Kennisintensivering komt hierbij in beeld voor zover de nieuwe bedrijven en productieprocessen een andere en met meer of complexere kennis toegeruste arbeidsinzet vragen dan de gesaneerde bedrijven en oudere productietechnologieën.

Ofschoon kennisintensivering niet mag worden gezien als de enige achtergrond van het proces van structurele verandering in de economie en de daaruit resulterende arbeidsmarktdynamiek, zijn kennisintensivering en structurele verandering toch sterk met elkaar verbonden. Zoals het voorafgaande liet zien, zullen het ontwerp van nieuwe productietechnologieën en, in samenhang daarmee, preferenties voor nieuwe producten in veel gevallen gefaciliteerd worden door nieuwe kennis en door benutting van informatietechnologie. Vanuit het oogpunt van de participatieproblematiek is het overigens weinig relevant of kennisintensivering vooraf gaat aan nieuwe preferenties en productietechnologieën, of dat juist de nieuwe preferenties en productietechnologieën leiden tot kennisintensivering. Van belang is dat deze verschillende bronnen van het structurele veranderingsproces in de analyse in beschouwing worden genomen.

Optimale dynamiek

In het voorafgaande is al beargumenteerd dat de arbeidsmarktdynamiek, in relatie met het steeds kennisintensiever worden van de samenleving, productieprocessen en arbeidsorganisaties, één van de belangrijkste trends vormt van de huidige en

toekomstige economische ontwikkeling. Kenmerkend is dat krachten en tegenkrachten hier een rol spelen. Het punt is dan ook niet dat er sprake zou zijn van te weinig of juist te veel dynamiek, maar dat ergens in de maatschappelijke ontwikkeling een evenwicht gevonden moet worden voor de mate waarin oude banen verdwijnen, nieuwe banen verschijnen, voor de keuze tussen werk en leren en voor de keuze tussen het verwerven en onderhouden van baanspecifieke kennis en algemene kennis. Kortom, analyse van de arbeidsmarktdynamiek geeft zicht op maatschappelijke ontwikkelingsprocessen, die vanuit beleidsmatig oogpunt in de komende periode van groot belang zijn.

Dynamiek als analysetechniek

Het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek biedt ook een interessante optiek om de participatieproblematiek te belichten. Diverse maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid, de fiscaliteit, de diffusie en onderhoud van kennis en de arbeidsvoorwaarden laten zich bijvoorbeeld adequater analyseren, indien rekening wordt gehouden met het feit dat de arbeidsmarkt geen foto is, zoals in de traditionele standenanalyse, maar een film. Een vernieuwende gedachte hierbij is dat de arbeidsrelatie als een samenwerkingsverband wordt gezien, waarbij beide partijen, of contractanten, specifieke kosten (de hiervoor al genoemde 'transactiespecifieke investeringen') maken, die een zekere bestendiging van het verband nodig maken. De overheid kan hierbij op verschillende wijzen invloed uitoefenen op die bestendigheid, en hiermee op het ontstaan en verbreken van de samenwerkingsverbanden. In het volgende hoofdstuk zal deze analytische optiek een rol spelen. In het vervolg van deze paragraaf wordt nu eerst aangegeven op welke manier verschillende autonome (evt. door het beleid geïnduceerde) ontwikkelingen via de arbeidsmarktdynamiek de participatie kunnen beïnvloeden en welke mechanismen hierbij een rol spelen.

3.4.2 DE DYNAMIEK VAN SCHOKKEN EN DE ARBEIDSPARTICIPATIE

De omvang van de arbeidsparticipatie, althans op de lange termijn, wordt binnen de moderne arbeidseconomie opgevat als een *dynamisch evenwicht*. Dit evenwicht wordt gevormd door het saldo van verschillende stromen op de arbeidsmarkt, die op elkaar inwerken. Een verandering in de arbeidsparticipatie kan in deze optiek het gevolg zijn van autonome of beleidsgeïnduceerde ontwikkelingen die het evenwicht veranderen. Dergelijke ontwikkelingen worden aangeduid als '*schokken*', een term die niets zegt over de omvang van de verandering. Voorbeelden van schokken zijn technologische ontwikkelingen (product- en procesinnovaties), prijswijzigingen van grondstoffen, dalende exporten, hogere consumptieve bestedingen of veranderingen in de beroepsbevolking. De doorwerking van dergelijke impulsen kan tijdelijk dan wel blijvend zijn.

Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen (geaggregeerde) vraagschokken en (geaggregeerde) aanbodschokken. Schokken in de vraag naar arbeid hebben een tijdelijk karakter; na verloop van tijd keert de arbeidsparticipatie weer in het oorspronkelijk evenwicht terug. Schokken in het aanbod van arbeid hebben

een blijvend karakter; de arbeidsparticipatie daalt of stijgt naar een ander niveau. Vraagschokken kunnen weer verder worden opgedeeld in *herallocatie-* of *idiosyncratische* schokken en *conjuncturele* schokken. Aanbodschokken zijn te onderscheiden in schokken die de *omvang* van de beroepsbevolking beïnvloeden en schokken die *de samenstelling* van de beroepsbevolking beïnvloeden.

De arbeidsparticipatie in Nederland is diverse malen vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek beschouwd. Den Butter en Van Dijk (1998) laten zien dat schokken meer effect hebben naarmate de arbeidsmarktdynamiek in de uitgangssituatie geringer is. Op een vergelijkbare manier kan worden gekeken naar de gevolgen van een aanbodschok, waarbij meer non-participanten zich op de arbeidsmarkt aanbieden. Zo'n aanbodschok heeft een positief effect op de werkgelegenheid. De omvang en dynamische ontwikkeling van de werkgelegenheid hangen samen met de reactie van de arbeidsvraag op het arbeidsaanbod en met de 'negatieve duurafhankelijkheid van werkloosheid', dat wil zeggen: de mate waarin de werkloosheidduur de kans op werk verlaagt.

Den Butter en Gorter (1999) gebruiken het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek om de effectiviteit te bestuderen van een aantal beleidsmaatregelen, gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Een algemene productiviteitsverhoging, bijvoorbeeld door betere scholing, leidt per saldo tot een relatief kleine verhoging van de werkgelegenheid. De werkgelegenheid in laagproductieve banen neemt dan immers relatief sterk af en de werkgelegenheid in hoogproductieve banen neemt relatief sterk toe. Hetzelfde effect ontstaat wanneer de werkgeverskosten van een laagproductieve baan worden verlaagd (bijv. door een belastingverlaging of een loonkostensubsidie). In dit geval stijgt juist de werkgelegenheid in een laagproductieve banen sterk en daalt die in de hoogproductieve banen.

3.4.3 SAMENWERKINGSVERBANDEN EN KOPPELPROCES

Welk mechanisme speelt nu een rol in dit soort berekeningen? Centraal in de stromenbenadering van de arbeidsmarkt en in de theorie van de arbeidsmarktdynamiek staat de koppeling tussen banen en werknemers. Essentieel hierbij is dat er geen volledige informatie bestaat over de beschikbare banen en over de werkzoekenden die bij die banen zouden passen. Het gaat dus om een zoekproces onder onvolledige en soms asymmetrische informatie, waarmee tijd en geld gemoeid zijn. Werklozen en een deel van de non-participanten zoeken banen, sommige werkenden zoeken andere banen en werkgevers met vacatures zoeken gepaste medewerkers.

In het koppelproces tussen banen en werknemers zijn vier karakteristieken te onderscheiden die van belang zijn voor de werking van de arbeidsmarkt en voor de beleidsanalyse.
De eerste twee karakteristieken zijn de *tijd* en de *zoekkosten* die, als gevolg van de onvolledige informatie, nodig zijn om de koppeling tussen banen en personen in

een samenwerkingsrelatie tussen een werkgever en een werknemer – of meer symmetrisch geformuleerd: tussen twee partners – tot stand te brengen. De geïnvesteerde tijd en zoekkosten impliceren dat bij een geslaagde koppeling een *surpluswaarde* ontstaat die tussen de contractanten (al dan niet in formele zin) in de samenwerkingsrelatie verdeeld dient te worden. Dit is de derde karakteristiek van het koppelproces. Aldus is er in het tot stand brengen van het samenwerkingsverband geïnvesteerd. Maar om het samenwerkingsverband ook productief te doen zijn, kan het nodig zijn additioneel *in kennis te investeren* (bijv. een inwerkperiode). De vierde karakteristiek van het koppelproces is dat al deze investeringen in de samenwerkingsrelatie een *specifiek karakter* hebben, dat wil zeggen dat de gemaakte kosten en besteedde tijd aan deze investeringen verloren gaan indien de samenwerkingsrelatie wordt verbroken.

De eerste twee karakteristieken van het koppelproces hebben tot gevolg dat degenen die werkloos worden omdat hun oude baan vernietigd is of omdat ze om andere redenen hun oude baan kwijt raken, veelal niet direct een nieuwe geschikte baan zullen vinden. Bij deze vorm van dynamiek doet zich dus *frictiewerkloosheid* voor (zie hfdst. 2).

De derde en vierde karakteristiek van het koppelproces leiden tot een verdelingsprobleem: aangezien de 'verzonken investeringskosten' in de samenwerkingsrelatie moeten worden opgebracht, kan de inzet van de arbeid niet volledig op basis van productiviteit worden beloond. De sterkste partij in de samenwerkingsrelatie kan het 'impliciete contract' openbreken over de verdeling van de surpluswaarde bij de geslaagde koppeling en over de verdeling van de kosten van de verdere specifieke investeringen in de samenwerkingsrelatie. Hij kan ook een groter aandeel in de opbrengst van de samenwerkingsrelatie eisen. Dit *'hold-up'-probleem* kan ertoe leiden dat, uit angst voor een dergelijke situatie, een onderinvestering in samenwerkingsverbanden plaatsvindt. Hierdoor kan, in vergelijking met de situatie dat er geen angst voor een 'hold-up' bestaat, de potentiële arbeidscapaciteit worden onderbenut en kan een lagere arbeidsparticipatie, althans gemeten in productiecapaciteit van de werkzame beroepsbevolking, ontstaan.

De stromenbenadering van de arbeidsmarkt en de daaraan gerelateerde zoektheorie leggen een verband tussen arbeidsvraag en -aanbod, met implicaties voor de arbeidsparticipatie. In deze zienswijze wordt de vraag naar arbeid niet zo zeer als een afgeleide beschouwd van de vraag op de goederenmarkt, maar hangt de opening van vacatures en de baancreatie onder meer af van de zoekkosten van de werkgevers. Daarom is de baancreatie maar ten dele gerelateerd aan het beschikbare arbeidsaanbod. Natuurlijk gaat het hierbij niet alleen om de kwantiteit van het arbeidsaanbod, maar ook om de kwaliteit: zowel de banen als de beroepsgeschikten zijn zeer heterogeen. Indien er geen kwalitatieve aansluiting is (qua opleidingsniveau, kennis, interesse) tussen de banen en de potentiële werknemers, blijven de zoekkosten hoog en zullen er, gegeven het arbeidsaanbod, per saldo minder nieuwe banen worden gecreëerd en zal er minder nieuwe werkgelegenheid ontstaan.

De mate waarin wordt geïnvesteerd in samenwerkingsrelaties, en dus de mate van arbeidsparticipatie en werkgelegenheid, wordt mede bepaald door de kosten die verband houden met de samenwerkingsrelatie. Zo kunnen hoge ontslagkosten ertoe leiden dat een samenwerkingsrelatie die niet langer productief is, toch blijft voortbestaan. Op macroniveau betekent dit dat de arbeidsproductiviteit lager uitkomt dan in theorie mogelijk is. Bovendien zullen de werkgevers bij hun beslissing nieuwe banen te creëren en vacatures te openen, rekening houden met een dergelijk mogelijk productiviteitsverlies. Hoge ontslagkosten leiden dus niet alleen tot minder baanvernietiging, maar ook tot minder baancreatie. Het is duidelijk dat deze beslissingsprocessen een nog gecompliceerder beeld te zien geven in geval van beleidsmatig opgelegde verschuivingen tussen aannamekosten en ontslagkosten, zoals bij via belastingopbrengsten gefinancierde loonkostensubsidies of lumpsumbijdragen voor het in dienst hebben van personeel. Dergelijke ingewikkelde wijzigingen in de investeringskosten bij samenwerkingsverbanden, en daarmee in het tempo van baancreatie en baanvernietiging, doen zich ook voor als gevolg van de huidige invoering van premiedifferentiatie in de WAO. Welke uitwerking een dergelijke regeling volgens de analyse van de arbeidsmarktdynamiek op de arbeidsparticipatie heeft, is overigens nog onderwerp van verder onderzoek.

3.4.4 RELATIE KENNISINTENSIVERING EN ARBEIDSMARKTDYNAMIEK

Niet alleen de kosten die aan het begin of aan het eind van de samenwerkingsrelatie moeten worden gemaakt, maar ook de kosten die beide partijen gedurende de samenwerkingsrelatie maken, zijn van belang voor de mate van arbeidsparticipatie en werkgelegenheid. Hier ligt de band tussen *de kennisintensiteit en de arbeidsmarktdynamiek*. Wanneer arbeid kennisintensiever wordt, zullen zowel werknemers als werkgevers in het samenwerkingsverband meer in de vernieuwing en het onderhoud van kennis dienen te investeren. Deze investering wordt groter naarmate de kennis sneller veroudert en naarmate het karakter van de te verrichten werkzaamheden sneller verandert. De vraag is dan in hoeverre de beide partijen in het samenwerkingsverband bereid zijn deze investeringen in kennis te verrichten. Wanneer het om bedrijfsspecifieke kennis gaat, zullen deze investeringen vooral door de werkgevers gedragen dienen te worden, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfsopleiding. Bij algemeen toepasbare kennis zal de werkgever echter meer terughoudend zijn bij de financiering van deze kennisinvestering. Wanneer het een bedrijfstak en/of een beroepsgroep betreft waar de arbeidsmarktdynamiek groot is, zullen de (goed opgeleide) werknemers snel geneigd zijn van baan te wisselen. Dan kan het rendement op deze investeringen in kennis niet volledig door de werkgevers worden geïnternaliseerd. In dit geval zijn het vooral de werknemers die via het bijhouden en verfrissen van hun kennis voor het behoud van hun 'emplooibaarheid' dienen te zorgen. Voor zover de kennisinvestering hier bovendien positieve externe effecten heeft die door geen van beide partijen in het samenwerkingsverband vallen te internaliseren, is er een rol voor de overheid om te zorgen dat vanuit maatschappelijk oogpunt in de samenwerkingsverbanden geen onderinvestering in kennis plaatsvindt.

Leren en werken

In dit verband zij gewezen op twee tendensen die vanuit de optiek van de arbeidsmarktdynamiek relevant zijn in een beschouwing over de arbeidsparticipatie. In de eerste plaats veroudert in een kennisintensieve samenleving de bestaande kennis sneller en zullen investeringen in menselijk kapitaal dus steeds sneller depreciëren. Het is dan niet langer het meest efficiënt om alle algemene kennis en de meeste vakkennis op te bouwen in de leerperiode aan het begin van het werkzame leven. Ook tijdens het werkzame leven dienen vaker leerperioden ingelast te worden (vgl. ook Snower 1999). Evenzeer betekent het dat degenen die tijdelijk niet willen participeren in betaalde arbeid (bijv. voor het verrichten van zorgtaken) en na die periode van non-participatie weer wel aan betaalde arbeid willen gaan deelnemen, nu meer aandacht dan voorheen dienen te besteden aan het bijhouden van de verkregen vaardigheden en het verwerven van nieuwe vaardigheden.

Impliciete contract onder druk

Een tweede tendens heeft te maken met het impliciete contract dat in het verleden in de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer bestond. Dit impliciete contract houdt in dat de beloning op jongere leeftijd onder het productiviteitsniveau ligt en op latere leeftijd gecompenseerd wordt door een loon dat hoger is dan de productiviteit rechtvaardigt. In een situatie met meer arbeidsmarktdynamiek, waarbij werknemers vaker van baan verwisselen, kan een dergelijk impliciet contract in de huidige mate niet blijven voortbestaan. Wanneer de beloningsverhoudingen voor jongeren en ouderen niet voldoende veranderen, en dat lijkt het geval te zijn, kan het voor de werkgever relatief kostbaar zijn samenwerkingsrelaties met ouderen aan te gaan of zelfs te continueren. Deze tendens kan waarschijnlijk als belangrijke achterliggende oorzaak worden aangemerkt voor de lage arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroep tussen 55 en 65 jaar (vgl. Hazeu 1999). Bovendien is deze lage arbeidsparticipatie in de achterliggende decennia beleidsmatig bewust bevorderd in de vorm van regelingen voor vervroegde uittreding. Deze zijn zowel gunstig voor de oudere werknemers als voor de werkgevers, omdat ze ten dele op de collectiviteit worden afgewenteld.

3.4.5 ARBEIDSMARKTDYNAMIEK IN DRIE VORMEN

De arbeidsmarktdynamiek die het gevolg is van het continue proces van structurele verandering in een economie toont zich in drie verschillende gedaantes:

1 *Bestaande banen veranderen langzaamaan van karakter.* Bij wijze van voorbeeld valt hierbij te denken aan de verandering die de beroepen van typiste of secretaresse in de afgelopen jaren hebben ondergaan als gevolg van de personal computer en de computernetwerken binnen bedrijven. Dergelijke veranderingsprocessen vinden sluipend plaats. Het is de vorm van arbeidsmarktdynamiek die het sterkst toeneemt onder invloed van de kennisintensivering, zij het dat deze toename empirisch lastig valt vast te stellen. In ieder geval betekent deze functie-inhoudelijke dynamiek dat de werknemer die met zo'n inhoudsverandering wordt geconfronteerd, voldoende flexibel en capabel moet zijn om zich nieuwe werkmethoden eigen te maken. In het geval dat dit

adaptieve vermogen tekort schiet, zal ook deze verschijningsvorm van arbeidsmarktdynamiek leiden tot personeelswisselingen en daarmee tot arbeidsmarktstromen binnen en wellicht zelfs tussen bedrijven.

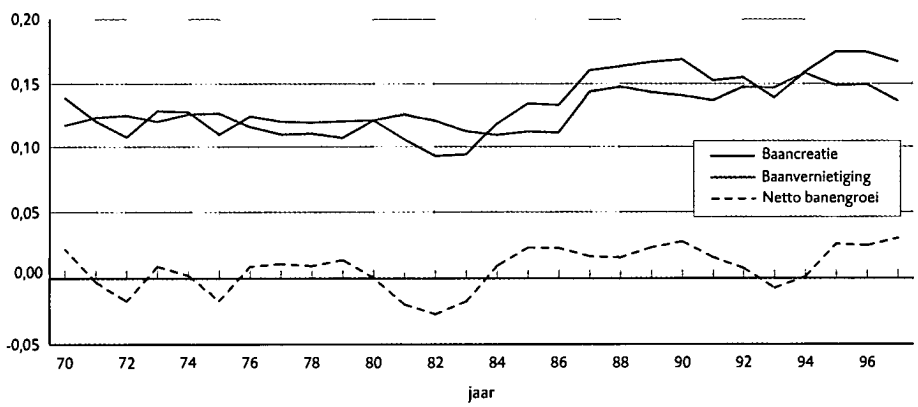
2 Bij herstructurering binnen bedrijven vindt *simultaan baancreatie en baanvernietiging* plaats. Een bedrijf dat bijvoorbeeld zijn personeelsbestand per saldo met 100 personen heeft ingekrompen, kan in feite 300 banen hebben geschrapt en 200 nieuwe banen hebben gecreëerd. Het is daarbij lang niet altijd mogelijk om, zelfs na enige herscholing, de werknemers die de geschrapte plaatsen bezetten, in de nieuwe banen in dienst te houden. De nieuwe banen hebben immers veelal een ander karakter als de oude banen en vereisen een andere (vaak hogere) beroepskwalificatie. Over deze simultane vernietiging en creatie van banen binnen bedrijven zijn weinig gegevens voorhanden. Aan het eind van deze paragraaf wordt het empirisch materiaal ter zake behandeld.

3 Er hebben allerlei *abeidsmarktstromen tussen bedrijven* plaats. Aan de ene kant zijn er bedrijven die hun personeelsbestand inkrimpen en daarmee banen vernietigen, terwijl andere bedrijven uitbreiden en nieuwe banen creëren.
De beschikbare empirische kennis over de arbeidsmarktdynamiek heeft vooral betrekking op deze verschijningsvorm.

Gegevens over brutostromen tussen bedrijven

Wat de gegevens betreft, ligt er een cruciale band tussen dynamiek en participatie bij de arbeidsvraag. De arbeidsvraag wordt immers bepaald door de cumulatie van de nettotoenamen en -afnamen van de werkgelegenheid. Deze nettoveranderingen van de werkgelegenheid zijn weer de resultante van de brutobaancreatie en -baanvernietiging. In figuur 3.1 is de ontwikkeling van de brutobaancreatie- en -baanvernietiging sinds 1970 in beeld gebracht, alsmede het saldo van die twee ontwikkelingen: de toe- of afname van het aantal banen.

Figuur 3.1 Baancreatie en baanvernietiging sinds 1970 (als percentage van het aantal banen)



Bron: Kock (1998, 2000). Het gearceerde gedeelte in de figuur geeft een periode van recessie weer.

Figuur 3.1 toont drie aspecten die in de relatie tussen arbeidsmarktdynamiek en arbeidsparticipatie van belang zijn. In de eerste plaats blijken de brutoveranderingen in de werkgelegenheid vele malen groter te zijn dan de nettoveranderingen.

De jaarlijkse baancreatie en baanvernietiging liggen in de gehele referentieperiode vrijwel steeds boven de tien procent. Dit betekent dat in de meest recente periode de netto-uitbreiding van de werkgelegenheid met één baan de resultante is van zeven nieuw gecreëerde en zes vernietigde banen. Ten tweede lijkt er sinds het midden van de jaren tachtig een versnelling van de dynamiek te zijn opgetreden en komen zowel baancreatie als baanvernietiging op een hoger niveau te liggen dan daarvoor. Ten derde is in de afgelopen vijftien jaar de baancreatie vrijwel voortdurend boven de baanvernietiging komen te liggen. Op zichzelf is deze constatering in een periode van oplopende werkgelegenheid tautologisch, maar het is interessant te zien in hoeverre baancreatie en -vernietiging samenhangen met het verloop van de conjunctuur.

Banenstromen en werknemersstromen

In deze stromenbenadering kunnen twee soorten stromen worden onderscheiden, namelijk banenstromen en werknemersstromen (of personenstromen). Banenstromen zijn onder meer het gevolg van baanvernietiging en baancreatie. Baancreatie betekent veelal dat een vacature voor een nieuwe baan wordt geopend, maar soms wordt een nieuwe baan ook gecreëerd, juist omdat een gepaste werknemer beschikbaar is. Het ontstaan van een vacature behoeft overigens niet altijd het gevolg te zijn van baancreatie. Ook kan het zijn dat iemand met pensioen gaat of een andere baan vindt, terwijl de oude baan nog zodanig productief is dat er een nieuwe werknemer voor deze vacante baan moet worden gezocht. In dat geval is er sprake van een soort 'stoelendans' om banen. Wanneer er meer banen gecreëerd dan vernietigd worden, gaat het om een stoelendans waarbij er telkens een stoel bij komt in plaats van verdwijnt, zoals in het gebruikelijke spel. Werknemersstromen staan natuurlijk niet volledig los van de banenstromen. Wanneer de baan van iemand vernietigd wordt, raakt deze werknemer werkloos en zal hij uitzien naar een nieuwe baan. Schoolverlaters die op zoek gaan naar werk, herintredende non-participanten en baanwisselaars leiden allen tot werknemersstromen.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de omvang van verschillende banen- en werknemersstromen en verschaft daarmee nadere informatie over het belang van deze vorm van arbeidsmarktdynamiek, in absolute aantallen gemeten.

Uit de tabel blijkt dat, gemeten aan de instroom in en de uitstroom uit de werkloosheid, deze vorm van dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt in de jaren negentig op een hoger niveau is komen te liggen ten opzichte van de jaren zeventig en tachtig. De instroom in de WAO is sinds het midden van de jaren zeventig vrijwel constant gebleven, terwijl de uitstroom tot het begin van de jaren negentig veel geringer was dan de instroom. Dit heeft geresulteerd in de welbekende toename van het aantal WAO-ers. De strengere eisen met betrekking tot de WAO hebben vooralsnog alleen tot resultaat dat de uitstroom is toegenomen. Wel is deze uitstroom, mede vanwege de vergrijzing van het WAO-bestand, tot op heden vooral in de richting van de non-participatie gegaan en veel minder in de richting van werk.

Tabel 3.1 De arbeidsmarktstromen (duizenden personen)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Instroom in de werkloosheid	344	347	450	484	649
Uitstroom uit de werkloosheid	306	338	401	472	611
Instroom in de WAO	60	104	93	100	97
Uitstroom uit de WAO	33	56	74	81	103
Baancreatie	565	595	533	839	899
Baanvernietiging	619	576	581	735	863
Baanherallocatie	1184	1171	1114	1574	1762
Personeelsherallocatie	2097	1948	1659	2460	2506
Werkgelegenheid	5358	5531	5538	5971	6484

Bron: Kock (1998), CPB (1999)

De getallen in tabel 3.1 bevestigen het in figuur 3.1 geschetste beeld van de baancreatie en baanvernietiging in de laatste tien jaar van de referentieperiode. De omvang van de *baanherallocatie* als som van baanvernietiging en baancreatie wordt wel als de belangrijkste indicator van deze vorm van arbeidsmarktdynamiek opgevat. Het is duidelijk dat deze indicator op een toegenomen dynamiek in de afgelopen periode wijst. Zoals gezegd, zijn er ook werknemers die van baan verwisselen zonder dat er sprake is van baancreatie of -vernietiging. Wanneer deze werknemersstromen worden opgeteld bij de baanreallocatie, krijgen we de omvang van de *personeelsherallocatie*. Uit de tabel blijkt dat zo'n zestig tot zeventig procent van de personeelsreallocatie in ons land het gevolg is van baanherallocatie.

Wanneer wordt gekeken naar de *stromen als percentage van de werkgelegenheid*, zijn de resultaten minder geprononceerd (zie tabel 3.2). De relatieve baanherallocatie is toegenomen, maar het niveau van de personeelsherallocatie is niet hoger dan dat in de eerste helft van de jaren zeventig.

Tabel 3.2 De arbeidsmarktstromen als percentage van de totale werkgelegenheid

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Instroom in de werkloosheid	0,06	0,06	0,08	0,08	0,10
Uitstroom uit de werkloosheid	0,06	0,06	0,07	0,08	0,09
Instroom in de WAO	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Uitstroom uit de WAO	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Baancreatie	0,11	0,11	0,10	0,14	0,14
Baanvernietiging	0,12	0,10	0,10	0,12	0,13
Baanherallocatie	0,22	0,21	0,20	0,26	0,27
Personeelsherallocatie	0,39	0,35	0,30	0,41	0,39

Bron: Kock (1998), CPB (1999)

Arbeidsmarktdynamiek in verschillende bedrijfstakken

De in het bovenstaande gehanteerde gegevens zijn ontleend aan het stelsel van macro-economische tijdreeksgegevens over arbeidsmarktstromen waarbij, conform het stelsel van de Nationale Rekeningen, in de constructiemethodiek verschillende brongegevens op consistente wijze worden gecombineerd en aan elkaar worden gekoppeld (Kock 1998). In de meeste empirische studies over de arbeidsmarktdynamiek worden echter gegevens gebruikt die in navolging van het pionierswerk van Davis en Haltiwanger (zie Davis, Haltiwanger en Schuh 1996) zijn berekend op basis van micro-economische panelbestanden met bedrijfsgegevens. Kort gezegd, komt de berekeningsmethodiek hierop neer dat per waarnemingsperiode de bedrijven in twee groepen worden gesplitst: bedrijven met een krimpend personeelsbestand en bedrijven met een uitbreidend personeelsbestand. De som van de personeelsveranderingen in de inkrimpende bedrijven per periode wordt als baanvernietiging aangemerkt en de som van de personeelsveranderingen in de uitbreidende bedrijven als baancreatie in de desbetreffende periode. Uit de analyse van dergelijke gegevensbestanden voor een aantal industrielanden komt als algemeen beeld naar voren dat de meeste baancreatie en -vernietiging, en dus de meeste baanherallocatie, zich binnen bedrijfstakken en binnen regio's voordoet. Structurele verschuivingen tussen bedrijfstakken en de verplaatsing van werkgelegenheid van de ene regio naar de andere blijken slechts een klein deel van de totale herallocatie uit te maken. Deze uitkomst relativeert in sterke mate het belang van regiospecifiek arbeidsmarktbeleid of van op specifieke bedrijfstakken gericht arbeidsmarktbeleid.

Op basis van panelgegevens voor de Nederlandse industrie hebben Broersma en Gautier (1995) deze vorm van arbeidsmarktdynamiek in een aantal bedrijfstakken in Nederland empirisch onderzocht. Hun uitkomsten zijn samengevat in tabel 3.3. In overeenstemming met de in de tabellen 3.1 en 3.2 getoonde gegevens, laten deze uitkomsten zien dat ook in de meeste bedrijfstakken de nettoverandering van de werkgelegenheid gering is in verhouding tot de brutobaancreatie en -baanvernietiging. Een pregnante uitkomst is echter het grote verschil in arbeidsmarktdynamiek dat er, afgemeten aan de baanherallocatie, bestaat tussen de verschillende bedrijfstakken in de Nederlandse industrie.
Volgens deze gegevens zijn de aardolie-industrie, de chemische industrie en de bedrijfstak basismetaal relatief weinig dynamisch. Hierbij zij aangetekend dat de gegevens voor deze bedrijfstakken wellicht enigermate vertekend zijn aangezien het hier gaat om zeer kapitaalintensieve bedrijfstakken met gespecialiseerd personeel (de aardolie-industrie) of om bedrijfstakken met slechts enkele grote bedrijven (de basismetaal), zodat de arbeidsmarktdynamiek zich waarschijnlijk vooral manifesteert via herallocatie binnen deze bedrijven. Deze tweede verschijningsvorm van arbeidsmarktdynamiek blijft in de hier gebezigde berekeningsmethodiek op basis van panelgegevens buiten beeld. De kledingindustrie, de hout- en meubelindustrie, de bedrijfstak metaalproducten en de overige industrie zijn volgens de gegevens uit tabel 3.2 bedrijfstakken met een sterke arbeidsmarktdynamiek.

Tabel 3.3 Gemiddelde baanstromen naar bedrijfsgroep (SBI 20-39) in Nederland, 1979-1991, alle bedrijven, als percentage van de werkgelegenheid per bedrijfsgroep

SBI-groep	Baancreatie	Baanvernietiging	Baanherallocatie	Netto verandering werkgelegenheid
V&G industrie (20/21)	8,19	8,78	16,97	-0,59
Textielindustrie (22)	6,89	11,3	18,17	-4,39
Kledingindustrie (23)	8,77	16,1	21,87	-7,84
Leder, schoen en andere lederindustrie (24)	7,41	11,8	19,20	-4,39
Hout- en meubelindustrie (25)	11,3	13,4	24,74	-2,07
Papier- en Papierwarenindustrie (26)	6,79	7,23	14,02	-0,44
Grafische industrie, uitgeverijen (27)	8,19	7,56	15,75	0,63
Aardolie-industrie (28)	1,70	4,14	5,84	-2,44
Chemische industrie e. a. (29/30)	4,29	4,05	8,34	0,24
Rubber en kunststofverwerk. industrie (31)	9,94	7,65	17,59	2,29
Bouwmaterialen, aardewerk en glas (32)	7,12	8,59	15,71	-1,47
Basismetaal (33)	1,38	3,45	4,83	-2,07
Metaalproducten (34)	10,6	10,8	21,33	-0,23
Machine-industrie (35)	9,23	9,24	18,47	-0,01
Elektrotechnische industrie (36)	5,27	5,38	10,64	-0,11
Transportmiddelen industrie (37)	6,68	8,33	16,01	-1,65
Instrumenten en optische industrie (38)	11,4	9,49	20,84	1,86
Overige industrie (39)	15,3	12,3	27,53	3,01

Bron: Broersma en Gautier (1995)

Interne arbeidsmarkt en arbeidsmarktdynamiek binnen bedrijven

Zoals gezegd, zijn empirische gegevens op macroniveau over mobiliteit binnen bedrijven zeer schaars. Hamermesh, Hassink en Van Ours (1996) hebben op dit gebied enig cijfermateriaal afgeleid uit een panel van de OSA dat betrekking heeft op Nederlandse bedrijven met meer dan tien werknemers in de industrie. Volgens deze gegevens blijkt de interne mobiliteit zeer gering te zijn, namelijk 3,3 procent van de totale werkgelegenheid. De interne mobiliteit blijkt veel geringer dan de in- en uitstroom van personeel. De interne mobiliteit is het grootst in bedrijven waarvan het personeelsbestand toeneemt. Over het algemeen wordt echter meer personeel van buiten aangetrokken dan van binnenuit overgeplaatst, zelfs in de bedrijfstakken waar de werkgelegenheid daalt.

De theorie en de empirie van de *interne arbeidsmarkt* bieden enig aanvullend inzicht in het belang van de interne arbeidsmobiliteit voor de arbeidsparticipatie. Een relevant onderwerp van onderzoek is hier hoe de carrièrepaden van werknemers in een bedrijf verlopen. Een belangrijke vraag in dit verband is in hoeverre, zoals binnen de theorie van de interne arbeidsmarkt wel wordt beweerd, vooral regelgeving en vaste procedures bepalend zijn voor het carrièrepad van werknemers binnen een bedrijf. Dergelijke vaste procedures zouden in strijd kunnen zijn met een meer marktconform personeelsbeleid, waarbij aanname,

ontslag, horizontale en verticale mobiliteit van personeel door persoonlijke bekwaamheden in samenhang met de marktomstandigheden worden bepaald. Veel van het empirisch onderzoek op het gebied van de interne arbeidsmarkt heeft betrekking op de toets van deze vraagstelling. Op dit gebied is pionierswerk verricht door Doeringer en Priore (1971); deze zich baseren op een aantal interviews met leidinggevenden en werknemersvertegenwoordigers in zo'n 75 bedrijven. Uit deze interviews bleek dat in de bedrijven een groot aantal regels met betrekking tot de lonen en indeling in loonschalen lange tijd onveranderd waren gebleven; zo lang zelfs dat de omgevingsfactoren voor de bedrijven gedurende deze periode wél waren veranderd. Al met al was de conclusie dat binnen de desbetreffende bedrijven inderdaad een interne arbeidsmarkt bestond, in de zin dat strakke regels en procedures in het personeelsbeleid dominant waren.

In later onderzoek naar het bestaan van dergelijke interne arbeidsmarkten is veelal gebruik gemaakt van uitgebreide personeelsgegevens van een specifiek bedrijf. Op basis van dergelijke gegevens kunnen allerlei aspecten van interne arbeidsmobiliteit worden gemeten, maar de gegevens voor een bepaald bedrijf kunnen natuurlijk nooit representatief geacht worden voor de gehele bedrijvensector. Voor het verband tussen arbeidsmarktdynamiek en participatie is het vooral van belang in hoeverre binnen bedrijven horizontale mobiliteit, verticale mobiliteit en bedrijfsopleiding met elkaar samenhangen. Met andere woorden: in hoeverre bevordert interne mobiliteit de 'emplooibaarheid' van werknemers zowel binnen als buiten het bedrijf? Zo hebben Van Gameren en Lindeboom (1999) de relatie tussen promoties en baanduur binnen een bedrijf onderzocht aan de hand van de personeelsgegevens van een Engelse bank. Er blijken drie typen werknemers met horizontale mobiliteit te zijn:

1 horizontale mobiliteit als opstap naar een promotie. Dit heeft tot doel veel bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal op te bouwen;
2 horizontale mobiliteit, waarna naar een ander bedrijf wordt overgestapt. Deze vorm van horizontale mobiliteit verhoogt de emplooibaarheid en zorgt dus ook voor opbouw van niet-bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal;
3 horizontale mobiliteit voor mensen met een doodlopende carrière. De mobiliteit heeft dan tot doel te bezien of ze op een andere plaats beter voldoen.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de praktijk de scheidslijn tussen bedrijfsspecifiek en algemeen menselijk kapitaal moeilijk te trekken valt. Zo is kennis van de bedrijfscultuur aan te merken als bedrijfsspecifieke kennis, aangezien een werknemer in het desbetreffende bedrijf deze kennis nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Echter, voor een ander bedrijf kan het evenzeer aantrekkelijk zijn iemand met een dergelijke kennis in dienst te nemen. Deze kan immers vanuit de achtergrond van het oude bedrijf een verfrissende kijk hebben op de cultuur van het nieuwe bedrijf.
Iets dergelijks geldt voor specialistische kennis. Soms kan specialistische kennis voor een ander bedrijf van meer waarde zijn dan voor het bedrijf waar de werknemer deze kennis heeft verworven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat in het oorspronkelijke bedrijf een aantal andere werknemers deze specialistische kennis ook heeft,

en in het nieuwe bedrijf niet. Meer in het algemeen duidt deze typering van de interne arbeidsmobiliteit erop dat de opbouw van bedrijfsspecifiek kapitaal en de zorg voor de emplooibaarheid bevorderlijk is voor de arbeidsparticipatie. In een wereld met heterogene banen en bekwaamheden kan de interne en externe dynamiek immers de kans vergroten dat de juiste werknemer de juiste baan treft.

3.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Dit hoofdstuk laat zich als volgt samenvatten. De gevolgen van het kennisintensiever worden van de economie en de samenleving voor arbeid zijn complex. Op het individuele niveau ziet het er in ieder geval naar uit dat in een kennisintensieve economie de volgende eigenschappen en vaardigheden van toenemend belang worden: flexibiliteit, brede inzetbaarheid, verantwoordelijkheidsgevoel en klantgerichtheid. Op maatschappelijk niveau zijn de ontwikkelingen nog moeilijker te voorspellen. Conclusies representeren dan ook vooral 'best guesses', geen zekerheden. De conclusies zijn toegespitst op de vragen of kennisintensivering leidt tot:

- meer virtuele arbeid;
- de komst van een 24-uurs-economie;
- toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt; en
- meer (vormen van) zelfstandig ondernemerschap.

Meer virtuele arbeid?

ICT en internet bieden een grotere flexibiliteit ten aanzien van de plaats waar gewerkt wordt. Steeds meer werknemers kunnen in principe een groter deel van het werk thuis doen en de routine van de gang naar en van het kantoor zou zo kunnen worden doorbroken. Het is echter niet waarschijnlijk dat telewerk voor iedereen in elke sector een alledaagse werkelijkheid wordt. In een aantal sectoren en beroepen is telewerk hoe dan ook niet goed mogelijk. Maar ook in werk waar het 'technisch' wel mogelijk is, zijn die mogelijkheden sociaal begrensd. Het directe contact met collega's vormt immers voor velen een wezenlijk bestanddeel van de immateriële opbrengsten van werk. Bovendien geldt vanuit de werkgever dat 'werken op het werk' expliciete of impliciete (sociale controle) monitoring van prestaties beter mogelijk maakt. Dit toezicht is lastiger wanneer iedereen op zijn eigen arbeidslocatie aan het werk is; dit is te meer een probleem als prestaties moeilijk meetbaar zijn. Het is dus het meest waarschijnlijk dat telewerken voor slechts een beperkt gedeelte van de werktijd ingang zal vinden in de beroepen en sectoren die zich daarvoor lenen. Wél staat het meer flexibiliteit in werktijden toe.

24-uurs-economie?

De term '24-uurs-economie' wordt gebruikt als (schrik)beeld van een samenleving waarin consumptieve behoeften het etmaal rond bevredigd kunnen worden. Aan de productiezijde brengt dit voor een toenemend aantal mensen onregelmatige werktijden met zich mee. De vraag is hier of de veranderingen in de organisatie van productieprocessen er inderdaad toe leiden dat de arbeidstijd meer over het etmaal gespreid wordt.

De empirische gegevens in hoofdstuk 2 lieten al zien dat zo'n trend niet werkelijk waargenomen kan worden. Op enkele beroepsgroepen en enkele sectoren (met volcontinu productieprocessen) na, werkt het gros van de beroepsbevolking tussen zeven uur in de ochtend en zeven uur in de avond. Om het gezinsleven, maatschappelijke leven en arbeidsleven efficiënt vorm te geven (we willen gezamenlijk eten, gezamenlijk onze vrije tijd beleven, maar ook gezamenlijk vergaderen), is het noodzakelijk de arbeidstijden tot op zekere hoogte te synchroniseren. Er is daarom weinig aanleiding om aan te nemen dat een stubstantieel groter aantal werkenden dan nu in de toekomst regelmatig buiten de reguliere arbeidstijd zal werken.
Wél zal ICT ertoe leiden dat minder banen een standaardpatroon vertonen.
Een steeds kleiner aandeel van de werkenden zal een rigide '9-tot-5-baan' hebben.

Toenemende dynamiek?

Een belangrijke consequentie van kennisintensivering en internationalisering is dat de dynamiek op de arbeidsmarkt toeneemt. Deze dynamiek kan drie vormen aannemen:

1 de levensduur van een baan met een 'gegeven' functie-inhoud wordt korter omdat banen van karakter veranderen;
2 de mobiliteit van mensen binnen bedrijven neemt toe;
3 de mobiliteit van mensen tussen bedrijven neemt toe.

Van deze drie vormen is de eerste de belangrijkste. Dat mensen structureel gezien steeds korter bij een bedrijf zouden blijven – de derde vorm van dynamiek –, is tot op heden niet gebleken. Wat de mobiliteit in een meer specialistisch wordende arbeidsmarkt betreft, waar de 'matches' nauwer luisteren, zou een consequentie kunnen zijn dat de frictiewerkloosheid op een structureel hoger niveau komt te liggen. Dit effect lijkt echter te worden weersproken door de observatie dat men in de meest specialistische functies – veelal aan de bovenkant van de arbeidsmarkt – vanuit de ene baan naar de volgende solliciteert zonder eerst in te stromen in de werkloosheid. Dit geldt natuurlijk het sterkst bij een krappe arbeids(deel)markt.
Een andere relevante ontwikkeling is dat zoekprocessen op de arbeidsmarkt door nieuwe ICT-toepassingen sneller en vaker tot een goed einde kunnen worden gebracht (Bartelsman en Hinloopen 2000: 377). Ook dit duidt niet op een structureel stijgende frictiewerkloosheid.
Dat er tot op heden geen sprake is van een stijgende frictiewerkloosheid, blijkt ook uit een recente studie van het CPB naar de ontwikkelingen in het niveau van de evenwichtswerkloosheid (d.w.z. de werkloosheid na correctie voor conjuncturele en incidentele factoren). Deze blijkt wel enigszins te schommelen in de tijd, maar is de afgelopen jaren niet op een structureel hoger niveau komen te liggen (Broer et al. 1999). Kennelijk wordt de ontwikkeling naar nauwer luisterende 'matches' op de arbeidsmarkt gecompenseerd door een betere informatievoorziening over banen en benodigde bekwaamheden.

Meer flexwerk en meer zelfstandig ondernemerschap?

Verder wordt wel voorspeld dat de opkomst van de ICT eraan bijdraagt dat mogelijk meer mensen zullen kiezen voor de status van zelfstandige in plaats van werknemer, en dat mogelijk ook een blijvend groter aantal mensen zal werken op

grond van tijdelijke arrangementen met een bedrijf. Het aandeel van de flexarbeid in Nederland is jarenlang sterk gegroeid, maar die groei is er nu uit. De arbeidsmarkt is de laatste jaren zowel flexibeler als krapper geworden. Het ligt daarom niet in de rede te veronderstellen dat het aandeel van de flexwerkers groter zal worden dan het nu is. Een zekere afname van dat aandeel is eerder waarschijnlijk.

Het aandeel van de zelfstandigen in de totale arbeidsmarktparticipatie is al langere tijd min of meer constant: zo'n 12 procent van het arbeidsvolume (CPB 2000: 200). Dus ook ten aanzien van de arbeidsvormen slaan de belangrijkste veranderingen vooral neer in verschijnselen die zich juist minder goed direct laten meten, met name dat veel mensen een grotere autonomie en verantwoordelijkheid in hun werk krijgen te dragen *binnen hun werknemerstatus*. Dit kan in verband worden gebracht met de in paragraaf 3.3 beschreven hoge specifieke kosten van samenwerking op een meer specialistische arbeidsmarkt. Deze 'transactiespecifieke kosten' geven bedrijven een krachtige *incentive* om personeel waarin stevig is geïnvesteerd, aan zich te binden. De ontwikkelingen op het gebied van ICT zijn van invloed op de transactiekosten in de samenwerkingsverbanden. Hierdoor zal wel de omvang van bedrijven en/of van zelfstandig opererende bedrijfsonderdelen veranderen, maar dit leidt niet zonder meer tot meer zelfstandig ondernemerschap. Het extra ondernemerssurplus bij zelfstandigheid dient immers te worden afgewogen tegen het ondernemersrisico en de kosten van de opbouw van een eigen reputatie en een netwerk van afnemers.

4 EEN VOORUITBLIK OP DE BELEIDSMOGELIJKHEDEN VOOR PARTICIPATIEBEVORDERING

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 is teruggekeken op de ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt en de arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 3 kwam vervolgens een aantal relevante ontwikkelingen in de aard en organisatie van arbeid aan de orde, en hun gevolgen voor de arbeidsdynamiek. Tezamen bieden deze hoofdstukken aanknopingspunten voor een beschouwing over de toekomstige mogelijkheden voor het arbeidsmarktbeleid en het participatie-instrumentarium van de overheid.

Hiertoe zal in paragraaf 4.2 eerst worden ingegaan op het proces van de Europese eenwording en de betekenis daarvan voor de nationale beleidsautonomie. Vervolgens komt het algemene arbeidsmarktbeleid en -instrumentarium aan de orde, namelijk beleid gericht op de arbeidskosten (par. 4.3), beleid ten aanzien van sociale zekerheid (par. 4.4) en beleid gericht op de werking van de arbeidsmarkt (par. 4.5). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de belangrijkste conclusies (par. 4.6).

4.2 EUROPEANISERING EN NATIONALE BELEIDSAUTONOMIE

Beleidscoördinatie

De voortgaande Europeanisering heeft ook betekenis voor de Nederlandse arbeidsmarkt en het overheidsinstrumentarium ter zake. Door de komst van de EMU hebben de deelnemende landen 'wisselkoers' en 'rente' uit handen gegeven als instrumenten waarmee ze hun nationale economieën kunnen beïnvloeden. Bovendien is het budgettaire beleid van EU-landen onderworpen aan de restricties van het communautaire Stabiliteitspact. Het arbeidsvoorwaardenbeleid behoort nog wel tot de nationale beleidsautonomie, maar ook hier is sprake van convergentie. De wet- en regelgeving ten aanzien van de arbeidsmarkt wordt gedeeltelijk al op Europees niveau bepaald. Verder wordt, sinds de banentop van Luxemburg (1997), het activerende arbeidsmarktbeleid mede vanuit de EU opgelegd. Ook op fiscaal gebied wordt Europese harmonisatie nagestreefd, waardoor de nationale beleidsruimte wordt ingeperkt.

Beleidsconcurrentie

Beleidsharmonisatie kan daarnaast worden afgedwongen door beleidsconcurrentie. Een belangrijke vraag is in hoeverre beleidsconcurrentie in Europa tot een verlaging zal leiden van de standaarden voor arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen. Deze vraag klemt des te meer, omdat uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de generositeit van de sociale voorzieningen positief gecorreleerd zijn met de mate van openheid van een land. Ontegenzeggelijk zal het Europa van de EMU minder open zijn dan elk van de afzonderlijke lidstaten. Krueger (2000) verwacht echter niet dat de sociale

standaard in Europa veel zal worden verlaagd. Voor zover deze standaard bijdraagt aan een betere werking van de arbeidsmarkt is daar geen reden toe. Bovendien zal het eerder zo zijn dat restricties op de productmarkten worden opgeheven dan dat de convergentie in het EMU-gebied tot minder bescherming van de arbeid zal leiden. Een blik op de Verenigde Staten leert dat er ook bij een gemeenschappelijke munt tussen staten grote verschillen kunnen blijven bestaan in de sociale-zekerheidsvoorzieningen en de regelgeving op de arbeidsmarkt. De verwachting is daarom gewettigd dat de lidstaten van de EMU hun standaarden van arbeidsbescherming naar eigen preferenties kunnen blijven invullen.

Concurrentie op lonen?

Komt het binnen een verenigd Europa dan tot een concurrentie op de lonen? Met de Europese monetaire eenwording zal voor de deelnemende landen een beleid dat gericht is op beïnvloeding van de loonvorming, aan gewicht winnen. Het gevaar van hoge loonstijgingen in een deelnemend land is evident. Het bijgaande verlies aan concurrentievermogen kan niet langer worden hersteld door een devaluatie, zoals in het verleden het geval was. Voor afzonderlijke EU-landen lijkt loonmatiging een aantrekkelijke beleidsstrategie te zijn om de werkgelegenheid in eigen land te vergroten.

Voor de Europese Unie als geheel geldt echter een ander verhaal. Het beleid van loonmatiging heeft het karakter van een 'beggar-thy-neighbour-policy': de concurrentiewinst (hogere export) van het ene EU-land komt (voornamelijk) uit het concurrentieverlies (exportverlies) van de overige EU-landen. In theorie bestaat het gevaar dat tussen landen een strategische interactie van concurrerende loonmatiging op gang komt, die voor alle landen uiteindelijk slechter uitpakt.

Op Europees niveau worden momenteel echter pogingen ondernomen om tot een onderlinge afstemming van de arbeidsvoorwaarden te komen; in feite een centralisatie in de vorming van arbeidsvoorwaarden. De voornaamste zorg van vakbonden is dat op Europees niveau 'loononderbieding' wordt voorkomen (Kersten en Schuyt 2000). Daarom is op het congres van het Europese Verbond van Vakverenigingen (EVV) in 1999 in Helsinki afgesproken dat het EVV het arbeidsvoorwaardenbeleid in Europa op sectoraal en regionaal niveau gaat coördineren. Voor het begrip loononderbieding geldt de 'onderhandelingsruimte' als oriëntatiepunt. Deze ruimte wordt jaarlijks bepaald aan de hand van de arbeidsproductiviteitsstijging in de marktsector, de productieprijsstijging in de marktsector en de consumptieprijsstijging in de marktsector. Indien voor alle landen en de bedrijfstakken daarbinnen de onderhandelingsruimte als leidraad voor de looneisen geldt, is er in beginsel geen sprake van loononderbieding. Dit betekent dat de looneisen in de verschillende landen en bedrijfstakken wel kunnen verschillen, al naar gelang de doorwerking van asymmetrische schokken op productiviteit, productieprijzen en consumptieprijzen. In het coördinatiemechanisme is een correctie voor asymmetrische aanbodschokken dus automatisch ingebouwd.

Arbeidsaanbodtoename door toenemende mobiliteit?

Vooralsnog blijken binnen Europa – anders dan binnen de Verenigde Staten – loonverschillen en vraag- en aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt niet tot een substantiële migratie te leiden, zo wijzen gegevens over migratiestromen uit. Ook van de toekomstige uitbreiding van de EU met een aantal Centraal- en Oost-Europese landen hoeft geen enorme migrantentoestroom verwacht te worden (European Integration Consortium 2000; Bauer en Zimmermann 1999).
In een specifieke studie voor Nederland wordt eveneens slechts een zeer bescheiden arbeidsaanbodeffect verwacht. Door de grote culturele verschillen zal er in Europa niet veel sprake zijn van een arbeidsmobiliteit tussen landen, die ontstaat in reactie op werkloosheidsverschillen en, in tweede instantie, in reactie op verschillen in relatieve lonen. In de meeste landen zal een dergelijke arbeidsmobiliteit zelfs niet optreden tussen regio's (zie Bertola 1999 voor het voorbeeld van Italië). Deze vorm van arbeidsmarktflexibiliteit is veel geringer dan in de Verenigde Staten (zie Krueger 2000), zodat binnen de EMU sprake zal zijn van langdurige regionale verschillen in de hoogte van beloningen en, bij looninflexibiliteit, in werkloosheid.
Dat het binnen Europa vermoedelijk niet tot een grote arbeidsmobiliteit zal komen, laat overigens onverlet dat Europa, en daarmee ook Nederland, vanwege het hoge welvaartsniveau werkzoekenden uit andere delen van de wereld zal blijven aantrekken. Dit positieve migratiesaldo kan een toenemend aandeel uitmaken van het arbeidsaanbod in de komende decennia. Het is echter mede afhankelijk van de restrictiviteit van het beleid in welke mate dit zal gebeuren.

Schokbestendigheid vergt loonflexibiliteit

Aangezien de arbeidsmigratie binnen Europa vermoedelijk beperkt zal blijven, zal arbeidsmarktflexibiliteit het voornaamste middel zijn om er binnen Europa voor te zorgen dat verschillen in economische prestaties niet tot grote verschillen in werkloosheid leiden. De benodigde flexibilisering van Europese arbeidsmarkten vergt echter institutionele hervormingen, die doorgaans op een natuurlijke weerstand stuiten (Calmfors 1997). De vraag die hier vooral moet worden beantwoord, is met welk beleid de bestendigheid van de Nederlandse economie voor externe schokken kan worden vergroot. Het gaat hierbij zowel om de loonflexibiliteit als om de flexibiliteit in de inzet van arbeid. Het bereiken van een grotere loon*flexibiliteit* lijkt voor de toekomst een belangrijkere beleidsopgave dan alle kaarten te zetten op voortgezette loon*matiging*. Wat betreft de flexibiliteit van de arbeidsmarkt lijkt Nederland een gunstige uitgangspositie in te nemen binnen Europa (zie OECD 1999a).

4.3 BELEID GERICHT OP ARBEIDSKOSTEN

4.3.1 LOONVORMING

Institutionele veranderingen

Als Nederland goed mee kan komen in de internationale concurrentie, is dit bevorderlijk voor de arbeidsmarkt. De internationale concurrentiepositie is

gebaat bij een beheerste arbeidskostenontwikkeling en de meest beproefde manier om die arbeidskosten te beheersen, is loonmatiging. Bij loonmatiging spelen de instituties op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. In het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen is de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) hier het belangrijkste institutionele arrangement. Een aanpalend arrangement, karakteristiek voor de Nederlandse institutionele structuur, is het algemeen verbindend verklaren (AVV) van de collectieve arbeidsovereenkomsten (op bedrijfstakniveau). Werkgevers die geen partij zijn bij de CAO's, worden met de AVV verplicht minimaal dezelfde lonen en arbeidsvoorwaarden te bieden als de werkgevers met wie de CAO is overeengekomen.

Het is nuttig dat de CAO en de AVV een institutionele structuur bieden, waarbinnen sociale partners langlopende afspraken kunnen maken over de beheersing van de arbeidskosten. Vanwege de verschillende externe effecten die door een verhoging of verlaging van de zoekintensiteit op de arbeidsmarkt worden opgeroepen, bestaat er namelijk een optimaal niveau van 'onderhandelingsmacht' tussen vakbonden en werkgevers (zie Hosios 1990, en Boone en Bovenberg 2000).
Dat met een CAO een langlopend contract over loonkostenbeheersing kan worden gesloten, betekent dat werkgevers en vakbonden niet in de verleiding kunnen komen hun onderhandelingsmacht uit te breiden. Een dergelijke uitbreiding zou betekenen dat het ex-post niveau van onderhandelingsmacht zal afwijken van het ex-ante optimale niveau. Dit zet de optimale verdeling van de opbrengsten van de samenwerkingsrelatie waartoe het zoekproces heeft geleid, onder druk.
Een 'contract', zoals het akkoord van Wassenaar, is een vorm van zelfbinding waarmee tijdsinconsistent gedrag wordt vermeden. Hiervoor is het wel nodig dat collectieve afspraken over de lonen algemeen verbindend verklaard worden.

Ten gevolge van de internationalisering van de economie, de professionalisering van de arbeidsmarkt en de individualisering van de samenleving is een decentralisatie in de vorming van de arbeidsvoorwaarden zichtbaar. Waar in bedrijfstakken multinationals ontstaan (door internationale fusies en acquisities), worden bedrijfstak-CAO's vervangen door minder knellende bedrijfs-CAO's, waardoor vakbonden zich meer en meer gaan opwerpen als belangenbehartigers van individuele werknemers en minder rekening houden met de algehele economische situatie. Professionalisering en individualisering vragen om meer differentiatie tussen werknemers. CAO's leggen niet meer alles vast, maar worden raambepalingen, die op ondernemingsniveau ruimte open laten voor maatwerk voor individuele werknemers. CAO's lijken in de komende jaren meer dan nu al het geval is te gaan veranderen in cafetaria-CAO's (CAO à la carte). Werknemers krijgen meer mogelijkheden om individuele wensen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (loon, arbeidsduur, werktijden, verlof, kinderopvang of pensioenopbouw) te verwezenlijken.

Voor de werkgelegenheid maakt het uit of de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden plaatsvinden op het niveau van de afzonderlijke bedrijven, op het niveau van de bedrijfstakken of centraal op landelijk niveau. Met een vergroting

van de individuele keuzevrijheid binnen collectieve arbeidsovereenkomsten vindt in feite een decentralisatie plaats, waarmee de arbeidsvoorwaardenvorming op de Nederlandse arbeidsmarkt een grotere gelijkenis gaat vertonen met bijvoorbeeld die op de Amerikaanse arbeidsmarkt. Voor de vakbonden zal het lastig zijn de solidariteit te handhaven tussen werknemers in verschillende bedrijven op verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. Het is goed denkbaar dat de loonstructuur dientengevolge schever wordt en de arbeidsonrust toeneemt. In zekere zin wordt het poldermodel dan ondergraven.

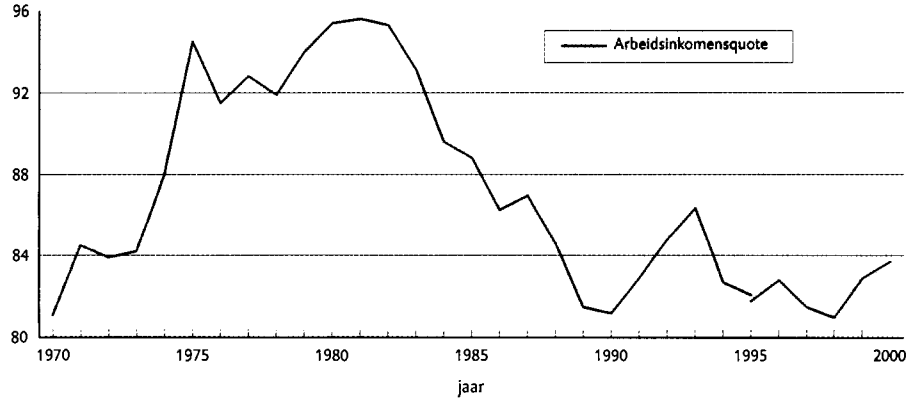
Voortgezette loonmatiging als participatie-instrument?

Kan het instrument van loonmatiging ook in de toekomst worden ingezet om bij te dragen aan een hogere participatie? Het lijkt erop dat loonmatiging in de toekomst een aanzienlijk minder belangrijke rol zal kunnen spelen dan in het verleden. Immers:

1. door de loonmatiging die sinds begin jaren tachtig al heeft plaatsgevonden, bevinden we ons niet langer in de situatie dat de lonen op een structureel te hoog niveau zijn; en
2. de in paragraaf 4.2 beschreven voortgaande Europeanisering slaat de nationale overheid ook instrumenten uit handen.

Wat het eerste argument betreft, bleek al in hoofdstuk 2.3 dat de invloed van de loonmatiging op de groei van de arbeidsparticipatie sinds 1982 inderdaad aanzienlijk is geweest, en groter dan de invloed van de andere aan het beleid toegeschreven determinanten. Dit relatief grote effect van loonmatiging heeft alles te maken met de arbeidsinkomensquote die begin jaren tachtig was opgelopen tot 95 procent, en die door de volgehouden matiging nu terug is op het 'normale' niveau van iets boven de 80 procent (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 De arbeidsinkomensquote in Nederland



Bron: CPB (1999). De trendbreuk in 1995 ontstaat door revisie Nationale Rekeningen.

Nu de arbeidsinkomensquote (AIQ) is teruggekeerd naar een structureel gezien evenwichtige waarde, is het de beleidsopgave voor de toekomst een beheerste loonontwikkeling na te streven om daarmee te voorkomen dat de AIQ oploopt.

Tegelijkertijd impliceert het dat met het instrument 'loonmatiging' de komende decade(n) niet nog eens eenzelfde positief participatie-effect kan worden geboekt. Dit wordt thans al zichtbaar. In een toenemend aantal sectoren van de arbeidsmarkt heeft zich inmiddels een krapte aangediend. De toenemende schaarste op de arbeidsmarkt zal zich uiten in een sterkere onderhandelingspositie voor werknemers, met name voor de meest productieve.

4.3.2 MINIMUMLOON

Ook het minimumloon is een beleidsinstrument dat van invloed is op de arbeidskosten. Het legt een bodem in het loongebouw doordat het werkgevers verbiedt werknemers in dienst te nemen tegen een lager loon dan het minimumloon. De effectiviteit van een aanpassing van het minimumloon hangt af van het niveau van het minimumloon in de uitgangssituatie. Bij een hoog minimumloon zullen relatief veel werknemers een productiviteit hebben die onder het niveau van dat loon ligt. Wanneer het minimumloon dan wordt verlaagd, zou de arbeidsparticipatie aanzienlijk kunnen toenemen. Is het minimumloon al relatief laag, dan zal van een verdere verlaging nauwelijks invloed uitgaan. Overigens, het effect van een verlaging van het minimumloon hangt natuurlijk ook samen met het niveau van de socialezekerheidsuitkeringen (zie par. 4.4).

Maar er zijn nog andere gevolgen die in een beschouwing van de effectiviteit van het minimumloon moeten worden meegenomen. Aanpassing van het minimumloon werkt ook door in de loonkosten van werknemers met een productiviteitsniveau dat ligt boven het minimumloon. Een verhoging van het minimumloon oefent een opwaartse druk uit op het gehele loongebouw. Hierbij is er sprake van een asymmetrie; een verlaging van het minimumloon doet het loongebouw immers niet direct weer inzakken. In Nederland, waar het minimumloon een tijdlang niet de algemene loonontwikkeling heeft gevolgd (wat op een relatieve verlaging van het minimumloon neerkomt), is zelfs een gat ontstaan tussen het minimumloon en de laagste loonschalen.

In dit verband moet ook gekeken worden naar de invloed van fricties op de arbeidsmarkt (zie ook Gautier en Van den Berg 2000). Het minimumloon vervult een sociale functie wanneer werkgevers door fricties monopsoniemacht hebben. Op een monopsonistische arbeidsmarkt leidt de introductie van een minimumloon ertoe dat de winsten worden herverdeeld van de werkgevers naar hun werknemers. Zolang het minimumloon onder het productiviteitsniveau ligt en het arbeidsaanbod elastisch is, heeft het minimumloon geen effect op de werkgelegenheid. Bij het lage niveau van het minimumloon in de Verenigde Staten is dit wellicht het geval (Card en Krueger 1995).
Voor Nederland laten de metingen van de invloed van veranderingen in het minimumloon nogal diverse uitkomsten zien. Hier ligt ten aanzien van de huidige hoogte van het minimumloon geen evidente beleidsaanbeveling voor het oprapen.

Ten slotte moet worden beseft dat een verandering van het minimumloon ook gevolgen heeft voor de productiestructuur van bedrijven in verschillende sectoren (Van den Berg 1998). Het gaat hier om werk dat ook in de huidige situatie al wordt uitgevoerd, en dus niet om werk dat nu niet bestaat omdat de bijbehorende werknemersproductiviteit te laag is. Stel dat in diverse sectoren het werk kan worden uitgevoerd met twee verschillende technologieën: een technologie met een hoge toegevoegde waarde en een technologie met een lage toegevoegde waarde. Een hoog minimumloon zorgt er dan voor dat alleen de efficiënte productietechnologie profijtelijk kan worden toegepast. Als het minimumloon omlaag gaat, zou dit ertoe kunnen leiden dat minder efficiënte technologieën in gebruik worden genomen. Onder deze omstandigheden werkt het minimumloon als een soort coördinatiemechanisme. Het zorgt ervoor dat slechte bedrijven failliet gaan en werknemers beschikbaar komen voor betere bedrijven die hogere lonen bieden. Tegelijkertijd stimuleert het de ontwikkeling van efficiënte productietechnieken. In deze argumentatie kan het dus zijn dat het sectoraal gezien gunstig is het minimumloon te verhogen.

Al met al lijkt er bij de weging van al deze argumenten weinig reden het instrument van het minimumloon in te zetten om de doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende decennia te bevorderen.

4.3.3 WIG

Een belangrijk gedeelte van de arbeidskosten bestaat uit de wig tussen brutoloonkosten en nettoloon. De omvang van de wig wordt met name bepaald door de hoogte van de collectieve lasten. Wanneer de collectieve uitgaven stijgen, bijvoorbeeld als gevolg van een groter beroep op de sociale zekerheid, moeten de inkomsten van de overheid toenemen. Meestal gebeurt dit door de wig te verhogen. Zo'n wigverhoging heeft een drukkend effect op de arbeidsvraag (hogere arbeidskosten voor werkgevers) en het arbeidsaanbod (lagere nettoverdiensten voor werknemers) en heeft hierdoor ook negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie. Deze verlaging van de arbeidsparticipatie roept op haar beurt weer een wigverhoging op, waardoor het bovendien het beroep op de sociale zekerheid vergroot. In de tweede ronde gaan de uitgaven van de sociale zekerheid dus verder omhoog, hetgeen weer een extra verhoging van de wig met zich mee brengt.
Zo wordt een negatieve spiraal tussen wig en arbeidsparticipatie in werking gezet.

Als echter op de collectieve uitgaven wordt bezuinigd, dan betekent dit dat de wig omlaag kan. In zo'n situatie kan worden geprofiteerd van de gunstige spiraalwerking tussen wig en arbeidsparticipatie (Den Butter en Vijlbrief 1992).
De bezuinigingen op de overheidsuitgaven en de beperking van de toegankelijkheid van de sociale zekerheid, die de overheid in de afgelopen periode heeft doorgevoerd, vormen dan ook een belangrijke oorzaak van de toegenomen arbeidsparticipatie. In deze zin vormt de wig, als resultante van het begrotingsbeleid van de overheid, een belangrijk instrument waarmee de arbeidsparticipatie kan worden beïnvloed.

De invloed van de wig op de arbeidsparticipatie hangt sterk samen met de vormgeving van het fiscale stelsel. Zo is de omvang van de wig niet voor iedere werknemer even groot; deze hangt samen met het loon- en inkomensniveau. Vanwege de progressieve belastingtarieven stijgt de wig naarmate het inkomensniveau toeneemt. Nu is niet alleen de omvang van de gemiddelde wig van invloed op de arbeidsparticipatie, maar ook de omvang van de marginale wig (de mate waarin de wig toeneemt naarmate het inkomen hoger wordt) is hierbij van belang. De discussies over de effectiviteit van belastingherzieningen gaan voor een belangrijk deel over de omvang en relevantie van deze mechanismen. Zo is het mogelijk om werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt aantrekkelijker te maken door de loonbelasting van de laagstbetaalden te verminderen ten koste van een hogere belasting voor de hoogbetaalden. Een alternatieve variant is om laagproductieve arbeid voor de werkgevers aantrekkelijker te maken door de werkgeverslasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verminderen. Dit idee wordt sinds enige tijd geconcretiseerd in de zogeheten SPAK-regeling.

Hierbij zij erop gewezen dat de marginale wig weer niet te hoog mag oplopen. Dit zou een inkomensval opleveren, waarbij aan individuele werknemers de prikkel wordt ontnomen om werk met een hogere productiviteit na te streven. Immers, bij een hoge marginale wig zullen werknemers weinig geneigd zijn naar een nieuwe, goed passende baan te zoeken. De netto-opbrengst van zo'n verbetering van baan weegt dan niet op tegen de zoekkosten.

Uit het voorgaande kunnen twee overwegingen worden gedestilleerd. In de eerste plaats is het duidelijk dat het bezuinigingsbeleid van de overheid, en hiermee de reductie van de omvang van de wig, flink heeft bijgedragen aan de toegenomen arbeidsparticipatie in de afgelopen twee decennia. De omvang van het effect op de arbeidsparticipatie valt echter niet nauwkeurig vast te stellen. Deze is bovendien afhankelijk van de beleidsmechanismen die in de fiscale sfeer in werking zijn gezet; de inzet van de instrumenten en de institutionele vormgeving zijn moeilijk los te koppelen.

De tweede overweging is dat in de beschouwingen over de huidige herziening van het belastingstelsel de effectiviteit van het fiscale stelsel in relatie met de wig en de arbeidsparticipatie al uitgebreid is besproken. Mede om deze reden zijn de aanbevelingen van dit rapport er op dit punt vooral op gericht knelpunten weg te nemen die zich voordoen bij de participatie van een aantal groepen. In hoofdzaak gaat het er hier om de participatie van vrouwen, ouderen en laaggeschoolden te stimuleren. Daarbij dient tevens te worden opgemerkt dat de bepleitte wijzigingen in het fiscale stelsel beogen dit stelsel een meer neutraal karakter te geven, waardoor de keuzevrijheid van de desbetreffende groepen wordt vergroot.
Zo dient het fiscale stelsel niet te sturen in de richting van een bepaalde vorm van meerverdienerschap (vgl. ook Emancipatie-Effectrapportage Belastingstelsel 21e eeuw door de TECENA; Dierx e.a. 1999). Bij uittredingsregelingen voor ouderen dient bovendien geen impliciete of expliciete voorkeur te zijn ingebakken, die uittreding van deze ouderen bij een bepaalde leeftijd stimuleert.

Als uittreding geschiedt 'op eigen kosten' (individueel opgebouwd pensioen), en overigens niet gepaard gaat met negatieve externe effecten voor de samenleving, dan dienen overheidsregelingen zo veel mogelijk neutraal te zijn, dat wil zeggen: individuen vrij te laten in de keuzes die ze maken.

4.3.4 ARBEIDSKOSTENSUBSIDIES

Om de participatie te bevorderen, kan de overheid de arbeidskosten ook verlagen door een deel van die kosten voor eigen rekening te nemen. De belangrijkste argumentatie achter deze loonkostensubsidie is dat het gemakkelijker is collectieve middelen in te zetten om iemand aan het werk te krijgen of te houden, dan deze middelen uit te geven aan werkloosheidsuitkeringen. Zo lijken loonkostensubsidies op het eerste gezicht een effectief instrument om de arbeidsparticipatie te bevorderen, te meer daar dit instrument selectief kan worden ingezet om de participatie van specifieke groepen te verhogen.

Bij nader inzien is dit minder duidelijk. Er zijn ook bezwaren. Ten eerste kunnen loonkostensubsidies ertoe leiden dat de laagproductieve arbeidskrachten die dankzij een subsidie inzetbaar zijn geworden, iets hoger productieve arbeidskrachten, waarvoor geen loonkostensubsidie wordt verkregen, van de arbeidsmarkt verdringen. Ten tweede leiden loonkostensubsidies onvermijdelijk tot 'deadweight losses'. Subsidies zijn nooit zodanig te individualiseren dat ze uitsluitend terechtkomen bij degenen voor wie ze ook werkelijk bedoeld zijn. Altijd zijn er anderen, die ook zonder subsidie een baan zouden hebben kunnen vinden en die onbedoeld meeprofiteren. Een derde bezwaar is dat een loonkostensubsidie een rem kan vormen op de arbeidsproductiviteit. Weliswaar wordt het goedkoop om laagproductieve werknemers in dienst te nemen, hetgeen weer bevorderlijk is voor de baancreatie en daarmee voor de arbeidsparticipatie. Maar de loonkostensubsidie geeft ook er aanleiding toe minder snel een baan te vernietigen die onproductief is geworden. Een vierde bezwaar van de loonkostensubsidie is dat er een opwaartse druk op de lonen van kan uitgaan, wat op macroniveau weer tot een afname van de arbeidsvraag kan leiden.

Al met al kent de loonkostensubsidie als instrument ter bevordering van de arbeidsparticipatie zowel positieve als negatieve kanten. Inzet van dit instrument valt met name te overwegen vanuit de activeringsgedachte uit de sociale zekerheid (zie de volgende paragraaf).

4.4 BELEID TEN AANZIEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

4.4.1 DE RATIO VAN SOCIALE ZEKERHEID

De ratio van werknemersverzekeringen is er primair in gelegen dat werknemers zich verzekerd willen zien van inkomsten, wanneer zij door ontslag of arbeidsongeschiktheid hun baan verliezen. Werknemers zijn in principe *risicomijdend*. Risiconeutrale werknemers zouden zich immers niet verzekeren, maar een

risicopremie in hun loon eisen en zich vervolgens via besparingen indekken tegen baanverlies en arbeidsongeschiktheid. In zo'n geval brengt baanverlies of arbeidsongeschiktheid negatieve inkomensgevolgen met zich mee voor degenen die pech en te weinig besparingen hebben. Om deze reden bemoeit de overheid zich met de werknemersverzekeringen en, meer in algemene zin, met de sociale zekerheid.

Bezien vanuit het oogpunt van participatie brengt het stelsel van sociale zekerheid ook andere baten met zich mee. In de eerste plaats vervult het ook een 'smeeroliefunctie' of irrigatiefunctie': uitkeringen kunnen bijdragen aan de efficiëntie van de arbeidsmarkt, doordat ze arbeidskrachten de mogelijkheid verschaffen enige tijd uit te trekken voor het vinden van een geschikte baan. Op een arbeidsmarkt waar werknemers continu werkloos (dreigen te) raken door baanvernietiging en waar anderszins, door baancreatie, nieuwe vacatures ontstaan, zullen werknemers mede dankzij de sociale zekerheid niet krampachtig aan hun oude baan hoeven vast te houden wanneer deze onproductief is geworden. Processen van baanvernietiging en baancreatie worden op deze manier gefaciliteerd. In het geval van een relatief goede sociale zekerheid hebben werklozen langer de tijd om een bij hun bekwaamheden passende baan te vinden. Een relatief goede sociale zekerheid maakt werkgevers en werknemers kieskeuriger bij het tot stand brengen van een arbeidsrelatie. Bij een beperktere sociale zekerheid komen in het geval van fricties minder productieve arbeidsrelaties tot stand.

Tijdelijke werkloosheid is onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk in een proces waarin de economie voortdurend onderhevig is aan structurele veranderingen als gevolg van technologische ontwikkelingen en veranderingen in de behoefte van consumenten (zie bijv. Barr 1992). Worden deze ontwikkelingen turbulenter, dan wint dit argument aan kracht. Al met al is het zo dat een goede en vooral activerende sociale zekerheid een deel van de zoekkosten collectiviseert en daarbij dus tegen gaat dat men uit zoekkostenoverwegingen te weinig zoekt naar de meest passende baan. Een dergelijke onderinvestering leidt tot slechtere koppelingen tussen banen en personen (zie Mortensen en Pissarides 1999, en Marimon en Zilibotti 1999).

Er is nog een andere reden waarom een slechte sociale zekerheid zou kunnen leiden tot negatieve allocatie-effecten (Gautier en Van den Berg 2000). Het gaat hierbij om de relatie tussen de hoogte van de uitkeringen en de allocatie van werknemers over banen. Een lager uitkeringsniveau kan tot gevolg hebben dat risicoaverse werknemers minder snel een baan accepteren in risicovolle sectoren. In dat geval zou de mobiliteit afnemen van veilige naar risicovolle sectoren, terwijl deze vanuit welvaartsoogpunt en uiteindelijk ook uit het oogpunt van bevordering van de arbeidsparticipatie gewenst is. Deze argumentatie wijst erop dat een verlaging van het reserveringsloon weliswaar bevorderlijk is voor de arbeidsparticipatie, maar dat een al te laag niveau van met name de werkloosheidsuitkering kan leiden tot een slechte allocatie van werkenden over banen en daarmee evenzeer tot een suboptimale arbeidsmarktsituatie.

4.4.2 KOPPELING VAN LONEN EN UITKERINGEN

Bij de werking van het instrumentarium dat de overheid tot haar beschikking heeft om de kosten van de sociale zekerheid te beheersen, speelt het reserveringsloon een belangrijke rol. Het reserveringsloon hangt samen met de *replacement rate* en hiermee met de uitkeringshoogte. Hoe hoger de uitkeringen, des te hoger het reserveringsloon. Wanneer het reserveringsloon achter blijft bij de algemene loonontwikkeling, neemt het beroep op de sociale zekerheid en de kosten daarvan af. Dit bevordert de arbeidsparticipatie.

De overheid beschikt over een aantal instrumenten om het reserveringsloon te verlagen en daarmee de arbeidsparticipatie te doen toenemen. In dit verband is het in de Nederlandse beleidspraktijk met name van belang geweest dat de uitkeringen aan de lonen zijn gekoppeld. Deze koppeling gold in het verleden als een belangrijke pijler van een inkomensbeleid dat sterk gericht was op het beperken van inkomensverschillen. Hierdoor is indertijd het reserveringsloon sterk toegenomen. Vanwege de budgettaire problemen en de sterk gestegen kosten van de sociale zekerheid is de koppeling in het midden van de jaren tachtig een tijd lang buiten werking gesteld.

Met inachtneming van de conclusie ten aanzien van de wenselijke hoogte van de werkloosheidsuitkering (par. 4.3.1), kan worden opgemerkt dat maatregelen om het reserveringsloon te verlagen er in het algemeen toe bijdragen dat de arbeidsparticipatie wordt bevorderd. Vanuit dit perspectief zijn dergelijke maatregelen ook voor de toekomst te overwegen als het erom gaat een doorgroei van de arbeidsparticipatie te faciliteren. Wel komt hierbij de vraag aan de orde in hoeverre dit type maatregelen aanleiding geeft tot verdringing (vgl. Jongen et al. 2000).

4.4.3 VOUCHERS EN SANCTIES

Een andere gedachte die bij tijd en wijle opkomt, is het idee dat uitkeringen efficiënter kunnen worden ingezet in de vorm van subsidies. Een subsidieplan dat in de internationale literatuur aandacht heeft gekregen, is het 'voucherplan' van Snower (1994). Het voucherplan is erop gericht langdurig werklozen weer terug op de arbeidsmarkt te brengen, door de uitkering van een langdurig werkloze om te zetten in een loonsubsidie, die maximaal oploopt tot honderd procent van de uitkering. Volgens Snower zijn de werkgelegenheidseffecten van zijn voucherplan aanzienlijk. De werkloosheid zou, zonder extra budgettaire inzet, met maar liefst een derde kunnen worden verminderd.

Bij nadere beschouwing is er twijfel of een dergelijk idee inderdaad wel zo positief uitpakt. In de eerste plaats kunnen loonkostensubsidies met zich meebrengen dat de laagproductieve arbeidskrachten, die nu dankzij een subsidie inzetbaar zijn geworden, de wat minder laagproductieve arbeidskrachten, die geen subsidie met zich meebrengen, van de arbeidsmarkt verdringen. Daarnaast brengt, zoals gezegd, een loonkostensubsidie altijd een 'deadweight loss' met zich mee.

Subsidies komen ook terecht bij arbeidskrachten die zonder subsidie een baan zouden kunnen vinden. Verder maakt de arbeidsmarktdynamiek duidelijk dat een loonkostensubsidie gevolgen heeft voor de arbeidsproductiviteit. Weliswaar wordt het door de loonkostensubsidie goedkoop om laagproductieve werknemers in dienst te nemen, wat bevorderlijk is voor de baancreatie en voor de arbeidsparticipatie, maar banen worden ook minder snel vernietigd wanneer ze onproductief worden, en dit remt de arbeidsproductiviteit. Jongen en Graafland (1998) – die het plan van Snower vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek hebben bekeken – tonen aan dat Snower, ten gevolge van weinig realistische aannames, de effectiviteit van zijn plan sterk overschat. De vouchers hebben inderdaad een gunstig effect op de langdurige werkloosheid, maar pakken voor de kortdurende werkloosheid negatief uit en brengen wel degelijk kosten met zich mee.

Sancties

In de sociale zekerheid speelt een sterk 'moral-hazard'probleem: uitkeringsgerechtigden kunnen op het moment dat zij een uitkering ontvangen, in de verleiding komen minder hard naar een baan te zoeken. Naar gelang de zoekintensiteit beter te meten is, kan hiertegen worden opgetreden met sancties. Van den Berg en Van der Klaauw (1999) tonen aan dat werklozen een strengere controle door de uitvoerende instanties vaak compenseren door de eigen inspanning in andere richtingen te verlichten. Een strenge controle op het gebruik van 'formele' zoekkanalen (vacatures waarmee geadverteerd wordt, of die in de kaartenbak van het arbeidsbureau staan), heeft tot gevolg dat werklozen meer langs zo'n formeel kanaal gaan zoeken en minder langs het informele kanaal (rondvragen via vrienden en familie, open informele sollicitaties). Toch laten andere studies ook meer positieve resultaten zien (Abbring et al. 1996). In ieder geval lijkt het plausibel dat sancties ten tijde van arbeidsmarktkrapte effectiever zijn dan wanneer er nauwelijks banen beschikbaar zijn.

4.4.4 OVERWEGINGEN TEN AANZIEN VAN HET SOCIALEZEKERHEIDSBELEID

Er zijn enkele overwegingen die de inrichting van de sociale zekerheid bepalen. Een eerste keuze betreft de mate waarin de voorzieningen van de sociale zekerheid een specifiek dan wel een generiek karakter hebben. Beide opties kennen voor- en nadelen; de afweging tussen beide opties vertoont verwantschap met de bekende afruil tussen efficiëntie en gelijkheid. Specifieke maatregelen hebben het voordeel dat ze zijn toegespitst op de noden van een bepaalde doelgroep, maar het nadeel dat ze ongewenst gedrag (waaronder *moral hazard*) oproepen bij degenen die tot die doelgroep wensen te behoren. Bij generieke maatregelen is de kring die in aanmerking komt, sowieso breder (bijv. alle burgers of alle belastingplichtigen), zodat de ruimte voor *moral hazard* hier kleiner is. Hier staat echter als nadeel tegenover dat deze maatregelen een groot 'deadweight loss' met zich meebrengen, met andere woorden dat velen binnen de regeling vallen, die deze regeling eigenlijk niet nodig hebben.

Wanneer de criteria voor toetreding tot de sociale voorzieningen zijn vastgesteld, dient vervolgens een selectie plaats te vinden van degenen die zich voor de voorziening aanmelden. Dit is de poortwachterfunctie. Een strenge toepassing van de selectieregels houdt in dat de kans klein is dat mensen voor wie de voorziening eigenlijk niet bedoeld was, de voorziening toegewezen krijgen (een 'fout van de tweede soort'). Tegelijkertijd is dan de kans op een 'fout van de eerste soort' – namelijk dat mensen die recht hebben op de voorziening, er niet tot toegelaten worden – relatief groot (vgl. Hazeu 1980: 20). Bij een genereus toelatingsbeleid doet zich de omgekeerde situatie voor en zullen de kosten van de voorzieningen hoog worden. Een flink aantal mensen die niet tot de doelgroep behoren, gaat dan immers van de voorzieningen gebruikmaken. Om de combinatie van beide fouten zo klein mogelijk te maken dienen de toelatingscriteria zodanig te worden getoetst dat het onderscheidend vermogen van de toetsing zo groot mogelijk is. Een recent voorstel in deze richting is bijvoorbeeld de mogelijkheid van een dubbele keuring in de WAO (zie Koning 2000). Tegelijkertijd brengt een zeer uitgebreide toetsing ook hoge transactiekosten met zich mee.

Met het ontwerp van de criteria en met de vaststelling of potentiële uitkeringsgerechtigden aan de criteria voldoen, is de inrichting van de sociale zekerheid nog niet gegeven. De regelingen voor de sociale zekerheid zullen ook een activerend karakter moeten hebben om te stimuleren dat mensen weer snel terugkeren in reguliere arbeid. Wanneer dit op maatschappelijke of politieke weerstanden zou stuiten, betekent dit onvermijdelijk dat individuen meer endogeen geprikkeld moeten worden om hun aanspraken te matigen, via een individualisering van nu collectief gedekte risico's (via spaarregelingen of vouchersystemen; vgl. bijv. Orszag en Snower 1997, en Feldstein en Altman 1998). De prijs die voor een dergelijke individualisering betaald moet worden, is een afkalving van de sociale zekerheid. De solidariteit wordt immers verbroken tussen degenen die geen beroep hoeven te doen op sociale zekerheid en degenen die dat wel moeten doen.

4.5 BELEID GERICHT OP DE WERKING VAN DE ARBEIDSMARKT

4.5.1 ONTSLAG EN AANNAME

Niet alle kosten voor het inschakelen van de productiefactor arbeid zijn direct gerelateerd aan de loonkosten. Arbeid brengt in de productie ook indirecte kosten met zich mee, zoals wervings-, trainings- en ontslagkosten, en meer in het algemeen de specifieke kosten die verbonden zijn aan het koppelen van een werknemer aan een bepaalde baan en die verloren gaan wanneer de koppeling aan de baan vervalt. Het spreekt voor zich dat deze brutoarbeidskosten gerelateerd zijn aan de stromen van werknemers en dus verband houden met de dynamiek op de arbeidsmarkt (zie bijv. Hassink 1996). Wanneer bedrijven uit economische noodzaak hun werkgelegenheid wensen in te krimpen dan wel uit te breiden, spelen deze kosten een belangrijke rol. Maar omgekeerd is dit deel van de arbeidskosten ook van invloed op de arbeidsmarktdynamiek en via die weg op de arbeidsparticipatie.

Tot op heden is nog weinig bekend van de effecten die ontslagbescherming op de werkgelegenheid heeft. Het weinige empirisch onderzoek bevat een groot aantal haken en ogen. De bekendste studie is Topel (1983), die vindt dat premiedifferentiatie (bedrijven die veel werknemers ontslaan, betalen hogere premies) tot een lagere uitstroom leidt. Dit zegt op zichzelf niets over de wenselijkheid van premiedifferentiatie, omdat ook de instroom zal afnemen. Lazear (1990) vindt dat in landen waarin bedrijven zelf de werkloosheidspremies voor ontslagen werknemers moeten betalen, de werkloosheid hoger is dan in landen zonder een dergelijk systeem. Bentolila en Bertola (1990) komen echter tot de tegenovergestelde conclusie. Ljungqvist (1997) betoogt dat de effecten van ontslagbescherming sterk afhangen van de mate waarin deze kosten kunnen worden afgewenteld tijdens het loononderhandelingsproces. Als de introductie van ontslagkosten tot een betere onderhandelingspositie van de werknemers leidt en daardoor tot hogere lonen, zullen de werkgelegenheidseffecten sterk negatief zijn.

Niet alleen empirisch, maar ook theoretisch is het nettowerkgelegenheidseffect van ontslagbescherming onduidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat ontslagbescherming ertoe leidt dat:

1 bedrijven minder snel werknemers zullen ontslaan;
2 bedrijven minder snel een vacature openen, als ze zich realiseren dat het duurder wordt om een werknemer later weer te ontslaan;
3 premiedifferentiatie kan bijdragen aan het ontmoedigen van tijdelijk ontslag (dit komt veel voor in de Verenigde Staten, maar nauwelijks in Nederland, waar dit wordt opgelost met uitzendarbeid);
4 zowel de werkloosheidsinstroom als de -uitstroom afnemen, waardoor de last van werkloosheid bij een kleinere groep mensen wordt gelegd; met andere woorden, bij een gegeven omvang neemt de verwachte werkloosheidsduur toe;
5 sectoren of bedrijven waarin traditioneel veel verloop is, zoals bijvoorbeeld de fast-foodindustrie, onevenredig zwaar getroffen zullen worden.

Al met al is het niet vanzelfsprekend dat hogere ontslagkosten leiden tot meer werkgelegenheid. Als het gaat om participatiebevordering, lijkt voor verhoging (of vermindering) van de ontslagkosten dan ook geen grote rol te zijn weggelegd.

4.5.2 ARBEIDSBEMIDDELING EN OPLEIDING

Nu het zich laat aanzien dat bezuiniging op de loonkosten in de toekomst een minder prominente plaats in het participatiebeleid zal innemen dan het in het verleden deed, ligt het voor de hand dat de aandacht in het beleid zal verschuiven in de richting van de overige arbeidskosten. Het gaat hierbij naast ontslagkosten om de aanname-, zoek- en opleidingskosten. Meer in het algemeen zal de aandacht van het beleid zich dan richten op het conglomeraat van specifieke kosten die de samenwerkingsrelaties op de arbeidsmarkt met zich meebrengen (zie hfst. 3). Deze specifieke kosten zijn noodzakelijk voor het aangaan en onderhouden van samenwerkingsrelaties, zoals de koppeling van banen aan werknemers. Omdat de investeringen in deze kosten verloren gaan, wanneer de samenwerkingsrelatie

wordt verbroken, is het dus zaak deze kosten niet te hoog op te laten lopen. Dit zou zowel de dynamiek op de arbeidsmarkt als de investering in deze samenwerkingsrelaties, en daarmee de participatie, belemmeren. Het is echter niet mogelijk om deze kosten tot nul terug te brengen; vaak is het zelfs niet wenselijk ze zo laag mogelijk te willen houden.

Wanneer wordt besloten een samenwerkingsrelatie aan te gaan, bijvoorbeeld wanneer een werknemer een baanaanbod accepteert, moet de indruk bestaan dat deze relatie enigermate duurzaam zal zijn. Het is moeilijk precies aan te geven hoe de overheid er met haar beleidsinstrumentarium toe kan bijdragen dat de samenwerkingsrelaties een voldoende duurzaam karakter hebben en tegelijkertijd niet tot sclerose en inactiviteit op de arbeidsmarkt leiden. Op de tegengestelde mechanismen die ontslagkosten in dit verband oproepen, is in de vorige paragraaf al gewezen. De zoekkosten betreffen een andere kostencategorie die in dit opzicht in beeld komt. Hier zijn evenzeer twee tegengestelde tendensen waar te nemen. Enerzijds heeft de informatie- en communicatietechnologie tot gevolg dat informatie over de kwalificaties van banen en van (nieuw) werkzoekenden uitvoeriger en sneller beschikbaar kan komen. Anderzijds is het nog niet vanzelfsprekend dat de mogelijkheden die internet in dit opzicht biedt, de andere zoekkanalen en de functies van intermediair en screening van bemiddelaars en personeelsdiensten voor een belangrijk deel zullen kunnen vervangen. Er is immers ook sprake van een steeds verdergaande individualisering en professionalisering, waardoor banen en de daarvoor benodigde kwalificaties van de werknemer een specifieker karakter krijgen. De koppeling tussen banen en personen wordt zo steeds meer maatwerk, waardoor de zoekkosten, evenals andere specifieke kosten, zoals opleidingskosten, hoger worden .

Arbeidsbemiddeling

Werkgevers hebben doorgaans onvoldoende informatie over de beschikbare potentiële werknemers, doordat deze heterogeen zijn in hun capaciteiten. Hierdoor maken zij bij het aantrekken van werknemers kosten voor werving en (bij)scholing. Deze specifieke investeringen in werving en (bij)scholing verliest een werkgever met het vertrek van een werknemer (vgl. de discussie over het 'hold-up'probleem en de specificiteit van samenwerkingsrelaties in het vorige hoofdstuk). Ook een werknemer maakt dergelijke kosten. Hij steekt tijd en geld in het vinden van de geschikte werkgever en het volgen van de gewenste scholing. Dat werknemers en werkgevers 'onvolledig geïnformeerd zijn', is een van de oorzaken van de fricties op de arbeidsmarkt (zie Gautier en Van den Berg 2000).

Een goede arbeidsbemiddeling kan het tweezijdige informatieprobleem gedeeltelijk verhelpen. Baanzoekers zullen sneller een goed passende baan vinden, terwijl voor de werkgevers de zoekkosten verminderen, zodat zij meer vacatures zullen openen. Het spreekt voor zich dat de kosten aan arbeidsbemiddeling direct voortkomen uit de personeelswisselingen (arbeidsmarktstromen) en derhalve verband houden met de arbeidsmarktdynamiek (zie bijv. Hassink 1996).

De koppeling van een werknemer aan een geschikte werkgever vindt overigens niet alleen formeel via uitzendbureaus en arbeidsvoorziening plaats, maar ook informeel via vrienden en kennissen.

Tijdelijke contracten bieden de werkgever de mogelijkheid tot 'screening'. De meeste werknemers beginnen op een tijdelijke basis om pas bij gebleken geschiktheid een contract voor onbepaalde tijd te krijgen. Des te sneller werknemers in vaste dienst moeten worden genomen, des te minder mogelijkheden tot screening over blijven.

4.6 CONCLUSIE

Uit dit hoofdstuk over de toekomstige beleidsmogelijkheden ten aanzien van de arbeidsmarkt en de participatiebevordering kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1 Door de Europeanisering verliezen overheden in EU-verband aan beleidsmogelijkheden om nationaal de arbeidsvraag te stimuleren; dit laat onverlet de nationale autonomie om het arbeidsaanbod en de arbeidsparticipatie te beïnvloeden. Het bevorderen van loonflexibiliteit en een flexibele arbeidsmarkt kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Daarbij geldt wel dat verdere participatiegroei hoe dan ook – nog meer dan in het verleden al – in belangrijke mate bepaald wordt door economische en sociaal-culturele trends.

2 Het loonmatigingsbeleid kon afgelopen twee decennia zo effectief zijn voor de arbeidsmarktparticipatiebevordering, omdat de arbeidsinkomensquote begin jaren tachtig zo hoog was opgelopen. Door de loonmatiging is de arbeidsinkomensquote thans teruggebracht naar een normaal en structureel houdbaar niveau. Een beheerste loonontwikkeling blijft gewenst, maar tegelijkertijd impliceert de huidige, meer evenwichtige situatie dat in de toekomst niet nogmaals dezelfde effecten van loonmatiging verwacht kunnen worden.

3 Ook ten aanzien van de andere beleidsinstrumenten gericht op arbeidskosten – minimumloon, wigverkleining, arbeidskostensubsidies – geldt evenzeer dat al veel effecten zijn binnengehaald. Niettemin lijkt een verdere wigverkleining mogelijk en wenselijk.

4 Ten aanzien van de sociale zekerheid kunnen twee algemene conclusies worden getrokken. In de eerste plaats is het nu en in de toekomst nodig de poortwachterfunctie strenger te vervullen om te voorkomen dat er een te ruim gebruik van de regelingen wordt gemaakt. Dit betekent dat bij de instroom in regelingen selectieregels streng worden toegepast. In de tweede plaats is het van belang dat er voldoende prikkels zijn die mensen die niettemin in de sociale zekerheid terechtgekomen zijn, te stimuleren om weer snel terug te keren in reguliere arbeid. Wanneer deze twee eisen aan het stelsel op maatschappelijke of politieke weerstanden zouden stuiten, betekent dit onvermijdelijk dat individuen meer endogeen geprikkeld moeten worden via een individualisering van nu nog collectief gedekte risico's. De prijs die daarvoor betaald moet worden, is een afkalving van de sociale zekerheid. De solidariteit wordt

dan immers verbroken tussen degenen die geen beroep hoeven te doen op sociale zekerheid en degenen die dat wel moeten doen.

5 Ten slotte is in dit hoofdstuk het beleid bezien dat gericht is op de werking van de arbeidsmarkt. Het laat zich voorspellen dat in een kennisintensievere economie de gevraagde specificaties nauwer luisteren. De koppeling tussen banen en personen is steeds minder confectie en steeds meer maatwerk. Het is vooral een taak voor werkgevers en werknemers om deze koppelingsprocessen zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daar ligt immers het primaire belang bij geslaagde koppelingen. De overheid kan waar mogelijk faciliteren. Aangezien de traditionele arbeidsvoorziening door de overheid (arbeidsbureaus) vooral gericht is op confectie, is het dan ook meest waarschijnlijk dat dit overheidsinstrument verder aan relatief belang zal verliezen.

5 VOORTGEZETTE PARTICIPATIEGROEI OP DE LANGE TERMIJN; EEN SCENARIOVERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN EN OPGAVEN

5.1 INLEIDING

De achterliggende vijftien jaar worden gekenmerkt door een opvallend sterke groei van de arbeidsmarktdeelname, met gemiddeld zo'n 100.000 banen per jaar. Paragraaf 5.2 biedt een korte terugblik op deze periode en belicht de oorzaken van deze sterke participatiegroei. In dit retrospectief komt een aantal factoren aan de orde die in de komende periode niet meer of niet in dezelfde mate werkzaam zullen zijn. De vraag is vervolgens wat bij een gunstig scenario dan wel maximaal haalbaar lijkt. Met een 'gunstig scenario' wordt hier bedoeld een scenario dat is gebaseerd op optimistische veronderstellingen over de exogene omgevingsfactoren, en een beleidsinzet die is gericht op voortgezette participatiegroei, *zonder* dat een dergelijk scenario overdreven optimistisch of zelfs absurd wordt.

Wat is gegeven dit uitgangspunt een realistische referentiewaarde voor een doorgroei van de participatie in de komende tien à twintig jaar? Deze vraag wordt behandeld in paragraaf 5.3 aan de hand van de langetermijnverkenningen van het CBS/CPB. Hierbij wordt tevens uiteengezet hoe deze extrapolaties tot stand zijn gekomen. In paragraaf 5.4 wordt vervolgens in beeld gebracht hoe de groei van het arbeidsaanbod in een 'doorgroeiscenario' tot stand komt als resultante van demografische effecten (omvang, leeftijds- en etnische samenstelling bevolking), opleidingseffecten (stijgend opleidingsniveau) en de trend van een stijgende participatiegraad. Vervolgens worden (in par. 5.5) de consequenties in beeld gebracht die een doorgroei van de participatie heeft voor de voornaamste groepen die nu nog minder dan evenredig participeren: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden. Ten slotte worden in paragraaf 5.6 de bevindingen van het hier gepresenteerde referentiescenario kort samengevat.
Dit hoofdstuk vormt zo de opmaat voor de hierna volgende hoofdstukken waarin mogelijke maatschappelijke consequenties – wat betreft scholing/schoolbaarheid/arbeidsvaardigheden, zorg, gezondheid, en verkeerscongestie/mobiliteit – tegen het licht gehouden worden

5.2 PARTICIPATIEGROEI IN RETROSPECTIEF

Oorzaken achterliggende participatiegroei

Dat de toe- of afname in de arbeidsmarktdeelname van jaar tot jaar nogal onregelmatig is, spreekt vanzelf. Met name de economische conjunctuur is hier debet aan. Maar ook over de lange termijn genomen, blijkt deelname aan de arbeidsmarkt zich niet erg regelmatig te ontwikkelen. Als we het fenomeen arbeidsmarktparticipatie structureel bekijken, zijn er afwisselende trends waar te nemen. Deze trendmatige ontwikkeling van de arbeidsmarktparticipatie wordt beïnvloed door:

1 demografische veranderingen;
2 veranderingen in de economische structuur (technologische ontwikkeling, stijgende opleidingsniveaus, internationaal-economische ontwikkelingen);
3 veranderingen in maatschappelijke opvattingen over het belang van arbeidsdeelname (zie hfdst. 1).

Deze onregelmatige structurele ontwikkeling heeft als implicatie dat een trend die zich gedurende bijvoorbeeld tien of vijftien jaar voordoet, toch niet zonder meer kan worden geëxtrapoleerd naar de volgende decade(n).
Langetermijnprognoses zijn daarmee per definitie omgeven met een flinke onzekerheid. Daarbij is (1) goed voorspelbaar (zeker naarmate de voorspelperiode korter is), zijn er van de consequenties van (2) redelijke veronderstellingen te maken – variërend van gunstig tot behoedzaam –, en laat (3) zich niet echt prognosticeren.

...verliezen aan werkingskracht voor de toekomst

In de periode 1983-1999 zijn er in Nederland gemiddeld 100.000 banen per jaar bijgekomen; in de deelperiode 1995-1999 bedroeg het saldo van de banengroei gemiddeld zelfs 180.000 per jaar. Dit is historisch gezien uitzonderlijk hoog.
Zo bleef in de periode 1973-1983 het aantal banen vrijwel stabiel en daalde het arbeidsvolume in de periode 1980-1983 zelfs met in totaal 300.000 arbeidsjaren (CPB 1994: 162). Dat het uitzonderlijk hoge tempo van banengroei sinds 1983 zonder meer zou kunnen worden doorgetrokken, ligt niet erg voor de hand.
Er zijn ten minste vier factoren in het geding die de banengroei van afgelopen periode verklaren, en die tevens doen vermoeden dat voor de komende tien à twintig jaar *niet* van een voortgezette gunstige ontwikkeling in die omvang mag worden uitgegaan:

1 De hele Nederlandse economie, inclusief haar instituties, is de afgelopen vijftien jaar 'opgekrabbeld' van 'Dutch disease' naar 'Dutch cure'. De Nederlandse 'performance' is aanzienlijk beter geworden: hogere economische groei, verlaging van arbeidskosten, collectieve lasten en uitgaven, betere werking van de arbeidsmarkt, enzovoort. Een en ander heeft geleid tot een langere periode van economische groei en banengroei die 'bovennormaal' is, en die zeker voor een deel verklaard moet worden vanuit een inhaalslag.
2 In snel toenemende mate lukt het op deelmarkten (informatici, politieagenten, leraren, verpleegkundigen, winkelpersoneel, zelfs voor de 'Melkert-banen') niet meer goed de vacatures te vervullen. Dat zet een rem op een verdere banengroei, met name als het niet zou lukken de grote groep van inactieven te activeren.
3 Het aantal banen kon de afgelopen vijftien jaar zo sterk groeien, omdat er een groot onbenut potentieel was: met name vrouwen zijn toegetreden tot de formele arbeidsmarkt. Ter illustratie: de nettoparticipatiegraad van vrouwen (in voltijdsequivalenten uitgedrukt) bedroeg in 1980 30 procent; nu ligt die boven de 50 procent (Ministerie van SZW 1999c: 161). Nederland lag begin jaren tachtig ook nog ver achter bij het Europees gemiddelde; nu ligt het *aantal* participerende vrouwen daarboven. Uitgedrukt in *voltijdsequivalenten* is de nettoparticipatiegraad van vrouwen bijna gelijk aan het EU-gemiddelde.
Deze vergelijking in voltijdsequivalenten tussen Nederland en het EU-

gemiddelde valt minder gunstig uit, doordat 68 procent van de vrouwen in Nederland een deeltijdbaan heeft, tegenover 33 procent gemiddeld in de EU (Ministerie van SZW 1999c: 160). Het is niet uitgesloten dat de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt verder zal toenemen (zie par. 5.3), maar het tempo van deze groei zal wel lager komen te liggen.

4 De veroudering van de beroepsbevolking is ingezet. In de komende jaren bereikt de naoorlogse babyboom de 'kwetsbare jaren'. De statistieken leren dat de kans op voortijdige uittreding uit het arbeidsproces met het klimmen van de leeftijd sterk stijgt.

5.3 EEN VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN PARTICIPATIEGROEI TOT 2010/2020

Bevolking en arbeidsaanbod

In de hoofdstukken 6 tot en met 9 wordt geanalyseerd wat de maatschappelijke consequenties zijn van een verdere doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie in de komende één à twee decennia. Hiertoe wordt in dit hoofdstuk, aan de hand van de meest recente langetermijnverkenningen van bevolkingsontwikkeling en arbeidsaanbod, een kwantitatief scenario ontwikkeld van de verdere participatiegroei. De belangrijkste recente studie in dit kader is *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, een coproductie van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Planbureau (CBS/CPB 1997). Deze studie probeert vragen te beantwoorden als:

- Hoeveel inwoners zal Nederland in de toekomst tellen?
- Worden gezinnen alsmaar kleiner?
- Hoe hard groeit het aantal allochtonen?
- Gaan steeds meer vrouwen werken?

De studie maakt onderdeel uit van het programma voor langetermijnverkenningen dat een economisch toekomstkader moet bieden voor het langetermijnoverheidsbeleid inzake verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, energie en milieu.

Scenario's

De verkenningen in *Bevolking en arbeidsaanbod* bestrijken de periode van 1995 tot 2020, maar bieden tevens veel informatie over 2010 als tussenjaar.
Deze periode komt overeen met dit WRR-rapport, dat 2010 en 2020 als steekjaren heeft. In dit hoofdstuk presenteren we zowel de verkenningen tot 2010 als die tot 2020.

De langetermijnverkenningen van CBS/CPB zijn uitgewerkt voor de drie eerder door het CPB ontwikkelde toekomstscenario's: *Global Competition* (GC), *European Coordination* (EC) en *Divided Europe* (DE). Er zijn dus drie alternatieve, consistente projecties beschikbaar die te gebruiken zijn voor de verkenningen van het toekomstig arbeidsaanbod. De scenario's zijn zo geconstrueerd dat ze in beginsel alle drie even (on)waarschijnlijk zijn. Van deze scenario's is DE op te vatten als een 'doemscenario' dat in alle opzichten tot ongunstiger uitkomsten leidt dan de beide andere scenario's. In DE worden de sociaal-economische problemen

niet goed aangepakt, nationaal noch internationaal. Zowel GC als EC zijn op te vatten als 'gunstige' scenario's, waarbij de relatief gunstige uitkomsten zijn te herleiden tot zeer verschillende veronderstellingen over hoe die bereikt kunnen worden. Hierbij gaat GC uit van goede marktwerking en EC van goede (Europese) coördinatie.

De verkenning behorend bij het (ongunstige) DE-scenario blijft in dit rapport verder buiten beschouwing. In dit rapport staan immers de mogelijkheden voor en consequenties van een voortgezette arbeidsparticipatiegroei centraal.
Hiertoe wordt in eerste instantie onderzocht wat redelijkerwijs mogelijk is bij gunstige externe ontwikkelingen en participatiebevorderend beleid. Het gaat er dus niet om een 'gemiddelde verwachting' voor de komende decennia te vinden, maar een referentiewaarde aan de bovenkant, zonder dat deze irreëel mag worden.

Tekstbox 5.1 European Coordination en Global Competition in een notendop

De CPB-scenario's lopen uiteen wat betreft internationaal-politieke omgeving, technologie, demografie en economische en sociaal-culturele problematiek. In European Coordination wordt verondersteld dat, althans op Europees niveau, een duidelijk beleid wordt gevoerd, met als gevolg een behoorlijke economische groei en een dalende werkloosheid. Meest dynamisch is het Global Competition-scenario, met een sterke internationalisering en een grote rol voor het marktmechanisme. In dit scenario groeit de economie het sterkst en daalt de werkloosheid het meest. Hieronder zijn de hoofdlijnen van deze twee scenario's kort samengevat (CPB 1997a, hfdst. 3).

European Coordination in hoofdlijnen

1 Internationaal-politiek
- Mondiaal: blokvorming
- Europa: coördinatieperspectief meer snelheden

2 Technologie, kennis
- (tamelijk) snelle groei kennispotentieel
- gematigde diffusiesnelheid
- technologie meer maatschappelijk gericht

3 Sociaal-cultureel
- cohesie, solidariteit
- leefstijl: immaterieel accent

4 Demografie
- migratie vrij groot
- bevolking 2010: 16,9 mln.; 2020 17,7 mln.

5 Economie
- Noord-Amerika blijft achter
- BBP-groei Nederland 2,75 procent
- meer internationaal milieubeleid
- olieprijzen laag; Europese energieheffing

Global Competition in hoofdlijnen

1 Internationale politiek
- Vrijemarktperspectief
- beleidsconcurrentie tussen staten
- Europa à la carte

2 Technologie, kennis
- snelle stijging kennispotentieel
- snelle diffusie
- technologie marktgericht

3 Sociaal-cultureel
- sterke individualisering
- leefstijl: meer materieel

4 Demografie
- migratie matig
- bevolking 2010: 16,4 mln.; 2020: 16,9 mln.

5 Economie
- wereldwijde sterke groei
- zeer dynamisch
- sterke benutting comparatieve voordelen
- BBP-groei Nederland 3,25 procent
- olieprijzen naar 25 dollar in 2020 (prijspeil in 1995)

Uitkomsten CPB-scenario's

Wat de aard van de productie betreft, is in alle scenario's een verdere tertiairisering van de economie zichtbaar. Verder groeien de verwerkende industrieën harder dan de basisindustrieën. De toename van de werkgelegenheid (over de periode 1995-2020) bedraagt in EC gemiddeld 65.000 personen per jaar; in GC is dat zelfs zo'n 77.000 personen per jaar (CPB 1997a: 80). De sterkste werkgelegenheidsuitbreiding vindt plaats in de commerciële dienstverlening.

Participatiegraden

In tabel 5.1 zijn voor de beide gunstige CPB-scenario's de uitkomsten voor de participatiegraden in 2010 en 2020 samengevat naar geslacht, leeftijd en etniciteit; de derde kolom bevat het doorgroeiscenario als gemiddelde van het EC- en GC-scenario.

Zowel in GC als in EC liggen de bruto- en de nettoparticipatiegraad dicht bij elkaar, omdat in beide gunstige scenario's een lage werkloosheid wordt voorzien. De (bruto)participatiegraad heeft betrekking op aantallen personen, maar de teller kan eventueel herleid worden tot voltijdswerkenden. In dat geval laat de ontwikkeling van de participatiegraad in de tijd tevens het effect zien van toegenomen deeltijdwerk.

Tabel 5.1 Brutoparticipatiegraden naar geslacht, leeftijd en etniciteit (in percentage van de bevolking 20-64 jaar)

		Global Competition			European Coordination		Doorgroeiscenario	
		1995	2010	2020	2010	2020	2010	2020
Totaal		64	72	77	70	74	71	75,5
Mannen		79	81	81	80	80	80,5	80,5
	20-29 jaar	77	74	74	75	75	74,5	74,5
	30-54 jaar	90	91	90	91	90	91	90
	55-64 jaar	39	59	66	56	58	57,5	62
Vrouwen		49	63	73	60	69	61,5	71
	20-29 jaar	65	69	71	70	73	69,5	72
	30-54 jaar	52	72	82	70	79	71	80,5
	55-64 jaar	13	31	54	25	41	28	47,5
Autochtonen		65	74	81	72	77	73	79
Allochtonen		53	59	59	62	62	60,5	60,5

Bron: CBS/CPB 1997: 71

Uit de tabel blijkt dat in beide CPB-scenario's sprake is van een minieme stijging van de participatiegraad in het komende decennium voor mannen; na 2010 stijgt de participatiegraad voor mannen niet meer. De stijging wordt veroorzaakt doordat meer mannen in de leeftijdsgroep van 55-64 jaar deelnemen aan arbeid. Een verlaging van de VUT-uitkering leidt er hier toe dat het deel van de werkzame

bevolking dat voor de VUT opteert (het animopercentage), wordt teruggebracht tot een derde van het niveau van 1995. In de twee scenario's stijgt de participatiegraad voor vrouwen sterk, ook na 2010. Verder valt op dat na 2010 de participatiegraad voor allochtonen niet verder stijgt.

Achterliggende veronderstellingen

In *Global Competition* zijn de volgende veronderstellingen van invloed op de participatiegraad (CBS/CPB 1997: 69-70). De socialezekerheidsuitkeringen (met uitzondering van die van 65-plussers) worden gedeeltelijk ontkoppeld van de algemene loonontwikkeling, doordat ze jaarlijks achterblijven met 0,75 procent. Deze daling van de *replacement rate* (d.w.z. het verschil tussen loon en uitkering wordt groter) bevordert in dit scenario de participatie. Bovendien blijven wat meer 66- en 67-jarigen aan het werk. Verder wordt het arbeidsongeschiktheidsvolume beteugeld door een actief volumebeleid, met maatregelen als strenge (her)keuringen bij arbeidsongeschiktheid en striktere handhaving van (aangescherpte) criteria om voor een uitkering in aanmerking te komen.
Bovendien hebben ook werkgevers er, vanwege substantiële differentiatie van de WAO-premie, belang bij dat de instroom in de WAO afneemt. Deze combinatie van prijs- en volumebeleid leidt er in het GC-scenario toe dat de kansen op instroom in de WAO per leeftijdsklasse dalen tot een niveau dat 30 procent lager ligt dan dat van eind jaren tachtig. Bovendien stijgen de uitstroomkansen per leeftijdsklasse tot een niveau dat ruim twee maal zo hoog is als eind jaren tachtig.

In *European Coordination* speelt een korting op de uitkeringshoogte geen rol; het beleid richt zich hier vooral op volumemaatregelen (als ook bij *Global Competition*). Dit volumebeleid leidt ertoe dat de kansen op instroom in de WAO per leeftijdsklasse dalen tot een niveau dat 25 procent lager ligt in vergelijking tot dat van eind jaren tachtig. De kansen op uitstroom per leeftijdsklasse komen 80 procent hoger te liggen dan eind jaren tachtig. Dit leidt ertoe dat het WAO-volume tot 2010 enigszins terug loopt. Doordat de beroepsbevolking ouder wordt en, hiermee samenhangend, de kans op arbeidsongeschiktheid groter, zal vervolgens het aantal WAO-ers toch weer gaan stijgen.

In het GC-scenario neemt de participatiegraad tot 2010 toe met een gemiddelde mutatie van 1,1 procent van de beroepsbevolking per jaar (75.000 personen per jaar); in het EC-scenario is die mutatie 1 procent (70.000 personen per jaar). In de periode 2010-2020 loopt de groei van de participatie terug: in beide scenario's gaat het in dat decennium nog om een toename van het arbeidsaanbod met gemiddeld 40.000 per jaar.

5.4 DE POTENTIËLE PARTICIPATIETOENAME NAAR DEMOGRAFISCHE, OPLEIDINGS- EN AUTONOME EFFECTEN

De veranderingen in het arbeidsaanbod in de prognose kunnen worden verklaard vanuit:

1 effecten van demografische veranderingen;

2 effecten van veranderingen met betrekking tot opleiding; en
3 effecten van een voortgezette stijging van de participatiegraad, met name die van vrouwen.

De hier gepresenteerde deeleffecten lopen niet erg uiteen tussen de twee gunstige CPB-scenario's. Daarom is afgezien van de nadere onderscheiding en spreken we hier van de effecten van het 'doorgroeiscenario', als het ongewogen gemiddelde van deze twee scenario's.

Tekstbox 5.2 Doorgroeiscenario

Het doorgroeiscenario voor de arbeidsparticipatie in 2010 en 2020 dat in deze studie wordt aangehouden, is het ongewogen gemiddelde van de twee gunstige scenario's van het CPB, t.w. het scenario European Coordination en het scenario Global Competition. De participatiegroei die daarin vanaf 1995 jaarlijks gemiddeld wordt voorzien, is gesuperponeerd op het huidige participatieniveau (2000), dat al weer aanzienlijk hoger ligt dan in het startjaar van de CPB-verkenning vijf jaar geleden. Daarmee is een scenario van doorgroei van de participatie geconstrueerd dat op deze manier bewust 'aan de bovenkant' gaat zitten. Dat geeft de beste mogelijkheid om de maatschappelijke consequenties van een vrijwel volledige arbeidsparticipatie te verkennen.
Hier komt eerst de groei tot 2010 aan de orde en vervolgens die in de periode 2010-2020.

Effecten demografische veranderingen tot 2010

De bevolkingsomvang zal tot 2010 in ieder geval toenemen, ook die van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd. Hierdoor zal de participatie tot 2010 toenemen met zo'n 400.000 personen. Hier staat tegenover dat als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking de participatie tot 2010 zal afnemen met 410.000 personen.
Ook de toename van het aantal allochtonen heeft, vanwege de relatief lage arbeidsparticipatie van deze groep, een negatief effect op de totale arbeidsdeelname. Een veranderende etnische samenstelling van de bevolking heeft als effect dat de participatie tot 2010 afneemt met 80.000 personen. In de verkenning tot 2010 leiden de demografische ontwikkelingen er binnen het doorgroeiscenario toe dat de totale arbeidsdeelname afneemt met 90.000 mensen.

Opleidingseffecten tot 2010

Wat de factor opleiding betreft, zijn er twee, tegengestelde, effecten op het arbeidsaanbod: een positief effect door een stijgend opleidingsniveau en een negatief effect door een toenemende onderwijsdeelname. Participatie correleert positief met de hoogte van het opleidingsniveau. Een toename van het opleidingsniveau heeft een arbeidsaanbodeffect van zo'n 200.000 personen in 2010. Toenemende onderwijsdeelname heeft echter een negatief effect op de participatiegraad, namelijk een vermindering van 100.000 personen. Per saldo leidt de factor 'opleiding' dus een toename van het arbeidsaanbod met zo'n 100.000 in 2010.

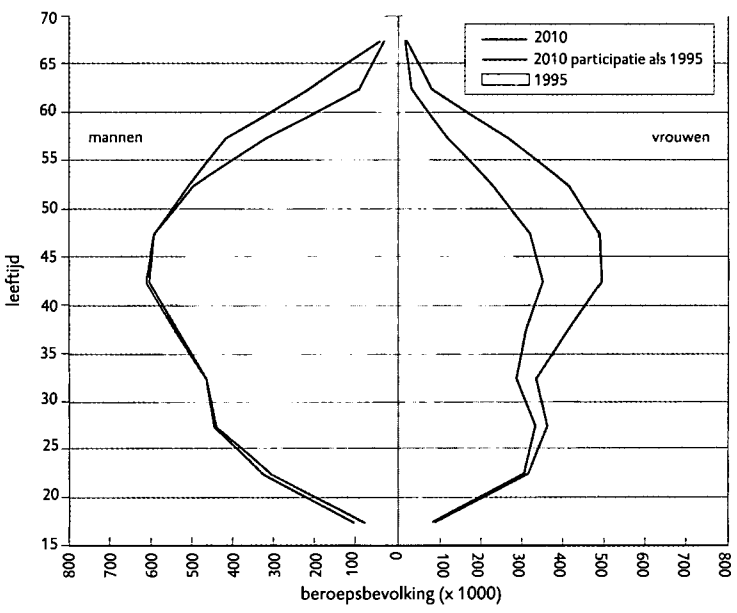
Effecten van stijging van de participatiegraad tot 2010

De dominante trend is dat de participatiegraad, met name die van vrouwen, verder toeneemt. Een gunstig scenario voor 1995-2010 komt uit op een groei van het arbeidsaanbod van vrouwen met 800.000 en van mannen met 300.000.

De totale groei als gevolg van de stijging van de participatiegraad bedraagt daarmee 1,1 mln.; oftewel 75.000 per jaar.
De participatiegroei van vrouwen wordt niet toegeschreven aan bepaalde beleidsmaatregelen. Deze wordt in de scenario's volledig veroorzaakt door een sociaal-culturele trend: vrouwen gaan anders denken over werken buiten de deur dan in het verleden. Zweden en de VS zijn hierbij als referentielanden genomen aangezien deze landen nu al een hoge participatie van vrouwen hebben. In het doorgroeiscenario is vervolgens verondersteld dat Nederland zich op lange termijn ook in deze richting ontwikkelt.

De toenemende participatie van mannen is wél het gevolg van een instrumentele veronderstelling. Zoals gezegd, is hierbij uitgegaan van een drastische verlaging van de VUT-uitkering. Uit onderzoek (o.a. Lindeboom 1998) blijkt dat de 'VUT-animo' sterk afhankelijk is van de formele mogelijkheid om vervroegd te kunnen uittreden en relatief weinig van de hoogte van de uitkering. De voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat op deze leeftijd inkomensprikkels verzwakt worden door een eerdere vermogensopbouw (vgl. ook Hazeu 1999). Het feit dat (kleine) veranderingen in de uitkeringshoogte nauwelijks leiden tot een geringer gebruik van de VUT-regeling, geeft aan dat er sprake is van *rantsoenering*: als er VUT mogelijk is, is deze dusdanig aantrekkelijk dat vrijwel iedereen er gebruik van maakt. Een kleine verlaging van de uitkeringshoogte beïnvloedt het gebruik dat van die regeling wordt gemaakt, dan nauwelijks. Daarom moet het CPB een drastische verlaging van de VUT-uitkering veronderstellen om substantiële volume-effecten te kunnen genereren.

Figuur 5.1 Beroepsbevolking naar leeftijd en geslacht



Bron: E. van Imhoff (2000).

Participatiestijging en veroudering van de beroepsbevolking

Zoals figuur 5.1 laat zien, heeft de in het doorgroeiscenario voorziene toename van de beroepsbevolking in 2010 twee effecten. Het eerste effect is dat de leeftijdssamenstelling van de beroepsbevolking verandert. Dit leidt met name tot minder participanten op de arbeidsmarkt die jonger zijn dan 40 (vgl. het gearceerde gedeelte met de lijn '200 participatie als 1995'). Het tweede effect is dat participatiegraden verder omhoog gaan (vgl. de lijn '2010' met lijn '200 participatie als 1995'). Voor vrouwen geldt dit over de hele linie, voor mannen geldt in de hogere leeftijdscategorieën dat de participatiegraad omhoog gaat doordat vervroegde uittreding wordt teruggedrongen. Het saldo van beide effecten is dat de beroepsbevolking in betrekkelijk korte tijd sterk veroudert. Is de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking in 1995 nog 37,5 jaar; in 2010 zal hij in dit scenario 41,3 jaar zijn. Met andere woorden: het aandeel 45-plussers in de beroepsbevolking stijgt van 27 naar 40 procent, het aandeel van 55-plussers van 7 naar 14 procent.

Doorgroei tot 2010

Wanneer de drie hierboven afzonderlijk besproken componenten bij elkaar worden genomen, dan neemt het arbeidsaanbod toe met ongeveer 1.100.000 mensen over de periode 1995-2010 (d.w.z. –90.000 (demografie-effect) + 100.000 (opleidingseffect) + 1.100.000 (effect stijging participatiegraad)). In het doorgroeiscenario zal het arbeidsaanbod tot 2010 jaarlijks groeien met gemiddeld 75.000 per jaar. Alhoewel een dergelijke omvang op een duidelijk lager niveau ligt dan afgelopen vijftien jaar is gerealiseerd, maakt deze groei van het arbeidsaanbod een toename van de participatie in beginsel mogelijk.

Doorgroei in periode 2010-2020

In de periode 2010-2020 zal de participatiegroei ook in het doorgroeiscenario geringer worden. De demografische ontwikkelingen leiden tot een afname van het arbeidsaanbod met 190.000 personen, het opleidingseffect geeft een toename te zien van 20.000 en de participatiegraad stijgt met 580.000 personen. In tien jaar tijd neemt het arbeidsaanbod dus toe met 410.000 personen, dat is gemiddeld ongeveer 40.000 per jaar (CBS/CPB 1997; berekening op grond van tab. 6.2, blz. 72). Overigens is thans al te voorzien dat na 2020 het arbeidsaanbod zal gaan krimpen.

Doorgroei participatie is doorgroei vrouwenparticipatie

Worden de drie onderscheiden effecten (demografie, opleiding, toename participatiegraad) apart bezien, dan blijkt de groei van het arbeidsaanbod tot 2020 per saldo vrijwel volledig verklaard te worden uit een stijging van de participatiegraad. Volgens het doorgroeiscenario gaat de participatiegraad van 65 procent nu naar 71 procent in 2010 en vervolgens naar 75,5 procent in 2020. Deze stijging kan voor het leeuwendeel worden toegeschreven aan de extra toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt. Voor de participatie van vrouwen is verondersteld dat deze uiteindelijk – maar dat is pas vanaf 2020 – op ruim 70 procent kan komen. Dat is bijna 20 procentpunt hoger dan nu en nog slechts 8 procentpunten onder het participatieniveau van mannen. Bovendien is dit internationaal vergelijkend gezien vrijwel op het 'Zweedse niveau' van vrouwenparticipatie.

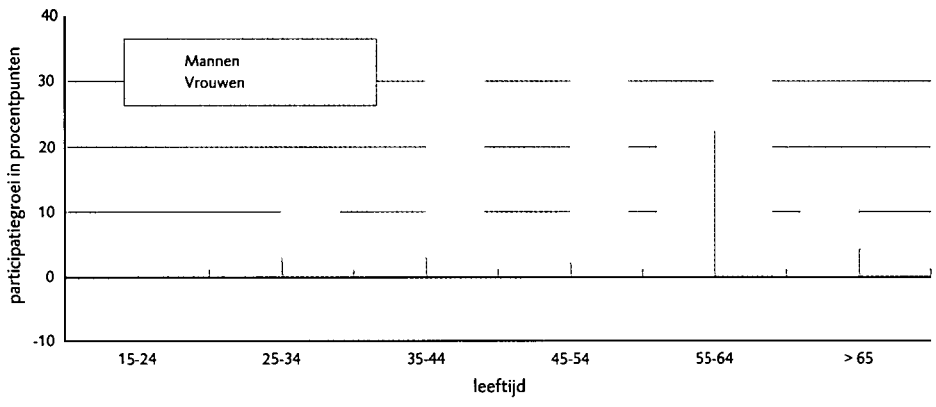
Van de 20 procentpunt die de vrouwenparticipatie in een gunstig scenario zal toenemen, kan 3,5 procentpunt worden toegeschreven aan het fiscale instrument 'afschaffing overdraagbaarheid belastingvrije voet'. Het leeuwendeel van de stijging van de vrouwenparticipatie komt dus voor rekening van autonome sociaal-culturele ontwikkelingen (CBS/CPB 1997: 74).

5.5 CONSEQUENTIES VOOR EEN AANTAL GROEPEN

In deze paragraaf zal worden geanalyseerd wat het doorgroeiscenario impliceert voor een aantal belangrijke groepen die nu minder dan evenredig participeren op de arbeidsmarkt. Het gaat dan om vrouwen (par. 5.5.1), de ouderen in de beroepsgeschikte bevolking (par. 5.5.2), en laaggeschoolden en uitkeringsgerechtigden (par. 5.5.3). Met name ten aanzien van deze laatste twee groepen zullen aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn, wil hun participatieniveau zich voegen naar de veronderstellingen van het doorgroeiscenario.

Figuur 5.2 laat zien waar, uitgaande van het doorgroeiscenario, naar leeftijd en geslacht de participatiegroei vooral zal moeten plaatsvinden; de figuur is de pendant van figuur 2.14 die dezelfde categorale veranderingen over de periode 1981 – 1996 liet zien.

Figuur 5.2 Participatiegroei naar leeftijd en geslacht tussen 1996 en 2020, (doorgroeiscenario)



Uit de figuur blijkt dat alleen bij jonge mannen de participatiegraad iets daalt; zij nemen immers gemiddeld langer deel aan het onderwijs. De grote stijging zit bij de vrouwen en de ouderen. In de leeftijd tussen 45 en 54 jaar stijgt de participatiegraad van vrouwen zelfs met 39 procentpunt.

5.5.1 VROUWEN

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is het met name de toename van vrouwen op de arbeidsmarkt die een belangrijk deel heeft uitgemaakt van de totale groei van de arbeidsparticipatie in de afgelopen jaren. Ten dele hangt deze autonome

participatiegroei samen met het hoger opleidingsniveau van vrouwen, waardoor de *opportunity*kosten van non-participatie groter worden. Het beleid heeft deze gunstige sociaal-culturele trend dus 'mee'. Er is dan ook betrekkelijk weinig additionele beleidsinspanning nodig om deze sterke trend voort te zetten.

Wél impliceert een doorgroei van de arbeidsparticipatie voor deze groep dat de segmentering van de arbeidsmarkt moet afnemen, zodat vrouwen minder sterk zijn aangewezen op (kleine) deeltijdbanen in typische 'vrouwenberoepen'. Verder kunnen flankerende maatregelen, zoals meer kinderzorgvoorzieningen en professionele bejaardenzorg, nodig zijn om de autonome groei van de participatie niet af te remmen. Ten slotte vragen allochtone vrouwen om specifieke beleidsaandacht; het betreft een arbeidsreserve die relatief ver verwijderd is van de arbeidsmarkt. Hier dienen nog de nodige drempels en barrières geslecht te worden. In de zorgsector, waar deze arbeidsreserve zou kunnen worden ingeschakeld, is het in dit kader van belang te voorkomen dat een te sterke upgrading en professionalisering van de totale zorgsector plaatsvindt, waardoor deze groep toch buitengesloten zou blijven (zie verder hfdst. 7).

Wat het beleid ten aanzien van vrouwen als doelgroep op de arbeidsmarkt betreft, is het verder gewenst dat de institutionele regels en de fiscale behandeling van partners voor mannen en vrouwen gelijkwaardig worden, zodat nu nog onderscheiden rolpatronen verder kunnen convergeren. De eerder genoemde 'feminisering' van de rol van de mannen – dat wil zeggen de trend om korter te gaan werken – die hierbij optreedt (Hazeu 2000a: 186), zal wellicht betekenen dat de totale productiviteit van de mannelijke beroepsbevolking in vergelijking met de situatie zonder feminisering wat afneemt. Bij het totstandkomen van zo'n gelijkere rolverdeling zullen niet alleen vrouwen maar ook mannen op bepaalde momenten in de loopbaan tijdelijk en/of gedeeltelijk uit het arbeidsproces willen terugtreden, bijvoorbeeld wanneer zij kinderen krijgen. In zulke gevallen moet voorkomen worden dat de arbeidsvaardigheden verouderen. Herintreders dienen een zelfde productiviteitsniveau te kunnen halen als zij hadden op het moment van tijdelijke uittreding. Zo zouden zij bij tijdelijke uittreding 'contact kunnen houden' met de arbeidsmarkt door enkele uren per week te fungeren als hulpkracht op school of in de zorg, of door kleine taken buitenshuis te verrichten of te blijven deelnemen aan werkoverleg. Dan wordt ook duidelijk welke (bij)scholing nodig is om op het moment dat zij weer (volledig) herintreden, over de juiste arbeidsvaardigheden te beschikken.

5.5.2 OUDEREN

Momenteel is de participatie van met name 55-plussers zeer laag. Dit komt door de financieel aantrekkelijke uittreedroutes die in het verleden in het leven zijn geroepen, en door een hoog beroep op de arbeidsongeschiktheidsregeling. Het lijkt nauwelijks mogelijk om ouderen die al zijn uitgetreden of die een uitkering ontvangen, tot herintreding te bewegen. Om het doorgroeiscenario te kunnen realiseren is het vooral noodzakelijk dat ouderen vanaf nu zoveel mogelijk

blijven werken. Een dergelijk preventiebeleid is ook noodzakelijk vanwege een belangrijke demografische factor. In de komende periode is het immers de generatie van de geboortegolf die tot de ouderen gaat behoren. Zou hun participatie op een even laag niveau liggen als dat van de huidige ouderen, dan zal de in het doorgroeiscenario veronderstelde participatiegroei niet mogelijk blijken.

Voor de overheid en de sociale partners ligt hier een aantal maatregelen in het verschiet (zie ook Hazeu 1999). In de eerste plaats is het van eminent belang dat voortijdige uittreedroutes (via VUT en WAO) zoveel mogelijk worden afgesloten. Wat de VUT betreft, is inmiddels de richting ingeslagen naar meer individuele prepensioenregelingen, met een bijbehorende grotere actuariële neutraliteit. Verder moeten de sociale partners en de overheid een ouderenbeleid opzetten dat erop gericht is mensen weer langer aan het werk te houden. Om de inzetbaarheid en de productiviteit van ouderen beter op peil te houden en een voortijdige uitstoot uit het arbeidsproces te voorkomen, is het onder andere van belang dat men ook op latere leeftijd de inhoud van het werk als aantrekkelijk ervaart. Permanente scholing en een leven lang leren kunnen bijdrage aan de oplossing voor dit probleem, evenals een betere spreiding van werkzaamheden over de levensloop, waarbij de productiviteit in de bloei van het leven (de periode tussen 25 en 50 jaar) best wat lager mag zijn dan nu veelal het geval is. Deze maatregelen kunnen ertoe bijdragen dat meer mensen de eindstreep halen en zich ook via actieve her- en bijscholing blijven voorbereiden op een lange arbeidscarrière. In samenhang hiermee moeten er, meer dan nu het geval is, mogelijkheden ontstaan voor een tweede arbeidsloopbaan, wanneer men om een of andere reden in de werkzaamheden is vastgelopen. We komen hierop later nog terug.

Een volgende beleidsoptie is de overgang tussen werken en niet-werken vloeiender te laten verlopen. Het betekent immers een grote vernietiging van menselijk kapitaal wanneer de overgang van een situatie van werken naar die van niet-werken abrupt verloopt. Vermoedelijk zouden vele ouderen hun loopbaan willen en kunnen verlengen als ze dit parttime kunnen doen. Prepensioenregelingen en seniorenfuncties die eventueel gepaard gaan met de bescheiden demotie, zouden een dergelijke geleidelijke overgang kunnen faciliteren. Het inkomensprofiel van de werkenden moet dan wel beter aansluiten op hun productiviteitsprofiel, zodat oudere werknemers niet te duur zijn en hun restproductiviteit beter kan worden benut. Wanneer beloning en productiviteit zo beter op elkaar aansluiten, zal dit ook bij werkgevers de prikkels wegnemen om voor oudere werknemers te voorzien in uittredingsroutes, zoals de WAO en bepaalde VUT-regelingen, die voor een deel op de collectiviteit kunnen worden afgewenteld.

Om dit vanuit het beleid te kunnen bewerkstelligen, moet de opstelling ten aanzien van de 65-jarige leeftijd als het moment van de verplichte pensionering flexibeler worden. Gegeven de oudedagsvoorzieningen, zou de marginale belasting bij het werken op oudere leeftijd slechts langzaam mogen oplopen en zeker geen pieken boven de 100 procent vertonen, zoals dat nu bij de VUT-regelingen en pensioenregelingen het geval is (zie Lindeboom 1999; Ministerie van EZ 2000: 100).

Bij wijze van spreken zou ieder uur dat ouderen bereid zijn te werken, extra (netto)inkomen moeten opleveren en niet ten koste moeten gaan van het pensioen. Daarnaast valt ook aan werkgeverszijde te denken aan een fiscale tegemoetkoming, zodat werkgevers geprikkeld worden hun oudere werknemers langer in dienst te houden. Een afdrachtskorting op de sociale premies voor oudere werkenden (zie ook WRR 1997a: 145) of een lagere seniorenschijf in de inkomstenbelasting voor werkenden behoren hier tot de mogelijkheden.

Als tegenpool voor de financiële prikkels om ouderen aan het werk te houden, zouden fiscale regelingen het pensioentechnisch aantrekkelijker kunnen maken om tijdens de werkzame periode sabbaticals op te nemen. Zo kunnen de perioden waarin men wel en geen betaalde arbeid verricht, gelijkmatiger worden verdeeld en beter worden afgewisseld. Hoewel het steeds zo moet zijn dat participatie in betaalde arbeid financieel aantrekkelijker is dan non-participatie, is het meer in het algemeen nodig goed zicht te bieden op de verschillende paden waarlangs de loopbaan in het werkzame leven kan verlopen. Te hoge productiviteitseisen, gegeven de opleiding en bekwaamheden, kunnen betekenen dat men te vroeg van het verkozen pad afraakt. Anderzijds moet men zich ervan bewust zijn dat het vanuit het carrièreperspectief in de steeds kennisintensievere samenleving noodzakelijk is zich in het werk voortdurend bij te scholen om ook op latere leeftijd nog productief te zijn. Voor een goede loopbaan moet men de kunst verstaan steeds passend werk te krijgen en te behouden.

5.5.3 LAAGGESCHOOLDEN EN UITKERINGSGERECHTIGDEN

Een hoge voortgezette participatiegroei impliceert dat ook de participatiegraad aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal moeten toenemen. Hierbij gaat het in hoofdzaak om lageropgeleiden en anderen die om de één of andere reden laagproductief zijn en hierdoor een verhoudingsgewijs kleine kans hebben op een betaalde baan in de reguliere arbeidsmarkt. De kosten van het activeren zal zeker niet in alle gevallen opwegen tegen de directe materiële baten uit de productieve arbeid die de inzet van deze groep op de arbeidsmarkt oplevert. De beleidsinspanning om deze groep aan het werk te krijgen, is echter vanuit een breder maatschappelijk oogpunt zeer gewenst (WRR 1997a). Het belangrijkste argument voor zo'n beleid is gelegen in het positieve externe-effectenmotief. De arbeidsmarkt is te zien als het dominante emancipatiekanaal waarmee tweedelingstendenties in de samenleving kunnen worden voorkomen. De omstandigheden voor zo'n beleid zijn ook gunstiger dan ze in jaren zijn geweest. Immers, de arbeidsmarkt is krap en de overheid zit beter bij kas dan de afgelopen twintig jaar. Er is, kortom, een 'window of opportunity'.

Als het gaat om de mogelijkheden om het huidige bestand aan uitkeringsgerechtigden te activeren, kan de volgende tentatieve berekening worden gemaakt. Er zijn momenteel ongeveer 1,6 miljoen uitkeringsgerechtigden in de beroeps geschikte bevolking. Wanneer van deze 1,6 miljoen mensen enkele groepen worden afgetrokken, namelijk degenen die ouder dan zijn 57,5 jaar, de bijstands-

ontvangers met kinderen jonger dan 5 jaar, de volledig arbeidsongeschikte WAO-ers en de gedeeltelijk arbeidsongeschikte WAO-ers met werk, dan resteert ongeveer een half miljoen uitkeringsgerechtigden die in beginsel beschikbaar zijn voor werk. In deze 'boekhoudkundige' benadering dient vervolgens te worden verdisconteerd dat de heterogeniteit van banen en de arbeidsmarktdynamiek een zekere mate van frictiewerkloosheid onvermijdelijk maakt; een frictiewerkloosheid die voor een groot gedeelte aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal neerslaan. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, blijven er zo'n 300.000 à 350.000 uitkeringsgerechtigden over voor wie inzet van het participatie-instrumentarium tot een toename van de participatie kan leiden.

Deze tentatieve berekening is nog gebaseerd op het socialezekerheidsregime zoals we dat nu kennen. Op een termijn van twintig jaar zijn hier natuurlijk ook substantiële veranderingen denkbaar. De vraag naar in hoeverre het mogelijk is de participatiegroei volgens het doorgroeiscenario tot 2020 voort te zetten, reikt dan ook verder dan een boekhoudkundige benadering van het deel van de huidige uitkeringsgerechtigden dat in beginsel tot arbeidsmarktparticipatie te bewegen is. Van groter belang is dat het beleid ertoe bijdraagt dat er in de toekomst minder personen uit de potentiële beroepsbevolking in een min of meer blijvende uitkeringssituatie terechtkomen. Dit geldt met name voor de WAO die als uittreedroute uit het arbeidsproces nog altijd niet beteugeld is (zie meer uitvoerig hfdst. 8). Voor een beperkt deel kan de instroom in de WAO verklaard worden als direct gevolg van ziekte waaraan werkomstandigheden ten grondslag liggen. Voor zover echter de – in vergelijking tot het buitenland – hogere arbeidsongeschiktheidsincidentie in Nederland verklaard moet worden uit ingesleten institutionele factoren die zowel door werkgevers, werknemers als het keuringscomplex in stand worden gehouden, benadrukt dit onverminderd de noodzaak hier een substantiële beleidsomslag te realiseren. Dit dringt des te meer omdat bij de WW-uitkeringen de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid een rol speelt, waarbij gepoogd wordt werklozen zo snel mogelijk weer naar een passende baan te laten doorstromen. Bij de WAO is deze activerende rol van de sociale zekerheid veel geringer.

5.6 CONCLUSIE

Alle berekeningen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op trendmatige verkenningen van het arbeids*aanbod*. Zoals gezegd, gaat het er hierbij om een referentiewaarde voor een verdere participatietoename voor de komende twee decennia te laten zien. Zij zeggen verder niets over de waarschijnlijkheid dat de berekende niveaus ook daadwerkelijk gehaald zullen worden. Er zijn natuurlijk altijd ontwikkelingen mogelijk die roet in het eten gooien en die negatief uitwerken op de arbeids*vraag*. Een internationale economische crisis bijvoorbeeld kan leiden tot vraaguitval, lagere groei van de wereldhandel en het nationaal inkomen, met repercussies voor de arbeidsvraag en de werkloosheid. Iets dergelijks is en blijft ten alle tijden mogelijk; het valt evenwel buiten de probleemstelling van dit rapport.

Ook ten aanzien van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod zijn mogelijke knelpunten denkbaar die zouden kunnen leiden tot trendbreuken waardoor ontwikkelingen anders gaan verlopen. Dergelijke mogelijke knelpunten zitten niet in het hier gepresenteerde doorgroeiscenario; die dienen dus op de scenario-uitkomsten gesuperponeerd te worden.

In het doorgroeiscenario komt de gemiddelde jaarlijkse groei van het arbeidsaanbod tot 2010 uit op 75.000 per jaar; tussen 2010 en 2020 stijgt het arbeidsaanbod gemiddeld met 40.000 per jaar. Dit brengt de participatiegraad van 65 procent in 2000 naar 71 procent in 2010 en naar 75,5 procent in 2020. Gegeven de redenen voor non-participatie die er kunnen zijn (het volgen van een opleiding, tijdelijke zorgtaken, ziekte en onomkeerbare arbeidsongeschiktheid), is het niveau van 2020 in het doorgroeiscenario te bestempelen als een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie.

De doorgroei van de participatie is alleen mogelijk indien de drie groepen die nu minder dan evenredig participeren (d.w.z. vrouwen, ouderen en laaggeschoolden), meer toetreden tot de arbeidsmarkt. Het leeuwendeel van de doorgroei moet komen van vrouwen. Deze ontwikkeling is in volle gang en vergt nog een beleidsmatige ondersteuning. Aanzienlijk meer inspanningen zijn nodig om de participatie van beide andere groepen te doen toenemen. Gezien de demografische ontwikkelingen is een hogere participatie van ouderen voor het bereiken van een verdere doorgroei essentieel. Tegelijkertijd biedt de huidige krappe arbeidsmarkt een kans, ook voor laaggeschoolden en uitkeringsgerechtigden, die in de achterliggende jaren niet aanwezig was.

6 ARBEIDSPARTICIPATIE EN MOBILITEIT

6.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is de hypothetische vraag aan de orde geweest hoe een gunstig economisch scenario voor 2010 en 2020 zou kunnen uitpakken voor de arbeidsmarktparticipatie. Hoewel minder uitbundig dan in de achterliggende periode, blijkt in het doorgroeiscenario een voortgezette groei van de arbeidsmarktparticipatie in de komende tien à twintig jaar in beginsel mogelijk te zijn. Als een volgende stap wordt nu onderzocht welke mogelijke effecten zich op een aantal terreinen kunnen voordoen als de participatiegroei zich conform dit doorgroeiscenario zou voltrekken. Gaan er knelpunten ontstaan omdat de schoolbaarheid van (grote) groepen mensen tekort gaat schieten, omdat informele zorg in de knel komt, omdat de productiviteitsdruk tot ziekte en uitval uit het arbeidsproces leidt, of omdat de infrastructuur dichtslibt en ons 'verkeersinfarcten' te wachten staan? Dergelijke mogelijke knelpunten kunnen ertoe leiden dat een gunstig participatiescenario geen werkelijkheid zal worden. Ook bij een gunstige economische ontwikkeling en een sterke beleidsinzet op participatiebevordering zijn er in dat geval tegenkoppelingen die vanuit deze arbeidsmarktexterne factoren mogelijk een rem zetten op de arbeidsparticipatie. Deze mogelijke knelpunten, en de offers die ze met zich mee brengen, kunnen tot de conclusie voeren dat een sterke participatiegroei bij nadere beschouwing minder wenselijk is. Het maken van een dergelijke afweging is uiteraard voorbehouden aan de beleidsmakers.

In dit hoofdstuk staat de mobiliteit centraal. Zou er in de toekomst als gevolg van de toenemende arbeidsparticipatie een mogelijk mobiliteitsknelpunt kunnen gaan ontstaan? De toenemende participatie leidt immers tot een toenemend woon-werkverkeer, met als gevolg een toenemende congestie, en hiermee allerlei maatschappelijke kosten, uit te drukken in geld, tijd(sverlies) en vervuiling.
In paragraaf 6.2 wordt op basis van een groot aantal gegevens het huidige mobiliteitsgedrag in beeld gebracht, in het bijzonder het woon-werkverkeer. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 verkend wat het voor de toekomstige mobiliteit zou kunnen betekenen als de participatiegroei zich ontwikkelt conform het doorgroeiscenario. In paragraaf 6.4 wordt vervolgens ingegaan op de mogelijkheden die het beleid ter beschikking staan om de mobiliteitsproblematiek te beïnvloeden, en de voor- en nadelen die kleven aan die verschillende instrumenten. In paragraaf 6.5 ten slotte staan de eisen centraal waaraan de toekomstige arbeidsparticipatie bij voorkeur dient te voldoen om een mobiliteitsknelpunt te voorkomen of zo min mogelijk te versterken.

De gegevens in dit hoofdstuk zijn voor een belangrijk gedeelte gebaseerd op de literatuurstudie van Rietveld et al. (2000), die op verzoek van de raad is uitgevoerd ten behoeve van dit rapport.

6.2 MOBILITEIT EN WOON-WERKVERKEER; STAND VAN ZAKEN EN TRENDS

6.2.1 INLEIDING

Infrastructuur en verkeer zijn belangrijk elementen in onze moderne kennisintensieve samenleving. Dit wordt wel duidelijk uit de huidige maatschappelijke discussies over de bereikbaarheid van stedelijke gebieden en de mogelijke maatregelen ter verbetering hiervan, zoals de introductie van rekeningrijden, betaalstroken, het invoeren of verhogen van parkeertarieven, de constructie van zowel grote als diverse kleine infrastructurele werken (bijv. de aanleg van aparte busbanen, tunnels, lightrail-systemen, en de hogesnelheidslijn).

De auto speelt hierbij een prominente rol. Enerzijds heeft het toegenomen autogebruik in de loop der tijd geleid tot een verbetering van de bereikbaarheid, doordat hierdoor omvangrijke gebieden konden worden ontsloten.
Anderzijds heeft de sterke toename van mobiliteit geleid tot een stijging van het aantal files, waardoor de aanvankelijke verbetering in bereikbaarheid onder druk is komen te staan. Deze toename van mobiliteit wordt in het algemeen toegeschreven aan de toegenomen welvaart, de verbeterde infrastructuur, en een veranderde arbeidsmarkt. Het is dan ook niet onlogisch dat veel van de maatschappelijke discussie over mobiliteit en congestie zich vooral richt op de groei van het autogebruik en de nadelige gevolgen daarvan. In een recent advies over de mobiliteitsproblematiek stelde de VROM-raad (1999) bijvoorbeeld voor de discussie niet te richten op het indammen van mobiliteit als zodanig, maar vooral op het bestrijden van de nadelige effecten ervan.

Dit hoofdstuk over de verhouding tussen mobiliteit en participatie richt zich in het bijzonder op de bereikbaarheid van woon- en werklocaties. Zoals bekend, hangen mobiliteit en modaliteitskeuze wederzijds af van de positie op de arbeidsmarkt, de aard van het dienstverband en het type werknemer. De mobiliteit, en de daarvan afgeleide bereikbaarheid, hangen sterk samen met het functioneren van de (regionale) arbeidsmarkt. Steeds vaker wordt de toegenomen arbeidsmarktparticipatie als een belangrijke oorzaak aangemerkt van de toename in mobiliteit: direct, doordat werkenden zich naar hun werk moeten verplaatsen, en ook indirect, doordat (meer) werk leidt tot meer inkomen en meer inkomen tot meer mobiliteit voor recreatie. Er is dus alle reden om aandacht te vragen voor de wederzijdse samenhang tussen arbeidsmarkt en verkeer. Daartoe beschrijven we in paragraaf 6.2.2 de huidige stand van zaken met betrekking tot mobiliteit en woon-werkverkeer. In paragraaf 6.2.3 gaan we in op een aantal trends in de mobiliteit.

6.2.2 HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Doordat de arbeidsmarktparticipatie toeneemt, neemt ook de mobiliteit toe, evenals de verkeersintensiteit, het aantal files en de lengte hiervan als geheel. Hierdoor neemt de bereikbaarheid af, dat wil zeggen: het gemak waarmee een individu een gegeven

(werk)locatie kan bereiken. Het is duidelijk dat met de toenemende mobiliteit en congestie, de factor bereikbaarheid belangrijker wordt. De individuele waardering hiervan kan overigens sterk verschillen. Ook kan deze individuele waardering zich in de tijd wijzigen: men kan bijvoorbeeld wennen aan files. In het algemeen hangt bereikbaarheid sterk af van de vervoerswijze. Verder hangt bereikbaarheid af van de vorm en dichtheid van steden, de spreiding van woon- en werkfuncties en het belang dat wordt toegekend aan verschillende ritmotieven.

De keten arbeidsparticipatie – verkeer – congestie – bereikbaarheid is bepaald niet monocausaal; deze zit vol terugkoppelingen. Enerzijds ligt het voor de hand dat een toename van de participatiegraad leidt tot meer woon-werkverplaatsingen, met (in ieder geval op korte termijn) toenemende congestie en afnemende bereikbaarheid tot gevolg. Anderzijds kunnen congestie en verminderde bereikbaarheid een impuls zijn voor flexibilisering van arbeid, een toename van arbeid buiten 'normale' werktijden of een toename van het aantal telewerkers.
Ook blijkt dat het vrachtverkeer bij een toenemende congestie zoekt naar mogelijkheden om de spitstijden enigszins te mijden. Bij voldoende gedragsaanpassingsmogelijkheden is mobiliteit dus in zekere mate een zelfregulerend proces.

De totale Nederlandse bevolking legde in 1998 192 miljard reizigerskilometers af; in 1985 was dat nog 148 miljard. Deze stijging van 30 procent kan voor 10 procent worden toegeschreven aan de toename van de bevolking. Per hoofd van de bevolking berekend is de mobiliteit in vergelijking tot 1985 dus met 20 procent gestegen. Het aantal reizigerskilometer per auto steeg van 118 miljard in 1985 naar 142 miljard in 1998 (oftewel: drie kwart van het totaal aantal reizigerskilometers bestaat nu uit autokilometers). Deze groeivoet ligt dus iets lager dan die van het totaal aantal afgelegde kilometers. Het totaal aantal reizigerskilometers lijkt zich momenteel te stabiliseren. Van 1997 op 1998 was er zelfs sprake van een zeer lichte daling. Deze is mogelijk veroorzaakt door een incidentele factor als het weer in 1998.
De in totaal 192 miljard afgelegde reizigerskilometers per jaar komen neer op gemiddeld ruim 12.000 per Nederlander per jaar, oftewel gemiddeld 35 kilometer per Nederlander per dag, waarvan zo'n 26 km per auto wordt afgelegd.

Ongeveer de helft van het gemeten aantal kilometers is afgelegd voor sociale of culturele doeleinden (visite, winkelen, ontspanning, toeren) en 36 procent voor economische doeleinden, waarvan 6 procent voor scholing en 8 procent voor zakelijk verkeer. Tweeëntwintig procent van de kilometers zijn dus afgelegd voor vervoer van en naar het werk (CBS 1998). De gemiddelde woon-werkafstand bedraagt 16,5 km per werkende. De regionale verschillen (naar provincie) zijn niet erg groot; evenmin als de verschillen tussen sterk stedelijke en niet-stedelijke gebieden.

Reistijd

Hoewel de verkeersintensiteit (de mate van weggebruik) de laatste jaren sterk is toegenomen, resulteert dit niet vanzelfsprekend in een langere reistijd.
De gemiddelde reistijd naar het werk per werkende bedraagt 23 minuten in 1996/97; vijf jaar daarvoor was dit 22 minuten (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Gemiddelde afstand van en naar werk, reistijd en reissnelheid per provincie voor werkzame personen van 15-64 jaar, 1992/93 en 1996/97

	Afstand (km)			Reistijd (min)			Reissnelheid (km/u)		
	1992/93	1996/97	Index	1992/93	1996/97	Index	1992/93	1996/97	Index
Groningen	11,5	13,0	113	18	20	111	38	39	102
Friesland	12,3	13,8	112	18	19	106	41	44	106
Drenthe	11,8	14,9	126	18	19	106	39	47	120
Overijssel	12,2	14,0	115	19	20	105	39	42	109
Flevoland	15,0	23,7	158	28	28	100	32	51	158
Gelderland	14,3	15,3	107	21	22	105	41	42	102
Utrecht	14,7	16,6	113	23	26	113	38	38	100
Noord-Holland	14,1	15,7	111	25	26	104	34	36	107
Zuid-Holland	13,5	14,2	105	23	24	104	35	36	101
Zeeland	10,8	14,1	131	17	19	112	38	45	117
Noord-Brabant	13,4	14,9	11	20	21	105	40	43	106
Limburg	11,1	13,3	120	18	19	106	37	42	114
Nederland	13,4	14,9	11	22	23	105	37	39	106

Bron: MuConsult (1997; tabel 3.1).

Uit tabel 6.1 zijn drie conclusies te trekken:

1 de gemiddelde reistijd naar het werk is niet opvallend lang;
2 hij is slechts licht gestegen in de tijd;
3 er zijn ook geen al te grote regionale verschillen. Alleen iemand uit Flevoland reist door de bank genomen wat langer naar zijn/haar werk.

Tabel 6.2 Woon-werkverplaatsing naar afstandklasse en modaliteit, 1998 (%)

	Autobestuurder	Autopassagier	Trein	BTM	Bromfiets	Fiets	Lopen	Totaal
0 tot 2,5 km	16,6	1,9	0,0	0,9	1,4	60,9	17,7	100
2,5 tot 5 km	33,7	4,7	0,2	2,5	2,2	54,8	0,9	100
5 tot 10 km	48,6	6,3	0,7	6,3	3,8	32,8	0,1	100
10 tot 15 km	61,1	8,5	3,2	7,7	3,0	14,4	0,0	100
15 tot 20 km	69,7	9,4	5,2	7,6	1,3	4,5	0,0	100
20 tot 30 km	69,7	9,8	10,7	6,0	1,2	1,2	0,0	100
30 tot 40 km	68,3	9,6	14,4	4,7	0,4	0,5	0,0	100
40 km of meer	63,4	10,4	23,2	2,0	0,1	0,1	0,0	100
Totaal	47,8	6,6	5,2	4,3	1,9	29,0	3,7	100

Bron: CBS.

Uit tabel 6.2 blijkt dat ruim 50 procent van de woon-werkverplaatsingen plaats vindt met de auto (als bestuurder of als passagier). Op een gemiddelde doordeweekse werkdag gaan ongeveer 5 miljoen mensen heen en weer naar hun werk.

Drie miljoen hiervan reist per auto, waarvoor 2,6 miljoen personenauto's worden gebruikt. Het totale autopark in Nederland is ruim 6 miljoen.

Het gebruik van de auto voor het werk neemt toe naarmate de afstand groter is, maar neemt weer af bij een afstand van meer dan 40 km. Dit hangt samen met de populariteit van de trein bij grotere afstanden. Opvallend is verder dat zelfs voor relatief korte afstanden, van 0 tot 2,5 km, en van 2,5 tot 5 km, in 16 respectievelijk 33 procent van de gevallen de auto wordt gebruikt (carpoolers niet meegerekend).

Verder blijkt uit de tabel dat ook de populariteit van carpoolen toeneemt met het toenemen van de reisafstand. Bij een kleine 7 procent van alle woon-werkverplaatsingen is sprake van autopassagier. Een stijging van dit percentage ligt niet in de verwachting gezien de toenemende flexibilisering van werktijden en werklocaties. Van eventuele verdere beleidsmaatregelen ter bevordering van carpoolen mogen dus geen substantiële effecten worden verwacht (Spittje 1999).

Tijdstip van verplaatsing, verkeersintensiteit en congestie

Met betrekking tot de verdeling van de verkeersintensiteit over de dag blijkt dat zowel deeltijdwerkers als voltijdwerkers in de ochtendspits reizen. Verschillen in werktijden uiten zich vooral in het tijdstip waarop de dag voor deeltijders eindigt. Een groot deel van de deeltijders werkt 's morgens van acht tot twaalf uur.

In 1999 stonden er in Nederland 29.226 files, dat is 4.666 meer dan het jaar ervoor.[1] Van de totale files, gewogen naar zwaarte, wordt 60 procent veroorzaakt door de ochtend- of de avondspits. Daarbij telt de ochtendspits 1,5 keer zo zwaar aan als de avondspits. Overigens vinden verplaatsingen voor andere motieven in toenemende mate tegelijk plaats met het woon-werkverkeer (MuConsult 1997). In de ochtendspits heeft 20 procent geen woon-werk- of zakelijk-ritmotief, terwijl dit in de middagspits voor 40 procent geldt.

Het leeuwendeel van de files speelt zich af in de drie Randstedelijke provincies, maar ook het aantal kleine files buiten de Randstad groeit. Onderzoek onder werkenden naar de implicaties van een eventuele invoering van rekeningrijden wijst uit dat circa 4 procent van de beroepsbevolking wordt geconfronteerd met structurele fileproblemen. Naast deze 4 procent is er een groep werkenden die buiten de Randstad met structurele files wordt geconfronteerd. Aangezien het fileprobleem zich concentreert rondom de vier grote steden in de Randstad, zal deze groep kleiner zijn. Verder is er uiteraard nog een groep werkenden die te maken heeft met incidentele files, bijvoorbeeld bij ongevallen en wegwerkzaamheden. Rietveld et al. (2000) concluderen dat vanuit nationaal perspectief gezien minder werkenden met structurele files te maken hebben dan de meeste Nederlanders vaak denken. Voor de grote steden apart gaat het echter wel om aanzienlijke aantallen. Daarnaast is het van belang te beseffen dat de omvang van de files bij de gegeven wegcapaciteit zich niet evenredig met de verkeersvolumes ontwikkelt. Het volgt uit de aard van het fileprobleem dat een toename van het aantal weggebruikers tijdens de spits met 1 procent ertoe leidt dat de reistijdkosten met

aanzienlijk meer dan 1 procent zullen toenemen. Rietveld et al. schatten deze elasticiteit op 2,2. Een toename van de participatiegraad heeft dan ook naar verwachting een meer dan evenredige verergering van het fileprobleem tot gevolg.

Een andere maat om de ernst van de huidige files uit te drukken is het aantal uren dat de automobilist extra in zijn auto verblijft. Files verlengen dat aantal uren met 2 procent, oftewel met gemiddeld 4 uur per persoon per jaar. Naar beide maten gemeten, lijkt de stand van zaken met betrekking tot de fileproblematiek anno nu wellicht mee te vallen. Het gaat echter ook om de dynamiek in de ontwikkeling. Daarom worden hier ook enige gegevens gepresenteerd over de ontwikkelingen in de tijd. Verder leidt de mogelijkheid van files voor automobilisten tot onzekerheid, en dit genereert dat een additioneel tijds- en dus welvaartsverlies.

Ontwikkeling filezwaarte

In de periode 1986-1996 is het totaal aantal voertuigverliesuren (d.w.z. het totale tijdverlies dat weggebruikers ondervinden van verkeersgerelateerde vertragingen) op het hoofdwegennet met 65 procent toegenomen (CPB 1997a: 296).
De filezwaarte is in deze periode meer dan verdubbeld. Dit wordt voor 60 procent veroorzaakt door een groep van 20 knelpunten. De economische schade (verloren werkuren en voertuigverliesuren) van directe filekosten wordt geschat op 1,7 miljard gulden, oftewel 0,3 procent BNP (cijfer 1997; bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1999).

Het bereikbaarheidsprobleem is nog altijd sterk geconcentreerd in termen van plaats en tijd. In hoofdzaak gaat het om een Randstad- en een spitsprobleem.[2]
Van alle voertuigverliesuren vindt 80 procent in de Randstad plaats (cijfer 1995). In termen van tijdvakken is de verdeling relatief nog schever. In de ochtend- en avondspits treedt bijna 90 procent van de voertuigverliesuren op.
De oorzaak van het probleem ligt vrijwel volledig bij het personenvervoer; voor het merendeel automobilisten op weg naar en van het werk. Van alle voertuigverliesuren als gevolg van verkeersvertraging bestaat slechts 3 procent uit vrachtvervoer.

Files en onzekerheid

Als de files elke dag hun gemiddelde patroon zouden vertonen, zou daar vrij eenvoudig op kunnen worden ingespeeld. De grote mate van variatie die zich hier voordoet, leidt echter tot onzekerheid en hierdoor tot extra tijdsverlies. Mensen vertrekken bijvoorbeeld extra vroeg om in elk geval op tijd te zijn en arriveren hierdoor vaak te vroeg. Dit soort tijdsverliezen moet nog worden toegevoegd aan de directe tijdsverliezen als gevolg van files. Een ander nog niet gecalculeerd welvaartsverlies is dat het verblijf op de weg door de toenemende congestie leidt tot extra spanning en irritatie.

Relatie vervoer met omvang dienstverband, opleidingsniveau en geslacht

De afstand die voltijdwerkers en deeltijdwerkers van en naar het werk afleggen, vertoont een opvallend verschil. De afgelegde woon-werkafstand van deeltijders

bedraagt nog geen 10 km; die van voltijders meer dan 20 km. In relatie hiermee verschilt ook de vervoersmodaliteit. Deeltijders gebruiken wat minder vaak de auto en vaker de fiets. Deeltijders wonen dus in het algemeen dichter bij hun werk. Zij zijn dan ook kieskeuriger dan voltijders bij het accepteren van een baan die ver weg ligt.
Het aantal afgelegde woon-werkkilometers neemt sterk toe naarmate het opleidingsniveau hoger is. Werkenden met een HBO- of universitaire opleiding leggen een afstand af die overeenkomt met twee maal het gemiddelde. Aangezien het opleidingsniveau van de bevolking in de toekomst verder zal stijgen, mag dus *ceteris paribus* een toenemende mobiliteitsdruk worden verwacht.
Mannen leggen door de bank genomen een afstand af die 1,5 maal zo hoog is als de afstand die vrouwen gemiddeld afleggen.

Conclusies

Het aandeel dat het woon-werkverkeer heeft in het totaal van de afgelegde kilometers, is ongeveer 22 procent. In de spits is dit aandeel veel groter. Het woon-werkverkeer kan dus inderdaad als één van de veroorzakers (en slachtoffers) van de fileproblematiek worden aangemerkt. Ruim de helft van de woon-werkverplaatsingen wordt met de auto afgelegd. Veel van deze verplaatsingen vallen echter buiten de notoire filegebieden. Bovendien zijn de meeste autoverplaatsingen van en naar het werk tamelijk kort. Deze kortere verplaatsingen verlopen doorgaans niet via de grote fileknelpunten, die immers op enige afstand van de grote steden zijn gelokaliseerd. Schattingen van het aantal werkenden dat bij de eventuele invoering van rekeningrijden dagelijks met een heffing zou worden geconfronteerd, komen uit op ongeveer 225.000 per dag (Rietveld et al. 2000). Circa 4 procent van de beroepsbevolking heeft dus echt met structurele fileproblemen te maken. Dit is een indicatie dat de *huidige* perceptie ten aanzien van de omvang en ernst van structurele files in Nederland niet geheel strookt met de realiteit. Voor de grote steden apart zijn deze getallen natuurlijk hoger.

6.2.3 TRENDS

Mobiliteit en woon-werkverkeer

De mobiliteit in Nederland neemt toe. De gemiddelde afgelegde afstand per persoon ligt ruim 10 procent hoger dan in 1985. Dit komt vooral doordat de gemiddelde afstand per verplaatsing is toegenomen (met 8 procent); het aantal verplaatsingen nam met slechts 2 procent toe. De totale mobiliteit van en naar het werk is sinds 1985 zelfs met 15 procent toegenomen. Dit is niet verwonderlijk gezien de toename van de participatie (gemeten in werkdagen) sinds dat jaar. Hier geldt dat het aantal verplaatsingen per persoon per dag is afgenomen (met 7 procent), maar dat de gemiddelde afstand per verplaatsing sterk is gestegen (met 23 procent) van 12,3 km in 1985 tot 15,2 km in 1997. Dit kan samenhangen met het groter aantal tweeverdieners, waardoor er in een partnership meer tijd/ruimte-offers gebracht moeten worden. Wat de gemiddelde afstand naar verplaatsingsmotief betreft, valt op dat met name de verplaatsing voor ontspanning sterk is gestegen, met 56 procent sinds 1985.

Wordt de ontwikkeling van de gemiddelde afstand per modaliteit bezien, dan is die per auto sterk toegenomen, met 18 procent sinds 1985. De trend is dat het aandeel van de auto in het woon-werkverkeer eerder nog iets toeneemt dan afneemt (vgl. ook Twijnstra Gudde 1999). De stijging van het autogebruik heeft ertoe geleid dat de verkeersdrukte op de wegen is toegenomen. Zowel op snelwegen als op secundaire wegen ligt de verkeersintensiteit zo'n 50 procent hoger dan halverwege de jaren tachtig. De toegenomen mobiliteit heeft geleid tot een sterke stijging van het aantal files in Nederland, zoals hiervoor werd gezien.

Hoewel de verkeersintensiteit de laatste jaren sterk is toegenomen, resulteert dit niet vanzelfsprekend in een langere reistijd. Het blijkt dat tussen 1992 en 1997 de reissnelheid in het woon-werkverkeer landelijk met 6 procent is toegenomen (in het westen van het land is dit iets minder), terwijl tegelijkertijd de files toenamen.[3] De verklaring hiervoor is dat het aantal auto's dat getroffen wordt door files, nog relatief klein is. Bovendien leiden de steeds langere verplaatsingsafstanden tot hogere snelheden. Bij langere afstanden is het aandeel van de snelweg immers groter en gemiddelde snelheid hierdoor hoger.
Verder zijn werkenden iets minder snel geneigd de auto te gebruiken als het werk in een binnenstad is gelokaliseerd. Toch komt ook dan nog bijna de helft van de medewerkers met de auto (Twijnstra Gudde 1999).

Conclusies
De belangrijkste ontwikkeling van de afgelopen periode is het langer worden van de woon-werkafstand. In 1997 ligt deze grootheid gemiddeld 11 procent hoger dan in 1992. Hoewel de files in deze periode ook langer zijn geworden, heeft dit in Nederland in zijn geheel niet geleid tot een vertraging van het woon-werkverkeer. In mindere mate is de gemiddelde reissnelheid ook gestegen: met 6 procent tussen 1992 en 1997. Zelfs in de Randstad-provincies namen de snelheden in het woon-werkverkeer in die periode nog een fractie toe. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de langere afstanden, waardoor een groter deel van de trajecten via de snelweg wordt afgelegd.

6.3 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

6.3.1 PATRONEN VAN WERKEN, WONEN EN PENDELEN

Ten aanzien van de ontwikkelingen in werken en pendelen zijn drie kernaspecten van belang:
1 veranderingen in de samenstelling van de werkgelegenheid, met name naar geslacht en opleidingsniveau;
2 gevolgen flexibilisering en deregulering voor het arbeidsmarktbeleid;
3 de ruimtelijke ontwikkeling van de arbeidsvraag: waar bevindt zich het werk en waar wonen de mensen?

Ook veranderingen in de organisatie van werk, demografische ontwikkelingen en veranderingen in lifestyle kunnen op lange termijn van invloed zijn op mobiliteitspatronen. Het woningmarktbeleid blijkt in de praktijk – ondanks zijn goede

bedoelingen ten aanzien van een compacte stad en een evenwichtige woon-werkbalans – niet of nauwelijks bij te dragen aan een beperking in de mobiliteit (Cevero 1995).

Veranderingen in de samenstelling van de toekomstige werkgelegenheid naar geslacht

Met de sterke stijging van de arbeidsmarktparticipatie in aantallen (in totaal gewerkte uren is deze groei aanzienlijk minder) in de afgelopen vijftien jaar is ook het aantal verplaatsingen sterk toe genomen. Eerder werd al gezien dat deze participatiegroei vooral is veroorzaakt door de toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt, met name in deeltijdbanen. In het doorgroeiscenario zoals dat in hoofdstuk 5 is ontwikkeld tot 2010 en 2020, is gebleken dat ook een verdere participatiegroei in de komende periode vooral door vrouwen zal worden ingevuld. Van iedere vier banen die er in dat scenario bij komen, zullen er drie door vrouwen worden bezet. Nu werken vrouwen veelal in deeltijd en, in samenhang hiermee, gemiddeld genomen veel dichter bij huis dan mannen. Zij nemen nog de positie in van *secondary worker*. Wordt dit gegeven geëxtrapoleerd, dan zou de *gemiddelde* pendelafstand per werkende lager komen te liggen. De totale afstand stijgt uiteraard.

Meer passend bij het doorgroeiscenario is een verdere ontwikkeling van een 'anderhalfverdienerssamenleving' – de situatie waarin we ons nu *grosso modo* bevinden – naar een échte tweeverdienerssamenleving, waarin vrouwen gemiddeld een groter aantal uren gaan werken. Dit is het zogenaamde 'combinatiemodel'. Aan de behoefte om voldoende tijd aan zorgtaken te besteden en deze gelijkmatiger over de sexen te verdelen, kan in dat model tegemoet gekomen worden door een aantal verlofvormen in te voeren en het deeltijdwerk meer te beperken tot de levensfase waarin deze zorgtaken de meeste aandacht vragen. Al met al zou dit kunnen impliceren dat het ruimtelijke gedrag van vrouwen, en met name de gemiddelde woon-werkafstand, meer op dat van mannen zal gaan lijken. Indien een dergelijke 'masculinisering' (Hazeu 2000) van het arbeidsmarktgedrag van vrouwen zal optreden, zal dit de congestie verhogen. Immers, het huidige anderhalfverdienersmodel wordt gekenmerkt door een woonlocatiekeuze die zich als regel richt op de reisafstand voor de man als hoofdkostwinner. De vrouw weet vervolgens een kleine baan te vinden relatief dicht bij huis. In een combinatiemodel, waarin beide partners in een relatief 'goede' baan deelnemen aan de arbeidsmarkt, is er niet zo'n voor de hand liggende beslissingensequentie. In dat geval is er niet langer sprake van een 'primary worker' en een 'secondary worker', van wie de laatste een baan in de buurt zoekt. Het combinatiemodel leidt dus eerder tot een situatie waarin beide partners relatief ver van huis werken. De woonlocatiekeuze is dan meer een compromis.

Anderzijds – en tegelijkertijd – is ook een zekere 'feminisering' van de arbeidsmarkt denkbaar. Omdat mannen meer zorgtaken op zich gaan nemen, gaan zij wat korter werken en/of zullen zij wonen en werken dichter bij elkaar willen brengen. Qua toekomstige congestie zou een dergelijk effect tegendruk geven.

In ieder geval is van alle werkzoekenden bekend dat het criterium 'kortere afstand woon-werk' bij de selectie-eisen die men aan een nieuwe functie stelt, hoger scoort dan een aantal jaren geleden (salariseisen scoren daarentegen lager; Jaarboek Personeelsmanagement 1999).

Veranderingen in samenstelling toekomstige werkgelegenheid naar opleidingsniveau

De trend van participatiegroei gaat ook gepaard met een toenemende vraag naar arbeid met een hoger functieniveau en meer specialistische arbeid. Bij banen met hogere opleidingseisen blijkt de pendelafstand gemiddeld hoger te liggen. Dat ligt voor de hand omdat matches, gezien de grotere spreiding van werk-bekwaamheden, nauwer luisteren. Ook dit gegeven impliceert *ceteris paribus* voor de toekomst een congestieverhogende factor. Verder zal de trend van voortgaande specialisatie – die zich op de arbeidsmarkt vertaalt in een groeiende vraag naar specifieke vaardigheden – ruimtelijke matches lastiger maken.

Gevolgen deregulering arbeidsmarkt en flexibilisering arbeidsrelaties

Minder stringente regelgeving ten aanzien van arbeidstijden heeft niet alleen een positief effect op de arbeidsdeelname, maar heeft ook het effect dat arbeidsactiviteiten meer over de dag gespreid kunnen worden. Dit zal naar verwachting tot minder woon-werkmobiliteit in de spits leiden, tenzij bedrijven strak vast proberen te houden aan vaste begin-/eindtijdstippen. Dit laatste lijkt niet erg waarschijnlijk. Het laat zich aanzien dat de arbeidsmarkt in de naaste toekomst een 'sellers market' blijft, met andere woorden: de preferenties van de aanbieders van arbeid zullen zwaar wegen. Ook valt in recente jaren een stijging van het aantal telewerkers waar te nemen. De relatieve omvang van het verschijnsel is echter nog niet erg groot (1-2%).

Flexibilisering van de arbeidsrelaties brengt ook een ruimtelijk aspect met zich mee. Het kan leiden tot enige, geleidelijke, reductie van de 'klassieke' 9-tot-5-banen in het centrum waar men vanuit de suburbane gebieden naartoe reist. Deze klassieke banen zullen mogelijk voor een deel worden omgezet in een palet aan flexibele arbeidsrelaties, waarbij arbeidstijden, arbeidslocaties en arbeidscontractduren meer naar behoefte van beide partijen kunnen worden ingedeeld. Een doorgaand proces waarbij flexibele banen klassieke banen vervangen, zal leiden tot flexibele arbeidstijden en kan zo een drukkend effect hebben op de mobiliteitsdruk in de spits. De mogelijkheden zijn echter begrensd. Afstemming van de werktijden op de bedrijfsorganisatie en de gezinsorganisatie (werktijden partner, schooltijden kinderen) stellen immers hun eisen. Een ander tegengesteld effect is dat flexibiliteit in de zin van kortetermijnverbintenissen naar verwachting juist leidt tot langere pendelafstanden. Bij een kortetermijncontract heeft het immers geen zin de woonlocatie aan te passen.Uit onderzoek (bijv. TNO Arbeid 1999b) blijkt dat een veel verdergaande flexibilisering dan die zich afgelopen vijftien jaar heeft voltrokken, niet verwacht moet worden.

Ruimtelijk beleid en ruimtelijke ontwikkelingen in de arbeidsvraag

In het ruimtelijk beleid van de laatste jaren is de 'compacte stad' een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast dienen nieuwe stedelijke gebieden dicht bij al bestaande

stedelijke gebieden te liggen om zo voldoende draagvlak te creëren voor de ontsluiting met voldoende hoogwaardig openbaar vervoer. In Nederland komt bijna de helft van de werkenden met de auto naar de binnensteden. Een omslagpunt in dit mobiliteitsgedrag is wel denkbaar, als de binnensteden echt onbereikbaar worden en er een goed en betrouwbaar OV-net beschikbaar is. In steden als Londen of Parijs vindt men het de gewoonste zaak van de wereld om iedere dag met het openbaar vervoer naar de werklocatie te reizen. De reistijd is daarbij de doorslaggevende factor, veel meer dan de kosten.

De mobiliteitsdoelen van het Vinex-beleid zijn erop gericht de groei van het autoverkeer te beperken, de bereikbaarheid van mainports en stedelijke gebieden veilig te stellen en zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande infrastructuur. Van dit beleid zou, *ceteris paribus*, een drukkend effect moeten uitgaan op de mobiliteit. De mogelijkheden om deze potentiële reductie ook werkelijk te bereiken, lijken bij een arbeidsparticipatiegroei conform het doorgroeiscenario niet erg groot.

Een tendens in de ruimtelijke ontwikkeling die zich de laatste decennia heeft voorgedaan, is dat de grote steden sterk groeiende suburbane randgebieden kennen. Verder ligt de sterkste groei van de werkgelegenheid (net) buiten de Randstad. In de regio Utrecht en in de zogenaamde 'Brabantse stedenrij', met name langs snelwegen, is er sprake van ontwikkelingsassen. Uit onderzoek naar het gebruik van bedrijventerreinen blijkt dat 80 procent van de bedrijven die zich op nieuwe bedrijfsterreinen in de regio vestigt, ook uit de betreffende regio komt. Dit duidt met andere woorden op een autonome regionale groei en niet zozeer op een wegtrekken van bedrijven uit de Randstad naar de regio. Landelijk gezien is er per saldo sprake van een ruimtelijke uitwaaiering van werkgelegenheid.

De effecten van deze ontwikkeling op de mobiliteit (pendel) zijn tweeërlei. Enerzijds neemt de druk op de Randstad, de meest verstedelijkte en meest door congestie getroffen regio van Nederland, in lichte mate af en worden de pendelstromen (licht) getemperd. Anderzijds neemt de mobiliteitsdruk op de nieuw tot ontwikkeling komende gebieden in de intermediaire zone van Nederland (Gelderland, Brabant) geleidelijk aan toe, zij het vanuit een relatief laag aanvangsniveau.

Verder is wel eens gedacht dat de spreiding van werkgelegenheid, vanuit de stedelijke kernen naar de stadsperiferie, een potentieel drukkend effect op de totale mobiliteit zou kunnen hebben omdat – gemiddeld genomen – het werk weer dichter bij de woongebieden wordt gebracht. Dit effect is echter niet bewezen. Uit gegevens blijkt dat de toename van het forensisme binnen de Randstad in de periode 1980-1994 sterk is toegenomen, in het algemeen, maar ook tussen randgemeenten (WRR 1998: 66, tabel 3.5).

Uit onderzoek naar de 'stated preferences' bij bedrijven blijkt tot slot dat de laatste jaren de vestigingsvoorkeur verschuiven naar kantorenparken en singels boven de binnensteden en de randen erom heen (Twijnstra Gudde 1999).

Wonen en pendel

Leeftijd, huishoudenssituatie en positie op de arbeidsmarkt zijn factoren die een grote verklarende waarde hebben als het gaat om pendelafstanden. Verhuizingen daarentegen blijken de pendelafstand niet te verkleinen. Bij het kiezen van een woonlocatie spelen blijkbaar vele (andere) factoren een rol. Vanuit de optiek van het werk impliceert dit dat mensen woon-werklocaties accepteren zonder dat ze gecompenseerd worden. Huishoudens zijn wat de woon-werkpendel betreft indifferent ten aanzien van hun locatie, zij het binnen bepaalde grenzen. Maatregelen om de woningmarkt te flexibiliseren, zoals een verlaging of afschaffing van de transactiekosten verbonden aan een verhuizing (zoals de overdrachtsbelasting), zullen dan ook geen groot mobiliteitsdrukkend effect hebben. Een averechts effect is zelfs denkbaar.

Een meer flexibele woningmarkt zou in theorie kunnen stimuleren tot betere matches op de arbeidsmarkt. De toenemende congestie in termen van verlengde pendeltijd is immers niet verwaarloosbaar. In de eerste plaats is er een (gering) mogelijk effect dat mensen afzien van participatie (zie daarover de berekening in par. 6.3.3). Een tweede, wat reëler, mogelijk effect is dat zij een niet-optimale baan accepteren die dichter bij huis is. De in Rietveld et al. (2000) samengevatte studies naar dit onderwerp tonen het verband tussen de waardering van reistijd en het functioneren van de arbeidsmarkt. Wanneer congestie leidt tot substantieel langere reistijden, dan heeft dit een invloed op de participatiebeslissing en de keuze voor de locatie van een baan. Uit het onderzoek van Van den Berg en Gorter (1997) komt naar voren dat het ongenoegen (onnut) van pendelen behoorlijk kan oplopen, met name voor vrouwen met jonge kinderen. Vooral voor deze groep kan het onnut zo hoog zijn dat dit een (tijdelijke) negatieve uitwerking heeft op de toetreding tot de arbeidsmarkt. Hierbij dient aangetekend te worden dat deze groep strikt genomen niet heel omvangrijk is en bovendien een vlottend karakter heeft.

Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek komt de algemene bevinding naar voren dat rigiditeiten op de woningmarkt slechts zeer bescheiden effecten hebben op de arbeidsparticipatie (Blank 1994). Omgekeerd betekent dit, dat van het opheffen of bestrijden van die rigiditeiten ook geen grote participatie-impuls verwacht mag worden.

6.3.2 SCENARIO-UITKOMSTEN TOT 2010/2020

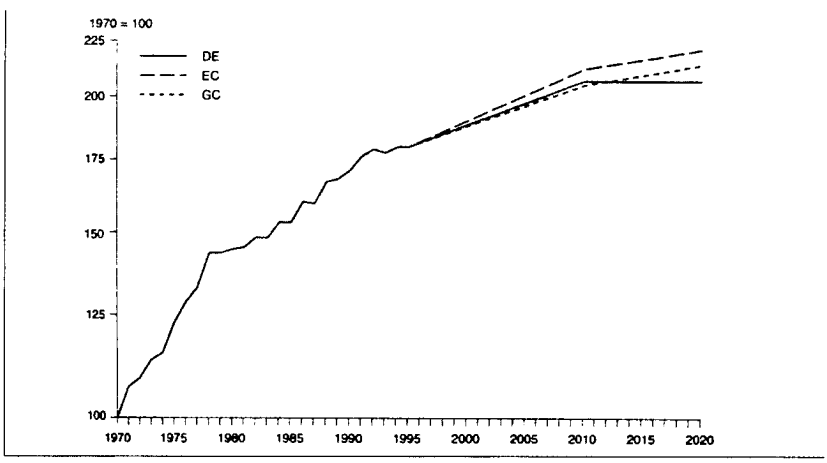
Invloeden op toekomstige mobiliteit

Het CPB is in een vervolgstudie (CPB 1997a) op de eerder genoemde economische toekomstverkenningen nagegaan welke spanningen kunnen ontstaan tussen economische groei en de fysieke omgeving, met name het gebruik van mobiliteit, energie, ruimte en milieu. In een gunstig economisch scenario voorziet het CPB dat in de Randstad een tekort aan arbeidskrachten gaat ontstaan, tegen een overschot voor de overige delen van Nederland. Dit heeft gevolgen voor de spanning op de lokale woningmarkt en voor de (mis)match tussen de gewenste en de

verkregen woning. Het CPB verwacht dat een ruimtetekort voor woningbouw en een sterke groei van de werkgelegenheid vooral in Utrecht en Noord-Holland zullen gaan samenvallen. De voorziene demografische ontwikkelingen in omvang en samenstelling van de bevolking, tezamen met die van aantal en grootte van de huishoudens, leiden tot een toename in de vraag naar woningen, en indirect tot een toename in de vraag naar ruimte. Wanneer de vraag naar ruimte voor woningen wordt vergeleken met het aanbod van ruimte volgens de Vinex-nota, dan blijkt dat er grote spanningen op lokale woningmarkten te verwachten zijn. Is de werkgelegenheid sterk geconcentreerd in regio's waar ruimtetekorten bestaan als het gaat om de ruimtevraag voor wonen, zal op microniveau de ruimtelijke aansluiting tussen wonen en werken verslechteren *ceteris paribus* resulterend in langere woon-werkafstanden.

De mobiliteitsontwikkeling wordt mede bepaald door demografische, sociaal-culturele en economische factoren op macroniveau. Het CPB (1997) voorziet voor de toekomst een stijging in de groei van de personenmobiliteit in termen van reizigerskilometrage die minder sterk is dan in de afgelopen 25 jaar, ondanks een toename in de welvaart, zoals gemeten in termen van het bruto binnenlands product, en een sterke daling van de reële brandstofkosten per kilometer. De groei van het aantal passagierskilometers in de periode 1995-2020 bedraagt in deze verkenning ongeveer een derde van de groei die in de periode 1970-1995 is gerealiseerd (figuur 6.1).

Figuur 6.1 Totale personenmobiliteit in kilometrage



Bron: CPB (1997: 285).

Aan deze relatieve 'verzadiging' liggen verschillende oorzaken ten grondslag. In de eerste plaats zijn in de achterliggende periode (sinds 1970) de aanbodcondities voor mobiliteit nog sterk verbeterd. Veel secundaire wegen zijn vervangen door autosnelwegen en het hoofdwegennet is sterk uitgebreid. Deze uitbreiding van het wegennet verklaart ook waarom ondanks de langere de gemiddelde reissnelheid niet is afgenomen.

Het hoofdwegennet is qua structuur nu vrijwel compleet. In de CPB-verkenning wordt er daarom vanuit gegaan dat verdere interlokale reistijdwinsten in de toekomst uit zullen blijven. Anders gezegd: in tegenstelling tot het verleden zullen er de komende decennia geen grote netwerkverbeteringen optreden in de vorm van nieuwe verbindingen met wezenlijk gunstiger reistijden. In de tweede plaats zal de mobiliteitsgroei vertragen doordat de demografische groei in de meest mobiele leeftijdsklassen vertraagt.

Wat de verdeling naar modaliteit betreft, voorziet de CPB-verkenning dat er in de toekomst vooral meer kilometers per auto en per trein afgelegd zullen worden. Het langzame verkeer neemt daarentegen af. Het personenautopark zal in een doorgroeiscenario met relatief hoge economische groei toenemen met zo'n 50 procent tot 2020, van ongeveer 6 naar bijna 9 miljoen auto's.[4] De groei van het aantal autokilometers blijft hierbij wat achter en ligt rond 30 procent. Het goederenvervoer blijft krachtig toenemen. Bij hoge economische groeiscenario's neemt het aantal voertuigkilometers in 2020 met 110 à 160 procent toe vergeleken met 1995. Een dergelijk groeitempo ligt hoger dan in de afgelopen 25 jaar het geval was. Bovendien zal de groei van de e-commerce de omvang van het goederenvervoer verder stimuleren.

Met betrekking tot het verplaatsingsmotief is een gematigde stijging van het traditionele woon-werkverkeer voorzien en een forse stijging van het verkeer vanuit huis naar een niet-vaste werklocatie. Ook wordt gerekend op een relatief sterke stijging van de mobiliteit voor recreatie.

Knelpunten

Het CPB is in zijn ruimtelijke verkenning uitgegaan van een relatief krap wegennet waarbij geen gebruik gemaakt wordt van bijvoorbeeld rekeningrijden of andere vormen van 'road pricing'. Bij deze beleidsuitgangspunten zal de congestie in de toekomst verder toenemen, zoals de berekeningen van het aantal voertuigverliesuren in de ochtendspits in de hoge economische groeiscenario's laten zien (zie tabel 6.3).

Tabel 6.3 Voertuigverliesuren in de ochtendspits op het hoofdwegennet in 2010 en 2020

	European Coordination		Global Competition	
1995=100	2010	2020	2010	2020
Randstad				
Achterlandverbindingen	112	188	114	197
Overig hoofdwegennet	115	170	112	216
Totaal hoofdwegennet	114	180	113	207
Rest Nederland				
Achterlandverbindingen	119	233	120	279
Overig hoofdwegennet	120	214	120	315
Totaal hoofdwegennet	120	222	120	294
Totaal Nederland HWN	115	191	115	229

Bron: CPB (1997: 297).

Ten opzichte van andere landen is de zwaarte van het mobiliteitsknelpunt in de achterliggende jaren absoluut en wellicht ook relatief toegenomen. Niettemin concludeert het CPB (1997: 294) in zijn toekomstverkenning dat "verhalen over het 'dichtslibben van wegen' en dreigende 'verkeersinfarcten' evenwel overdreven zijn". Gegeven het voorgenomen beleid zal het aantal voertuigverliesuren bij een gunstige economische ontwikkeling tot 2010 met 15 procent toenemen. Gezien de veronderstelling van een sobere beleidsinzet beschouwt het CPB (1997: 298) dit niet als een alarmerende situatie. Tussen 2010 en 2020 zullen de congestieproblemen bij een hoge economische groei sterk toenemen, althans indien nieuw beleid zou ontbreken. Hoewel ook op achterlandverbindingen in toenemende mate congestie zal optreden, blijft de congestiekans op de meeste wegvlakken onder de 2 procent. Congestie blijft in de toekomst in hoofdzaak een stadsgewestelijk probleem en voor alles een 'spitsprobleem'. Wel zal de duur van de spits toenemen.

Conclusies

Uit het voorafgaande is een samenvatting te destilleren van de verschillende afzonderlijke factoren die een toe- of afname van de toekomstige mobiliteit in de hand werken.

De volgende factoren met betrekking tot arbeidsparticipatie werken *ceteris paribus* een verdere mobiliteitsstijging in de hand:

- een toename van de participatie *sui generis*, als gevolg van de extra woon-werkpendel en de extra bestedingsmogelijkheden (i.c. ruimteconsumptie);
- een stijging van het opleidingsniveau en een toenemende specialisatie op de arbeidsmarkt;
- een toename van het aantal tweeverdieners;
- een toename van het aantal flexibele banen in de zin van kortetermijn verbintenissen;
- een sterke stijging van goederenvervoer die voorzien is in toekomstscenario's met een relatief hoge economische groei.

De volgende ontwikkelingen met betrekking tot arbeidsmarktdeelname hebben *ceteris paribus* een congestiedrukkend effect:

- flexibilisering van de werktijden, waardoor meer arbeid buiten de 'normale' werktijden plaats vindt;
- een toename van het aandeel van telewerken;
- een toename van het aandeel van deeltijdwerk;
- een toename van het aandeel van vrouwen in de totale participatie;
- een doorzetting van de trend tot korter werken (m.n. voor mannen);
- de arbeidsmarkt als 'sellers market', waardoor bedrijven eerder geneigd zullen zijn hun bedrijfstijden te plooien;
- een toename van de werkgelegenheid buiten de Randstad (werken en wonen dichter bij elkaar).

6.3.3 BEREKENINGEN VAN REISTIJDVERLIES, CONGESTIE EN PARTICIPATIE-ONTMOEDIGING

Het is belangrijk te bedenken dat, bij een gegeven weginfrastructuur, de congestiekansen exponentieel toenemen met de mobiliteitsgroei in de spitsuren. Zo kan 10 procent meer wegverkeer bij een gegeven weginfrastructuur ertoe leiden dat de congestiekansen met tientallen procenten toenemen. Omgekeerd geldt dat als het beleid erin zou slagen zo'n 10 procent van de automobilisten te bewegen de spits te vermijden, al veel problemen zouden zijn opgelost. Mobiliteitsbeleid, in de vorm van extra weginfrastructuur, prijsbeleid en regelgeving die bewerkstelligt dat verkeersstromen zich gaan verleggen en/of dat de verkeersomvang afneemt, kan de congestie dan weer meer dan proportioneel terugbrengen. Om enige grip te krijgen op de orde van grootte van de problematiek, worden hier enige berekeningen gepresenteerd over wat de groei van de arbeidsparticipatie conform het doorgroeiscenario zou kunnen betekenen voor de groei van reistijdverlies en congestie in 2010 en 2020. Deze berekeningen hebben overigens een duidelijk tentatief karakter, gezien de onzekerheden waarmee de analyse omgeven is.

Zo maakt het verschil of de groei in de arbeidsparticipatie met name in West-Nederland zal plaats vinden, waar al veel files zijn, of dat de groei bijvoorbeeld in het noorden van het land plaats vindt. Ook zal het een fors verschil uitmaken of de arbeidsparticipatie vooral groeit bij parttimers die dicht bij het werk wonen en die niet met de auto naar het werk gaan, of dat het daarentegen juist gaat om werkers die wel met de auto rijden. Verder dient te worden opgemerkt dat het pas mogelijk is iets te zeggen over de wederzijdse relatie tussen arbeidsmarktparticipatie en congestie als er strikt genomen gedetailleerde netwerkmodellen voorhanden zijn, waarbij naast de tijdstipkeuze ook zaken als de keuze van de woonlocatie en de vervoerswijze een rol zullen spelen. In onderstaande benadering is geen gebruik gemaakt van dergelijke modellen.

Uitgaande van een aantal werkenden van 7.086.000 in 2000, zal in het doorgroeiscenario de participatie *in concreto* toenemen tot 7.836.000 in 2010 (een stijging van in totaal 10,6 procent) en 8.236.000 personen in 2020 (een stijging t.o.v. 2000 van in totaal 16,2 procent). In het doorgroeiscenario zijn geen veronderstellingen opgenomen over de verdeling van de participatiegroei over het land. Voor de berekeningen hier is daarom uitgegaan van een groei die in alle landsdelen evenredig plaats vindt. Hieronder geven we eerst de resultaten voor de periode tot 2010. Daarna presenteren we de gegevens voor de periode tot 2020.

2010

De toename in voertuigverliesuren tot 2010 die wordt veroorzaakt door de stijging in de arbeidsparticipatie, is aanzienlijk. We maken hierbij gebruik van het trendgegeven dat gedurende de afgelopen periode van twaalf jaar een toename van 1 procent van het verkeer op snelwegen heeft geleid tot een toename van circa 2,2 procent in termen van verloren reistijd. Hierbij zij overigens opgemerkt dat in

de afgelopen periode het snelwegennet niet geheel onveranderd is gebleven. Er zijn op diverse knelpunten in met name West-Nederland tunnels en bruggen bijgebouwd. Door de factor 2,2 te hanteren voor de periode na 2000 is een gematigd pakket van filebestrijdende maatregelen dus al ingecalculeerd. Uitgaande van deze elasticiteit zou een stijging van de arbeidsparticipatie met ruim 10 procent ertoe leiden dat de reistijd die (in de spits) pendelende automobilisten verliezen, toeneemt met ongeveer 25 procent. Aangezien het huidige aandeel van de reistijdverliezen voor pendelende automobilisten tamelijk klein is, zal in deze berekening de totale reistijd van deze groep toenemen met maximaal 3 à 4 procent.

Potentiële werkenden zullen bij het zoeken van een baan een afweging maken tussen de pendelkosten (ook in termen van reistijd) en het netto-inkomen per uur. Dit impliceert dat ze in bepaalde gevallen een aangeboden baan zullen afwijzen omdat er in termen van reistijd een te grote opoffering tegenover komt te staan. Voor degenen die met de auto naar het werk gaan, zal dit naar schatting leiden tot een afname in de participatie met ongeveer 1 procent. Aangezien ongeveer de helft van de werkenden per auto reist, is het effect over alle werkenden ongeveer gelijk aan een daling van de participatie met 0,5 procent. Daarnaast is het denkbaar dat de toegenomen congestie negatief uitwerkt op de participatie van degenen die nu al werk hebben. Voor een beperkt aantal van hen geldt immers dat zij op zoek zullen gaan naar een andere baan. Dit kan leiden tot tijdelijke non-participatie. Naar schatting is het effect hiervan gelijk aan 0,4 tot 0,9 procent van de groei in de potentiële arbeidsparticipatie.

Als de participatie tot 2010 conform het doorgroeiscenario toeneemt met ruim 10 procent, zal het totale reistijdverlies van in de spits pendelende automobilisten dus behoorlijk toenemen, namelijk met 25 procent. De totale gemiddelde reistijd van autorijdende pendelaars neemt toe met ongeveer 4 procent. Het dempende effect hiervan op de toename in de arbeidsparticipatie is gering, zowel voor degenen die nu al een baan hebben als voor hen die van plan zijn toe te treden tot de arbeidsmarkt. De toename in de arbeidsparticipatie leidt dus weliswaar tot aanzienlijke negatieve effecten in termen van afgewentelde reistijdtoenames, maar de terugkoppelingseffecten hiervan op de participatie op de arbeidsmarkt zijn gering.

2020

De effecten voor de periode 2000-2020 zijn uiteraard met nog meer onzekerheid omgeven. De verkenning van het doorgroeiscenario over 2000-2020 geeft een totale participatiestijging van 1.150.000, oftewel ongeveer 16 procent. Dit zal er uiteindelijk toe leiden dat circa 1 procent van de nieuwe toetreders afziet van de baan (terugkoppelingseffect). Het aantal werkenden dat als gevolg van de toenemende congestie zijn baan opgeeft en tijdelijk niet participeert, heeft dezelfde orde van grootte (0,6-1,2 procent).

Het gezamenlijke effect van een 'mobiliteitsknelpunt' in termen van verminderde instroom van nieuwe participanten en verhoogde uitstroom van bestaande participanten komt in de periode van 2000 tot 2010 uit op hooguit 1,4 procent.

Over de periode 2000-2020 is dit hooguit 2,2 procent. Op basis van deze ruwe schattingen kan worden geconstateerd dat er op de arbeidsmarkt ten aanzien van congestie een lichte mate van zelfregulering bestaat. Toch is het effect hiervan dermate beperkt dat het niet leidt tot een substantiële verbetering van de congestieniveaus. Anders gezegd: het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt is ten aanzien van congestie niet krachtig genoeg om fileproblemen hanteerbaar te houden. Het doorgroeiscenario zal dus gepaard gaan met een verdergaande congestie en daarom aanhoudende beleidsaandacht van de overheid vragen. Dat brengt ons op de beleidsmogelijkheden van de overheid.

6.4 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

Wegverkeer veroorzaakt een verscheidenheid aan zogeheten externe effecten: kosten die buiten het marktproces om op derden worden afgewenteld. Gewoonlijk onderscheidt men hier congestie en filevorming (bedrijfseconomische schade), onveiligheid (gezondheidsschade), emissies van schadelijke stoffen en geluidsoverlast (milieuschade), als vormen van negatieve externe effecten van het wegverkeer. Het bestaan van dergelijke negatieve externe effecten wordt in de economische theorie opgevat als een vorm van marktfalen, waarvoor geldt dat overheidsingrijpen noodzakelijk is om tot een efficiëntere situatie te geraken. Voor de regulering van de externe kosten van wegverkeer zijn er al veel mogelijke instrumenten ontwikkeld. Deze worden behandeld in paragraaf 6.4.1. Vervolgens wordt in paragraaf 6.4.2 ingegaan op de beleidsmogelijkheden om de participatie zodanig vorm te geven dat de mobiliteitsdruk zo min mogelijk toeneemt.

6.4.1 MOGELIJKHEDEN VOOR EEN MOBILITEITSBELEID

Tabel 6.4 geeft een indeling van de instrumenten die er zijn om de externe kosten van het wegverkeer te reguleren. Sommige hiervan worden feitelijk toegepast, andere zijn nog niet beproefd.

De oplossingsrichtingen in de toekomstverkenningen

Het CPB (1997a) heeft een groot aantal van bovenstaande beleidsmogelijkheden – opgedeeld in marktconforme instrumenten (economisch instrumentarium), directe interventie (juridisch instrumentarium) en communicatie en coördinatie (sociaal instrumentarium) – tegen het licht gehouden. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is in theorie niet ongunstig. Op bijna alle fronten is in beginsel beleid denkbaar dat de gesignaleerde knelpunten sterk kan reduceren of oplossen. Verschillende van deze effectieve instrumenten zijn ook behoorlijk efficiënt, in de zin dat er geen grote alternatieve kosten mee gemoeid zijn.
Het CPB acht het dan ook in beginsel mogelijk ambitieuze economische doelen en ambitieuze milieudoelen gelijktijdig te realiseren.

Tabel 6.4 Verschillende instrumenten voor de regulering van externe kosten van het wegverkeer

First-best	Directe vraagbeheersing: Prijsbeleid	Directe vraagbeheersing: Non-prijsbeleid	Directe vraagbeheersing	Indirecte vraagbeheersing	Aanbodgeoriënteerd beleid
Marginale externe kosten, bijvoorbeeld door: perfect fluctuerende elektronische heffingen voor gehele netwerk en over gehele dag	Imperfecte elektronische heffingen; Parkeerheffingen; Tolwegen[a,b]; pay-lanes[b]; Brandstofheffingen; Spitsvignet; Cordonheffingen; Gebiedslicenties; Feebates; Verhandelbare rechten	Beperking van parkeerruimte; Autovrije zondag; Minimale bezettingsgraad; (On)even nummerplaten op (on)even dagen; Snelheidslimieten (effect op vraag); Autoluw maken binnensteden door infrastructuurplanning	Attitudebeleid	Stimulering van alternatief vervoer (fiets, OV); Ruimtelijke ordening en ruimtelijk-economisch beleid; Spreiding werk- en winkeltijden; Stimuleren telewerken.	Technologie van voertuigen; Schonere brandstoffen; Snelheidslimieten (effect op veiligheid en emissies); Infrastructuur beleid (effect op congestie en veiligheid); ATIS en telematica in verkeersinformatie; Tolwegen[a,b]; Pay-lanes[b]

Bron: Van der Vlist et al. (1998: 5).

a) tolwegen hebben doorgaans overigens veeleer als doel het genereren van inkomsten dan het reguleren van externe kosten.

b) Voor zowel tolwegen als pay-lanes geldt dat zij elementen uit directe vraagbeheersing (vanwege de heffing) en 'aanbodgeoriënteerd beleid' (vanwege de capaciteitsuitbreiding) combineren.

Ook de fileproblematiek kan met beleid effectief worden teruggedrongen. Op de achterlandverbindingen is een uitbreiding van weginfrastructuur het meest effectieve instrument, waarbij bovendien geldt dat deze investeringen maar weinig extra verkeer genereren. Stadsgewestelijke fileproblemen hebben een hardnekkiger karakter en kunnen alleen met een pakket van maatregelen worden teruggedrongen. Gerichte netwerkverbeteringen, selectieve heffingen en capaciteitsmanagement zijn belangrijke onderdelen van een dergelijk pakket. Stimulering van het openbaar vervoer en het intermodaal goederenvervoer dragen in het algemeen weinig bij aan het verminderen van fileproblemen.

Rekeningrijden

Om de congestie te kunnen beperken, moet worden gezocht naar instrumenten die ervoor zorgen dat de beschikbare infrastructuur zo goed mogelijk wordt gebruikt. Generieke instrumenten als een accijnsverhoging of een kilometerheffing richten zich alleen op de keuze voor het aantal reizigerskilometers en de

keuze voor de modaliteit. Die zijn beide niet erg gevoelig. Een specifiek instrument, zoals rekeningrijden in de spits, richt zich op de keuze voor het tijdstip van verplaatsing. Bij een gegeven modaliteit (auto) en een gegeven hoeveelheid reizigerskilometers kan dit leiden tot een betere spreiding van het wegverkeer over de dag, zodat de wegcapaciteit beter wordt benut.

Rekeningrijden is een allocatiemechanisme. Wat nu nog 'ongeprijsde schaarste' is (in het geval van gebruik van de ruimte), wordt van een 'prijskaartje' voorzien. Dat heeft prijs- en volume-effecten. De omvang van deze effecten is afhankelijk van de prijselasticiteit van de automobilist. Bij een lage prijselasticiteit is het volume-effect klein: men heeft er blijkbaar voor de prijs over om in de spits de Randstad in en uit te rijden. Bij een hoge prijsgevoeligheid mag een afname van het verkeersaanbod door rekeningrijden verwacht worden. De ervaring – o.a. aan de hand van accijnsverhogingen – leert dat de prijsgevoeligheid van het woon-werkverkeer tamelijk gering is.

In het maatschappelijke debat heeft het rekeningrijden de laatste jaren al veel aandacht gekregen. Daarbij is gebleken dat er in ieder geval drie factoren een rol spelen die een invoering van rekeningrijden bemoeilijken:

1 het maatschappelijk verzet ertegen is groot;
2 het is een instrument dat relatief hoge transactiekosten vergt;
3 er worden hoge technische eisen aan het systeem gesteld.

Het maatschappelijk verzet behoeft verder geen toelichting. De relatief hoge transactiekosten hebben te maken met de karakteristieken van het Nederlandse wegennet, die relatief veel meetpunten vergen. Naast de tolpoorten zijn er aanvullende maatregelen nodig om sluipverkeer tegen te gaan. Om een indruk te geven van de transactiekosten: in de aanvankelijke plannen van de minister van Verkeer en Waterstaat was de aanleg van het systeem begroot op 265 miljoen gulden en de jaarlijkse exploitatiekosten op 120 miljoen. De jaarlijks opbrengst – die overigens via belastingmaatregelen naar de automobilist terugvloeit – is begroot op ongeveer 450 miljoen gulden.

Wat de technische vereisten aan het rekeningrijden betreft, moet de apparatuur (zoals begin 1999 beproefd is op de A12) in een enkele seconde een auto kunnen detecteren, daarvan de *On Board Unit* vinden, deze ondervragen over het saldo van de eigenaar, geld afboeken en, als dit niet lukt, het voertuig fotograferen voor een rekening achteraf. Tot de technische specificaties hoort bovendien dat auto's ook op de meetpunten van strook moeten kunnen wisselen (m.a.w. niet door 'sluizen' hoeven te rijden) en dat er met hoge snelheden kan worden gereden. Uiteraard moet het systeem ook waterdicht zijn, hetgeen inhoudt dat het foutpercentage de 0,02 procent niet mag overschrijden. Gemiddeld genomen zou iemand dan niet vaker dan eens in zijn leven een foute rekening gepresenteerd mogen krijgen.

Na de technische testfase van begin 1999 is nu voorzien dat in 2002 het rekeningrijden op een aantal rijkswegen rond de vier grote steden wordt ingevoerd, in de

vorm van tolheffing in de ochtendspits ('spitstarief'). Hiervoor worden elf tolpoorten neergezet. Na de technische testfase kan dit gezien worden als de test op maatschappelijke acceptatie. Als twee jaar na invoering blijkt dat het systeem resultaten afwerpt, wordt het gecontinueerd. De invoering van het rekeningrijden is onderdeel van een omvangrijk pakket aan maatregelen (het Bereikbaarheidsoffensief Randstad, mei 2000), waarvan ook betaalstroken, enkele nieuwe wegen en een aantal openbaar-vervoersprojecten deel uitmaken.

Andere beleidsrichtingen

Naast rekeningrijden is er in beginsel nog een groot aantal andere beleidsmogelijkheden om de toekomstige mobiliteitsproblemen die samenhangen met een hoge arbeidsparticipatiegroei, te beïnvloeden. Van *accijnsverhogingen van motorbrandstoffen* is uit oogpunt van congestiebestrijding geen groot effect te verwachten (een mogelijk gunstig milieueffect blijft in deze partiële analyse buiten beschouwing). Dit zal wel van invloed zijn op het bekende probleem van 'grenstanken', maar weinig invloed hebben op het woon-werkverkeer, dat immers een lage prijsgevoeligheid kent.

Een ander generiek middel waarvoor recent aandacht is gevraagd als alternatief voor het rekeningrijden, is een zogenaamde *kilometerheffing*. Doordat een kilometerheffing de automobilist confronteert met de variabele kosten per kilometer, kan dit een selectiever autogebruik bevorderen. Het is echter een minder selectief middel voor de filebestrijding. Een kilometerheffing heeft immers met de accijnsverhoging gemeen dat het woon-werkverkeer er tamelijk ongevoelig voor is.

Andere mogelijke fiscale maatregelen om files te bestrijden zijn de *afschaffing van het reiskostenforfait* en de *afschaffing van de overdrachtsbelasting* (om de woonmobiliteit te bevorderen). Ook hiervan mogen geen hoge verwachtingen worden gekoesterd. Generieke afschaffing van de overdrachtsbelasting kan het bijvoorbeeld ook gemakkelijker maken in de verkeerde richting te gaan verhuizen. Aangezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren erop wijzen dat de woon-werkafstanden langer worden, is het risico dat afschaffing van deze belasting een contrair effect zal hebben, dus aanzienlijk.

Aanleg van infrastructuur is een andere manier om de congestieproblemen op de snelwegen op te lossen. Ongetwijfeld zullen op diverse delen van wegennet nog capaciteitsuitbreidingen plaats vinden. Door het probleem van de latente vraag zal de verbetering van de verkeersafwikkeling in congestiegevoelige gebieden echter tegenvallen. Bovendien is de verbetering van het wegennet, en de snellere verkeersafwikkeling die hierdoor mogelijk werd, de afgelopen decennia door mensen vooral benut om verder van de grote stedelijke centra te gaan wonen. Hierdoor is de potentiële bijdrage tot een verlaging van de woon-werkreistijden tenietgedaan. De totale reistijd is zelfs toegenomen. Een potentiële verbetering van de bereikbaarheid van het werk heeft dus vooral als resultaat dat de werker meer woongenot heeft en/of goedkoper woont.

Hiernaast kunnen *telematica* en andere technologische middelen de capaciteit van infrastructuur verbeteren of de efficiency van het gebruik ervan vergroten. Het gaat hier om uiteenlopende toepassingen zoals routegeleiding (dit leidt tot minder omrijden en een kortere zoektijd naar de juiste locatie) en *real time* route-informatie (dit kan weggebruikers op de hoogte stellen van files op bepaalde plekken zodat zij kunnen uitwijken naar betere routes). De verwachtingen op dit terrein moeten echter niet overspannen zijn. Een andere toepassing van telematica in het verkeer is het systeem van *intelligent cruise control* (ICC), dat een regelmatiger rijgedrag bevordert. Uit onderzoek blijkt dat ICC ook kan helpen files te voorkomen (Hoedemaeker 1999). Op nog langere termijn is het denkbaar dat de capaciteit van snelwegen sterk kan toenemen als auto's op geautomatiseerde wijze gekoppeld en bestuurd worden (*automatische voertuiggeleiding*). Omdat hierbij aan allerlei veiligheidseisen moet worden voldaan, zal het invoeringstraject van dit systeem echter lang zijn.

Een beleidsinstrument dat de afgelopen periode intensiever is benut, is het *parkeerbeleid*. Betaald parkeren wordt in steeds uitgebreider gebieden toegepast. In zekere zin kan het als een substituut dienen voor rekeningrijden, namelijk als in de tijd variërende tarieven zouden worden toegepast. Betaald parkeren kan een belangrijke bijdrage leveren aan een goede lokale bereikbaarheid in de steden, doordat het onzekerheid over de beschikbaarheid van parkeergelegenheid zal terugdringen. Overigens is het parkeerbeleid tot nu toe voornamelijk beperkt geweest tot parkeren op publieke parkeerplaatsen. Verder oefent de overheid invloed uit op private parkeerruimte voor zover het nieuwe projecten betreft (ABC-locatiebeleid). De essentie van dit beleid is dat bij kantoorlocaties die goed ontsloten worden via het openbaar vervoer, slechts een gering aantal parkeerplaatsen mag worden gecreëerd. Om te voorkomen dat projectontwikkelaars van kantoorlocaties stringente parkeernormen vermijden, door uit te wijken naar plaatsen met een slechte ontsluiting voor het openbaar vervoer, wordt aldaar een restrictief beleid gevoerd ten aanzien van de soort bedrijven dat zich er mag vestigen. In de praktijk blijkt het ABC-beleid overigens lastig te implementeren. Vanuit de wens extra werkgelegenheid aan zich te binden, gaan gemeenten vaak soepel om met de normen. Parkeerbeleid dat is gericht op parkeerplaatsen op bestaande locaties, is in Nederland nog niet erg ontwikkeld, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten waar werknemers die een gratis parkeerplaats van hun werkgever ter beschikking wordt gesteld, geconfronteerd kunnen worden met een bijtelling in de inkomstenbelasting.

Het *ruimtelijk beleid* kent diverse mogelijkheden om de ruimtelijke mismatch tussen wonen en werken te verminderen. Het vigerende beleid is woningbouw binnen of grenzend aan de steden te laten plaatsvinden. Voor middelgrote steden is dit vermoedelijk nog steeds een goed beleid, maar bij de grote steden lijkt een einde aan de mogelijkheden in zicht te komen. Een alternatief ruimtelijk model biedt het corridorbeleid. Belangrijke keuzes die hier dienen te worden gemaakt, betreffen de mate waarin de corridors gedragen zullen worden door rail- en/of snelwegen, en de mate waarin ontwikkelingen buiten de corridors door een

restrictief beleid worden ontmoedigd. Belangrijk is het gegeven dat ruimtelijke patronen gericht op menging van functies, compactheid, evenwichtige woon-werkbalansen en een goede openbaar-vervoerontsluiting van nieuwe locaties die in potentie korte pendelafstanden mogelijk maken, deze belofte maar zeer ten dele blijken te vervullen. Naast het aanbieden van een geschikte ruimtelijke structuur is er meer nodig om korte pendelafstanden te realiseren.

Een laatste invalshoek voor het beleid betreft *institutionele verandering*. Zo is er een begin mee gemaakt om *bedrijven mede verantwoordelijk te stellen voor hun bereikbaarheid*. Bedrijven roepen zodanige maatschappelijke kosten van mobiliteit op (files, milieu) dat zij meer dan voorheen aangesproken kunnen worden op hun bijdrage tot de oplossing ervan. Zij dienen bedrijfsvervoersplannen te formuleren, zodanig dat de files verminderen en het resulterende mobiliteitspatroon milieuvriendelijker is. In dit kader kunnen ook allerlei arrangementen, zoals de auto van de zaak, reiskostenvergoedingen en flexibele werktijden, aan de orde worden gesteld. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt kunnen bedrijven niet voorbijgaan aan de samenhang tussen hun pogingen om personeel te werven en te behouden en de gevolgen hiervan op de mobiliteit.

Al met al verwachten verkeersonderzoekers voor de toekomst in het mobiliteitsbeleid het meest van het parkeerbeleid en de grotere verantwoordelijkheid voor bedrijven zelf voor de groeiende woon-werkmobiliteit (Rietveld et al. 2000: par. 7.1).

6.4.2 VEREISTEN AAN PARTICIPATIE IN VERBAND MET DE MOBILITEIT

In paragraaf 6.3 is geconstateerd dat de relatie tussen arbeidsparticipatietoename (onderscheiden naar geslacht, opleidingsniveau, huishoudenssamenstelling, enz.) en mobiliteit complex is, met name door de vele adaptieve mechanismen die hierbij een rol spelen. Aan het slot van deze paragraaf lijkt het daarom goed de invalshoek om te draaien: *als* we de toekomstige mobiliteitsbehoefte als gegeven nemen, welke eisen zouden we dan bij voorkeur willen stellen aan de intreders in het arbeidsproces om te voorkomen dat de mobiliteitsdruk nog verder wordt opgevoerd?
In dit verband valt met name te denken aan de volgende zaken:

- *Veranderingen in de organisatie van werk die tele- en thuiswerken bevorderen.* De mogelijkheden hiertoe mogen overigens niet worden overschat. Zo zullen in de industrie, de bouw, de agrarische productie of de zorg de mogelijkheden hiertoe er niet of nauwelijks zijn. In andere sectoren en beroepen is het met de huidige ICT-technieken wél denkbaar dat mensen een deel van hun werktijd (bijv. 1 à 2 dagen in de week) telewerken.
  Spittje (1999) heeft berekend dat een besparing van 38 miljoen kilometer per werkweek kan worden gerealiseerd. Bij een gemiddelde snelheid van 60 km per uur betekent dit een besparing van 635.000 reisuren. Hierbij gaat hij uit van enkele vooronderstellingen, namelijk dat door telewerk 2 woon-werkverplaatsingen per werkweek worden uitgespaard, dat er 2 miljoen potentiële

telewerkers in Nederland zijn, dat ongeveer 55 procent van de werkenden gebruik maakt van de auto als vervoermiddel in het woon-werkverkeer en dat de gemiddelde woon-werkafstand 22 km bedraagt.
Spittje benadrukt het theoretisch gehalte van zijn berekening. Niet iedere potentiële tele-/thuiswerker zal hiervoor feitelijk ook in aanmerking komen. Verder zal de berekende potentiële besparing naar beneden moeten worden bijgesteld, omdat tele-/thuiswerken een negatief effect zal hebben op het carpoolen. Bovendien zal een gedeelte worden gecompenseerd door zakelijke en sociaal-recreatieve verplaatsingen. Per saldo zal het toename-effect wél geringer zijn dan het afname-effect, met name tijdens de ochtend- en avondspits. De auteur concludeert dan ook dat we "... tele-/thuiswerken kunnen beschouwen als één van de meest effectieve en wellicht ook meest efficiënte congestiemaatregelen die thans voorhanden is" (Spittje 1999: 210).

- *Bevordering van deeltijdwerk.* Deeltijdwerk is minder belastend voor de spitscongestie dan voltijdswerk.
- *Flexibilisering van de bedrijfstijden.* Wel dient hierbij te worden aangetekend dat veel bedrijven al flexibele werktijden kennen, zodat er nog maar beperkte additionele 'winst' te boeken valt.
- *Aanpassing van bedrijfsvestigingsplaatsen,* bijvoorbeeld dicht bij de snelweg of bij een station (vgl. bijv. de ING-nota *De groene wijdte* 1999, waarin de forenzensteden Almere en Zoetermeer als voorbeelden van mogelijke toekomstige vestigingsplaatsen worden genoemd). Ook is het denkbaar dat bedrijven zich deconcentreren in meerdere vestigingen, om zo dichter in de buurt van hun werknemers te komen.

Ook als deze beleidsopties wat betreft de vormgeving van de toekomstige participatie per saldo slechts een gering effect sorteren, kan het aantal voertuigverliesuren, gezien het flessenhalskarakter van het congestieprobleem, wel meer dan evenredig afnemen.

6.5 CONCLUSIE

Meer participatie = meer welvaart = meer mobiliteit

De mobiliteit, en met name de automobiliteit, neemt structureel toe met het aantal Nederlanders en met het stijgen van de welvaart. Dit gebeurt al over een zeer lange periode; er is hooguit sprake van een afname van de graad van de mobiliteitsstijging. Een sterke participatiegroei in de komende jaren, zoals voorzien in het doorgroeiscenario, draagt ook bij aan een verdere toename van de mobiliteit, en wel op twee manieren. Extra participatie zal leiden tot meer woon-werkverkeer en het zal leiden tot meer inkomen en de bijbehorende 'mobiliteitsconsumptie' van dat inkomen (in de vorm van extra vakanties, uitstapjes, in het 'groen gaan wonen', enz.).

In de loop der tijd is een groot aantal beleidsinstrumenten ingezet (of voorbereid of in discussie) om de mobiliteit in banen te leiden. De belangrijkste zijn besproken in paragraaf 6.4. De verschillende instrumenten hebben een wisselende effectiviteit. Zo heeft de aanleg van nieuwe infrastructuur vooral extra mobiliteit

uitgelokt en verloopt de invoering van het rekeningrijden langzaam en in fasen, mede omdat er een grote maatschappelijke weerstand overwonnen moet worden. Hoewel deze maatregelen stuk voor stuk wel enige effectiviteit hebben, gaat het hier op de lange termijn gezien echter om een dusdanig sterke trend dat de structurele groei van de behoefte aan mobiliteit betrekkelijk beleidsresistent lijkt te zijn (vgl. ook VROM-Raad 1999).

Mobiliteit onafwendbaar knelpunt?

In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde of een doorgroei van de participatie leidt toe een knelpunt ten aanzien van mobiliteit, zodanig dat een participatiestijging conform het doorgroeiscenario niet kan worden bereikt dan wel dat het omvangrijke negatieve effecten genereert. Onderdeel van deze vraag is welke beleidsmogelijkheden de overheid (nog) heeft om een mogelijk mobiliteitsknelpunt tegen te gaan of te verzachten.

De verkenning in dit hoofdstuk laat zien dat het nauwelijks te verwachten is dat werkenden vanwege congestieproblemen zullen afzien van arbeidsparticipatie. Het is hierbij van belang dat het probleem van de congestie slechts een beperkt aantal werkenden treft. Verder blijkt uit de gepresenteerde gegevens dat een verdere toename van de congestie verwacht moet worden, maar dat het vooral gaat om een stadsgewestelijk probleem voor de spits.

Wat de beleidsmogelijkheden betreft, is geconstateerd dat deze nog niet zijn uitgeput. Hier zijn twee richtingen denkbaar:

- er zijn nog diverse congestiebeperkende maatregelen in voorbereiding (zoals 'road pricing', parkeerbeleid, bedrijven meer verantwoordelijk stellen voor de mobiliteit van hun werknemers) of op langere termijn denkbaar;
- men kan proberen de participatie zodanig vorm te geven dat de mobiliteitsdruk zo min mogelijk toeneemt.

NOTEN

1 Een file is een rij van stilstaande dan wel zeer langzaam rijdende motorvoertuigen (maximaal 50 km/uur). De operationele definitie is dat als acht tiende van de capaciteit van een weg gevuld is, er sprake is van een file (intensiteit/capaciteitverhouding 0,8 of hoger).

2 Op de lange termijn zijn ook regionaal divergerende demografische patronen van invloed.

3 Overigens neemt volgens de laatste metingen de gemiddelde snelheid op rijkswegen inmiddels af.

4 Het autobezit per hoofd van de bevolking ligt in Nederland anno 2000 ruim achter bij qua welvaart vergelijkbare landen als Duitsland en Zweden. Dit zou kunnen duiden op een potentiële verdere groei van het aantal auto's in Nederland. Daar staat tegenover dat Duitsland, en met name Zweden, dunner bevolkte landen zijn, zodat een vergelijking niet zonder meer mogelijk is.

7 ARBEIDSPARTICIPATIE EN ZORG

7.1 INLEIDING

Het traditionele kostwinnershuishouden, waarin de (huis)vrouw volledig beschikbaar is voor zorg, begint uit te sterven. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat bij een verder stijgende arbeidsparticipatiegraad de informele zorg wel eens in de knel zou kunnen komen. In dit hoofdstuk wordt specifiek aandacht besteed aan twee vormen van zorg, namelijk die voor kinderen en de mantelzorg voor hulpbehoevenden in de sociale omgeving.

Het verband tussen arbeid en mogelijke knelpunten in de zorg blijkt een stuk minder duidelijk dan op het eerste gezicht lijkt. Hiervoor zijn drie redenen. Allereerst verandert het gedrag van zorgverleners, evenals de behoeften van zorgvragers. De wereld zit niet zo eenvoudig in elkaar dat de zorgvraag per individu met bepaalde kenmerken constant is en dat een uur beroepsarbeid ten koste gaat van een uur zorgarbeid. Alleen al het feit dat een voltijdwerker slechts een vijfde van zijn tijdsbudget aan werk besteedt, maakt dit laatste onwaarschijnlijk. De tweede reden is dat een stijgende arbeidsparticipatiegraad niet noodzakelijk samengaat met een toenemende hoeveelheid tijd die per persoon aan beroepsarbeid wordt besteed. Daarvoor is namelijk ook de gemiddelde arbeidstijd belangrijk, en deze daalt trendmatig. De derde reden is dat in het containerbegrip zorg verschillende componenten schuilgaan, namelijk daadwerkelijke verzorging in fysieke zin, toezicht en aandacht. Voor elk van deze componenten geldt dat verschillende eisen worden gesteld aan het tijdstip waarop de zorg moet worden verleend (flexibiliteit) en de persoon die zorg verleent (substitueerbaarheid).

In paragraaf 7.2 wordt eerst aandacht besteed aan de huidige stand van zaken. Paragraaf 7.2.1 laat zien dat er een toenemende pluriformiteit ontstaat van huishoudensvormen waarin zorgtaken verdeeld dan wel gecombineerd worden. Paragraaf 7.2.2 en 7.2.3 behandelen respectievelijk de zorg voor kinderen en de mantelzorg. Paragraaf 7.3 gaat vervolgens in op de mogelijke toekomstige ontwikkeling. Bezien wordt welke gevolgen deze kan hebben voor de zorg voor kinderen (par. 7.3.2) en voor de mantelzorg (par. 7.3.3). Paragraaf 7.4 gaat vervolgens na welke beleidsmogelijkheden er zijn om de in paragraaf 7.3 gesignaleerde knelpunten te verhelpen. In paragraaf 7.5 wordt afgesloten met enkele conclusies.

7.2 HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

7.2.1 PLURIFORMITEIT VAN HUISHOUDENSPATRONEN

De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen decennia sterk gestegen (zie hfdst. 2). Hierdoor voldoet het onderscheid tussen alleenverdieners en tweeverdieners niet meer. Op basis van de arbeidsdeelname in meerpersoonshuishoudens wordt daarom een onderscheid gemaakt in alleenverdieners,

anderhalfverdieners, half-om-halfverdieners (beiden deeltijd; combiverdieners) en dubbelverdieners (SCP 1997: 53 e.v). Bij de alleenverdieners en anderhalfverdieners kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen traditionele paren en rolwisselaars. Uit gegevens blijkt dat de rolwisselaars zeldzaam zijn en in de meeste gevallen tegen wil en dank in die situatie terechtkomen.[1] Ten slotte is er nog een vrij omvangrijke groep geenverdieners, huishoudens waar beide partners niet werken. Tussen 1986 en 1994 heeft de participatiestijging bij vrouwen er vooral toe geleid dat traditionele alleenverdienershuishoudens anderhalfverdieners werden. De overige categorieën bleven min of meer stabiel.

Bij de alleenverdieners gaat het grotendeels om huishoudens met jonge kinderen of huishoudens van oudere paren van wie de kinderen inmiddels zelfstandig zijn. Het opleidingsniveau van de vrouw is relatief laag. De anderhalfverdieners hebben overwegend (nog) geen kinderen of jonge kinderen. Het opleidingsniveau van de vrouw is hoger dan gemiddeld; het aandeel van vrouwen op middelbaar niveau is relatief hoog.
De half-om-halfverdieners worden vooral gekenmerkt door het grote aandeel vrouwen met een hogere of middelbare opleiding. Deze huishoudens zijn in de regel nog kinderloos of hebben kinderen jonger dan vier jaar. Bijna een kwart van de half-om-halfverdieners wordt echter gevormd door huishoudens zonder kinderen, waarin de vrouw ouder is dan veertig jaar. Voor deze laatste groep lijkt de zorgverantwoordelijkheid niet de eerste reden om voor deeltijd te kiezen.
De echte tweeverdieners of dubbelverdieners zijn overwegend jong en hebben (nog) geen kinderen. Maar het zijn niet uitsluitend jongeren. Vijftien procent van de dubbelverdieners betreft kinderloze huishoudens waarin de vrouw boven de veertig is. Het opleidingsniveau in dit huishoudenstype is hoger dan gemiddeld.[2]

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de gezinsfase in hoge mate bepalend is voor het huishoudenstype. Ook in het tijdsbestedingsonderzoek (De Hart 1995: 89 e.v.) komt de gezinsfase als belangrijkste bepalende factor voor het huishoudenstype naar voren, gevolgd door geboortecohort en opleiding. Het ligt voor de hand dat bij aanwezigheid van kleine kinderen in het huishouden gekozen wordt voor het traditionele alleenverdienerschap. Drie factoren spelen hier een rol:

1 vrouwen voelen zich nog vaak als eerste verantwoordelijk voor kinderzorg;
2 de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren zijn voor vrouwen beperkt;
3 de verdiencapaciteit van vrouwen is vaak nog lager dan die van mannen, al verandert dit snel bij de jongere cohorten.[3]

Tabel 7.1 laat zien dat er geleidelijk aan meer huishoudens van alleenstaanden en alleenstaande ouders komen. Dit is een langzame verandering, maar wel een die al zeer langdurig (sinds WO II) plaats vindt. Alleenstaande ouders zijn in grote meerderheid (1994: 89 procent; SCP 1997: 85 e.v.) vrouwen. Hun arbeidsparticipatie is laag maar vertoont een sterk stijgende lijn, vooral bij alleenstaande ouders van wie het jongste kind op de basisschool zit (tabel 7.2).

Tabel 7.1 Verdeling van huishoudens met hoofd jonger dan 65 jaar in procenten, 1986-1994

	1986	1990	1994
Alleenstaanden/eenoudergezinnen	34	35	36
Huishoudens van paren	66	65	64
w.v:			
Alleenverdiener	35	32	27
Anderhalfverdiener	12	13	18
Half-om-halfverdiener	1	1	1
Dubbelverdiener	8	10	9
Geenverdiener	11	10	10
Totaal	100	100	100

Bron: SCP 1997: 57.

Tabel 7.2 Arbeidsparticipatie van vrouwen naar leeftijd van het jongste kind (procenten)

	Kind < 6 jaar	Kind < 12 jaar	Kind < 18 jaar
Alleenstaande moeders			
1986	16	18	24
1994	26	31	37
Moeders in twee-oudergezinnen			
1986	21	25	28
1994	42	44	45

Bron: SCP 1997: 94.

In twee-oudergezinnen neemt vooral de participatie van moeders met hele jonge kinderen toe. Alleenstaande moeders hebben gemiddeld een lager opleidingsniveau dan moeders in twee-oudergezinnen, maar het verschil wordt in de loop van de tijd kleiner. Tabel 7.3 laat verder zien dat vooral de laatste jaren het aantal huishoudens met minderjarige kinderen en twee verdieners nog sterk is gegroeid, van 39 procent in 1996 tot 47 procent in 1998. Ook in de huishoudens met kinderen is de alleenverdiener dus een minderheid geworden.

Tabel 7.3 Werkenden binnen het huishouden (procenten)

	Geen werkende	Een werkende	Twee werkenden	Geen werkende	Een werkende	Twee werkenden
1981	7	76	17	18	39	43
1990	8	64	29	21	29	50
1996	6	55	39	19	29	52
1998	5	49	47	18	28	54

Bron: CBS, EBB.

Verder blijkt uit tabel 7.1 dat het aantal alleenverdieners tussen 1986 en 1994 is afgenomen van 33 naar 23 procent, wanneer de rolwisselaars niet worden meegeteld. Deze afname wordt grotendeels veroorzaakt doordat veel alleenverdienershuishoudens anderhalfverdieners werden. Het aantal dubbelverdieners bleef stabiel. Dit doet vermoeden dat er bij dubbelverdienerschap, in tegenstelling tot het anderhalfverdienerschap, geen sprake is van een gedragsverandering. Het gaat bij tweeverdienerschap grotendeels om een *levensfase* en niet om een *leefwijze* die in toenemende mate gekozen wordt.

De gehanteerde definities in tabel 7.1 verhullen nog steeds een aanzienlijke verscheidenheid. Een alleenverdiener is volgens die definitie iemand van wie de partner in het geheel niet werkt. In de praktijk blijkt echter dat vrouwen in deze huishoudens vaak in zeer kleine banen werken, zo klein dat ze zichzelf primair een alleenverdienershuishouden voelen. Het relatief lage uurloon in kleine banen zal hierbij ook een rol spelen.

In tabel 7.4 blijkt het aantal huishoudens waarin beide partners een substantiële, maar minder dan een volledige werkweek hebben, dubbel zo groot te zijn als het aantal half-om-halfverdieners uit tabel 7.1. Nog steeds gaat het echter om een kleine, maar met het oog op de toekomst belangrijke groep. Een veel groter aantal huishoudens (22 procent; zie tabel 7.10 verderop) geeft immers aan een voorkeur te hebben voor een half-om-halfverdienerschap.

Tabel 7.4 Huishoudens naar arbeidstijd van partners en indeling in typologie (%; excl. VUT en pensioen, 1995)

	Vrouw						
Man	**0 uur**	**1-11 uur**	**12-19 uur**	**20-27 uur**	**28-34 uur**	**35+ uur**	**Totaal**
0 uur	10,6	0,4	0,5	1,1	0,4	1,3	14,3
						Alleenverdiener	
1-11 uur	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,4
12-19 uur	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5
	Overig			Half-om-halfverdiener		Anderhalfverdiener	
20-27 uur	0,7	0,0	0,2	0,3	0,4	0,3	2,0
28-34 uur	1,2	0,3	0,5	0,9	0,5	0,4	3,8
	Alleenverdiener		Anderhalfverdiener		Dubbelverdiener		
35+ uur	36,1	3,9	7,0	10,8	6,9	14,4	79,0
Totaal	49,0	4,6	8,2	13,1	8,4	16,6	100,0

Bron: Bekkering en Jansweijer (1998).

7.2.2 ZORG VOOR KINDEREN

De tijdsbestedingonderzoeken van het SCP (Van den Broek et. al. 1997; 1999: 172-175; SCP 1997) wijzen erop dat met de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen ook de zorg voor kinderen is toegenomen. Dit is in tegenstelling tot wat

men wellicht zou verwachten. Tabel 7.5 geeft de cijfers voor het aantal uren per week dat vrouwen in gezinnen met kinderen besteden aan de verzorging van die kinderen. De intensiteit van de kinderzorg blijkt vooral af te hangen van de leeftijd van het jongste kind. Voor alle categorieën geldt echter dat de tijd die wordt besteed aan zorg voor kinderen, is toegenomen. Verder valt er een accentverschuiving waar te nemen, van echte verzorging van kinderen naar begeleiding.[4]

Tabel 7.5 Tijdbesteding aan zorg voor kinderen door samenwonende (gehuwde) vrouwen

	1975	1985	1995	Stijging '75-'95
Leeftijd jongste kind		**Uren per week**		
Totaal 0-5 jaar	13,4	18,9	19,6	46%
w.v. verzorging	8,0	11,8	10,2	28%
w.v. begeleiding	5,4	7,1	9,4	74%
Totaal 6-14 jaar	5,3	6,3	6,7	26%
w.v. verzorging	2,5	2,9	2,4	-4%
w.v. begeleiding	2,8	3,4	4,3	54%
Totaal >14 jaar	1,2	0,9	2,7	125%

Bron: SCP 1997: 140, 142.

Tabel 7.6 Kinderzorg door werkende en niet-werkende vrouwen

		1975/1980	1985	1995	Stijging '75-'95
Leeftijd jongste kind			**Uren per week**		
0-5 jaar	Huisvrouw	15,9	20,4	22,4	41%
	Betaald werkende vrouw	13,4	15,5	16,8	25%
6-14 jaar	Huisvrouw	5,8	6,7	8,1	40%
	Betaald werkende vrouw	5,1	5,6	5,4	6%

Bron: SCP 1997: 143.

De tijd die besteed wordt aan zorg voor kinderen, is tussen 1975 en 1995 toegenomen, zowel voor huisvrouwen als voor werkende vrouwen (tabel 7.6). Huisvrouwen besteden duidelijk meer tijd aan hun kinderen dan werkende vrouwen. Het verschil is echter kleiner dan de tijd die gemiddeld aan betaalde arbeid wordt besteed. Opmerkelijk is dat betaald werkende vrouwen in 1995 meer tijd besteedden aan de verzorging van jonge kinderen dan huisvrouwen in 1975. Ook aan de oudere kinderen zijn zowel huisvrouwen als buitenshuis werkende vrouwen meer tijd gaan besteden, zij het dat de betaald werkende vrouw hier in 1995 nog net niet de intensiteit haalt van de huisvrouw uit 1975. In tabel 7.5 en tabel 7.6 zijn dus twee bewegingen zichtbaar:

1 bij eenzelfde participatieniveau neemt de tijd besteed aan kinderzorg toe;
2 meer participatie leidt tot minder tijd voor kinderen.

Het eerste effect overheerst.

Hoewel mannen veel meer uren zijn gaan besteden aan vooral de zorg voor zeer jonge kinderen dan vroeger, is de zorg nog steeds grotendeels een vrouwentaak. Van de totale hoeveelheid zorg wordt ongeveer drie kwart door de moeders geleverd. Mannen in huishoudens met jonge kinderen besteden de meeste tijd aan zorg, met gemiddeld 8,4 uren per week (zie tabel 7.7).

Tabel 7.7 Kinderzorg door mannen

		1975	1985	1995	Stijging '75-'95
Leeftijd jongste kind			**Uren per week**		
0-5 jaar		4,2	6,3	8,4	100%
	Verzorging	1,6	2,9	4,0	150%
	Begeleiding	2,6	3,4	4,4	69%
6-14 jaar		1,9	1,8	2,6	37%
	Verzorging	0,7	0,6	0,7	0%
	Begeleiding	1,2	1,2	1,9	58%

Bron: SCP 1997: 142.

Waar bij vrouwen de sterkste groei zat bij de begeleiding, blijkt bij mannen de sterkste groei te zitten in de daadwerkelijke verzorging van jonge kinderen. Ook bij mannen geldt dat de toegenomen kinderzorg niet ten koste is gegaan van hun arbeidsdeelname. Deze is in de relevante leeftijdsgroepen min of meer constant gebleven. Voor alle enquêtegegevens geldt dat ze met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Ook tijddagboeken zijn kwetsbaar voor sociaal wenselijke antwoorden.

Het bovenstaande suggereert dat, ondanks de stijging van de arbeidsparticipatie, steeds meer tijd wordt besteed aan de verzorging van kinderen. De accentverschuiving van verzorging naar begeleiding geeft aan dat het hier primair om veranderende kwaliteitseisen gaat. De vrijetijdsbesteding van kinderen buitenshuis kan hierin ook een rol spelen. Toch is deze conclusie wellicht voorbarig, omdat de wijze van meting verstorend kan werken.

Het gaat in de tabellen om de primaire tijdsbesteding. Het is goed mogelijk dat huisvrouwen in 1975 meer tijd met hun kinderen doorbrachten dan ze als primaire tijdsbesteding noteerden. Huishoudelijk werk was immers hun primaire tijdsbesteding. Door de voortgaande mechanisering en automatisering van het huishouden (SCP 1998) is de voor dit huishoudelijk werk benodigde tijd afgenomen. De vrijgekomen tijd wordt, zoals hierboven geschetst, besteed aan kinderzorg. Maar ook betaald werkende moeders zijn meer tijd aan hun kinderen gaan besteden. De toegenomen arbeidsparticipatie leidt dus vooral tot minder tijd voor overige zaken, zoals doe-het-zelven en vrije tijd.

De toegenomen tijd die wordt besteed aan de zorg voor jonge kinderen, gaat samen met een sterke toename van de betaalde zorg voor kinderen.

De afgelopen twintig jaar heeft het fenomeen betaalde kinderopvang een hoge vlucht genomen, vooral voor 0-4-jarigen. Zo steeg het aantal opvangplaatsen – crèches, peuterspeelzalen en naschoolse opvang – in de periode 1989-1995 van 22.100 naar 78.100 (Nyfer 1999: 85). Nochtans gaat het hier slechts om een klein deel van alle kinderen. Nyfer becijfert dat van alle kinderen jonger dan 4 jaar 12,8 procent gebruik maakt van georganiseerde kinderopvang; van de kinderen van 4 tot 12 jaar maakt slechts 1,1 procent gebruik van een georganiseerde faciliteit. Meestal maken meer kinderen samen gebruik van een voltijdse opvangplaats. In 1998 maakte een totaal van 182.000 kinderen (17 %) gebruik van de 103.000 betaalde opvangplaatsen.

Naast de formele betaalde kinderopvang is er een informeel circuit van kinderopvang. In een enquête voor de werkgroep kinderopvang (Rapport MDW 1998, geciteerd in Nyfer 1999: 88) zegt 84 procent van alle vrouwen met kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar gebruik te maken van informele opvang: 25 procent betaald en 59 procent onbetaald. Vooral oma's zijn meer op kinderen gaan passen. Volgens het tijdsbestedingsonderzoek (Van den Broek et al. 1997) paste in 1995 een op de vijf vrouwen in de leeftijd van 50-64 jaar op kinderen. Het aantal uren dat aan informele oppas besteed werd, is tussen 1975 en 1995 met 160 procent gegroeid. Op basis van 40 uur per week waren hiermee in 1995 ruim 80.000 voltijdequivalenten (V/M) gemoeid, waarbij onduidelijk blijft hoeveel kinderen per voltijdequivalent worden opgevangen.[5] De grootste aanbieders van deze vorm van opvang zijn vrouwen tussen 50 en 64 jaar (20.000 voltijdequivalenten in 1995). 65-plussers (V/M) zijn daarnaast nog eens goed voor zo'n 10.000 voltijdequivalenten.

Uit diverse onderzoeken naar de mogelijke schadelijkheid van kinderopvang (Riksen-Walraven 2000) komt naar voren dat er gemiddeld genomen geen verschillen aanwijsbaar zijn tussen de ontwikkeling van kinderen met kinderopvangervaring en die van thuis opgevoede kinderen. Wanneer de opvang buitenshuis van goede kwaliteit is, heeft deze opvang voor kinderen in risicogroepen geen negatieve gevolgen, terwijl gemiddelde kinderen positieve effecten kunnen ondervinden in hun sociale en persoonlijkheidsontwikkeling, alsook in hun taalontwikkeling en schoolprestaties. Dit laatste betekent dat met name voor allochtone kinderen een vroege start in een omgeving buiten het gezin kan helpen taalachterstanden te verminderen en zo de integratie te bevorderen.

Uit diverse onderzoeken (zie Kerkhofs et al. 2000) blijkt verder dat gevoelens van overbelasting bij vrouwen niet rechtstreeks te herleiden zijn tot de combinatie van beroepsarbeid en zorg. Groenendijk (1998) constateert bijvoorbeeld dat de mate waarin vrouwen steun ondervinden van hun partner voor de combinatie van werk en zorg, van groot belang is voor hun welbevinden. Het CBS (1999d: Deel 1: 24-25) constateert dat de combinatie van voltijdwerk en zorg weliswaar iets stressvoller is dan alleen voltijdwerk, maar dat de combinatie van deeltijdarbeid en zorg of huishouden juist beduidend minder stressvol is dan alleen deeltijdarbeid.

De beschikbare empirie levert dus geen basis voor de hypothese dat de toename van de arbeidsparticipatie ten koste gaat van de tijd die expliciet wordt besteed aan de verzorging van kinderen. Ervan uitgaande dat *aandacht* benaderd wordt door de bestede tijd, zijn er geen redenen om aan te nemen dat kinderen aandacht tekort komen doordat hun moeders gaan werken. Aandacht is niet sterk gebonden aan een tijdstip. Misschien hebben kinderen aandacht nodig als de ouder werkt, en geen behoefte aan aandacht als de ouder *quality time* vrijmaakt.
Het is echter de vraag of de vaak veronderstelde individuele aandacht ooit op afroep beschikbaar is geweest, gezien de huishoudelijke belasting en het aantal kinderen in het verleden. Ook vroeger stonden moeders niet steeds paraat om op verzoek aandacht te leveren. Verder is het ook mogelijk dat kinderen te veel aandacht krijgen (de 'achterbankgeneratie'), omdat de motivatie voor georganiseerde vrijetijdsactiviteiten niet alleen ligt in de vorming van het kind, maar ook in de statusverhoging voor de ouders.

Toezicht kan niet worden geagendeerd op een tijdstip dat het de ouder uitkomt. Beneden de vier jaar hebben kinderen vrijwel permanent toezicht nodig; daarna is toezicht nodig buiten de schooltijden. Het *toezicht* op kinderen is veelal een secundaire tijdsbesteding die niet in de tijdsbestedingsonderzoeken waarneembaar is. Dit toezicht kan door een stijgende arbeidsparticipatie in de knel komen. Toezicht is echter gemakkelijker te substitueren dan aandacht.

7.2.3 MANTELZORG

Een verdere groeiende arbeidsparticipatie kan een knelpunt opleveren voor de zorg voor volwassenen waaraan beperkte professionaliteitseisen worden gesteld: thuiszorg en mantelzorg. Verreweg het grootste deel van deze zorg wordt informeel verleend. Ongeveer 11 procent van de volwassen Nederlanders verzorgt regelmatig hulpbehoevende familieleden of bekenden. Hiermee overtreft de informele zorg de professionele thuiszorg met een factor 4 à 5 (Zorgarbeid in de toekomst 1999: 27). Via budgettering wordt de collectief gefinancierde thuiszorg begrensd. De druk om private oplossingen te zoeken, betaald of onbetaald, formeel of informeel, is hierdoor groot.

Met behulp van het tijdsbestedingsonderzoek kan worden nagegaan in hoeverre mantelzorg en betaalde arbeid elkaar in de weg zitten. In beginsel gaat het om drie categorieën van activiteiten:

1 zorg voor huisgenoten anders dan kinderen;
2 familiehulp en vrijwilligerswerk;
3 onbetaalde hulpverlening aan niet-familieleden (ziekenbezoek, bejaardenzorg, enz.).

Volgens het SCP ondernam in 1975 in de week van onderzoek nog 47 procent van de bevolking één van deze activiteiten, in 1995 is dit aandeel gedaald tot 38 procent. De daling van het aantal deelnemers komt vrijwel volledig voor rekening van de verzorging van huisgenoten; in de andere categorieën meet het SCP een min of meer constante deelname in de tijd.

Opmerkelijk is dat de daling van de deelname aan mantelzorg niet gelijk loopt met de ontwikkeling van het aantal gezorgde uren. Tabel 7.8 geeft aan dat het aantal uren zorg per hoofd van de bevolking min of meer constant blijft in de tijd. Mantelzorgers zijn dus met minder, maar maken meer uren per persoon en compenseren zo voor de dalende deelnamecijfers. Overigens moet worden opgemerkt dat achter de gemiddelde cijfers in de tabel een zeer aanzienlijke spreiding schuilgaat.

Tabel 7.8 Ontwikkeling totale mantelzorg 1975-1995

Jaar	Verzorgers per 100	Uren zorg per week per hoofd van de bevolking	Uren zorg per week per verzorger
1975	46,6	1,2	2,6
1980	46,2	1,5	3,3
1985	43,5	1,4	3,3
1990	36,4	1,3	3,5
1995	38,5	1,4	3,6

Bron: SCP.

De hoeveelheid mantelzorg is opmerkelijk constant indien men rekening houdt met de grote veranderingen die hebben plaatsgevonden op demografisch gebied. In 1977 werd slechts 18 procent van de huishoudens gevormd door alleenstaanden. In 1996 was dit 32 procent. In dit licht is het plausibel dat de deelname aan de verzorging van huisgenoten is gedaald. Er zijn immers minder huisgenoten te verzorgen. De waargenomen daling in de deelname in de zorg voor huisgenoten ging evenwel veel sneller dan men op basis van de toename van het aantal alleenstaanden zou verwachten. Ook zou men moeten verwachten dat de deelname aan de zorg voor familieleden zou toenemen bij een toenemende huishoudensverdunning. De bovengenoemde te verwachten invloeden van de huishoudensverdunning op de geleverde mantelzorg dan wel de behoefte eraan blijken echter niet in de tijdsbestedingsgegevens terug te vinden. De huishoudensverdunning heeft nauwelijks invloed gehad op de zelfredzaamheid van huishoudens noch op de tijd die besteed werd aan mantelzorg.

In het licht van dit rapport is de relatie tussen arbeidsmarktparticipatie en het verrichten van mantelzorg belangrijk. Tabel 7.9 geeft aan dat het verband hier significant en omvangrijk is. Over de gehele periode blijken niet-werkenden en werkenden met een kleine deeltijdbaan 2,5 à 3 keer meer uren mantelzorg per persoon te produceren dan werkenden. Een kleine baan gaat niet ten koste van het aantal uren mantelzorg. Werkenden met een kleine baan produceren meer mantelzorg dan niet-werkenden, vermoedelijk omdat het hier een relatief gezonde selectie uit de totale groep betreft.

Het traditionele profiel van de mantelzorger was dat van een niet-werkende vrouw tussen de 50 en 65 jaar. Uit de tijdsbestedingsgegevens blijkt echter dat dit archetype van de mantelzorger verwatert. Mannen zijn meer uren aan

mantelzorg gaan besteden en vrouwen minder, waardoor de verschillen tussen mannen en vrouwen nagenoeg verdwijnen. Ook het leeftijdsprofiel behoeft nuancering. Qua tijdsbesteding wijken vooral de 20-34 jarigen en de 65-plussers in neerwaartse zin af. Volgens Tjadens en Duijnstee (1999) zijn lageropgeleiden en lagere inkomensgroepen oververtegenwoordigd en hebben mantelzorgers relatief vaak qua opleiding een zorgersverleden. Het traditionele beeld is nog niet geheel verdwenen (CBS 1999d: Deel 3: 25-29).

Tabel 7.9 Mantelzorg naar positie op de arbeidsmarkt

Jaar	Uren verrichte mantelzorg per week per	
	werkende > 12 uur	niet werkende of werkende < 12 uur
1975	0,7	1,6
1980	0,8	2,0
1985	0,8	1,9
1990	0,6	1,8
1995	0,8	2,0
Gemiddeld	0,7	1,9

Bron: SCP

Vrijwilligerswerk kan zorgarbeid zijn, maar is vaak van andere aard. Deelname aan vrijwilligerswerk is bij werkenden ongeveer even frequent als bij niet-werkenden, maar de aard van hun activiteiten verschilt. Volgens het CBS (1999d) geldt dat personen zonder betaald werk meer actief zijn dan personen met betaald werk, met name op het gebied van verzorging, levensbeschouwing en onderwijs.

7.3 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

7.3.1 INLEIDING

Een stijging van de participatiegraad gaat niet zonder meer samen met een stijging van het gemiddelde aantal uren dat besteed wordt aan betaalde arbeid (vgl. hfdst.2). Dit wordt veroorzaakt door twee ontwikkelingen: de toename van deeltijdwerk en een trendmatige daling van het aantal uren dat per jaar in een voltijdbaan wordt gewerkt.

Het percentage deeltijdwerk vertoont een langdurige trendmatige groei. De geleidelijke, maar nog lang niet voltooide, overgang van kostwinnershuishoudens naar diverse vormen van tweeverdienershuishoudens maakt het aannemelijk dat de trend in deeltijd te willen werken bij het arbeidsaanbod blijvend is. Mogelijk neemt deze in omvang zelfs nog toe, bijvoorbeeld doordat meezorgende mannen in deeltijd gaan werken. Door de overgang naar een diensteneconomie lijkt het plausibel dat ook aan de vraagzijde de trend van deeltijdarbeid zal doorzetten, zij het dat de behoefte aan flexibiliteit aan de vraag- en aanbodzijde vaak

niet goed op elkaar aansluit (Baaijens 1999). Wanneer de deeltijdtrend wordt voortgezet, zal de gemiddeld aan arbeid bestede tijd in 2020 circa 11 procent *lager* zijn dan in 2000, ondanks de veronderstelde stijging van de arbeidsparticipatiegraad.[6]

Het is aannemelijk dat de daling van de jaarlijkse arbeidsduur verder zal doorzetten. Het gaat hier om een robuuste langdurige trend. Wanneer we het saldo van deze trendmatige daling van de arbeidsduur en de veronderstelde toename van de participatiegraad berekenen, blijft de gemiddeld aan arbeid bestede tijd in de komende 20 jaar ongeveer gelijk. Hierbij wordt aangenomen dat het percentage deeltijdwerk niet verder groeit.[7]

Op het niveau van gemiddelden mag dus niet worden verwacht dat betaalde arbeid zorgarbeid zal verdringen. Dit neemt niet weg dat er bij subgroepen wel problemen kunnen ontstaan. In hoofdstuk 5 is gebleken dat een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatiegraad met zich meebrengt dat met name de participatie van vrouwen en ouderen omhoog moet. De participatietoename van mannen zal nauwelijks ten koste gaan van de zorg voor kinderen. Het zijn vooral de mannen boven de 55 jaar, en dus niet de mannen die jonge kinderen hebben, die meer moeten gaan participeren. De participatiegroei van vrouwen zal vooral in de leeftijd tussen 35 en 45 jaar problemen opleveren. In het totaal komt echter slechts een vijfde van de geprojecteerde participatiegroei ten laste van deze leeftijdsgroep (M/V). De mantelzorg wordt in de praktijk door vrijwel alle leeftijdsgroepen geleverd. In de volgende paragrafen wordt meer in detail nagegaan wat de geschetste ontwikkeling kan betekenen voor de zorg voor kinderen respectievelijk de mantelzorg.

7.3.2 ZORG VOOR KINDEREN

Niet gerealiseerde voorkeur voor het combinatiemodel

In het onderzoek *Meningen en opvattingen over het bevolkingsvraagstuk* van het NIDI is aan huishoudens gevraagd naar zowel de feitelijke als de gewenste taakverdeling met betrekking tot arbeid en zorg (zie tabel 7.10). Uit de tabel blijkt dat er feitelijk veel meer paren alleenverdiener zijn dan paren die een voorkeur hebben voor het alleenverdienerschap. Dit wijst erop dat, wanneer de belemmeringen voor de combinatie van arbeid en zorg minder worden, de arbeidsparticipatie in personen verder zal toenemen. Voor de dubbelverdieners geldt evenwel hetzelfde: 24 procent van de respondenten is tweeverdiener, terwijl slechts 6 procent (onderste regel) het zegt te ambiëren. Dit wijst erop dat de participatiegraad in voltijdequivalenten zal afnemen, wanneer deeltijd gemakkelijker realiseerbaar wordt. Verder kan uit de tabel worden afgelezen dat 22 procent van de respondenten een voorkeur heeft voor het combinatiemodel, terwijl slechts 5 procent dit realiseert. Ze zijn vaak anderhalfverdiener en soms ook dubbelverdiener of alleenverdiener. Deze respondenten hebben ook de meeste moeite hun voorkeur voor het combinatiemodel te realiseren (alleen respondenten op de diagonaal realiseren hun voorkeur). Verder blijkt (maar dit kan niet uit de tabel worden

afgelezen) dat mannen meer dan vrouwen een voorkeur hebben voor alleenverdienerschap en dat vrouwen meer dan mannen het feitelijke huishoudenstype bepalen. Daarnaast heeft de aanwezigheid van kinderen zowel invloed op de feitelijke als op de gewenste taakverdeling. Als er kinderen zijn, gaat de voorkeur uit naar een huishoudenstype met minder beroepsarbeid dan het feitelijke, dat wil zeggen: vooral naar alleenverdienerschap en het combinatiemodel. Met name degenen die een voorkeur hebben voor anderhalfverdienerschap, en in mindere mate ook degenen met een voorkeur voor alleenverdienerschap, realiseren in dat geval meer dan gemiddeld hun voorkeur.

Tabel 7.10 Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie (1997, procenten)

		Voorkeur				
Feitelijke situatie	**Totaal**	**Alleen-verdiener**	**Anderhalf-verdiener**	**Combi-verdiener**	**Dubbel-verdiener**	**Overig**
Alleenverdiener	29	54	13	13	42	36
Anderhalfverdiener	32	19	44	43	-	26
Combiverdiener	5	-	6	13	-	-
Dubbelverdiener	24	21	28	21	42	22
Overig	10	6	8	10	-	15
Totaal	100	100	100	100	100	100
% kolom op totaal	100	18	25	22	6	30

Bron: NIDI (MOAB '97).
- = minder dan 5 respondenten

In het vignettenonderzoek van het SEO (De Groot et al. 2000) zijn aan respondenten concrete situaties voorgelegd met betrekking tot de uitwisseling van arbeid en zorg.[8] De methode is zodanig opgezet dat sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk worden vermeden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat ouders die momenteel fulltime voor hun kinderen zorgen, liever zo'n 13 uur minder aan zorg en meer aan werk zouden besteden dan nu het geval is. Respondenten van wie de partner fulltime zorgt, zouden daarentegen zo'n 10 uur meer tijd voor zorg en minder voor werk willen. Ook hieruit komt dus een voorkeur voor het combinatiemodel naar voren, zij het dat deze voorkeur in de praktijk niet wordt gerealiseerd. Over de redenen waarom kan men speculeren. Het gemeten waarderingsverschil in het SEO-onderzoek is betrekkelijk gering. Men zou hieruit de conclusie kunnen trekken dat respondenten weliswaar hun voorkeur niet realiseren, maar daar niet wakker van liggen en bijgevolg weinig actie ondernemen.

Uit de trendrapporten over het aanbod van arbeid van de OSA (1997; 1998) blijkt dat het systematische verschil tussen de feitelijke en de gewenste arbeidstijd tussen 1996 en 1998 is verminderd. Er willen ongeveer evenveel mensen meer als minder werken dan hun feitelijke arbeidstijd. Wel blijkt hier dat de vraag naar de individuele voorkeur voor de arbeidsduur en de vraag naar de voorkeur in overleg met de partner anders worden beantwoord. Conform de SEO-resultaten en het NIDI-onderzoek blij-

ken vrouwen hun arbeidsduur in overleg met hun partner te willen vergroten; mannen blijken hun arbeidsduur te willen verminderen. Onder de veronderstelling dat respondenten hun voorkeur in overleg realiseren, berekenden Bekkering en Jansweijer (1998) voor 1996 dat het arbeidsaanbod van vrouwen met 6 procent zou toenemen en dat het arbeidsaanbod van mannen 13 procent zou afnemen. Per saldo zou het arbeidsaanbod dus met 5 procent verminderen. Dit beeld blijft in 1998 in grote lijnen bestaan. Alleen willen vrouwen in 1998 minder vaak meer uren werken dan in 1996 het geval was. Het arbeidsaanbod vermindert hierdoor met 6 procent. Verder blijkt dat de voorkeur voor korter werken in de praktijk gepaard gaat met een toenemende participatie (althans in personen). Ten slotte blijkt dat mannen en vrouwen verschillende redenen opgeven voor een voorkeur voor deeltijdwerk[9] en dat er een samenhang bestaat tussen motief en realisatie[10].

Mannen hebben duidelijk meer voorkeur voor deeltijdwerk en kinderen naarmate ze een hogere opleiding hebben. Voor vrouwen geldt dat vooral laagopgeleiden kiezen voor tijdelijk of permanent niet-betaald werken (Van Nimwegen en Moors 1998). Naarmate partners hoger opgeleid zijn, hebben ze vaker een voorkeur voor het combinatiemodel dan voor het kostwinners- of het anderhalfverdienersmodel. De samenhang tussen opvattingen en opleidingsniveau wijst erop dat met een toename van het opleidingsniveau de gemiddelde voorkeur zal gaan verschuiven in de richting van het combinatiemodel. Omdat nieuwe trends vaak beginnen bij hogeropgeleiden, lijkt de preferentie voor het combinatiemodel bovendien een 'dalend cultuurgoed' te zijn.

Op basis van de diepte-interviews concluderen De Jong en De Olde (1994) dat vrouwen die kiezen voor het alleenverdienerstype of voor een kleine deeltijdbaan, in hun denken en doen al lang van tevoren geanticipeerd hebben op deze keuze. De verschillen in menselijk kapitaal tussen vrouwen en mannen ontstaan voor een belangrijk deel als gevolg van dit anticiperende gedrag en zijn niet de oorzaak van het alleenverdienerschap. Hieruit zou men kunnen concluderen dat waarden, normen en houdingen een grotere invloed hebben op de keuze van een huishoudenstype dan economische factoren. Een tijdelijke keuze kan volgens De Jong en De Olde echter een fuik zijn. Door de keuze voor een traditionele rolverdeling groeit het verschil in menselijk kapitaal tussen de partners, waardoor de kosten van een gelijkere taakverdeling toenemen. De onderhandelingspositie van vrouwen is na enige jaren van thuisblijven sterk achteruitgegaan. De bereidheid van kostwinners om mee te werken aan een verandering van de taakverdeling in het huishouden neemt af in de tijd. De wezenlijke beslissingen over de arbeidsparticipatie van vrouwen worden in de praktijk derhalve genomen rond de geboorte van het eerste kind.

Uit het voorgaande (zie ook De Jong en De Olde 1994; Van Nimwegen en Moors 1998; Visser 1999) kan men de conclusie trekken dat houdingen en opvattingen betrekkelijk snel veranderen, maar dat het feitelijk gedrag met die verandering geen gelijke pas houdt. Deze veranderingen werken door in het overheidsbeleid en in de mate waarin bedrijven bereid zijn rekening te houden met zorgtaken van

werknemers. De beschikbaarheid van mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren is weer van invloed op het gedrag. Doordat mensen arbeid en zorg combineren, ontstaat bovendien een voorbeeldfunctie voor anderen, hetgeen er mede toe bijdraagt dat houdingen en opvattingen veranderen.

Waar komt de tijd voor beroepsarbeid vandaan?

In het bovenstaande is steeds geredeneerd vanuit de gedachte dat een toenemende arbeidsparticipatie problemen kan opleveren voor de zorg. Men kan de relatie tussen arbeid en zorg ook benaderen vanuit de omgekeerde richting: waar komt de tijd voor beroepsarbeid vandaan? In het verleden waren hiervoor twee bronnen: minder zorglast en meer efficiency.

De zorglast is de afgelopen decennia afgenomen. Uit NIDI-onderzoek naar de levenslopen van opeenvolgende cohorten (Liefbroer en Dykstra 2000: hfdst. 5) blijkt dat de geboortecohorten vanaf circa 1940 tot 1970 voor hun vijfendertigste jaar gedurende ongeveer 5 jaar minder lang kinderen in hun huishouden hebben dan de cohorten van voor die tijd (namelijk 4 in plaats van 9 jaar). Wordt gerekend tot het vijfenveertigste jaar, dan verloopt deze verandering nog sneller. Bovendien blijkt het aantal jaren waarin vrouwen een kind in hun huishouden hebben, per geboortecohort beduidend sneller te zijn afgenomen dan dat het aantal jaren dat zij voor hun vijfenveertigste werkten (voltijd of deeltijd), is toegenomen. Dit komt gedeeltelijk doordat jongeren langer deelnemen aan onderwijs, waardoor de periode voor het vijfentwintigste jaar dat zij werken, korter wordt. Beide effecten (meer onderwijs en minder kinderen) samen leveren globaal de toename in jaren arbeid op. Verder blijkt dat het aantal vrouwen dat zorg en arbeid combineert, per cohort sterk toeneemt, vooral bij de vrouwen van 40 à 50 jaar. Dit wijst erop dat het vooralsnog vooral om herintreders gaat.[11]

De toename in de arbeidsparticipatie in het verleden kan dus voor een belangrijk deel worden geschreven op het conto van uitgesteld moederschap en verminderd kindertal. Dit heeft repercussies voor de toekomst. Enerzijds is het mogelijk dat deze trend zich niet verder voortzet, met als gevolg dat het aantal kinderen op peil blijft. Hierdoor ontstaat op langere termijn een evenwichtiger bevolkingsopbouw naar leeftijd, hetgeen in verband met de vergrijzing gunstig is voor de draagvlakontwikkeling. De keerzijde hiervan is echter dat de 'motor' achter de participatiegroei van vrouwen, namelijk een lagere vruchtbaarheid, in de toekomst minder zal draaien. Met andere woorden: ondanks het feit dat arbeid en zorg elkaar in de afgelopen periode niet significant in de weg gezeten hebben, kan dit in de komende jaren *wel* gebeuren. Anderzijds is het mogelijk dat de vruchtbaarheid nog verder afneemt, waardoor vrouwen nog meer gelegenheid krijgen tot arbeidsparticipatie. De keerzijde hiervan is echter een nog sterkere mate van vergrijzing.

Als tweede bron van tijd voor betaalde arbeid is de efficiencytoename in het huishouden genoemd. Steeds meer voorheen onbetaalde arbeid wordt in minder tijd verricht, dankzij bijvoorbeeld (vaat)wasmachines, magnetrons en papieren luiers, of wordt uitbesteed door middel van ingekochte dienstverlening. Het aan-

tal huishoudens dat beschikt over hulp in de huishouding nam in de eerste helft van deze eeuw af, maar neemt de laatste 10 à 20 jaar weer toe. De betaalde arbeidstijd is immers productiever dan de ingekochte informele huishoudelijke hulp. Daarnaast wordt huishoudelijk werk gemonetariseerd in de vorm van ingekochte halffabrikaten (bijv. voorbewerkte voedingsmiddelen). Omdat de omvang (output) van de huishoudelijke productie niet constant is, laat de efficiencytoename zich moeilijk kwantificeren. Aannemelijk is echter dat het om een aanzienlijk effect gaat. In totaal werd in 1995 6 procent minder tijd besteed aan de huishouding dan in 1975 (Van den Broek et al. 1997). Mannen zijn meer tijd gaan besteden aan de huishouding (54 % meer tijd), vrouwen minder (19% minder tijd).

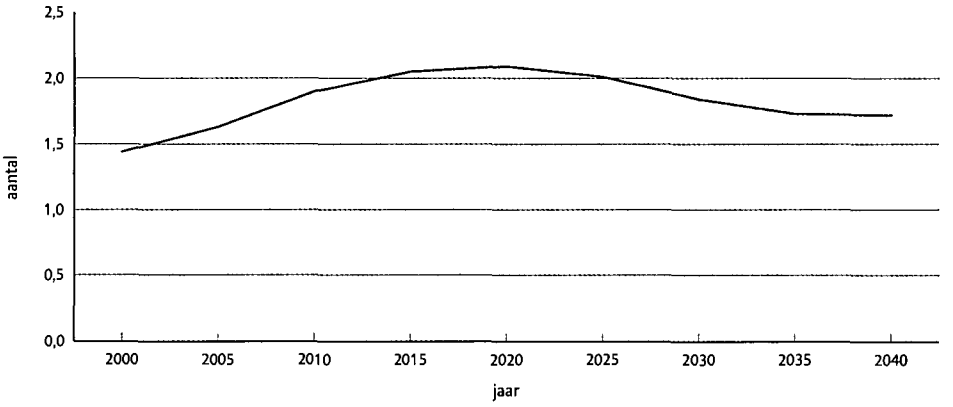
Aanwezigheid als knelpunt

Uit het bovenstaande blijkt dat aanwezigheid een belangrijk knelpunt is in de zorg voor kinderen. Een belangrijk deel van de zorg is passief: toezicht houden. Vroeger gebeurde dit in combinatie met huishoudelijk werk. De combinatie van toezicht houden met werk buitenshuis is echter lastiger. In grote meerderheid zorgen Nederlandse ouders graag zelf voor hun kinderen. De groeiende voorkeur voor het zogenoemde combinatiemodel laat zien dat zij in toenemende mate beroepsarbeid willen combineren met het zelf zorgen. Uit de voorkeur voor het zelf willen zorgen voor kinderen volgt dat een verder toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen wellicht niet vanzelf tot stand zal komen, dan wel gepaard zal gaan met een afnemende participatie in uren van hun partners.

De ruimte om de groeiende behoefte aan toezicht op kinderen informeel op te lossen, is beperkt. In paragraaf 7.2.2 is aangegeven dat een toenemend deel van de zorg voor kinderen geleverd wordt door de oma's. Als die oma's in de leeftijd van 50-64 jaar zelf echter meer betaald gaan of blijven werken, kan op hen niet meer zo gemakkelijk een beroep worden gedaan. Voorlopig blijft het aantal oma's in deze leeftijdsgroep echter nog flink toenemen, zelfs zodanig dat de 'uitval' door een stijgende arbeidsparticipatie onder hen ongeveer gecompenseerd wordt (zie figuur 7.1). Bovendien is het aannemelijk dat veranderende rolpatronen ertoe leiden dat ook opa's beschikbaar zijn als potentiële oppas, terwijl door de betere gezondheid van toekomstige ouderen ook hogere leeftijdscategorieën in aanmerking komen. Anderzijds is het natuurlijk de vraag of de zorgbereidheid voldoende hoog zal zijn en of bijvoorbeeld de deelgroep vrouwen die nu voor haar kleinkinderen zorgt, niet juist de deelgroep zal zijn die straks zelf aan het werk gaat of blijft.

Concluderend kan worden gesteld dat Nederland nog wel ruimte heeft voor een verdere participatiestijging. Internationaal vergeleken is de arbeidsparticipatie van vrouwen in uren gemeten nog steeds laag. De sterke voorkeur voor het zelf zorgen voor kinderen maakt het echter onzeker of die participatiestijging wel gerealiseerd zal worden. Deze onzekerheid geldt meer voor de participatiestijging in uren gemeten dan voor de participatie in personen. Anderzijds is er ook niet al te veel reden voor pessimisme, aangezien een stijgende participatiegraad (in personen; in uren min of meer constant) in de praktijk blijkt samen te gaan met een voorkeur voor minder arbeidsuren.

Figuur 7.1 Aantal vrouwen 50-64 jaar per kind 0-4 jaar



7.3.3. HET GLAZEN PLAFOND

In de afgelopen decennia hebben vrouwen hun achterstand op mannen in onderwijsdeelname flink ingelopen. Bijgevolg is ook de instroom van vrouwen naar hoger gekwalificeerde functies op gang gekomen. Volgens De Olde en Slinkman (1999) was de verdeling van mannen en vrouwen naar functieniveau in 1988 nog betrekkelijk ongelijk. Vrouwen kwamen beduidend vaker dan mannen in de categorie 'lagere beroepen' terecht. Nog geen 10 jaar later (1997) vallen de verdelingen van vrouwen en mannen nagenoeg over elkaar, behalve in de wetenschappelijke beroepen (M = 9,4%; V = 6,3%). Toch blijkt dat de doorstroming van vrouwen naar leidinggevende functies stagneert.

Omdat niet zo gemakkelijk te zeggen is waar deze stagnatie aan ligt, wordt wel gesproken over 'het glazen plafond'. Het beeld geeft aan dat er in veel organisaties een onzichtbare barrière lijkt te bestaan, die vrouwen afhoudt van doorstroming naar hogere leidinggevende functies. De Olde en Slinkman voeren hiervoor drie mogelijke verklaringen aan:

1. de onvoltooide doorstroming: doordat vrouwen nog niet lang genoeg in de kweekvijver voor managementfuncties rondzwemmen, zijn ze nog onvoldoende doorgestroomd naar de leidinggevende functies;
2. keuzes van vrouwen: leidinggevende functies vragen een inzet die vrouwen niet op het lijf geschreven is, omdat ze ook andere (zorg)prioriteiten hebben of meer in de inhoud van een functie dan in de carrière geïnteresseerd zijn. Vrouwen missen de monomanie van mannen;
3. ongelijke kansen: het kan hierbij gaan om regelrechte discriminatie, waaronder het ten onrechte anticiperen van werkgevers op de keuzes van vrouwen, maar ook om rationalisaties omtrent de taakinhoud van leidinggevende functies.

Als de eerste verklaring de belangrijkste is, verdwijnt het 'glazen plafond' vanzelf. Een 'lange ladder' is in dit geval een betere metafoor. De dikte van het plafond is dan de lengte van de ladder: sectoren met een trage recrutering (bijv. wetenschap) zullen minder vrouwen in de top hebben dan sectoren met een snelle doorstroming

(bijv. ICT). De tweede verklaring verwijst naar vrouwen zelf. Ook voor deze verklaring is een 'glazen plafond' een onjuiste metafoor. Een plafond is immers buiten de persoon gelegen; je stoot je hoofd ertegen. Alleen als de derde verklaring de belangrijkste is, is de metafoor van het 'glazen plafond' adequaat.

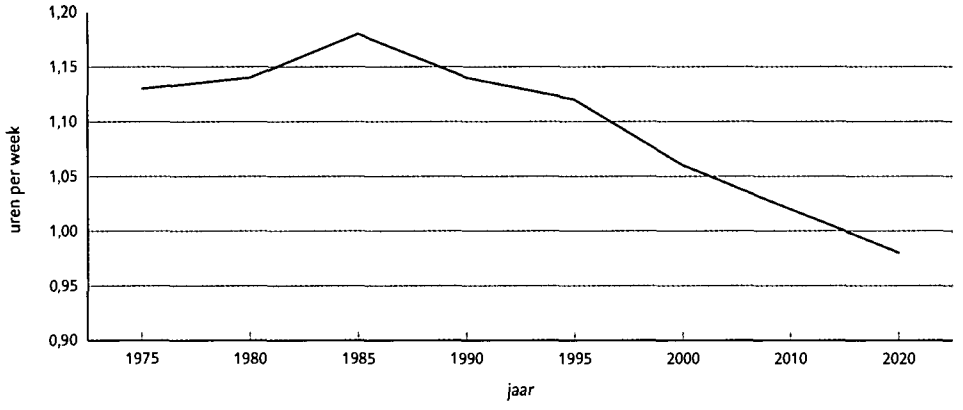
In de literatuur over het 'glazen plafond' (De Olde en Slinkman 1999; Gautier en Zijl 1998) slagen onderzoekers er niet in het relatieve gewicht van de verschillende verklaringen te achterhalen. Er zijn redenen om aan te nemen dat ongelijke kansen in een niet zo ver verleden weliswaar een belangrijke verklaring vormden voor de oververtegenwoordiging van vrouwen in lagere functies (en nog steeds een deel van de verklaring vormen[12]), maar dat nu de keuzes van vrouwen zelf een steeds belangrijker deel van de verklaring vormen.
In de toenemend schaarse arbeidsmarkt richten werving en selectie zich steeds nadrukkelijker op vrouwen. Personeelswervers klagen echter dat de uitval van vrouwen uit trainee-programma's veel groter is dan die van mannen.[13]
Er is een duidelijke samenhang waarneembaar tussen het participatiegedrag van vrouwen en de gezinsfase. Klachten over het 'glazen plafond' spitsen zich toe op de vraag of het mogelijk is in deeltijdwerk of met een wegens zorgverplichtingen beperkte inzetbaarheid op hetzelfde niveau te functioneren als in voltijdswerk.[14] Smulders en Wevers (2000) wijzen erop dat deze andere (zorg)prioriteiten van vrouwen een van de belangrijke verklaringen is voor de veel hogere instroom van vrouwen in de WAO, naast een specifiek vrouwelijke opstelling tegenover problemen op het werk, gezondheid en stress en de bereidheid van claimbeoordelaars om problemen van vrouwen als 'psychosociaal' te bestempelen (zie ook: Van der Giezen en Bruinsma 2000).

Het 'glazen plafond' lijkt dus vooral betrekking te hebben op de combineerbaarheid van arbeid en zorg. Een metafoor die hiernaar verwijst, zou het 'glazen plafond' een stuk zichtbaarder maken. Toch doet de inadequaatheid van het 'glazen plafond' als metafoor niet af aan de relevantie van het probleem.
Het 'glazen plafond' als zelfstandige categorie voegt echter weinig toe aan het knelpunt van arbeid en zorg.

7.3.4 ZORG VOOR OUDEREN

In paragraaf 7.2.3 is gebleken dat de hoeveelheid tijd die wordt besteed aan mantelzorg, sterk samenhangt met de positie op de arbeidsmarkt. Omdat werkenden minder mantelzorg produceren dan niet-werkenden, zou een groeiende arbeidsparticipatie ten koste kunnen gaan van de informele zorg, vooral voor ouderen. Op basis van het aantal geproduceerde uren mantelzorg per persoon, gedifferentieerd naar 65-plus, 65-min werkend en 65-min niet-werkend, kan een projectie worden gemaakt van de verandering in het zorgaanbod onder de veronderstelling dat de participatiegraad volgens het doorgroeiscenario toeneemt. Het resultaat van deze extrapolatie is weergegeven in figuur 7.2. In 2020 zal de hoeveelheid mantelzorg per hoofd onder die veronderstelling met 12 procent zijn gedaald ten opzichte van 1995.

Figuur 7.2 Hoeveelheid mantelzorg per hoofd van de bevolking van 15 jaar en ouder



Tabel 7.11 laat zien dat de productie van mantelzorg in voltijdequivalenten in de komende twee decennia nagenoeg constant blijft, doordat de bevolkinggroei (meer aanbod) de stijgende participatiegraad (minder aanbod) vrijwel compenseert. Wanneer dit zorgaanbod wordt afgezet tegen het aantal 75-plussers (als benadering voor de behoefte aan mantelzorg), dan blijkt het aantal beschikbare uren per oudere sterk af te nemen. Tussen 1975 en 2020 halveert dit aantal.

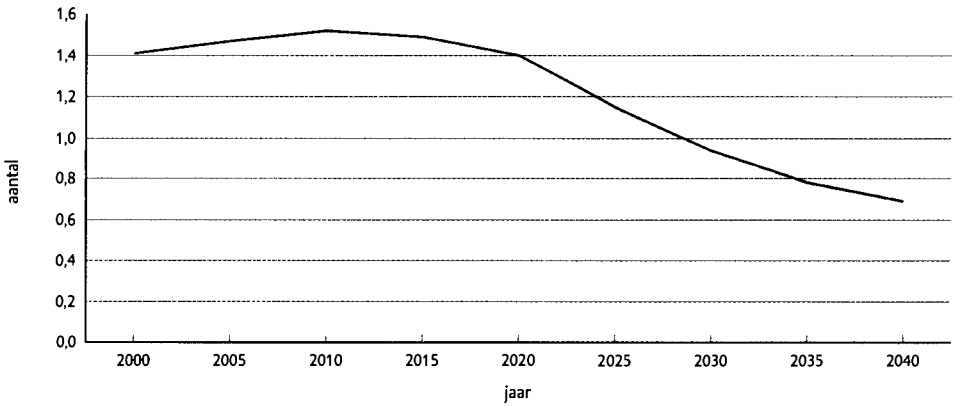
Tabel 7.11 Aanbod van mantelzorg, 1975-2020

Jaar	1000 FTE	Uur per 75+ per week
1975	342	21,2
1980	371	19,7
1985	409	18,9
1990	413	17,1
1995	420	16,4
2000	410	14,3
2010	419	12,8
2020	418	10,8

Traditioneel staan de (schoon)dochters bekend als de grote producenten van mantelzorg voor ouderen. Figuur 7.3 laat zien hoe het aantal vrouwen tussen 50 en 64 jaar zich verhoudt tot het aantal 75-plussers. Voorlopig blijft deze verhouding nog gunstig. De *babyboom* werkt nog niet door in de draaglast, terwijl de langdurig hoge vruchtbaarheid tot de jaren zestig voor ruim voldoende draagvlak zorgt. Voor de beschikbaarheid van (schoon)dochters geldt (in grote lijnen) hetzelfde als voor de beschikbaarheid van oma's in paragraaf 7.3.2. Wel moet worden aangetekend dat veronderstelde arbeidsparticipatie bij deze groep een nieuwe taak toevoegt aan de twee traditioneel bestaande taken (zorgen voor ouders en kinderen). Daar staat tegenover dat voor beide vormen van zorg in toenemende mate ook een beroep op mannen kan en zal worden gedaan.

Na 2020 verandert de situatie dramatisch, omdat 'babyboom' en 'babybust' elkaar dan in een ongunstige combinatie van draagvlak en draaglast ontmoeten. Ook de uitgestelde vruchtbaarheid, het afnemend kindertal en het relatief hoge percentage kinderlozen gaan dan een rol spelen. De gemiddelde leeftijd van de 'sandwichvrouwen' (die zowel een alleenstaande ouder hebben als kinderen onder de 21 jaar) neemt toe en de zorg voor ouderen kan minder met broers en zusters worden gedeeld dan nu het geval is (Liefbroer en Dykstra 2000: 167 e.v.). Daarnaast staat de mantelzorg al eerder onder druk doordat het hoge echtscheidingspercentage van na 1970 gaat doorwerken in de kwaliteit van de familierelaties van ouderen (Dykstra 1998).

Figuur 7.3 Aantal vrouwen 50-64 jaar per 75-plusser



Wanneer wordt aangenomen dat de behoefte aan mantelzorg in 1995 net door het aanbod werd gedekt en dat de behoefte per 75-plusser niet verandert in de tijd, kan worden berekend dat het tekort aan mantelzorg zal toenemen. Tabel 7.12 laat zien dat het aanbod van mantelzorg in 2000 dan 61.000 voltijdequivalenten achterloopt op de geprojecteerde vraag.[15] In 2020 loopt dit tekort op tot 217.000 voltijdsequivalenten (7,3 miljoen uren per week).

Tabel 7.12 Geprojecteerd tekort aan mantelzorg (in voltijdequivalenten x 1000), uitgesplitst naar oorzaak

	Demografie	Participatiegroei	Totaal
2000	41	20	61
2010	84	36	120
2020	165	52	217

Het op deze wijze geprojecteerde tekort blijkt vrijwel geheel op conto van de vergrijzing (demografie) te kunnen worden geschreven. Aan de groei van de participatie kan in 2020 slechts een tekort van 52.000 voltijdequivalenten worden toegeschreven. Dat is niet veel als men bedenkt dat het aantal werkenden door de participatiegroei in dezelfde periode toeneemt met 1,5 miljoen. Daar komt nog eens 0,3 miljoen bij als gevolg van de bevolkingsgroei. Bovendien moet nog

worden aangetekend dat in de projectie is aangenomen dat de bereidheid tot mantelzorg geheel afhangt van de vraag of men wel of niet betaald werk verricht. De hierboven (par. 7.3.1) gesignaleerde plausibele toename van het aandeel van deeltijdarbeid kan er alleen maar toe bijdragen dat het knelpunt kleiner is dan hier geprojecteerd.

Over het geheel genomen zou het door participatiegroei geïnduceerde tekort aan mantelzorg circa 3 procent van de extra groei aan arbeidsparticipatie bedragen. Dit tekort kan desgewenst met betaalde arbeid worden ingevuld. De participatiegroei genereert zo (met een hele kleine *multiplier*) deels zijn eigen werkgelegenheid. Hierbij wordt overigens wel volledige substitueerbaarheid van onbetaalde mantelzorg en betaalde zorg verondersteld. In de praktijk blijkt de kwaliteit van mantelzorg juist voor een belangrijk deel te bestaan uit de verweving van aandacht en zorg.

Uiteraard leidt een groeiende vraag naar betaalde zorgarbeid als gevolg van de participatiestijging ook tot veranderende schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. Wie in de betaalde zorg werkt, kan immers niet tegelijkertijd elders werken. Hier ligt evenwel opnieuw geen knelpunt voor de participatiestijging. Als er sprake is van een krappe arbeidsmarkt, biedt een hogere participatiegraad in combinatie met een iets hogere vraag naar betaalde zorgarbeid *per saldo* meer arbeidsaanbod buiten de betaalde zorg dan een lagere participatiegraad. Bij een ruime markt komt de zorg minder in het gedrang dan hier is verondersteld.

Het is plausibel dat verschuivingen zullen optreden van onbetaalde mantelzorg naar betaalde zorg. Uit onderzoek met behulp van de vignettenmethode (De Groot et al. 2000) komt naar voren dat de bereidheid tot het verlenen van mantelzorg betrekkelijk groot is, zo lang dit niet conflicteert met de eigen betaalde arbeid. Ook hangt de bereidheid tot mantelzorg af van de sociale afstand. Voor de eigen partner wordt meer opgeofferd dan voor (schoon)ouders, en voor hen weer meer dan voor familie, vrienden en buren. Een geldelijke vergoeding kan mensen niet over de streep trekken om hun werk op te geven voor mantelzorg. Zolang de mantelzorg kan worden gecombineerd met het eigen betaalde werk, is er geen duidelijke voorkeur voor zelf zorgen of zorg inhuren. Als zorg voor (schoon)ouders niet meer kan worden gecombineerd met het eigen werk, verschuift de voorkeur van zelf zorg verlenen naar het inhuren van al of niet professionele hulp. Daarbij valt op dat de waardering voor hulp inhuren hoger wordt naarmate de prijs stijgt, in de kennelijke veronderstelling dat een hogere, door de (schoon)ouders betaalde, prijs samengaat met een hogere kwaliteit. Ook de toenemende geografische spreiding van familieleden zou kunnen leiden tot een monetarisering van de mantelzorg.

Niet alle mantelzorg laat zich eenvoudig vervangen door betaalde arbeid. Een belangrijk deel van de zorg bestaat uit aandacht en gezelschap. Dat nemen vreemden niet zo gemakkelijk over. Daar staat tegenover dat aandacht en gezelschap minder aan strikte tijden zijn gebonden dan fysieke zorg. Omdat de

gemiddelde werkweken korter worden (zie hfdst. 2; par. 7.3.1), neemt het totale beschikbare tijdsbudget voor mantelzorg niet af wanneer de participatiegraad toeneemt. Bijgevolg kan de 'vitamine-A-component' van de mantelzorg alleen in de knel komen wanneer specifieke groepen traditionele mantelzorgers hun zorg voor betaalde arbeid zouden inruilen. Zulke specifieke groepen zijn niet duidelijk (meer) aanwijsbaar. Wel neemt de flexibiliteit van de verzorgers af naarmate ze meer andere verplichtingen hebben. Voor het aandachtsaspect is dit echter weer minder bezwaarlijk. Bovendien levert de technologie oplossingen in de vorm van mobiele telefoons en (ook voor ouderen) laagdrempelige communicatie per email.

Uit het bovenstaande zou men kunnen concluderen dat zorgbehoeftigheid in de sociale omgeving geen beletsel is voor een groei van de arbeidsparticipatie. Voor de knelpunten die in de mantelzorg ontstaan, worden door zorgvragers betaalde oplossingen gezocht.

De hier uitgevoerde extrapolatie is een tamelijk grove. Een eerste kanttekening betreft de referentiepunten. Zou in plaats van het aantal 75-plussers het aantal 65-plussers genomen zijn als index voor de zorgbehoefte, dan zou het tekort 27.000 voltijdequivalenten hoger uitvallen. Verder is 1995 een nogal arbitrair peiljaar voor de behoefte aan mantelzorg. Tussen 1975 en 1995 is de hoeveelheid mantelzorg per oudere al flink gedaald. Zou bovendien 1975 als norm worden gekozen, dan valt het geprojecteerde tekort nog hoger uit, op circa 370.000 voltijdequivalenten. Anderzijds is er geen enkele reden om aan te nemen dat de behoefte aan mantelzorg geheel bepaald wordt door de leeftijd. Naarmate het opleidingsniveau van ouderen hoger wordt (en dit zal nog betrekkelijk lang het geval zijn), neemt hun zelfredzaamheid toe (WRR 1993: 181-182). Ook is het waarschijnlijk dat nieuwe technische ontwikkelingen de zelfredzaamheid van ouderen vergroten (bijv. gezondheidsbewaking op afstand, automatisering en, niet in de laatste plaats, de magnetronoven). Over de omvang van zulke effecten kan men slechts speculeren.

De bovengenoemde kanttekening betreft alleen de inschatting van het tekort aan mantelzorg als gevolg van de vergrijzing. De omvang van het tekort dat door participatiegroei wordt veroorzaakt, is echter niet gevoelig voor de keuze van referentiepunten. De participatiegroei beïnvloedt immers alleen het aanbod en niet de vraag. Het aanbod zou daarnaast beïnvloed kunnen worden door veranderingen in het gedrag van mantelzorgers, bijvoorbeeld doordat meer mensen gaan leven volgens het zogenoemde combinatiemodel. Als dit gebeurt, zal de hoeveelheid mantelzorg door werkenden echter eerder hoger kunnen liggen dan hier is verondersteld. Voorts is verondersteld dat de verschillen in mantelzorgaanbod worden verklaard door de arbeidsdeelname. Het is echter ook mogelijk dat beide variabelen een gemeenschappelijke derde oorzaak hebben, bijvoorbeeld leefstijl.

Een laatste kanttekening die men zou kunnen plaatsen, is dat de veronderstelde participatiegroei met name te vinden is bij vrouwen en bij ouderen. Traditioneel worden oudere vrouwen gezien als de grootste mantelzorgers.

Als vrouwen tussen 50 en 64 jaar gaan of blijven werken, zou een groter knelpunt kunnen ontstaan dan de grove benadering suggereert. In paragraaf 7.2.3 is evenwel aangegeven dat dit traditionele beeld enige nuancering behoeft. Uit de randtellingen van het tijdsbestedingsonderzoek kan niet worden opgemaakt hoe groot de invloed van leeftijdsspecifiek gedrag van vrouwen exact is. Er zouden echter zeer extreme effecten moeten optreden voordat de hier gemaakte projectie duidelijk beïnvloed wordt. In figuur 7.3 is bovendien te zien dat het aantal vrouwen in de leeftijd van 50-64 jaar in verhouding tot het aantal hoogbejaarden (75+) voorlopig nog iets oploopt. Zo overbelast raakt de mantelzorg dus nog niet. Pas als de babyboomers hoogbejaard worden (maar dat is pas ruim na 2020), krijgen ze te maken met een sterk verminderend aanbod van traditionele potentiële mantelzorgers.

Het is aannemelijk dat veranderingen in zowel de zelfredzaamheid van ouderen als in het zorggedrag van mantelzorgers mede ontstaan door veranderende schaarsteverhoudingen. Net als op de gewone arbeidsmarkt (zie hfdst. 9) groeien vraag en aanbod naar elkaar toe. Het effect hiervan kan veel groter zijn dan een lineaire extrapolatie suggereert.

Al met al kan men concluderen dat, als er knelpunten in de mantelzorg ontstaan, deze niet worden veroorzaakt door de groei van de arbeidsparticipatie, maar door de vergrijzing van de bevolking. Een andere potentiële bron van knelpunten is verandering in het gedrag, bijvoorbeeld een afnemende zorgbereidheid (omdat vrije tijd belangrijker wordt gevonden) of een toenemende zorgafhankelijkheid. Voor geen van beide veranderingen bestaan duidelijke aanwijzingen. Gedragseffecten zullen het daadwerkelijk ontstaan van een mantelzorgtekort eerder kunnen mitigeren. Voor zover de mantelzorg daadwerkelijke fysieke verzorging betreft, is het aannemelijk dat allerhande betaalde alternatieven tot ontwikkeling komen. Het gevolg daarvan is dat de werkcomponent (fysieke zorg) en de 'vitamine-A-component meer gescheiden worden naar tijdstip en zorgverlener.

7.4 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

Onderzoek naar de verschillen in kwaliteit tussen kinderopvang en moederzorg wijst eerder op positieve dan op negatieve effecten van kinderopvang, mits deze van goede kwaliteit is. In pedagogisch opzicht is er dus geen reden om de noodzaak tot gebruik van kinderopvang als een belemmering te zien voor een verder stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Er zijn ook geen empirische aanwijzingen dat kinderen aandacht tekort zullen komen als gevolg van een stijgende arbeidsparticipatiegraad. Ondanks die stijgende participatiegraad blijkt er immers meer tijd expliciet aan kinderen te worden besteed dan in het verleden. Bovendien is het aannemelijk dat, ondanks aannamen over een stijgende participatiegraad, de gemiddelde hoeveelheid aan arbeid bestede tijd eerder zal afnemen dan toenemen. Wel kan een toename van de arbeidsparticipatiegraad leiden tot problemen bij het toezicht op kinderen, omdat de vanzelfsprekende beschikbaarheid van een voltijds huisvrouw verdwijnt. Daarnaast levert een ontwikkeling

naar een situatie waarin veel mensen verschillende taken combineren, in vergelijking met de verregaande specialisatie in de klassieke kostwinnershuishoudens, allerlei afstemmingsproblemen op (Commissie Dagindeling 1998; Van den Broek et al. 1999; Spaans 1996).

Voor de arbeidsparticipatie van vrouwen is de keuze van een taakverdeling binnen het huishouden van groot belang. Deze keuze wordt bepaald door drie factoren, namelijk gezinsfase, geboortecohort en opleiding. De gezinsfase als bepalende variabele levert het risico van een fuik: ook als de gezinsfase niet meer relevant is voor de keuze, blijft het eenmaal gekozen patroon bestaan. Door zich te richten op het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg voor (jonge) kinderen, kan het beleid ertoe bijdragen dat de gezinsfase een minder bepalende variabele wordt. Het geboortecohort weerspiegelt de culturele veranderingen. Hierop heeft de overheid weinig greep. Het beleid is hier eerder volgend dan sturend. De invloed van het opleidingsniveau wijst op een stijgende participatiegraad. De spreiding van de opleiding over het leven (levenslang leren) heeft mogelijk een averechts effect op de participatie van vrouwen. Laagopgeleide vrouwen kiezen vaker voor non-participatie en zullen daardoor minder in aanmerking komen voor bijscholing dan hoogopgeleide vrouwen, die hun bijscholing deels op de arbeidsplaats realiseren.

Simulaties met het MIMIC-model (Graafland 1999) laten zien dat maatregelen die aangrijpen bij de wig tussen bruto- en nettoloon (na het verrekenen van de kosten van de combinatie van arbeid en zorg), effectief zijn om het arbeidsaanbod te verhogen. Op basis hiervan concludeert Graafland dat het bijvoorbeeld effectiever is om de maximale of marginale ouderlijke bijdrage voor kinderopvang te verlagen dan om het aantal kinderplaatsen uit te breiden. Vooral voor laagopgeleiden wegen de kosten van kinderopvang zwaar in verhouding tot het mogelijke inkomen uit arbeid. Hierbij komt nog dat zij, minder dan hogeropgeleiden, continuering van hun arbeidsdeelname zien als een investering in toekomstige carrièremogelijkheden en derhalve gevoeliger zijn voor de marginale lasten in het heden.

Ervaringen in Scandinavische landen laten zien dat, als de overheid voorzieningen treft om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken, dit samen kan gaan met een duidelijk hogere participatie van vrouwen in betaalde arbeid (Van Doorne-Huiskes 1996). Voorts heeft het belastingregime via de ervaren wig invloed op de participatie van vrouwen (Dierx et al. 1999). Het kan in beide gevallen gaan om een tweezijdige causale relatie: het beleid kan de hogere participatie veroorzaken, maar ook is het mogelijk dat bij een hoge participatiegraad van vrouwen een faciliterend beleid meer gepast wordt gevonden.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat beschikbaarheid van opvangvoorzieningen en een betere afstemming tussen de leefsferen van arbeid en zorg mogelijke zorgknelpunten waarschijnlijk kan voorkomen. Er bestaat in de samenleving een brede steun voor zulk beleid.[16] Mogelijkheden tot verlof bij

ziekte van het kind en betere regelingen voor deeltijdarbeid hebben bij mannen met kinderen een hoge prioriteit. Vrouwen met kinderen geven eveneens prioriteit aan verlof bij ziekte, maar ook aan meer kinderbijslag.

Naast specifieke voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg is het van belang hoe de samenleving in het algemeen op die combinatie is ingericht. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan arbeids- en openingstijden en aan de ruimtelijke inrichting. De Commissie-Dagindeling heeft op dit terrein voorstellen gedaan.

Op het terrein van arbeid en zorg is al veel beleid in gang gezet. In de nota arbeid en zorg (Tweede Kamer 26447) is aandacht besteed aan vormen van verlof en loopbaanonderbreking en aan kinderopvang. De meerjarennota emancipatiebeleid (Tweede Kamer 27061) plaatst de ontwikkelingen in een breder perspectief. Op het gebied van loopbaanonderbreking (Tweede Kamer 25477) en het recht op deeltijdarbeid (Tweede Kamer 26358) zijn inmiddels regelingen tot stand gekomen. Ook op het terrein van de kinderopvang zijn de voornemens nader uitgewerkt (Tweede Kamer 26587). De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1999) wijst op het grote belang van een goede zorginfrastructuur en kiest daarmee voor professionele zorg. Voorts hecht deze raad meer aan mogelijkheden om arbeid flexibel te regelen dan aan langdurige verlofmogelijkheden.

Een ander knelpunt kan liggen bij de loopbaanperspectieven. Wanneer zij zorgtaken hebben, zijn werknemers minder beschikbaar voor hun beroepsloopbaan. Dit kan hun loopbaan hinderen. Soms is dat het gevolg van een vrije keuze. Veel vrouwen vinden de zorg voor hun eigen kinderen bijvoorbeeld belangrijker dan hun carrière. Maar het is ook mogelijk dat werkgevers anticiperen op deze veronderstelde prioriteiten en daarom minder in vrouwen investeren dan in mannen (het 'glazen plafond'). Voor veel mannen is dit een reden niet teveel druk op de werkgever te leggen voor faciliteiten voor deeltijdarbeid of de combinatie van werk en zorg.

Bij de informele zorg voor ouderen zullen zich knelpunten voor gaan doen. Deze worden echter voor het overgrote deel veroorzaakt door andere factoren dan een groeiende arbeidsparticipatie, zoals vergrijzing, echtscheiding en een toenemende geografische spreiding van familieleden. In de toekomst zal dan ook meer zorg in het betaalde circuit terechtkomen. Daarbij valt te denken aan verzorging thuis (zowel formeel als informeel), maar ook aan dagopvang voor ouderen. Dit geldt des te sterker omdat de zorg voor ouderen tot nu toe vaak verleend werd door niet-betaald werkende vrouwen. Als gevolg van de toenemende participatie en een uitgestelde vruchtbaarheid komt deze groep vrouwen steeds vaker te staan voor drie taken: zorg voor hun eigen kinderen (adolescenten), zorg voor (schoon)ouders en beroepsarbeid.

Verhouding tussen publiek en privaat

Zorg is primair een privé-taak, maar overheid en bedrijfsleven dragen een gedeelde verantwoordelijkheid voor het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. De verantwoordelijkheid van de overheid komt vooral voort uit het feit dat participatievergroting van belang is voor het draagvlak voor de overheidsuitgaven in het algemeen en de sociale zekerheid in het bijzonder. Daarnaast beperkt de economische zelfstandigheid van vrouwen de draaglast. Bij een traditionele rolverdeling verruilt de vrouw na echtscheiding de afhankelijkheid van de kostwinner immers nogal eens voor een afhankelijkheid van de overheid. Ook doen huishoudens waarin beide partners werken, in mindere mate dan alleenverdienershuishoudens een beroep op inkomensafhankelijke regelingen.
De verantwoordelijkheid van bedrijven komt voort uit hun belang bij het werven en vasthouden van personeel. Dit lukt alleen als bedrijven ook rekening houden met de zorgverantwoordelijkheden die werknemers dragen.

Er zijn ook praktische redenen om de verantwoordelijkheden niet eenzijdig bij één van de partijen te leggen. De problemen die zich voordoen bij de combinatie van arbeid en zorg, kunnen veelal alleen met maatwerk worden opgelost.
Dat wijst in de richting van de CAO-partners om via onderhandelingen zulke oplossingen tot stand te brengen. Dit kan echter leiden tot ongelijke kansen en concurrentievervalsing. De kosten worden dan vooral gedragen door die bedrijven of bedrijfstakken die meer dan evenredig zijn aangewezen op vrouwen, die immers het meest een beroep doen op zulke faciliteiten, terwijl de opbrengsten (mede) liggen bij de overheid (draagvlak) en de betreffende werknemers (loopbaanmogelijkheden). Op een toenemend aantal werkplekken wordt een meer flexibele inzet van werknemers gevraagd. Anderzijds hebben werknemers zelf een eigen flexibiliteitsbehoefte. De wederzijdse behoeften van werkgever en werknemer maken het aannemelijk dat in veel gevallen op basis van informele ruil op de werkvloer tot onderhandelingsresultaten kan worden gekomen.

Zorg voor hulpbehoevende ouderen vindt nu nog grotendeels plaats in de informele, onbetaalde sector. Dit zal echter gaan verschuiven. Tenzij een flinke groei van de collectieve lasten acceptabel wordt gevonden, zal bij een groei van de vraag naar betaalde zorg deze voor een belangrijk deel privaat, via de markt tot stand moeten komen. Draagkrachtige ouderen kunnen dat zelf betalen. Voor wie dat niet kan, is een collectief gefinancierd vangnet nodig (zie ook Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 1999). Professionalisering en monetarisering van zorg hebben als voordeel dat de formele economie groeit ten opzichte van de informele, waardoor ook de werkgelegenheid en het draagvlak voor collectieve lasten groter wordt.

Regulering heeft ook nadelen

Overheidsregulering die teveel verantwoordelijkheid legt bij bedrijven, kan leiden tot selectie aan de poort, waardoor vrouwen minder kansen krijgen om aangenomen te worden en minder in aanmerking komen voor investeringen in hun menselijk kapitaal. Overheidsregulering die te specifiek is, kan daardoor

ineffectief worden. Zo wordt nauwelijks gebruik gemaakt van het wettelijk recht op loopbaanonderbreking, vermoedelijk doordat de vergoeding laag is en er bovendien veel voorwaarden worden gesteld (bijv. de verplichting de verlofganger te vervangen uit een specifieke groep van sollicitanten).

Kinderzorg en mantelzorg liggen traditioneel overwegend in de informele, onbetaalde sector. Wanneer monetarisering van de zorg optreedt, zal deze zorgvorm in eerste instantie in het grijze circuit terechtkomen. Informele oplossingen bieden vaak meer flexibiliteit tegen lagere kosten. Wanneer de overheid eist dat alle zorg wit wordt verleend, zal de betaling ervan, mede door de hierdoor in gang gezette professionalisering, al snel het budget van de zorgvrager te boven gaan. De overheid zal hierop dan worden aangesproken, zodat per saldo de collectief gedragen kosten toenemen.

Dat overheidsregulering professionalisering en een groeiende *overhead* in de hand werkt, met stijgende kosten als gevolg, heeft te maken met het volgende mechanisme. Omdat niemand tegen kwaliteitsverbetering wil zijn, ondervinden professionaliseringsinitiatieven weinig tegendruk, ook wanneer er geen duidelijke kwantitatieve afweging is tussen de mate van kwaliteitsverbetering en de daarmee gemoeide kosten enerzijds en de van de kwaliteitsverbetering verwachte positieve effecten anderzijds. Zonder tegendruk kan een situatie ontstaan waarin een HBO-opleiding vereist wordt om op pedagogisch verantwoorde wijze in de betaalde kinderopvang te werken, terwijl aan moeders dergelijke opleidingseisen niet worden gesteld.

En ten slotte hebben verlofregelingen een dubbel effect: enerzijds faciliteren ze de combinatie van arbeid en zorg; anderzijds stellen ze werknemers (tijdelijk) vrij van beroepsarbeid. Zoals de milde toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in de jaren tachtig wel hielp om de werkloosheid te verlagen, maar niet om de netto participatiegraad te verhogen, zo ook dragen verlofregelingen een risico van onbedoeld gebruik in zich.

7.5 CONCLUSIE

Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt niet dat een toename van de arbeidsparticipatie zonder meer zal leiden tot knelpunten in de informele zorg. Het is aannemelijk dat, althans gemiddeld genomen, de in beginsel voor informele zorg beschikbare tijd eerder toeneemt dan afneemt, doordat het gemiddeld aantal gewerkte uren sterker daalt dan de participatiegraad stijgt. Het 'druk, druk, druk' lijkt derhalve eerder voort te komen uit het toenemende aantal mogelijkheden om de tijd dat niet gewerkt wordt, te besteden dan uit daadwerkelijk tijdgebrek (Spaans 1996). De welvaart creëert vrije tijd, maar consumeert die ook. Geplande vrijetijdsactiviteiten, waaronder die met kinderen, krijgen een taakstellend karakter.

Verder geldt dat zorg die minder aan tijd gebonden is, zoals aandacht, niet onder een stijgende participatiegraad hoeft te lijden. Wel beperkt arbeidsdeelname de

voortdurende beschikbaarheid van zorgaanbieders. Zorg die wel aan tijd gebonden is (toezicht op kinderen, fysieke verzorging van ouderen), is onder voorwaarden substitueerbaar door (betaalde) diensten van anderen.

Het toezicht op kinderen kan nog relatief het meest in de knel komen door een toenemende arbeidsparticipatie, maar kinderopvang en verlofregelingen bieden een goede mogelijkheid om de combinatie van arbeid en zorg te faciliteren. Enerzijds is het combineren van arbeid en zorg een privaat belang met een eigen verantwoordelijkheid voor de werkende (kinderen zijn in eerste instantie een privé-aangelegenheid) en voor diens werkgever (rekening houden met de privé-positie van werknemers is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede personeelsvoorziening). Anderzijds ligt hier een publiek belang. Een hoge participatiegraad is immers wenselijk vanuit externe-effectenoverwegingen, voor het draagvlak voor de collectieve voorzieningen en voor een beperking van het beroep op die collectieve voorzieningen. Het is dan ook een publiek belang te voorkomen dat vrouwen in de fuik van de eenmaal gekozen rolverdeling lopen wanneer zij hun loopbaan onderbreken voor kinderzorg. Ook het feit dat het impliciete contract tussen generaties deels naar de publieke sfeer is getrokken (WRR 1999), maakt dat de overheid een medeverantwoordelijkheid heeft voor het bestaan van voorzieningen voor de zorg voor en opvoeding van kinderen.

De mantelzorg zal in de komende decennia een toenemend probleem worden. Strikt genomen ligt hier geen knelpunt dat direct het gevolg is van een hoge participatiestijging; het is vooral de vergrijzing die het probleem veroorzaakt. Een knelpunt ligt er niettemin. Dit zal zich voordoen als na 2020 de babyboomers met weinig kinderen hoogbejaard worden. Hoe groot hun zorgbehoefte zal zijn, is afhankelijk van moeilijk in te schatten factoren, zoals de zelfredzaamheid van toekomstige ouderen (opleidingsniveau, technologie).
De problemen in de mantelzorg zullen waarschijnlijk leiden tot een verschuiving naar de betaalde sector. Voor zover ouderen in de toekomst welvarender worden, zullen zij meer in staat zijn op eigen kosten in deze vervangende zorg te voorzien. Het is echter aannemelijk dat ook de druk op de publieke zorg toe zal nemen.

NOTEN

1 Het gaat grotendeels om paren met een voorkeur voor tweeverdienerschap waarvan de man werkloos is.

2 Daarnaast participeren lageropgeleide vrouwen beduidend minder dan hogeropgeleide.

3 Inmiddels liggen de schoolprestaties van meisjes gemiddeld iets hoger dan die van jongens en niet lager. Wel kiezen meisjes opleidingen met minder goede carrièreperspectieven.

4 Voor een klein deel kan de toegenomen tijdsbesteding aan kinderen mogelijk worden verklaard uit een licht toenemend aantal kinderen per zorgende vrouw. Weliswaar neemt het gemiddelde kindertal af, maar dit wordt vooral veroorzaakt doordat het percentage kinderloze vrouwen stijgt van circa 10 procent bij de geboortecohorten vlak na de Tweede Wereldoorlog tot circa 20 procent bij de jongste cohorten. Het door respondenten verwachte aantal kinderen neemt in de tijd juist toe, maar zij realiseren dit aantal vaak door omstandigheden (bijv. onvruchtbaarheid) niet (CBS 1994; Liefbroer en Dykstra 2000: hoofdstuk 5).

5 De tijdsbesteding geeft een minimumschatting, omdat oppastijd ook als aan huishoudelijke bezigheden bestede tijd kan zijn genoteerd. Zie de opmerkingen bij tabel 7.5.

6 Geschat model (1950-1996) gemiddeld arbeidsjaar (uren) = 2,24E13 x EXP (-0, 0118 x jaartal); R2 = 0,98.

7 Geschat model (1950-1996) voltijdsarbeidsjaar (uren) = 4,36E9 x EXP (-0,0074 x jaartal); R2 = 0,96.

8 Bij de vignettenmethode worden aan ondervraagden concrete situaties ter beoordeling voorgelegd met uiteenlopende attributen. Door verschillende combinaties van attributen voor te leggen kan het relatieve belang ervan worden achterhaald.

9 Bij vrouwen zijn zorgtaken de belangrijkste reden (57%; mannen 33%). Bij mannen is 'tijd voor zichzelf' de vaakst (44%) genoemde reden (TNO Arbeid 1999a: 40).

10 Degenen die deeltijd willen vanwege kinderzorg zetten vaker door en slagen vaker (Spaans 1997)

11 Bij de 30-jarigen (cohort 1961-1970) is de groei minder spectaculair, maar dit komt deels doordat van de 60 procent met een baan ruim de helft nog geen kind of geen partner heeft.

12 Volgens onderzoek van de Arbeidsinspectie (Spijkerman 2000; Spijkerman en Venema 1998) bedroeg in 1998 het gemeten beloningsverschil tussen mannen en vrouwen 23%. Na correctie voor verschillen in opleidingsniveau, deeltijd/voltijd, aantal dienstjaren bij de huidige werkgever, leeftijd, functieniveau, functiesoort, economische sector, bedrijfsomvang en wel/geen overige loonbestanddelen naast het functieloon resteert een beloningsverschil van 7%. Dit is evenveel als in 1996. Bij gebrek aan andere verklaringen (meetfouten, andere variabelen) kan dit restant aan discriminatie worden toegeschreven.

13 Bijvoorbeeld: NRC 8-4-99: 'Hoge uitval bij vrouwen leidt tot tekort aan managers'. Elsevier 18-3-2000: 'ICT zoekt vrouw'. Opportunity in bedrijf richt zich specifiek op het human resource management met betrekking tot vrouwen.

14 Bijvoorbeeld: http://ublad.warande.uu.nl/ubladen/30/23/02Deeltijd.html; http://www.delta.tudelft.nl/delta/jaargangen/30/19/emancipa.html; http://www.dds.nl/~groene/1995/20sept95/geleer.html; http://www.arachne.nl/er/eradv_just.html.

15 Gerekend naar de voltijdsarbeidsduur van 1995 van 1741 uur per jaar.

16 Zie Van Nimwegen en Moors (1998): 90% is voorstander van verlofregelingen, politieke voorkeur speelt nauwelijks een rol behalve bij de kleine christelijke partijen. Over de invulling van verlofregelingen lopen de meningen uiteen. In het algemeen hebben mensen met een hoger inkomen meer voorkeur voor lang verlof, desnoods onbetaald, en mensen met een lager inkomen voor betaald verlof, desnoods kort. De groepen hebben verschillende problemen: tijd c.q. geld. Dit is ook terug te vinden in de relatie tussen opleiding en voorkeur: mensen met een lagere opleiding prefereren financiële compensatie; mensen met een hogere opleiding prefereren kinderopvang.

8 ARBEIDSPARTICIPATIE EN GEZONDHEID

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de mogelijke effecten onderzocht van een voortgezette sterke participatiegroei op arbeidsuitval: ziekte en meer langdurige arbeidsongeschiktheid. Zal de aard, mate en intensiteit van participatie zich zodanig ontwikkelen dat zich hier een (groeiend) knelpunt kan gaan voordoen? In het huidige maatschappelijke debat over werk worden soms immers al vragen gesteld als: legt al dat werken, en de bijbehorende productiviteitsvereisten, geen druk op mensen, leidend tot toenemende kansen op overspannenheid, burn-out en ziekte?

Wil de participatie in de komende decade(n) conform het doorgroeiscenario blijven toenemen, dan zal deze groei vooral moeten plaatsvinden bij groepen die nu niet of veel minder dan evenredig deelnemen aan de arbeidsmarkt: 55-plussers, vrouwen, en laag geschoolden. Deze groepen vertonen een grotere kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid. Een extrapolatie, zonder nader beleid, doet dus bij een dergelijke verandering in het bestand van werkenden een groeiend potentieel gezondheidsknelpunt voorspellen. Dit wordt nagegaan in dit hoofdstuk. Tevens wordt onderzocht welke beleidsmogelijkheden beschikbaar of te ontwikkelen zijn om dit potentiële knelpunt te beheersen of te verminderen. Dat vergt adequate inspanningen op alle niveaus: van werkenden zelf, van werkgevers en van de overheid.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 8.2 wordt op basis van een omvangrijk databestand een dwarsdoorsnede in beeld gebracht van gezondheidsklachten en beperkingen, gerelateerd aan arbeidsstatus, leeftijd, sekse, opleidingsniveau. In paragraaf 8.3 wordt vervolgens apart aandacht geschonken aan de problematiek van de arbeidsongeschiktheid in Nederland. Vervolgens wordt in paragraaf 8.4 verkend wat een en ander zou *kunnen* betekenen voor de toekomst als de participatiegroei zich zou ontwikkelen conform het doorgroeiscenario zoals dat in hoofdstuk 5 is uiteengezet. Dit 'kunnen' impliceert een in eerste instantie 'beleidsarm' doortrekken van bestaande trends. In paragraaf 8.5 wordt ingegaan op de mogelijkheden die het beleid ter beschikking staan om de gezondheidsproblematiek te beïnvloeden, en de voor- en nadelen die aan die verschillende instrumenten kleven. In de slotparagraaf (8.6) wordt een aantal conclusies getrokken ten aanzien van de toekomstige arbeidsparticipatie: aan welke eisen zou die bij voorkeur dienen te voldoen om een gezondheidsknelpunt te voorkomen of zo min mogelijk te versterken?

In dit hoofdstuk wordt een aantal gegevens gepresenteerd die een centrale plaats innemen in de discussie over arbeid en gezondheid. Een meer uitvoerige weergave van een belangrijk deel van deze data is te vinden in Kerkhofs et al. (2000).

8.2 GEZONDHEID EN WERK; EEN EMPIRISCHE STUDIE

8.2.1 INLEIDING

Ontwikkelingen in ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid hebben al lange(re) tijd prominent de politieke aandacht. Zo is de laatste jaren de Ziektewet grotendeels 'geprivatiseerd' (d.w.z. de loondoorbetalingsverplichting is bij de werkgever neergelegd) en wordt de WAO-premie gedifferentieerd om werkgevers te prikkelen de uitstroom naar de WAO te beperken. In dit rapport komt de gezondheidsproblematiek aan de orde in het kader van de relatie tussen voortgezette arbeidsparticipatiegroei en gezondheid. Dit thema zal ook de komende decennia een belangrijke plaats blijven innemen op de agenda's van beleidsmakers, zeker gezien de veroudering van de (beroeps)bevolking die aanstaande is. Vergrijzing, ontgroening en de krapte op de arbeidsmarkt die er nu al is, onderstrepen het belang van gezondheid als randvoorwaarde voor de gewenste vergroting van de deelname aan het arbeidsproces. Dit verklaart de grote aandacht voor het verbeteren van arbeidsomstandigheden en arbeidsorganisatie (preventie), en ook voor reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

Gezondheid en werk: wederzijdse causaliteit

De invloed van werkomstandigheden op gezondheid en de invloed van gezondheid op de keuzes die mensen maken met betrekking tot betaald werk, zijn veelvuldig onderwerp van onderzoek geweest. In economische studies van arbeidsaanbod en al dan niet vervroegde uittreding is gezondheid doorgaans één van de meest invloedrijke variabelen. De interpretatie van de gevonden samenhang tussen arbeidsaanbod en gezondheid is echter verre van eenvoudig. Dit is deels te wijten aan de complexiteit van de te onderzoeken relaties, deels aan de beschikbaarheid en de kwaliteit van empirische gegevens.

Gezondheidsproblemen kunnen de mogelijkheid beperken om betaald werk te verrichten. Deze problemen kunnen een direct gevolg zijn van het werk (bedrijfsongevallen, slijtage, slechte werkomstandigheden, stress), maar ook als de oorzaak buiten het werk ligt, kunnen de aard van het werk en de omstandigheden waaronder het werk verricht wordt, van invloed zijn op de duur en de ernst van de gezondheidsproblemen. Vaak kan aan gezondheidsproblemen tegemoet worden gekomen door de inhoud van het werk, de werkomstandigheden of het aantal gewerkte uren aan te passen. Daarnaast kan werk uiteraard ook een positieve invloed op iemands, geestelijke en fysieke, gezondheid hebben, bijvoorbeeld in de zin dat een werkkring kan bijdragen aan een meer gestructureerd, sociaal rijker of als meer zinvol ervaren leven. Bij een waargenomen samenhang tussen gezondheid en werk zal er daarom doorgaans sprake zijn van wederzijdse causale beïnvloeding.

Loopbaan en gezondheid zijn bovendien simultane uitkomsten van eerdere gebeurtenissen en van beslissingen die mensen eerder in hun leven gemaakt hebben. Het in de gezondheidseconomie populaire *Grossman-model* beschrijft de

ontwikkeling van iemands gezondheid als uitkomst van investeringen in *health capital*, vergelijkbaar met de wijze waarop het verkrijgen van arbeidskwalificaties als investeringen in 'human capital' worden gezien. Toekomstig inkomen en welzijn hangen af van beide vormen van kapitaal. Dit gemeenschappelijk beslissingskader zorgt ervoor dat er, zelfs zonder een directe causale relatie, een samenhang is tussen loopbaan en gezondheid (en opleiding, gezinsvorming en inkomen). Overigens zijn niet alleen beslissingen van de persoon zelf van belang. Op een allocatief goed functio-nerende arbeidsmarkt worden banen die fysiek of psychisch belastend zijn, bezet door mensen die dat relatief het best aankunnen.
Fricties tussen werk en gezondheid kunnen daarom verschillen naar gelang de krapte van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door de mate waarin werkgevers bereid zijn te zorgen voor aangepaste arbeidsomstandigheden.

Het kwantificeren van gezondheid

Gezondheid is bovendien een inherent moeilijk te kwantificeren begrip. Vooral als het relatief breed wordt opgevat, zoals in studies van het effect van gezondheid op arbeidsaanbodbeslissingen, is het een containerbegrip, dat is samengesteld uit afzonderlijke aandoeningen en belemmeringen die elk op zich een gedetailleerde diagnose vereisen. Afhankelijk van de vraagstelling gaat het daarbij niet zozeer om het kwantificeren van gezondheid zelf, maar om het kwantificeren van de beperkingen die iemands gezondheidstoestand inhoudt voor het kunnen verrichten van bepaalde soorten werk. Onderzoek op dit terrein zal zich daarom vooral moeten richten op het ontwikkelen en analyseren van alternatieve gezondheidsmaatstaven. Hierbij moet doorgaans gebruik worden gemaakt van subjectieve – door werknemers of uitkeringsgerechtigden zelf verstrekte – informatie uit surveys, zoals globale karakteriseringen van de gezondheid van een respondent en vragenlijsten naar belemmeringen bij het verrichten van specifieke handelingen. Voorbeelden van dergelijke afgeleide gezondheidsmaatstaven zijn de scores op basis van de *Hopkins Symptom Checklist* (HSCL), die in het navolgende gebruikt worden, en het *'grade of membership'*-model van Portrait, Lindeboom en Deeg (1999). Bij deze laatste aanpak worden gezondheidstypologieën afgeleid op grond van sterftecijfers en gegevens over gezondheidsproblemen. Deze methode zou buitengewoon vruchtbaar kunnen blijken voor het ontwikkelen van werkgerelateerde gezondheidsmaatstaven, die uitdrukken in welke mate gezondheidsproblemen de mogelijke arbeidsinzet beperken. Een bijkomend probleem van het gebruik van subjectieve gezondheidsgegevens is dat deze mogelijk endogeen zijn in relatie tot de te verklaren processen. Kerkhofs en Lindeboom (1995) laten zien dat de subjectieve gegevens over de mate waarin gezondheid het verrichten van betaald werk bemoeilijkt, sterk afhangen van de arbeidsmarktpositie van de respondent.
In het bijzonder blijken mensen met een WAO-uitkering hun gezondheid negatiever te beoordelen dan werkenden of werklozen.
Dit betekent dat resultaten vertekend worden als een dergelijke gezondheidsmaatstaf gebruikt wordt ter verklaring van arbeidsaanbod- en uittredingsgedrag.

CERRA-*panel*

Hoewel het onderzoek op dit terrein in zekere zin nog in de kinderschoenen staat, is in de afgelopen jaren vooral voortgang geboekt in het verzamelen van relevante gegevens. Met het oog op het onderzoek naar arbeidsaanbod en gezondheid is in de Verenigde Staten een *Health and Retirement Survey* (HRS) opgezet. In navolging hiervan is in Nederland het CERRA-panel georganiseerd; dit is genoemd naar het inmiddels opgeven *Center for Economic Research on Retirement and Ageing*, aan de Rijksuniversiteit Leiden. Ook verzorgt het CBS sinds enige jaren het *Permanent Onderzoek Leefsituaties* (POLS), waarvan gezondheid een belangrijke component uitmaakt.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de samenhang tussen gezondheid en werk aan de hand van gegevens uit de twee golven van het CERRA-panel. In paragraaf 8.2.2 gaat het om de individuele kenmerken die iemands gezondheidstoestand kunnen beïnvloeden, zoals leeftijd en geslacht. De relatie tussen werk, werkomstandigheden en gezondheid is het onderwerp van paragraaf 8.2.3. Hierin wordt ook een multivariate analyse gepresenteerd van enkele gezondheidsmaatstaven in relatie tot de in paragrafen 8.2.2 en 8.2.3 besproken kenmerken. De relatie tussen gezondheid en de deelname aan het arbeidsproces komt vervolgens aan de orde in paragraaf 8.2.4. Ten slotte wordt in paragraaf 8.2.5 kort ingegaan op de causaliteit in de relatie tussen werk en gezondheid.

8.2.2 GEZONDHEID EN BEPERKINGEN

In de eerste helft van de jaren negentig is bij de vakgroep Algemene Economie van de Rijksuniversiteit Leiden het CERRA-survey ontwikkeld. De doelstelling was een panelbestand te organiseren dat inzicht zou geven in arbeidsmarktpositie en inkomen van ouderen in Nederland. Bij de CERRA-onderzoeksgroep is daarbij de nadruk meer specifiek gelegd op het in kaart brengen van de motieven die een rol spelen bij beslissingen over al dan niet vervroegde uittreding. Daarom is het panel uitgebreid tot hoofdkostwinners in de leeftijdscategorie van 43 tot 63 jaar. Onder een aselecte steekproef van hoofdkostwinners werden mondelinge interviews afgenomen, met afzonderlijke vragenlijsten voor werkenden, werklozen, arbeidsongeschikten, vutters en zelfstandigen. Daarnaast lieten de enquêteurs een schriftelijke vragenlijst achter met daarin onder andere meer gedetailleerde vragen over gezondheid. Naast de hoofdkostwinner werd ook een eventueel in het huishouden levende partner ondervraagd. Ook dit interview vond deels mondeling, deels schriftelijk plaats.

De enquête werd in 1993 afgenomen en in 1995 werden de respondenten uit de eerste golf opnieuw benaderd met enigszins aangepaste vragenlijsten. Voor de tweede golf was de respons 73 procent en werden geen huishoudens bijgetrokken. In 1994 werd bovendien een enquête gehouden onder werkgevers, waarbij zóveel mogelijk werd uitgegaan van een koppeling aan werknemers in het persoonsbestand uit 1993. De eerste golf bevat 8103 respondenten in 4727

huishoudens, de tweede golf 5790 respondenten in 3460 huishoudens. In dit hoofdstuk worden gegevens uit beide golven gebruikt. Bij de beschrijvende cross-sectionele analyses wordt de eerste golf gebruikt.

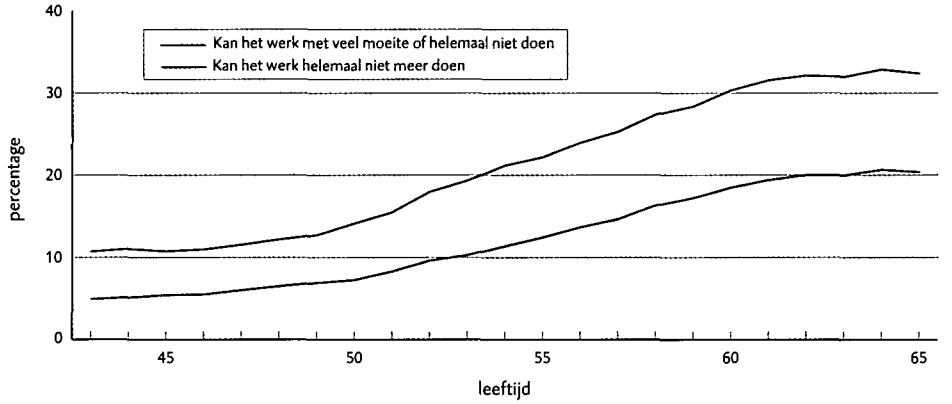
Om een goed beeld te kunnen krijgen van de overwegingen die een rol spelen bij beslissingen over werk en pensionering, omvat het CERRA-survey naast een uitgebreid blok vragen over arbeidsverleden en inkomen, ook een reeks vragen over gezondheid. Allereerst betreft dit een aantal directe vragen naar gezondheid in algemene zin en in relatie tot de mogelijkheid om betaalde arbeid te verrichten. Daarnaast werd bij vragen over baanveranderingen, zoeken naar werk, deeltijdwerk en stoppen met werken, gevraagd of en in welke zin gezondheid daarbij een rol speelt of speelde. In het schriftelijk deel van de enquête werd een aantal uitgebreidere vragen over gezondheidsproblemen en het gebruik van medische voorzieningen opgenomen. Eén van deze vragen is de Hopkins Symptom Checklist. Deze gevalideerde vragenlijst maakt het mogelijk een gezondheidsscore uit te rekenen die een goede indicator blijkt van een verhoogde kans op gezondheidsproblemen, zowel van psychische als van somatische aard.

Problemen met gezondheid en werk, gerelateerd aan leeftijd

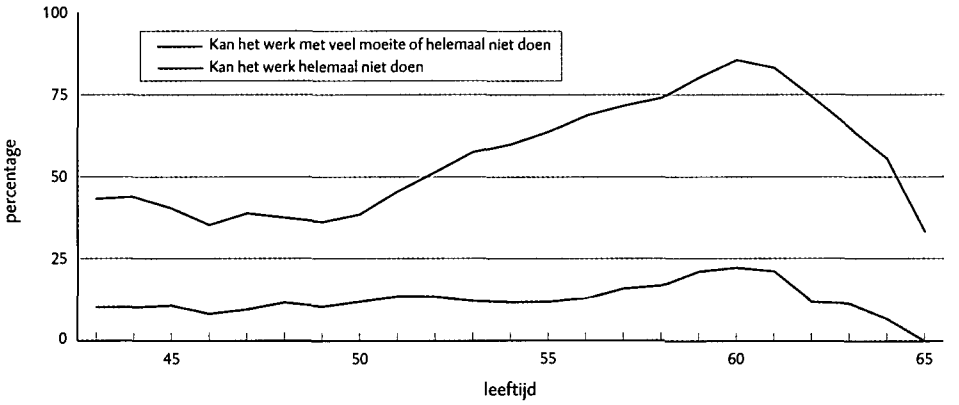
Bijna drie kwart van de respondenten beoordeelt zijn of haar gezondheid in het algemeen als goed of zeer goed. Slechts 3 procent vindt deze slecht en 8 procent soms goed en soms slecht. In relatie tot het verrichten van betaald werk is het oordeel daarentegen minder positief. Gevraagd naar de mate waarin gezondheid de respondenten bij hun werk belemmert, geeft ruim één op de tien respondenten aan het werk in het geheel niet meer te kunnen doen. Nog eens 12 procent zegt slechts met veel moeite te kunnen werken. Figuur 8.1 laat zien hoe deze percentages variëren met de leeftijd van de respondenten. Het deel van de respondenten dat zegt om gezondheidsredenen het werk helemaal niet meer te kunnen doen, is 5 procent bij 43-jarigen, maar al twee keer zo groot bij 52-jarigen en ligt boven de 20 procent bij respondenten van 63 jaar en ouder. Ook het percentage respondenten dat het werk slechts met veel moeite kan doen, neemt toe met het klimmen van de leeftijd: van nog geen 6 procent voor respondenten jonger dan 50 tot 12 procent bij respondenten ouder dan 60. Zoals figuur 8.1 laat zien stijgt het percentage respondenten dat het werk niet of slechts met veel moeite kan verrichten van 10 procent bij 43-jarigen naar 30 procent bij respondenten van 60 of ouder.

Naarmate de problemen ernstiger worden of langer aanhouden, zal een deel van de werkenden met gezondheidsproblemen de arbeidsmarkt verlaten.
Uit eerder onderzoek blijkt dat vooral in de leeftijdscategorie van 50 tot 60 jaar de uitstroomkans richting arbeidsongeschiktheid en VUT-regelingen een sterke positieve samenhang met leeftijd vertoont (Hebbink et al. 1996).
Zoals in figuur 8.2 te zien is, vertaalt dit zich vanaf 60 jaar zelfs in een afname van het aandeel werkende respondenten dat niet of slechts met veel moeite werk kan verrichten.

Figuur 8.1 Percentage respondenten met gezondheidsproblemen



Figuur 8.2 Percentage werkende respondenten met gezondheidsproblemen



Het percentage werkenden dat vanwege gezondheidsproblemen (eigenlijk) helemaal niet kan werken, schommelt rond de 1 procent en is maximaal 2 procent, bij 60-jarigen. Het percentage werkenden dat met veel moeite het werk kan doen, stijgt van 3 procent bij 43-jarigen tot ruim 6 procent bij 60-jarigen, maar vertoont eveneens een dalende tendens vanaf 60. Gezondheid blijkt dus een belangrijke determinant van arbeidsdeelname. Ook bij degenen die wel werken, heeft in de leeftijdscategorie van 50 tot 60 jaar ruim één op de twintig werkenden om gezondheidsredenen ernstige problemen met het verrichten van hun werk.

Overigens moet bij het leeftijdspatroon in de figuren 8.1 en 8.2 bedacht worden dat deze naast een zuiver leeftijdseffect ook verschillen tussen geboortecohorten kunnen bevatten. In Kerkhofs en Lindeboom (1997) wordt een econometrisch model geschat waarin het mogelijk is leeftijdspatronen in gezondheid te corrigeren voor cohorteffecten. De resultaten van deze analyse geven aan dat mensen die in de Tweede Wereldoorlog geboren zijn, gemiddeld minder gezond zijn dan eerdere en latere cohorten. In de hier gebruikte gegevens betreft dat respondenten van 50 tot 55 jaar oud.

Bovendien gaat het hier om een subjectieve beoordeling van gezondheidsproblemen. Het is denkbaar dat oudere werknemers in hun oordeel de bij hun leeftijd behorende beperkingen verdisconteren.

Gezondheid in relatie tot geslacht, leeftijd en opleiding

Tabel 8.1 laat zien hoe gezondheid samenhangt met een aantal andere individuele kenmerken. In de eerste kolom staat het percentage respondenten dat zijn of haar algehele gezondheidstoestand goed of zeer goed vindt. In de tweede en derde kolom staan de percentages respondenten die vanwege hun gezondheid het werk slechts met veel moeite, respectievelijk niet kunnen doen.

Tabel 8.1 Gezondheid naar persoonskenmerken (% van alle respondenten in eerste golf)

	Gezondheid in het algemeen goed of zeer goed		Door gezondheid onmogelijk werk te verrichten	Aantal
Allen	74,2	10,1	13,3	7708
Geslacht				
man	74,4	9,6	13,6	3899
vrouw	74,0	10,6	13,0	3809
Leeftijd				
41 t/m 45	83,5	5,9	4,9	630
46 t/m 50	79,2	6,5	6,5	1228
51 t/m 55	74,4	9,7	11,0	2157
56 t/m 60	70,3	12,0	17,8	2492
61 t/m 65	72,1	12,6	20,0	1201
Opleiding				
geen	58,5	12,3	26,2	212
laag algemeen	63,5	13,8	22,1	1588
laag beroeps	72,7	10,5	13,5	1949
middelbaar	77,3	8,4	9,8	1199
Algemeen				
middelbaar beroeps	77,6	9,7	11,3	1088
hoog algemeen	83,3	6,5	9,3	347
hoog beroeps	83,3	7,9	8,4	1046
wetenschappelijk	85,7	7,3	4,7	279

Zoals gezegd, kenschetst ongeveer drie kwart van de respondenten hun algemene gezondheid als goed of zeer goed. Dit percentage is lager naarmate respondenten ouder zijn en hun afgeronde dagopleiding een lager niveau heeft. Opvallend is dat mannen en vrouwen in dit opzicht even gezond zijn. Bekend is dat vrouwen gemiddeld ouder worden dan mannen. Dit wil echter niet zeggen dat hun gezondheidstoestand onder vergelijkbare omstandigheden beter is dan die van mannen. Uit onderzoek blijkt dat mannen en vrouwen verschillen in het soort aandoeningen waarmee ze te maken krijgen.

Mannen zijn oververtegenwoordigd bij aandoeningen die in sterkere mate levensbedreigend zijn, zoals kanker en hart- en vaatziekten.

Bij de mate waarin gezondheidsproblemen het verrichten van werk bemoeilijken, zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen eveneens klein en statistisch niet significant. Ook bij de relatie tussen de hoogst voltooide dagopleiding en het voorkomen van gezondheidsbeperkingen zien we eenzelfde patroon als bij de algemene gezondheidsconditie. Onder de respondenten zonder afgeronde dagopleiding is ruim een kwart niet in staat zijn of haar werk te doen, bij respondenten met een wetenschappelijke opleiding is dat voor slechts één op de twintig het geval.

Tabel 8.2 laat zien hoe de samenhang tussen gezondheidsbelemmeringen en geslacht en leeftijd verschilt tussen werkenden en niet-werkenden. De tabel geeft het percentage van de respondenten dat zegt dat om gezondheidsredenen het verrichten van werk niet of slechts met veel moeite mogelijk is. De eerste twee kolommen hebben betrekking op alle mannen en vrouwen in de steekproef. De derde en vierde kolom geven de percentages voor uitsluitend de respondenten met een betaalde werkkring. Zoals de figuren 8.1 en 8.2 al lieten zien, ligt het percentage met gezondheidsbeperkingen bij de werkenden aanmerkelijk lager. Het aandeel respondenten met gezondheidsbeperkingen is bij werkende mannen iets hoger dan bij werkende vrouwen. Onder alle respondenten bijeen genomen was dit omgekeerd.

Tabel 8.2 Percentage mensen waarvoor verrichten van betaald werk door gezondheidsproblemen niet of slechts met veel moeite mogelijk is

	Allen		Werkenden	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
Leeftijd				
41 t/m 45	9,2	12,6	4,4	4,2
46 t/m 50	9,4	16,1	3,6	3,6
51 t/m 55	19,4	22,0	6,2	6,5
56 t/m 60	29,8	29,8	9,9	5,8
61 t/m 65	31,2	35,8	5,9	13,8
Totaal	23,2	23,6	6,5	5,4

De verschillen in tabel 8.2 zijn interessant met het oog op de ontwikkeling van de arbeidsdeelname in de komende decennia. In het doorgroeiscenario is uitgegaan van een beduidende verdere toename van de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt. Ook zal de gemiddelde leeftijd van de potentiële beroepsbevolking hoger komen te liggen en zal de participatiegraad van 55-plussers toenemen. Als we uitgaan van de veronderstelling dat binnen elke leeftijds- en geslachtscategorie in tabel 8.2 het percentage mensen met gezondheidsproblemen niet verandert, kan doorgerekend worden wat de gevolgen zijn van verwachtte veranderingen in de samenstelling van de (potentiële) beroepsbevolking. In tabel 8.3 zijn deze ontwikkelingen weergegeven voor het doorgroeiscenario.

Tabel 8.3 Ontwikkeling percentage mensen dat niet of met veel moeite werk kan verrichten in het doorgroeiscenario

	2000	2010	2020
Beroepsbevolking 40-65 jaar			
Mannen	5,5	5,7	6,0
Vrouwen	5,0	5,2	5,6
Totaal	5,3	5,5	5,8
Potentiële beroepsbevolking 40-65 jaar			
Mannen	18,1	19,0	20,2
Vrouwen	21,8	22,6	23,6
Totaal	20,0	20,8	21,9

Onder genoemde veronderstellingen stijgt het percentage mensen dat door gezondheidsproblemen niet of slechts met veel moeite kan werken, in de beroepsbevolking van 40 tot 65 jaar oud met 10 procent (van 5,3 % in 2000 tot 5,8 % in 2020) en in de potentiële beroepsbevolking van 40 tot 65 jaar eveneens met zo'n 10 procent (van 20 % in 2000 tot 21,9 % in 2020).
Overigens is het niet waarschijnlijk dat het percentage mensen met gezondheidsproblemen binnen elke van de in tabel 8.3 onderscheiden categorieën niet verandert. Ten eerste zal een grotere arbeidsdeelname – vooral bij ouderen – leiden tot een gemiddeld groter aandeel werkenden met een gezondheidsrisico. De percentages in de beroepsbevolking zullen zich hierdoor enigszins bewegen in de richting van die in de potentiële beroepsbevolking. Daar staat tegenover dat een toename van de gezondheidsproblemen onder werkenden kan leiden tot aanpassingen in werkomstandigheden en werkbelasting. Bovendien zal de populatie in 2020 van die van nu verschillen met betrekking tot een aantal andere voor gezondheid relevante kenmerken, zoals opleiding en leefstijl.

Een objectieve gezondheidsmaatstaf: de Hopkins Symptom Checklist

Naast de subjectieve gezondheidsmaatstaven in de tabellen 8.1 en 8.2 is in het CERRA-panel ook een aantal vragen gesteld over een reeks van aandoeningen en ervaren beperkingen. Van deze vragen maakt de Hopkins Symptom Checklist (HSCL) deel uit. Deze vragenlijst bestaat uit 57 vragen naar lichamelijke en psychische klachten. Het is een objectieve gezondheidsmaatstaf, gebaseerd op zelfrapportage. De respondent moet aangeven of hij of zij in de voorafgaande week last heeft gehad van de genoemde klachten. De antwoordcategorieën zijn bij elke vraag 'helemaal niet', 'een beetje', 'nogal' en 'heel erg'. Aan deze antwoorden worden score 0, 1, 2 respectievelijk 3 toegekend.
Van alle 57 onderdelen worden de scores opgeteld en deze totaalscore wordt herleid tot een 7-puntschaal. Deze gezondheidsmaatstaf is gevalideerd aan de hand van afzonderlijke klinische onderzoeken. De betrouwbaarheid en het onderscheidend vermogen van deze maatstaf komen als zeer goed naar voren voor het vaststellen van psychoneurotische en lichamelijke aandoeningen.
Op basis van de HSCL-vragen kan ook een psychische en een somatische deelscore worden bepaald. De psychische score is net als de totale score gedefinieerd

op een 7-puntschaal, de somatische HSCL-score is gedefinieerd op een 4-puntschaal (zie Luteijn et al. 1990) voor een verdere toelichting op de HSCL-vragenlijst).

Gezondheid naar opleiding, geslacht en leeftijd

In tabel 8.4 zijn de HSCL-scores afgezet tegen opleiding, geslacht en leeftijd. Van de totale HSCL-score en de psychische deelscore is het percentage respondenten weergegeven dat score 5, 6 of 7 had, van de somatische score het percentage respondenten met score 4. Het bovenste deel van de tabel heeft betrekking op alle respondenten, het onderste deel op de respondenten met een betaalde baan. De relatie tussen het percentage van de respondenten met een hoge HSCL-score (een hoge kans op gezondheidsproblemen) en het opleidingsniveau vertoont een sterke overeenkomst met het beeld dat uit tabel 8.1 naar voren kwam. De positieve correlatie tussen opleidingsniveau en gezondheid geldt zowel voor de algemene, de psychische als de somatische score. Bij de psychische score zijn de verschillen tussen lager beroeps-, middelbaar beroeps-, middelbaar algemeen en hoger algemeen onderwijs zeer klein. Respondenten met een betaalde werkkring zijn ook volgens de HSCL-scores gezonder dan niet-werkenden. Dit verschil is bij de somatische HSCL-score groter dan bij de psychische score.

Anders dan bij het opleidingsniveau geeft de uitsplitsing van de HSCL-scores naar geslacht en leeftijd een ander beeld dan uit tabellen 8.1 en 8.2 naar voren kwam. Bij elk van de drie HSCL-maatstaven ligt het percentage vrouwen met een hoge score significant boven dat van mannen. Deze verschillen blijven bestaan als we corrigeren voor het verschil in gemiddeld opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen. Bij de psychische score verdwijnt dit verschil als daarnaast rekening wordt gehouden met het verschil in de mate waarin mannen en vrouwen aan het arbeidsproces deelnemen. Voor de somatische HSCL-score is dit niet het geval. Binnen de deelsteekproef van de respondenten met een betaalde werkkring is ertussen mannen en vrouwen met een gelijk opleidingsniveau geen verschil meer in hun somatische HSCL-score. Onder de respondenten zonder betaalde werkkring blijft ook na correctie voor verschillen in opleidingsniveau het percentage met een hoge somatische HSCL-score bij vrouwen hoger dan bij mannen. Een mogelijke interpretatie van dit verschil is dat voor vrouwen fysieke klachten eerder aanleiding zijn om zich uit het arbeidsproces terug te trekken dan voor mannen.

Tabel 8.4 Verhoogde kans op aandoeningen (HSCL-score), psychische aandoeningen (HSCL-deelscore psychisch) of fysieke aandoeningen (HSCL-deelscore somatisch)

	HSCL	HSCL psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
Alle respondenten	15,9	12,6	9,6	7610
Geslacht				
Man	12,8	11,0	7,0	3856
vrouw	19,1	14,4	12,4	3754
Leeftijd				
41 t/m 45	13,5	10,6	5,1	624
46 t/m 50	13,6	11,0	6,6	1213
51 t/m 55	18,5	14,8	11,1	2132
56 t/m 60	16,4	13,4	10,8	2460
61 t/m 65	13,8	10,0	9,7	1181
Opleiding				
geen	25,4	19,5	15,6	209
laag algemeen	20,5	15,5	15,3	1564
laag beroeps	16,3	12,6	10,2	1935
middelbaar algemeen	14,8	11,4	7,3	1179
middelbaar beroeps	14,4	12,0	9,1	1078
hoog algemeen	11,9	12,5	4,7	337
hoog beroeps	12,5	10,9	5,3	1031
wetenschappelijk	8,7	7,2	3,4	277
Werkenden	10,4	9,1	4,4	3429
Geslacht				
Man	8,7	8,1	3,2	2227
Vrouw	13,6	10,9	6,7	1202
Leeftijd				
41 t/m 45	8,9	7,3	2,2	462
46 t/m 50	10,5	8,9	4,5	809
51 t/m 55	11,1	10,1	5,2	1172
56 t/m 60	10,7	9,5	4,7	859
61 t/m 65	6,3	4,2	2,5	127
Opleiding				
geen	19,7	14,5	8,5	61
laag algemeen	11,9	9,4	8,6	446
laag beroeps	10,9	9,6	4,9	800
middelbaar algemeen	10,9	9,6	3,5	521
middelbaar beroeps	9,9	8,8	4,5	586
hoog algemeen	9,1	10,5	1,7	176
hoog beroeps	9,5	8,2	3,1	633
wetenschappelijk	6,3	6,1	1,0	206

Gezondheid naar arbeidsmarktpositie

In tabel 8.5 zijn de verschillende gezondheidsmaatstaven afgezet tegen de arbeidsmarktpositie van de respondenten.

Tabel 8.5 Gezondheidsindicatoren naar arbeidsmarktstatus

	Algemene gezondheid goed of zeer goed	Gezondheid beperkt werk totaal of zeer ernstig	HSCL	HSCL psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
werkend in loondienst	83,8	5,7	10,6	9,2	4,3	2990
werkloos	72,4	19,4	15,7	16,0	8,8	199
arbeidsongeschikt	30,6	92,1	39,3	28,6	28,6	892
VUT/pensioen	85,3	16,4	7,8	6,5	3,9	999
zelfstandige	80,9	8,8	9,1	8,3	4,8	476
overig	72,5	28,2	19,1	14,6	13,0	2152
Totaal	74,2	23,47	15,9	12,6	9,6	7708

Arbeidsongeschikten hebben volgens alle maatstaven gemiddeld de slechtste gezondheidsconditie. Het verschil met de andere respondenten is het grootst bij de twee op directe vragen gebaseerde maatstaven. Bij deze maatstaven is het gevaar het grootst dat zij vertekend zijn in de richting van sociaal wenselijke antwoorden. Daar kan tegen ingebracht worden dat de HSCL-scores indicatoren zijn van de algemene gezondheidstoestand van een respondent en niet ontworpen zijn om problemen bij het verrichten van betaald werk te meten. Respondenten die gepensioneerd zijn of van een VUT-regeling gebruik maken, beoordelen hun gezondheid gemiddeld genomen vaker als goed of zeer goed dan de andere respondenten. Ook bij de HSCL-scores komt deze groep respondenten er het best uit. Desondanks zegt één op de zes respondenten uit deze groep dat hun gezondheid het verrichten van betaald werk niet of slechts met veel moeite mogelijk maakt. Het is overigens goed mogelijk dat bij de beslissing om van een VUT-regeling gebruik te maken, de overweging een rol speelt dat het verstandig kan zijn geheel of gedeeltelijk met werken te stoppen als de gezondheid nog goed is. In die zin kan bij de uittredingsbeslissing worden vooruitgelopen op gezondheidsproblemen die zouden ontstaan als nog enige tijd op hetzelfde tempo of onder dezelfde omstandigheden wordt doorgewerkt. Opvallend is verder dat de categorie overige ook een hoog percentage mensen bevat die vanwege hun gezondheid niet of slechts met veel moeite betaald werk kunnen verrichten. Vooral bij de somatische HSCL-score is bij deze groep gemiddeld hoog.

8.2.3 WERK, WERKOMSTANDIGHEDEN EN GEZONDHEID

Sector- en baankenmerken en gezondheid

In deze paragraaf worden de gezondheidsmaatstaven gerelateerd aan baankenmerken en werkomstandigheden. In tabel 8.6 zijn het percentage respondenten dat om gezondheidsredenen sterk beperkt is in het verrichten van werk, en de percentages met hoge HSCL-scores afgezet tegen een aantal baankenmerken.

Tabel 8.6 Gezondheidsbeperking en hoge kans op aandoeningen naar sector- en baankenmerken

	Door gezondheid kost werk veel moeite of is onmogelijk	HSCL	HSCL psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
Bedrijfssector					
landbouw, industrie	6,8	10,8	10,1	5,0	662
nutsbedrijven, kwartair	5,9	10,3	8,9	4,4	1568
bouw	8,7	5,8	4,5	3,5	207
handel	6,9	14,5	11,5	5,7	525
transport	5,0	5,6	6,9	2,3	181
bank en verzekering	3,5	8,9	8,1	2,9	317
Voltijd/deeltijd					
deeltijd kort (< 20 uur)	4,6	16,4	11,2	7,2	474
deeltijd lang (20-34 uur)	7,0	12,6	10,7	5,0	527
fulltime (>34 uur)	5,8	8,7	8,4	3,5	1866
Leidinggevend					
nee	5,6	12,4	10,7	5,1	1954
1 t/m 9 personen	6,1	9,5	8,3	4,2	672
10 of meer personen	5,4	5,4	5,5	2,0	523
Particulier/privaat					
particulier bedrijf	5,3	10,7	9,4	4,1	2055
(semi) overheidsinstelling	6,3	10,4	9,1	4,9	1094
Beroep					
vakspecialist	5,0	8,6	7,7	2,8	1089
administratief	5,1	9,9	10,1	3,6	585
commercieel	6,1	14,5	11,5	7,6	228
dienstverlenend	5,1	13,9	10,3	7,6	389
industrieel	7,4	11,3	9,1	4,9	679
Beroepsniveau					
midden (ref.)	5,3	11,8	12,6	4,9	190
hand-laag	6,6	12,7	9,7	6,2	1064
hoofd-laag	5,9	11,0	11,4	4,7	408
hand-hoog	7,1	8,3	8,5	3,7	84
hoofd-hoog	4,8	8,9	8,0	2,9	1403
Baanduur					
0-5 jaar	5,1	11,0	8,8	3,5	572
5-10 jaar	4,9	10,5	7,0	6,9	465
10-15 jaar	7,1	9,4	9,6	4,6	505
15-25 jaar	5,8	11,7	10,4	4,7	999
25+ jaren	7,1	8,9	8,3	3,0	878
Alle werkenden	6,1	10,4	9,1	4,4	3460

In de bouw is het percentage werknemers met ernstige gezondheidsbeperkingen het hoogst. De HSCL-scores liggen in de bouw echter onder het gemiddelde. Gaan we af op deze scores, dan is dit de bedrijfstak met de minste psychische klachten

en eerder minder dan meer gezondheidsklachten van fysieke aard.
Voor deze discrepantie zijn vier mogelijke factoren te bedenken:

- in de bouw worden er hogere fysieke eisen aan werknemers gesteld;
- de leeftijdsopbouw van deze sector: de gemiddelde leeftijd in de bouw ligt lager, omdat men jonger instroomt, en op oudere leeftijd de uitstroom bovengemiddeld is;
- de cultuur is er niet naar om psychische klachten te hebben of te onderkennen;
- er is sprake van ' competiting risks': wanneer de kans op een lichamelijke klacht groter is, wordt de kans op een psychische klacht kleiner.

Werknemers die minder dan twintig uur per week werken, hebben er minder dan gemiddeld last van dat hun gezondheid het werken belemmert. Het tegendeel geldt voor werknemers met een lange deeltijdbaan, gedefinieerd als een baan met een omvang van minstens 20 en hoogstens 34 uur per week. Opvallend is dat de HSCL-scores bij werknemers met een korte deeltijdbaan gemiddeld het hoogst zijn. Ook bij werknemers met een lange deeltijdbaan liggen deze scores boven het gemiddelde. Gezondheid kan dus wel degelijk een reden zijn geweest om minder uren te gaan werken, maar dit lijkt pas bij een korte deeltijdbaan het gevoel te geven dat het werk niet door gezondheidsproblemen wordt gehinderd. Daarnaast kunnen werknemers met een lange deeltijdbaan een voltijdbaan als norm blijven beschouwen en zich vanuit dat perspectief in hun werk belemmerd voelen, ook als dit bij het feitelijk gewerkte aantal uren niet langer het geval is. Bij dit soort verklaringen dient echter steeds een stevige slag om de arm te worden gehouden. Selectiviteit maakt het lastig harde conclusies te trekken.

In het bedrijfsleven hebben werknemers minder last van gezondheidsbeperkingen dan bij de overheid. Dit komt echter niet tot uitdrukking in gemiddeld hogere HSCL-scores. Werknemers in commerciële en dienstverlenende beroepen hebben een grotere kans op fysieke en psychische gezondheidsklachten. Ook bij de administratieve beroepen is het percentage respondenten met een hoge psychische HSCL-score hoger dan gemiddeld. Bij beroepen op middelbaar niveau en 'white-collar'-werk op laag niveau is de psychische HSCL-score hoger dan gemiddeld. De somatische score is vooral hoog bij banen die gekarakteriseerd kunnen worden als laag niveau 'blue-collar'-werk.

Bij de HSCL-scores zijn de verschillen soms groot. Dit geldt in veel mindere mate voor het percentage van de werkenden dat zegt om gezondheidsreden beperkt te zijn in het verrichten van betaald werk. Dit lijkt vooral te weerspiegelen dat in de praktijk een oplossing wordt gezocht voor gezondheidsproblemen, door te stoppen met werken of door de werkomstandigheden of het aantal gewerkte uren aan te passen.

Werkomstandigheden en gezondheid

In tabel 8.7 zijn de gezondheidsmaatstaven afgezet tegen een aantal werkomstandigheden.

Tabel 8.7 Gezondheidsbeperkingen en verhoogde kans op aandoeningen naar werkomstandigheden en tevredenheid

	Door gezondheid kost werk veel moeite of is onmogelijk	HSCL	HSCL Psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
Kan nooit in eigen tempo werken	9,7	14,7	13,3	5,2	310
Werk waarbij u vaak smerig wordt	11,5	12,0	11,4	6,5	418
Gevaarlijk werk	9,4	12,0	11,0	5,7	192
Werkt vaak met gevaarlijke stoffen	12,9	7,1	6,8	5,1	171
Lichamelijk zwaar werk	12,6	14,9	12,8	7,9	595
Moet zware dingen tillen	12,0	11,8	9,7	6,6	391
Moet vaak knielen of bukken	8,5	11,7	10,3	6,0	926
Werk is vaak geestelijk vermoeiend	11,4	13,4	11,4	6,2	1190
Vereist vaak geestelijke inspanning	6,4	10,4	9,0	4,1	2321
Moet vaak sterk geconcentreerd werken	6,4	9,9	8,9	3,9	2235
Heeft het vaak te druk op werk	8,4	11,8	10,4	4,7	1376
Wordt vaak verwacht dat u overwerkt	6,3	8,6	7,1	2,9	999
Werk op onregelmatige tijden	7,0	10,4	9,7	4,0	1026
Wil minstens 1 dag per week korter werken	7,5	10,3	9,9	5,2	705
Ontevreden over:					
de werkbelasting	18,4	20,0	18,7	8,2	288
de werkomstandigheden	17,6	23,6	20,3	10,8	159
aantal uren	12,4	13,8	14,2	7,0	241
tijdstippen waarop u moet werken	13,1	23,5	23,2	9,5	99
Werkt in deeltijd vanwege gezondheid	31,3	27,1	18,0	17,0	99
Werkt in deeltijd om het rustiger aan te doen	11,9	12,5	9,3	8,1	101

Voor elk van de werkomstandigheden is de respondenten gevraagd aan te geven of deze vaak, soms of niet op hun werk van toepassing zijn. Onder werk met de genoemde werkomstandigheden wordt hier verstaan dat deze omstandigheden vaak van toepassing zijn. Bij de fysiek belastende werkomstandigheden ligt het percentages werkenden met hinder van hun gezondheid boven het gemiddelde. Dit geldt ook voor werknemers die werk verrichten dat zij als 'vaak geestelijk vermoeiend' ervaren. Bij deze banen zijn de HSCL-scores hoger dan gemiddeld. Merk op dat ruim één van de drie werkenden zijn werk vaak geestelijk vermoeiend vindt. Banen die vaak een geestelijke inspanning vereisen, wijken bij geen van de maatstaven af van het gemiddelde. Ook bij werknemers die zeggen nooit in eigen tempo te kunnen werken, komen gezondheidsklachten gemiddeld vaker voor en is met name de psychische HSCL-score hoog.

Werk(on)tevredenheid

Werknemers die minstens één dag per week korter willen werken, zeggen vaker dan gemiddeld dat zij door hun gezondheid worden gehinderd in hun werk. De HSCL-scores zijn bij deze groep overigens maar weinig hoger dan gemiddeld.

Bij het verklaren van ziekteverzuim blijkt dat tevredenheid met het werk één van de belangrijkste voorspellers is (zie bijv. OSA 1999). Om die reden is in tabel 8.7 ook een aantal ontevredenheidsmaatstaven opgenomen. Ontevredenheid over werkbelasting en werkomstandigheden blijken het sterkst gecorreleerd te zijn met de kans dat gezondheidsproblemen het verrichten van betaald werk ernstig hindert.
De HSCL-scores zijn het hoogst bij respondenten die ontevreden zijn over de werkomstandigheden en de tijdstippen waarop gewerkt moet worden. Werknemers bij wie de gezondheid een belangrijke reden was om in deeltijd te werken, geven vijf keer zoveel als gemiddeld aan dat zij ervaren dat gezondheid hun werk ernstig belemmert. Ook de HSCL-scores zijn bij deze groep werknemers zeer hoog.

Multivariate analyses

In het voorafgaande zijn de gezondheidsmaatstaven telkens tegen één van de persoonlijke eigenschappen of kenmerken van het werk afgezet. Aangezien deze onderling gecorreleerd kunnen zijn, is het goed de maatstaven met behulp van een multivariate analyse te onderzoeken. [1] De geschatte coëfficiënten staan in tabel 8.8. Zij bevestigen een deel van de eerder constateringen.

Tabel 8.8 Logit-schattingen van gezondheidsmaatstaven op individuele en werkgerelateerde kenmerken (GEE-schattingen van logit panel-mode)

	Gezondheid beperkt werk totaal of zeer ernstig		Verhoogde kans op psychische aandoeningen (HSCL-P)		Verhoogde kans op somatische aandoeningen (HSCL-S)	
	Coëf.	t[1]	Coëf.	t	Coëf.	t
Constante	-2,976	9,51	-2,372	8,42	-2,983	8,36
Vrouw	0,066	0,62	-0,004	0,04	0,436	3,70
Partner	-0,407	4,58	-0,361	3,98	-0,438	4,33
Leeftijd						
41 t/m 45	-0,336	1,97	0,052	0,36	-0,259	1,35
46 t/m 50	-0,307	2,79	0,072	0,72	-0,026	0,22
51 t/m 55	-0,116	1,39	0,250	3,23	0,148	1,67
56 t/m 60 (ref.)						
61 t/m 65	0,006	0,08	-0,214	2,34	-0,138	1,38
Opleiding						
geen	0,494	2,66	0,355	1,84	0,455	2,27
laag algemeen	0,394	4,28	0,154	1,56	0,259	2,47
laag beroeps (ref.)						
middelbaar algemeen	-0,352	3,17	0,025	0,23	-0,205	1,59
middelbaar beroeps	-0,043	0,40	0,063	0,56	-0,010	0,08
hoog algemeen	-0,377	2,11	0,073	0,42	-0,631	2,52
hoog beroeps	-0,283	2,37	0,014	0,12	-0,341	2,22
wetenschappelijk	-0,296	1,44	-0,089	0,41	-0,620	1,98
Arbeidsmarktsituatie						
werkend in loondienst(ref.)						

werkloos	1,986	7,04	0,926	3,71	1,229	3,66
arbeidsongeschikt	5,405	20,0	1,675	7,72	2,520	8,44
VUT	1,751	6,73	0,395	1,77	0,697	2,23
zelfstandig	0,366	1,66	-0,193	1,05	0,253	1,02
overige	2,182	7,97	0,836	3,59	1,152	3,67
Bedrijfssector						
landbouw, industrie (ref.)						
nutsbedrijven, kwartair	-0,456	2,04	-0,231	1,25	-0,278	1,09
bouw	0,230	0,81	-0,641	2,14	-0,317	0,84
handel	-0,004	0,02	0,204	1,06	-0,309	1,07
transport	-0,606	1,62	-0,652	2,05	-0,823	1,60
bank en verzekering	-0,375	1,20	-0,023	0,10	0,097	0,30
Deeltijd kort (<20)	0,192	0,91	0,347	2,19	0,485	2,31
Deeltijd lang (20-34)	0,342	1,94	0,260	1,79	0,257	1,28
Beroep						
vakspecialist (ref.)						
administratief	-0,092	0,44	0,073	0,47	-0,092	0,39
commercieel	-0,224	0,75	-0,097	0,42	0,732	2,48
dienstverlenend	-0,242	1,03	-0,079	0,42	0,000	0,00
industrieel	-0,130	0,68	-0,016	0,10	0,137	0,60
Geen vaste aanstelling	-0,120	0,47	0,635	3,90	0,179	0,76
Publieke sector	0,400	2,13	0,127	0,82	0,407	1,93
Arbeidsomstandigheden						
kan nooit in eigen tempo werken	0,130	0,71	0,218	1,43	0,026	0,12
werk waarbij u vaak smerig wordt	0,188	0,95	0,454	2,60	0,253	1,08
gevaarlijk werk	-0,335	1,30	-0,015	0,07	-0,184	0,57
werkt vaak met gevaarlijke stoffen	0,355	1,49	-0,459	1,74	0,171	0,54
lichamelijk zwaar werk	0,139	0,75	0,195	1,18	0,309	1,44
moet zware dingen tillen	0,180	0,89	-0,367	1,91	-0,030	0,13
moet vaak knielen of bukken	0,101	0,59	0,113	0,82	-0,049	0,27
werk is vaak geestelijk vermoeiend	0,835	5,75	0,220	1,88	0,397	2,45
vereist vaak geestelijke inspanning	0,013	0,08	-0,027	0,21	0,189	1,06
moet vaak sterk geconcentreerd werken	0,015	0,10	0,041	0,33	-0,142	0,84
heeft het vaak te druk op werk	0,110	0,80	0,139	1,25	0,076	0,49
wordt vaak verwacht dat u overwerkt	0,000	0,00	-0,525	4,05	-0,386	2,08
werk op onregelmatige tijden	-0,196	1,35	0,059	0,50	-0,079	0,48
Percentage gewerkt	0,001	0,42	-0,001	0,71	-0,004	2,33
Wil minstens 1 dag per week korter werken	0,064	0,42	0,201	1,62	0,323	1,84
Ontevreden over de werkbelasting	0,909	5,48	0,756	5,10	0,487	2,27
Ontevreden over de werkomstandigheden	0,476	2,34	0,414	2,27	0,488	1,92
Ontevreden over tijdstippen werk	0,222	0,83	0,432	1,96	0,404	1,29
Aantal waarnemingen	11199		11186		11380	
Aantal personen	6786		6857		6908	
Wald chi-kwadraat(49)	1814,72		380,03		557,02	

1 Absolute waarde van asymptotische t-statistic

Zo blijken mannen en vrouwen niet te verschillen in de mate waarin betaald werk door gezondheidsklachten wordt gehinderd. Evenmin is er een significant verschil bij de psychische HSCL-score. Wel hebben vrouwen vaker een hoge somatische score. Respondenten met een op hetzelfde adres woonachtige partner blijken volgens alle drie de maatstaven significant gezonder. De samenhang met het opleidingsniveau is vooral sterk bij de somatische HSCL-score. Bij de psychische score wordt geen significant verschil gevonden tussen de opleidingsniveaus. Van de onderscheiden werkomstandigheden hangt vooral werk dat vaak geestelijk vermoeiend is, sterk samen met gezondheidsproblemen. Mensen die vaak moeten overwerken, blijken op grond van de HSCL-scores gezonder dan de gemiddelde werkende. Ook hier komt de complexiteit van de samenhang tussen werken en gezondheid tot uitdrukking: een conclusie dat je van overwerken gezonder wordt, mag niet getrokken worden; het ligt meer voor de hand dat mensen die vaak overwerken, gezonder zijn dan gemiddeld.

Gezondheidsklachten komen significant vaker voor bij werkenden die ontevreden zijn over de werkbelasting of de werkomstandigheden. In de regressie is ook een variabele opgenomen die aangeeft hoeveel mensen in hun leven gewerkt hebben. Deze variabele ('percentage gewerkt') is gedefinieerd als het aantal gewerkte jaren als percentage van de tijd vanaf het verlaten van de dag-opleiding. Mensen die een groot deel van hun leven een betaalde baan gehad hebben, hebben volgens de somatische HSCL-score minder fysieke gezondheidsklachten

Gezondheid en vertrek uit een baan

Dat de fysiek belastende werkomstandigheden in tabel 8.8 weinig significante samenhang met de gezondheidsmaatstaven laten zien, kan het gevolg zijn van multicollineariteit. In tabel 8.9 kijken we daarom opnieuw naar de werkomstandigheden, maar nu met de vraag of gezondheid een reden was om een eerdere baan te verlaten. De vragen over het beëindigen van de vorige baan is alleen aan de hoofdkostwinners gesteld. Van alle hoofdkostwinners die eerder een andere baan hadden, zegt 40 procent dat het vertrek uit die baan met hun gezondheid te maken had. Bij 8 procent van de respondenten waren gezondheidsredenen de belangrijkste reden om die baan te verlaten. Dit percentage ligt aanmerkelijk hoger bij banen die fysiek belastend waren. Ook bij banen waarin nooit in eigen tempo kan worden gewerkt en banen die geestelijk vermoeiend waren, ligt dit percentage significant boven het gemiddelde.

De respondenten die zeggen dat het vertrek uit de vorige baan met gezondheid te maken had, is vervolgens gevraagd aan te geven of het werk de oorzaak was van de gezondheidsproblemen en of het werk lichamelijk of geestelijk te zwaar was. Voor elk van de onderscheiden werkomstandigheden geldt dat in banen met die omstandigheden de oorzaak van gezondheidsproblemen vaker dan gemiddeld met het werk te maken had. Het sterkst is dit het geval bij gevaarlijk werk en werk met gevaarlijke stoffen. Opvallend is dat respondenten met werk dat geestelijk vermoeiend was, relatief vaak aangeven dat het werk zowel geestelijk als lichamelijk te zwaar werd. Werk dat geestelijk te zwaar was, komt verhoudingsgewijs

vaak voor bij banen waarin niet in eigen tempo kon worden gewerkt of waarin vaak geestelijke inspanning of sterke concentratie gevraagd werden.

Tabel 8.9 Gezondheid en vertrek uit vorige baan uitgesplitst naar het vaak voorkomen van belastende werkomstandigheden (% van respondenten met een beëindigde baan)

		Oorzaak daarvan:			
	Vertrek had met gezondheid te maken	gezondheids-probleem lag in werk	werk was lichamelijk te zwaar	werk was geestelijk te zwaar	werk was lichamelijk en geestelijk te zwaar
Kan nooit in eigen tempo werken	55,0	47,1	37,4	21,1	31,3
Werk waarbij u vaak smerig wordt	55,3	48,6	54,0	9,0	27,3
Gevaarlijk werk	57,1	56,8	47,7	10,2	33,5
Werkt vaak met gevaarlijke stoffen	54,8	52,8	44,8	9,6	32,0
Lichamelijk zwaar werk	59,0	49,8	57,0	6,3	29,4
Moet zware dingen tillen	60,4	51,1	63,1	5,1	24,7
Moet vaak knielen of bukken	56,9	49,4	60,0	7,0	24,9
Werk is vaak geestelijk vermoeiend	52,6	50,9	44,7	17,0	29,2
Vereist vaak geestelijke inspanning	40,0	45,9	31,8	25,3	29,2
Moet vaak sterk geconcentreerd werken	40,9	46,1	34,7	24,6	26,9
Heeft het vaak te druk op werk	47,5	49,9	38,2	23,7	27,5
Wordt vaak verwacht dat u overwerkt	43,4	50,4	38,4	22,5	26,4
Werk op onregelmatige tijden	44,3	149,5	41,1	20,3	27,1
Allen	40,0	44,0	41,6	19,8	23,9

Gezondheid en arbeidsmobiliteit

Uit tabel 8.10 blijkt dat ruim 4 procent van de werkenden op zoek is naar een andere baan. Acht procent daarvan noemt gezondheidsproblemen als reden. Zeventien procent van de werkenden die op zoek zijn naar ander werk ,wil en baan met minder stress. Ook bij veranderingen van functie binnen hetzelfde bedrijf, blijkt dit in ongeveer 8 procent van de gevallen met gezondheidsproblemen te maken te hebben gehad. Uit tabel 8.9 bleek dat van alle respondenten die ooit een andere baan hadden, het vertrek uit die baan bij 40 procent te maken had met gezondheidsproblemen. Een deel daarvan is na die baan volledig gestopt met werken. Uit de derde kolom van tabel 8.10 valt op te maken dat van de mensen die daarna ander werk vonden, slechts 8 procent vanwege gezondheidsproblemen vertrok. Bovendien waren bij krap 3 procent gezondheidsproblemen de voornaamste reden om te vertrekken.

Opvallend is dat steeds 8 procent van de werkenden aangeeft dat gezondheidsproblemen en reden zijn om ander werk te zoeken of van functie of van baan te veranderen. Eveneens 8 procent van de werkenden is ten tijde van het interview vanwege hun gezondheid niet of niet volledig aan het werk.
De helft werkt tijdelijk minder, de helft helemaal niet. Bij twee van de drie gaat

het om ernstige lichamelijke klachten, bij 11 procent om ernstige psychische klachten en bij 13 procent om een combinatie daarvan.

Tabel 8.10 Gezondheid en interne en externe arbeidsmobiliteit

	Zoekt ander werk	Is in huidige baan van functie veranderd	Is ooit van baan (met duur langer dan 3 maanden) veranderd	
Percentage van werkenden	4,3	43,8	21,3	
Redenen die daarbij een rol speelden:				Belangrijkst:
wil(de) baan met minder uren	9,2	0,9	2,4	0,2
wil(de) het rustiger aan doen	10,1	3,6	4,7	0,8
wil(de) baan met minder stress	17,4			
wil(de) gunstiger werktijden	4,6		3,9	0,6
werk is (was) te zwaar	10,1	3,3	6,1	1,8
vanwege gezondheidsproblemen	8,3	7,8	8,4	2,6

Motieven om te stoppen met werken

Twee van de drie werkenden denkt voor de pensioengerechtigde leeftijd te stoppen met werken. Hierbij blijkt de wens het rustiger aan te gaan doen, de belangrijkste drijfveer (zie tab. 8.11). Toch geeft 17 procent van de werkenden die voortijdig willen stoppen aan dat hun gezondheid de voornaamste reden is. Eveneens 17 procent geeft aan vervroegd te willen stoppen omdat het werk te zwaar wordt.
Ditzelfde beeld komt naar voren als gevraagd wordt naar de twee belangrijkste voordelen van ophouden met werken (zie tab. 8.11). Ruim één op de vijf werkenden noemt werkdruk. Bij meer dan de helft daarvan is dit ook de belangrijkste reden. De meest genoemde redenen zijn zelf te kunnen beslissen wat je doet, en meer tijd te hebben voor hobby's en sport. De meest genoemde nadelen van stoppen met werken zijn dat dit financieel niet aantrekkelijk is – genoemd door 35 procent van de respondenten – en dat men het contact met collega's zal missen (39 procent).

Tabel 8.11 Voordelen van ophouden met werken

	Belangrijkste voordeel	Op één na belangrijkste voordeel
Zelf kunnen beslissen wat je doet	38,0	12,3
Minder (werk)druk	11,4	9,4
De mogelijkheid om het wat rustiger aan te doen	7,9	10,4
Meer tijd hebben voor je partner	4,3	6,2
Meer tijd hebben voor de (klein)kinderen	2,5	5,0
Meer tijd hebben voor hobby's en/of sport	12,8	19,4
Meer tijd voor vrijwilligerswerk	2,3	5,0
De mogelijkheid om te kunnen reizen	3,4	8,3
Ander voordeel	3,8	2,4
Geen voordelen	11,7	21,5
Aantal respondenten	4610	4610

Tabel 8.11 maakt hoe dan ook duidelijk dat verminderde werkdruk en aan gezondheidsproblemen aangepaste werkomstandigheden van belang zijn om te bewerkstelligen dat werknemers minder snel gebruik maken van VUT-regelingen.
In dit opzicht is ook van belang dat maar liefst 44 procent van de mensen die vervroegd willen ophouden met werken, aangeven dat zij het liefst nog wel in deeltijd zouden willen doorwerken.

8.2.4 INACTIVITEIT EN GEZONDHEID

In deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen gezondheid en deelname aan het arbeidsproces. Econometrische analyses van arbeidsaanbod laten zonder uitzondering zien dat er een negatief verband bestaat tussen gezondheidsproblemen en het hebben van een betaalde werkkring. De gegevens in de twee voorafgaande paragrafen bevestigen dit beeld. Op de vraag in welke mate de gezondheidsproblemen mede veroorzaakt zijn door het werk en of aangepaste werkomstandigheden of een andere taakinvulling deze problemen hadden kunnen voorkomen, is zeker op dit abstractieniveau geen goed antwoord te geven. Dat laat onverlet dat zeker op een krappe arbeidsmarkt getracht moet worden ook mensen met gezondheidsproblemen weer in het arbeidsproces in te schakelen. In belangrijke mate is dit een proces van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Met andere woorden: werkgevers zullen bij toenemende krapte op de arbeidsmarkt inzien dat aanpassingen in arbeidsorganisatie en werkomstandigheden nodig zijn om arbeidsuitval te beperken of de stille arbeidsreserve aan te boren. Daarnaast kan de overheid reïntegratie van arbeidsongeschikten bevorderen door de financiële risico's van werkgevers te beperken.

Tabel 8.12 Gezondheidsbeperkingen voor verrichten van betaald werk naar positie op arbeidsmarkt

	Werkend	Werkloos	Arbeidsongeschikt	VUT/ pensioen	Overig
Kan zonder problemen werk doen	82,9	69,6	3,9	73,1	58,9
Kost enige moeite om werk te doen	11,0	11,0	4,0	10,5	12,8
Kost veel moeite om werk te doen	4,5	12,6	27,9	9,4	12,8
Kan het werk helemaal niet meer doen	1,6	6,8	64,2	7,0	15,4
Van respondenten met gezondheidsproblemen:					
Er is ander werk waarin gezondheid niet zou belemmeren	12,7	21,9	7,1	21,2	9,9
Er is ander werk waarin gezondheid minder zou belemmeren	11,7	18,8	10,5	18,1	8,2
Gezondheid zou mij bij andere werk net zo belemmeren	64,9	46,9	77,4	49,7	67,7
Weet niet	10,7	12,5	5,1	11,1	14,1
Aantal respondenten	3460	191	878	969	1425

In tabel 8.12 is de mate waarin respondenten door gezondheidsproblemen belemmerd worden in het verrichten van betaald werk, uitgesplitst naar hun arbeidsmarktsituatie. Deze cijfers zijn afkomstig uit de eerste golf van het CERRA-panel (1993). Afgezien van de respondenten die op dat moment arbeidsongeschikt

waren, heeft het overgrote deel geen gezondheidsproblemen die het verrichten van betaald werk erg belemmeren. Aan de respondenten die vanwege hun gezondheid hun werk niet geheel zonder problemen kunnen verrichten, is gevraagd of er ander werk is waarbij hun gezondheid niet of in mindere mate een probleem zou zijn. Werklozen, gepensioneerden en respondenten die met de VUT zijn gegaan, zijn hierover het meest positief. Van de arbeidsongeschikten denkt meer dan drie kwart dat hun gezondheid in elke andere baan even veel problemen zal geven. Van de arbeidsongeschikten die vanwege hun gezondheid helemaal niet kunnen werken, is dit bij meer dan 80 procent het geval.

Bereidheid tot reïntegratie

Voor het activeren van het niet-werkende deel van de potentiële beroepsbevolking is niet alleen de mogelijkheid om werk te verrichten van belang, maar ook de bereidheid daartoe. Tabel 8.13 bevat gegevens over de vraag of de respondenten weer betaald werk zouden willen hebben en of zij actief op zoek zijn naar een baan. Drie kwart van de werklozen wil weer betaald werk en de helft is ook actief op zoek naar een baan.

Tabel 8.13 Inactiviteit, zoekgedrag en gezondheid

	Werkloos	Arbeids-ongeschikt	VUT/ pensioen	Overig	Alle niet-werkenden
Wil (weer) betaald werk verrichten	75,9	48,0	21,8	21,8	29,8
Zoekt actief naar werk	50,8	3,4	1,8	2,7	4,9
Voor niet-zoekenden, redenen die een rol spelen:					
vanwege gezondheid	28,6	85,0	13,8	21,1	33,1
vanwege andere bezigheden thuis	5,1	3,7	14,3	18,5	14,0
vanwege andere bezigheden buitenshuis	6,1	2,9	11,5	10,3	8,9
vanwege gezondheid familieleden	2,0	1,7	1,1	4,7	3,1
geloof niet dat er iets beschikbaar is in mijn vak	29,6	9,8	5,8	6,2	7,4
denk niet dat werkgever werkloze/ arbeidsongeschikte/ vutter in dienst neemt	4,1	19,3	13,7	2,3	8,7
denk dat werkgevers mij te oud vinden	54,1	29,8	17,8	24,6	24,8
denk dat het te weinig betaalt	5,1	2,0	2,7	1,1	1,7
heb het prima naar mijn zin	19,4	9,5	48,1	31,6	30,6
ben huisvrouw/man, dat is genoeg werk	11,8	15,9	22,2	68,7	63,9
ben in feite al met vervroegd pensioen	12,2	8,9	36,0	2,0	12,0
ik heb geen zin meer in grote veranderingen	3,1	7,1	13,3	10,4	10,2
denk dat ik zal moeten verhuizen		0,3	0,6	0,2	0,3
Kans op ooit weer verrichten betaald werk					
zeer waarschijnlijk	6,8	0,9	1,9	0,7	1,8
waarschijnlijk	9,3	2,1	2,6	0,3	2,6
niet waarschijnlijk/ niet onwaarschijnlijk	8,1	2,1	2,8	3,4	3,0
onwaarschijnlijk	26,1	20,5	24,6	21,9	22,9
zeer onwaarschijnlijk	49,1	74,1	66,7	71,6	68,7
Aantal respondenten	199	892	999	2161	4251

Bij werklozen van 55 jaar en ouder is overigens nog maar een kwart op zoek naar een baan, terwijl ook van die groep 63 procent zegt weer betaald werk te willen hebben. Onder arbeidsongeschikten blijkt de wens om te werken eveneens hoog. Bijna de helft zou weer een betaalde baan willen hebben.
Slechts 3 procent is ook feitelijk daarnaar op zoek. Van de vervroegd uitgetredenen, de gepensioneerden en de overige niet-werkenden wil maar één op de vijf een baan en wordt vrijwel niet actief naar werk gezocht. Gevraagd naar de reden waarom zij niet zoeken, blijkt deze laatste groep zeer tevreden te zijn met hun huidige situatie en is zij waarschijnlijk slechts met een flinke financiële tegemoetkoming bereid een baan te accepteren. De bereidheid tot reïntegratie van vutters wordt dus niet belemmerd door gezondheidsproblemen, maar hangt vooral samen met de gunstige uittreedregeling (een hoog 'reserveringsloon'). Ongeveer een kwart van deze respondenten zegt niet actief op zoek te zijn naar een baan omdat ze denken dat werkgevers hen te oud vinden. Ook bij werklozen en arbeidsongeschikten die niet actief op zoek zijn, wordt deze reden vaak genoemd. Bovendien zegt 30 procent van de werklozen te geloven dat er binnen zijn of haar vak geen baan beschikbaar is. Bij al deze cijfers dient – nogmaals – aangetekend te worden dat ze betrekking hebben op 1993. Bij een aantrekkende arbeidsmarkt zou het mogelijk moeten zijn deze reserve deels aan te boren, tenzij het reserveringsloon prohibitief werkt.

Opvallend is dat één op de drie niet-werkenden gezondheid noemt als reden om niet naar werk te zoeken. Voor een groot deel gaat het hierbij om arbeidsongeschikten, maar ook in de categorie overige niet-werkenden geldt dit voor 20 procent en bij werklozen zelfs voor 28 procent van de respondenten.
Opmerkelijk is dat binnen elk van de vier groepen niet-werkenden het percentage dat zegt niet te zoeken om gezondheidsredenen, onder respondenten die ouder zijn dan 55 even groot is als bij respondenten jonger dan 55.
Van de arbeidsongeschikten denkt 95 procent dat het onwaarschijnlijk of zeer onwaarschijnlijk is dat zij ooit weer betaald werk zullen hebben. Dit percentage ligt bij vervroegd uitgetredenen, gepensioneerden en overige niet-werkenden nauwelijks lager. Van de werklozen gelooft één op de vier dat het niet onwaarschijnlijk is dat ze weer een betaalde baan zullen vinden.

8.2.5 CAUSALITEIT IN DE RELATIE TUSSEN ARBEID EN GEZONDHEID

Door de twee golven van het CERRA-panel die hier gepresenteerd zijn, weten we ook iets over veranderingen in de gezondheidstoestand. In de twee jaar die zit tussen de twee golven van het panel, is bij vier van de vijf respondenten de gezondheid niet verbeterd of verslechterd. Bij de respondenten waarvan de gezondheid veranderd is, is vier keer zo vaak sprake van een verslechtering als van een verbetering.
Tabel 8.14 geeft een overzicht van de oorzaken van de gezondheidsverandering.

Tabel 8.14 Verandering gezondheidstoestand tussen 1993 en 1995

	Niet veranderd	Verslechterd	Verbeterd
Gezondheid veranderd	81,3	15,0	3,6
Waarvan: reden van toepassing			
geen bepaalde oorzaak		18,7	9,8
door een ziekte of aandoening		45,8	
door een ongeluk op het werk		1,6	
door het soort werk dat ik doe/deed		17,6	
door een ongeluk buiten het werk om		4,2	
door meer op gezondheid te letten			18,5
door herstel van ziekte of aandoening			31,5
doordat ik het rustiger aan doe			26,1
doordat ik ander werk ben gaan doen			9,8
andere reden		18,2	27,2

Zowel bij verbeteringen als bij verslechteringen is een ziekte of een aandoening de voornaamste oorzaak. Verslechteringen van iemands gezondheid kennen bovendien vaak geen specifieke oorzaak. Dit is bij verbeteringen in mindere mate het geval. In de gevallen waarin sprake is van een gezondheidsverbetering, meldt een deel van de respondenten meer op hun gezondheid te zijn gaan letten of het rustiger aan zijn gaan doen. Bij deze laatste gedragsverandering kunnen werk of werkdruk een belangrijke rol hebben gespeeld. Dit is zeker het geval bij de respondenten die zeggen dat hun gezondheid verbeterd is als gevolg van een verandering van werkkring. Dit geldt voor één op de tien respondenten waarvan de gezondheid in de periode tussen de twee golven van het CERRA-panel verbeterd is. Ook bij verslechteringen blijkt het werk van belang: 19,2 (17,6 + 1,6) procent van de respondenten met een verslechterde gezondheid schrijven deze verandering toe aan het soort werk dat zij doen of deden of door een ongeluk dat zich op het werk voordeed.

Gezondheidsproblemen kunnen dus maar voor een relatief klein deel aan werk worden toegeschreven. Zij worden voor het leeuwendeel bepaald door andere factoren, zoals lichamelijke constitutie, leeftijd en leefstijl. Dit beeld wordt bevestigd in ander onderzoek (Koningsveld en Mossink 1997: 82), waarin zeventien ziektecategorieën worden onderscheiden. Uit dit onderzoek blijkt dat het werkgebonden aandeel in het percentage ziekteverzuim en het percentage arbeidsongeschiktheid in de meeste gevallen laag ligt. Van twee belangrijke categorieën – psychische ziekten en aandoeningen aan het bewegingsapparaat – blijkt wel een wat groter deel werkgebonden te zijn. Dit is weergegeven in tabel 8.15.

Tabel 8.14 laat ook zien dat zelfs met een grove meting van de gezondheid een complex beeld ontstaat van de ontwikkeling van gezondheid over de tijd en de relatie van deze ontwikkeling tot de positie op de arbeidsmarkt. Gezondheid verandert onder invloed van in deze context exogene gebeurtenissen, maar ook door specifieke kenmerken van het werk of de omstandigheden waaronder dat wordt verricht.

Bovendien spelen gedragsaanpassingen een belangrijke rol. Deze zullen vaak een reactie zijn op eerdere gezondheidsproblemen, die op hun beurt weer veroorzaakt kunnen zijn door het werk of de werkomstandigheden. Werk en werkomstandigheden kunnen dus aangepast worden in reactie op gezondheidsproblemen. De werknemer kan ander werk zoeken, van functie veranderen of met hulp van de werkgever besluiten de werkomstandigheden of de functie-inhoud aan te passen. Daarnaast hangen zowel de ontwikkeling van iemands gezondheid als zijn of haar loopbaan af van aanleg, leefstijl en verworven vaardigheden.

Tabel 8.15 Werkgebonden aandeel in percentage van ziekteverzuim (in dagen) en arbeidsongeschiktheid (in gevallen), 1995

	Minimum	**Best guess**	**Maximum**	**Minimum**	**Best guess**	**Maximum**
1 Infectieziekten	1	4	8	1	4	8
2 Nieuwvormingen	2	8	9	2	8	9
3 Endocriene ziekten	1	3	6	1	3	6
4 Bloedziekten	1	3	6	1	3	6
5 Psychische ziekten	25	40	60	35	44	58
6 Ziekten van het zenuwstelsel	10	15	20	15	28	30
7 Hart- en vaatziekten	10	20	25	20	27	38
8 Ademhalingsziekten	10	15	20	40	47	50
9 Spijsverteringsziekten	1	3	6	1	3	6
10 Urogenitale ziekten	1	3	6	1	3	6
11 Bijz. zwangerschap	1	2	3	1	2	3
12 Huidziekten	15	25	30	45	57	60
13 Bewegingsapparaataandoeningen	30	40	60	30	40	67
14 Aangeboren afwijkingen	0	0	0	0	0	0
15 Subjectief syndroom	-	-	-	-	-	-
16 Bedrijfsongevallen	100	100	100	100	100	100
17 Overige ongevallen	0	0	0	0	0	0

Bron: Koningsveld en Mossink (1997)

Substitutie uitstroomrichtingen arbeidsmarkt

In tabel 8.11 was te zien dat 17 procent van de mensen die denken te stoppen met werken voor de pensioengerechtigde leeftijd, gezondheid de belangrijkste reden noemt. Bovendien bleek dat niet alleen onder de arbeidsongeschikten, maar ook onder de werklozen en vutters een groter deel door gezondheidsproblemen niet of nauwelijks in staat is te werken dan onder de werkenden (tabel 8.12). In empirisch onderzoek van participatie- en uittredingsgedrag blijkt gezondheid inderdaad één van de meest invloedrijke determinanten. In Hebbink et al. (1996) wordt met behulp van de CERRA-data uit 1993 een model geschat voor de uitstroom vanuit een baan naar een andere werkgever, WW, WAO en VUT.
In deze longitudinale analyse is de algemene gezondheidstoestand van de werknemer als verklarende variabele opgenomen. De schattingsresultaten geven aan

dat de uitstroomintensiteit richting WAO voor werknemers die hun algemene gezondheidstoestand niet goed noemen, vier keer zo groot is als wanneer hun gezondheid goed is. Gezondheid heeft geen significant effect op de uitstroomintensiteit naar werkloosheid, maar de uitstroomintensiteit richting VUT is voor ongezonde werknemers 40 procent lager dan van gezonde (de ongezonde werknemers stromen immers vooral via de WAO uit). Daarnaast laten de schattingen ook zien dat werknemers met een VUT-regeling aanmerkelijk kleinere uitstroomintensiteiten hebben, zowel naar een nieuwe baan, WW als WAO.
De uitstroomintensiteit naar de WAO wordt vier keer zo klein als er een VUT-regeling is. Dit laatste suggereert dat er sprake is van substitutie tussen de uitstroomrichtingen. Dit wordt nog onderstreept door het feit dat in het algemeen financiële overwegingen een belangrijke rol spelen bij het stoppen met werken (zie Kapteyn en De Vos 1999). De lage participatiegraad van 60-plussers kan daarom voor het overgrote deel worden toegeschreven aan de – tot voor kort – gunstige voorwaarden in VUT-regelingen. Aarts en De Jong (1992) laten zien dat de financiële aantrekkelijkheid van de WAO in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de stijging van het aantal arbeidsongeschikten in de jaren tachtig en vroege jaren negentig. Het maakte het voor werkgevers en werknemers gezamenlijk aantrekkelijk deze uitstroomrichting te gebruiken. Overigens blijken de onderscheiden uitstroomrichtingen zeker geen volledige substituten (Theeuwes en Lindeboom 1995), zodat beperking van VUT-mogelijkheden wel degelijk een positief effect op de arbeidsdeelname kan hebben. De aanpassingen in de WAO hebben de substitutiemogelijkheden verder gereduceerd.

Gezondheidssituatie en arbeidsaanbod

Om een aantal redenen geeft dit soort analyses geen volledig antwoord op de vraag hoe belangrijk gezondheid is bij arbeidsaanbodbeslissingen. Bound et al. (1999) laten zien dat het effect van gezondheidsproblemen op arbeidsdeelname gedeeltelijk een vertraagd effect is, zodat het belangrijk is rekening te houden met de duur van gezondheidsproblemen. Daarnaast kan bij de uittredingsbeslissing de overweging meespelen dat het verstandig is met werken te stoppen voordat zich – al dan niet als gevolg van het werk – (verdere) gezondheidsproblemen gaan voordoen. Verbetering van werkomstandigheden of het aanpassen van het werktempo kan in dat geval de uittredingsbeslissing beïnvloeden. Er is nog een andere reden waarom de in bovengenoemde studies gevonden resultaten niet rechtstreeks geïnterpreteerd mogen worden als de omvang van het causale effect van gezondheid op arbeidsdeelname. Voor een dergelijke interpretatie is immers vereist dat gezondheid exogeen is in relatie tot de arbeidsaanbodbeslissing, een veronderstelling die in het algemeen niet opgaat, omdat subjectieve gezondheidsindicatoren vertekend kunnen zijn door de arbeidsmarktpositie van de respondent. Kerkhofs en Lindeboom (1995) laten zien dat subjectieve en meer objectieve maatstaven van gezondheidsproblemen bij arbeidsongeschikten systematisch sterker van elkaar afwijken dan bij werkenden, werklozen en vervroegd uitgetredenen. Maar zelfs als gezondheid op objectieve wijze wordt gemeten, klopt de veronderstelling niet als – zoals in het algemeen aangenomen wordt – gezondheid beïnvloed wordt door werk.

Voor een beter begrip van de invloed van gezondheid op arbeidsdeelname is het daarom nodig inzicht te hebben in de invloed van werk op gezondheid.

In de *Second Survey on Working Conditions* (Paoli 1997) onder werkenden geeft 45 procent van de Nederlandse respondenten aan dat het werk hun gezondheid beïnvloedt en 23 procent zegt dat hun gezondheid 'at risk' is als gevolg van het werk dat ze verrichten. Deze percentages liggen overigens onder het gemiddelde van de 15 lidstaten van de Europese Unie: voor Europa als geheel zijn de percentages respectievelijk 57 en 28 procent. De algemene uitkomst van dit onderzoek is dat "unemployment has a negative effect and employment a positive effect on health". In een onderzoek onder jongeren (Graetz 1993) wordt geconstateerd dat, gecorrigeerd voor demografische kenmerken en sociaal-economische status, werkende jongeren een betere geestelijke gezondheid hebben dan hun schoolgaande of werkloze leeftijdsgenoten. De kwaliteit van het werk blijkt hierbij ook van belang: "the benefits of employment are confined to those, albeit a majority, who manage to find a satisfying job. (...) those who do not find satisfying jobs – approx. one in every five workers – report the highest levels of health disorders."

Overigens geldt voor het bepalen van het directe causale effect van werk op gezondheid dat rekening moet worden gehouden met het feit dat werk niet exogeen is ten opzichte van gezondheid. Anders gezegd: uit het feit dat werkenden gezonder zijn dan niet werkenden mag niet worden geconcludeerd dat werken gezond(er) maakt.

8.2.6 CONCLUSIES UIT HET EMPIRISCH MATERIAAL

In deze paragraaf is een grote hoeveelheid empirisch materiaal gepresenteerd. Het probleem blijft niettemin dat de relatie tussen gezondheid en werk lastig is vast te stellen door selectiviteit en tweezijdige causaliteit, cohorteffecten en subjectiviteit (gezondheid is moeilijk te kwantificeren). Wanneer voor selectiviteit en persoonskenmerken wordt gecorrigeerd, blijkt dat werkenden gezonder zijn, maar daar mag niet uit geconcludeerd worden dat werken gezond(er) maakt. Ongezondere mensen hebben een grotere kans te verdwijnen van de arbeidsmarkt of in een minder aantrekkelijke baan terecht te komen.

Vanuit het perspectief van het doorgroeiscenario kunnen uit het empirischmateriaal de volgende conclusies worden getrokken:

1. Werkenden rapporteren minder gezondheidsproblemen dan niet-werkenden. Een toekomstige verdere stijging van de arbeidsparticipatie door de huidige reserve van niet-werkenden aan te boren, impliceert dat er een groep op de arbeidsmarkt komt die meer dan evenredig gezondheidsproblemen rapporteert (par. 8.2.2).
2. De gemiddelde leeftijd van de werkende bevolking zal de komende jaren verder omhoog gaan. Aangezien gezondheidsproblemen gecorreleerd zijn met leeftijd, is als een partieel effect te voorzien dat gezondheidsproblemen van werkenden zullen toenemen (par. 8.2.2).

3 Het aandeel van vrouwen op de arbeidsmarkt neemt verder toe. Uit het materiaal blijkt dat het optreden van fysieke klachten voor vrouwen eerder een reden is om zich terug te trekken uit het arbeidsproces dan bij mannen (par. 8.2.2). In de volgende paragraaf – over arbeidsongeschiktheid – komt dit significante verschil tussen mannen en vrouwen ook nog aan de orde.
4 Lageropgeleiden rapporteren meer gezondheidsproblemen dan hogeropgeleiden. Aangezien het gemiddelde opleidingsniveau de komende decennia naar verwachting zal stijgen, zal, als partieel effect, de gezondheidssituatie van het bestand van werkenden verbeteren (par. 8.2.2).
5 Waar het gaat om de relatie tussen baankenmerken en gezondheid, blijkt uit het onderzoek dat het 'in eigen tempo kunnen werken' een factor is die positief samenhangt met de gezondheidssituatie van werkenden (par. 8.2.3).
6 Veel inactiviteit van niet-werkenden – met name van vervroegd uitgetredenen, gepensioneerden en overige niet-werkenden – hangt niet zozeer samen met gezondheidsproblemen, maar eerder met de hoogte van hun reserveringsloon (par. 8.2.4).
7 Zoals al gezegd, is de algehele relatie tussen werken en gezondheid complex. Er is geen ondubbelzinnige causaliteit. Aan het empirisch onderzoek mag niet de conclusie worden verbonden dat 'werken gezond maakt', noch dat 'je van werken ziek wordt', althans de meeste ziekte is niet arbeidsgebonden (par. 8.2.5). Aan veel gezondheidsproblemen is in beginsel wat te doen. (Potentiële) werkenden zelf, werkgevers en de overheid spelen daar allen een rol in. De beleidsmogelijkheden worden behandeld in paragraaf 8.5.

8.3 ARBEIDSONGESCHIKTHEID

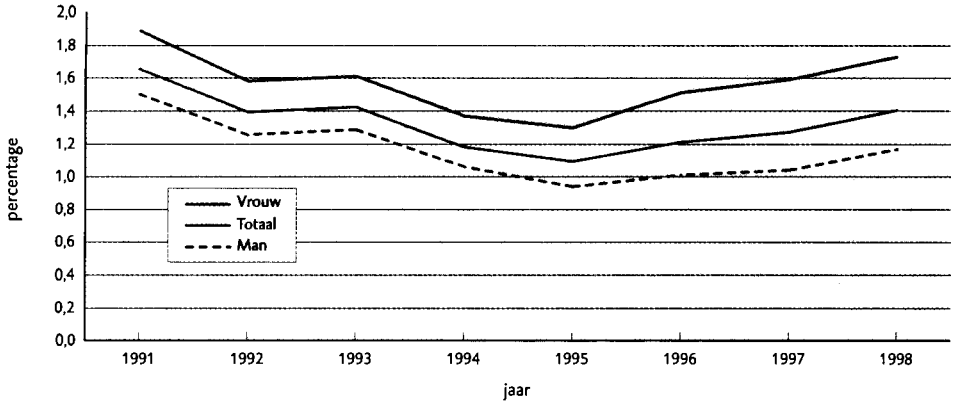
Om de mogelijkheden en hindernissen van een verdere toename van de arbeidsparticipatie in de komende decade(n) te onderzoeken, is het belangrijk te weten welke subgroepen van werkenden (nu) een verhoogd arbeidsongeschiktheids-risico hebben. Separaat stilstaan bij de arbeidsongeschiktheid is ook gerechtvaardigd gezien:
1 de uitzonderlijke omvang daarvan in Nederland; en
2 de vele beleidsmaatregelen die er de laatste jaren genomen zijn, en die ook een indruk kunnen geven van de (on)stuurbaarheid van het probleem.

In 1993 – na de Parlementaire Enquête-Buurmeijer – is de Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) ingevoerd, met als belangrijkste maatregelen: leeftijdsafhankelijke duurbeperking van de WAO (leidend tot het 'WAO-gat'; een 'gat' dat toen onmiddellijk is gedicht in CAO-verband), strengere toegangskeuring, herkeuring van het al bestaande WAO-bestand met strengere keuringsnormen, en een bonus-malus-systeem voor de werkgever. Deze 'boeteregeling' is in 1997 al weer vervangen door een veel genuanceerder werkende premiedifferentiatie in de WAO (Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen; PEMBA).

In- en uitstroom

Figuur 8.3 brengt verschillende ontwikkelingen met betrekking tot de WAO in beeld.

Figuur 8.3 Percentage nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (incl. personen met een baan < 12 uur per week)



Bron: CBS (1999a) en LISV (1998).

In de eerste plaats laat de figuur zien dat de genoemde beleidsmaatregelen aanvankelijk een behoorlijk effect sorteerden: het percentage nieuwe uitkeringen daalt in de eerste jaren na de invoering behoorlijk. Het effect is echter al snel uitgewerkt. Vanaf 1996 begint de WAO-instroom weer op te lopen.

In de tweede plaats laat de figuur zien dat de kans op arbeidsongeschiktheid voor een vrouw ruim 50 procent hoger ligt dan voor een man. Het verschil stijgt bovendien: in 1990 was het 26 procent; in 1996 was het 54 procent (Van der Giezen et al. 1998: 6). Een dergelijk groot – en groeiend – verschil laat zich moeilijk verklaren uit constitutionele gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen. In dat geval zou een hogere WAO-instroom van vrouwen universeel moeten zijn. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt echter niet algemeen dat vrouwen een hogere arbeidsongeschiktheidsincidentie hebben.
Van der Giezen et al. (1998: 18) laten zien dat het Nederlandse niveau van instroom van mannen in de WAO *tegenwoordig* vergelijkbaar is met dat in de omringende landen; het instroomniveau van vrouwen ligt veel hoger.
Gezocht moet dan worden naar verschillen in leeftijd, sector, opleiding, en overige factoren, zoals 'dubbele belasting', de plaats van werk in het leven en de keuringspraktijk. Van deze verschillende mogelijke factoren kan de factor 'leeftijd' worden uitgeschakeld: de gemiddelde leeftijd van werkende vrouwen ligt onder het gemiddelde van mannen. Bovendien blijkt dat ook in de categorie 25-35-jarigen er, vergeleken met mannen, relatief veel vrouwen in de WAO terechtkomen.
Wat de sectorale component betreft, is er wel op gewezen dat in sectoren met typische 'vrouwenberoepen', zoals de gezondheidszorg, de werkdruk hoog is en ook de instroom in ZW/WAO relatief hoog is. In de gezondheidszorg is de gemiddelde leeftijd aan het stijgen – doordat er niet meer met leerlingen wordt gewerkt, en doordat vrouwen langer blijven werken en vaker herintreden –, terwijl de gezondheidsorganisaties nog weinig ervaring hebben met deze wat oudere populatie (Grunveld 1999).

In het algemeen zijn (werkende) vrouwen nog steeds gemiddeld genomen wat minder hoog opgeleid. In tabel 8.1 is al gezien dat een lagere opleiding correleert met een minder goede gezondheid. Verder wordt vaak geopperd dat dubbele belasting – de combinatie van betaald werk met de verantwoordelijkheid voor een huishouden en de zorg voor anderen – een negatieve invloed zou hebben op de gezondheid voor vrouwen. Daar is echter vooralsnog geen empirische onderbouwing voor. Van der Giezen en Bruinsma (2000) vermoeden dat het hogere WAO-risico van vrouwen, dat overblijft na correctie voor kenmerken van het werk en seksespecifieke relaties, is toe te schrijven aan de gezondheidsbeleving en het gezondheidsgedrag dat voor vrouwen anders is dan voor mannen. Meer dan mannen willen vrouwen dat de klachten eerst zijn afgenomen en dat hun gezondheid beter is, vorodat zij weer aan het werk gaan. Dit gedrag wordt bevestigd door bedrijfsartsen en werkgevers.

Meer in het algemeen ligt het voor de hand dat bij de keuringspraktijk de 'plaats van werk in het leven' meespeelt. Kansarmen op de arbeidsmarkt en mensen die, in hun eigen beleving, geen uitzicht hebben op werk met een goede zingeving of die een goede andere invulling voor hun tijdsbesteding hebben gevonden, zullen eerder aansturen op een afkeuring dan degenen die goede arbeidsperspectieven hebben. Vanwege de informatie-asymmetrie tussen patiënt en keuringsarts zal in deze gevallen veelal ook daadwerkelijk eerder tot afkeuring worden overgegaan. Daarbij komt dat er, als gevolg van het tekort aan keuringsartsen, mensen in de WAO instromen zonder dat zij zijn gekeurd.

Als het gaat om de 'plaats van werk in het leven' en de keuringspraktijk, komt het aan op mentale en culturele factoren. Vrouwen worden bijvoorbeeld nog vaak gezien, en zien zichzelf, als 'secondary worker'. Ze hebben een 'reserve-identiteit' als zorgende in hun privé-leven. Het werkt buiten de deur beheerst niet hun hele leven. Ze stellen daarom hoge eisen aan de werksfeer. Meestal hebben ze een deeltijdbaan, met een bescheiden salaris. Het verliezen van dat werk wordt dan ook als minder schadelijk ervaren. Vrouwen nemen zichzelf als kostwinner minder serieus dan mannen en worden daarin door werkgevers, collega's, artsen en omgeving gesterkt. Ook dat kan een factor zijn waardoor vrouwen makkelijker in de WAO belanden en er ook minder snel weer uitkomen.

Tabel 8.16 brengt de totale in- en uitstroom met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid van 1992 tot en met 1998 in beeld. Bij de cijfers voor 1998 dient te worden aangetekend dat ze vertekend zijn door technische operaties die hebben plaatsgevonden, zoals overheveling van ABP-ers naar de WAO en het onder de WAO vallen van geestelijk gehandicapten. Vergrijzing is de belangrijkste reden voor uitstroom; reïntegratie op de arbeidsmarkt is dat in veel mindere mate.

Tabel 8.16 Ontwikkeling van de totale in- en uitstroom AAW/WAO van 1992 tot en met 1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Instroom	99.800	103.700	78.700	72.700	82.900	88.300	118.100
Uitstroom	89.800	95.300	104.800	106.500	88.000	78.800	92.100

Bron: CTSV (1999).

WAO-bestand

Tabel 8.17 geeft een uitsplitsing van het totale WAO-bestand naar geslacht en leeftijd.

Tabel 8.17 Personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering naar geslacht en leeftijd

	1990	1992	1993	1994	1995	1996
Mannen	591	601	600	580	554	540
Vrouwen	289	311	321	314	307	315
Totaal	880	912	921	894	860	855
15 – 34 jaar	124	129	129	109	102	105
35 – 54 jaar	420	441	446	441	416	408
55 – 59 jaar	166	169	171	169	169	166
60– 64 jaar	170	174	175	174	174	176

Bron: CBS, Statistisch Jaarboek 1999.

Ook uit tabel 8.17 (met cijfers slechts tot 1996) blijkt weer dat het aantal vrouwen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering toeneemt. Dit kan deels worden verklaard uit de sterke stijging van het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking van de afgelopen jaren.
Wat leeftijd betreft, bevindt de grootste groep WAO-ers zich in de groep 35-54 jaar. In de groep tot 35 jaar is een dalende trend waarneembaar.
De instroomkans in de WAO loopt uiteen van 1 procent in de leeftijdscategorie van 15-34-jarigen tot 3,4 procent voor 55-plussers (Van der Zouw 1999).
De instroomkans is gedefinieerd als het aantal mensen dat instroomt in de arbeidsongeschiktheidsregelingen gedeeld door de verzekerde populatie van een jaar eerder.

Volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid

Van alle arbeidsongeschikten is een toenemend aantal *gedeeltelijk* arbeidsongeschikt. Van de 215.000 gedeeltelijk arbeidsongeschikten werkt 54 procent. Van de volledige arbeidsongeschikten werkt ook nog eens 11 procent. In totaal hebben 167.000 arbeidsongeschikten een baan (brief staatssecretaris Hoogervorst, december 1999). Deze groep kan dus niet meegeteld worden bij een berekening van het potentieel aan reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden; deze groep doet immers al/nog mee aan de arbeidsmarkt. Wél gaat het gemiddeld genomen om een kleine baan, van 12 uur in de week.

Wanneer de totale arbeidsongeschiktheid wordt uitgedrukt in voltijdse equivalenten daalt de arbeidsongeschiktheid ongeveer een zesde, tot ruim 750.000 fte. Om de volume-ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid zuiver weer te geven dient deze grootheid, de zogenaamde 'heva's', te worden gedeeld door de beroepsbevolking vermeerderd met het aantal heva's. Dat levert het AO-percentage. Tabel 8.18 laat de ontwikkeling zien van het AO-percentage sinds 1993 (CTSV 1999: 52):

Tabel 8.18 Het AO-percentage

1993	1994	1995	1996	1997	1998
11,0	10,5	9,9	9,8	9,7	9,7

Tabel 8.18 laat zien dat vanaf 1997 het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen niet verder daalt. Deze daling manifesteerde zich snel na de inwerkingtreding van de Wet TBA die een herbeoordelingsoperatie van het zittende WAO-bestand volgens nieuwe, strengere keuringseisen met zich meebracht.

Oorzaken arbeidsongeschiktheid

Voor een goed beeld is het ook noodzakelijk te kijken naar de oorzaken van arbeidsongeschiktheid. Tabel 8.19 geeft een overzicht van ontwikkeling in diagnosecategorieën op grond waarvan een WAO-uitkering is versterkt.

Tabel 8.19 Lopende WAO-uitkeringen naar diagnose 1992 – 1996 (%)

	1992	1993	1994	1995	1996
Psychische klachten	32,5	31,6	32,1	32,4	32,9
Bewegingsstelsel	33,7	35,0	34,8	34,4	33,7
Verwondingen	4,3	4,7	5,3	5,5	5,8
Overig	29,5	28,7	27,9	27,7	27,6

Bron: Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, SVR / CTSV / LISV.

Ongeveer een derde van het totale WAO-bestand heeft psychische klachten als diagnose. Samen met aandoeningen aan het bewegingsstelsel, is dit de belangrijkste reden waarom mensen arbeidsongeschikt worden verklaard.

Tabel 8.20 laat een andere belangrijke ontwikkeling zien, namelijk dat het aantal mensen dat een volledige WAO-uitkering krijgt aanmerkelijk is gedaald sinds de wettelijke maatregelen van 1993. Het aandeel van gedeeltelijke WAO is daarentegen fors toegenomen.

Samengevat: deze gegevens over de ontwikkeling van de WAO in de afgelopen jaren geven een genuanceerd beeld. De daling van het aantal WAO-uitkeringen is na de beleidsingrepen in de eerste helft van de jaren negentig tot staan gekomen. Het absolute aantal WAO-ers is de afgelopen jaren weer toegenomen, maar in

verhouding tot de beroepsbevolking is de stijging minder dramatisch. In de periode 1990–1997 is het aantal werkzame personen met 14 procent gegroeid; de mannelijke beroepsbevolking steeg met 7 procent en de vrouwelijke werkzame beroepsbevolking steeg zelfs met 24 procent. Daarbij is het aandeel uitkeringsgerechtigden met een gedeeltelijk arbeidsongeschiktheidsuitkering belangrijk gegroeid. Ook het aantal WAO-ers met werk is belangrijk gestegen.

Tabel 8.20 Mate van arbeidsongeschiktheid na afloop van het Ziektewetjaar in 1991 en 1998 van 12-maandszieken (%)

	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
AO klasse einde ZW:						
Geen WAO	13	14	13	15	19	17
Gedeeltelijk WAO	17	12	15	33	21	26
Volledig WAO	70	74	72	52	60	57

Bron: LISV (1999).

Veelzeggender dan de toename van het totale aantal WAO-uitkeringen, is de stijging van de kans dat iemand in de WAO terecht komt. Die instroomkans is gestegen van 1,1 procent in 1995 tot 1,4 procent in 1998 (Van der Giezen e.a.: 2000).

Conclusie

Op het meest globale niveau van beschouwing kunnen we stellen dat de kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid maar voor een beperkt deel direct causaal gerelateerd kan worden aan werken. Voortgaande participatiegroei in de komende decennia zou dus niet *hoeven* te leiden tot een toenemend gezondheidsknelpunt. Als er, op dit macroniveau van beschouwing, wél een vast verband zou zijn tussen werken en ziekte/arbeidsongeschiktheid, dan zouden in met Nederland vergelijkbare landen – gecorrigeerd voor leeftijdssamenstelling en eventuele sectorale verschillen – *grosso modo* dezelfde percentages voor ziekte en arbeidsongeschiktheid gevonden worden. Het ziekteverzuimpercentage tussen Nederland en vergelijkbare landen loopt inderdaad niet al te veel uiteen; dat van arbeidsongeschiktheid wel. Zo ligt het bestand van de arbeidsongeschiktheid, als percentage van de beroepsbevolking, in Nederland op een niveau dat twee maal zo hoog ligt als in landen als Duitsland en België. Dit enorme verschil wijst op systeemverschillen en institutionele verschillen in het gebruik van regelingen die ingeburgerd zijn geraakt.

Hoewel internationaal vergeleken het ziekteverzuim in Nederland op zich niet uitzonderlijk hoog is, kan het vigerende ziekteregime wél mede als een verklaring worden gezien voor het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsfenomeen. De Ziektewet vormt immers het voortraject voor de WAO en is opvallend 'laagdrempelig'. Het Nederlandse ZW-stelsel wordt namelijk gekenmerkt door een combinatie van twee gegevens:

1 ziekteverzuim heeft geen onmiddellijke financiële consequenties (omdat het inkomensverlies bijverzekerd is in CAO's);
2 de drempel voor ziekmelding ligt laag.

Zo dient er bij ziekte bijvoorbeeld niet onmiddellijk een attest van de huisarts te worden overlegd, zoals in Duitsland. Ook het medische regime van de Arbodiensten (de controlerend geneesheer) is niet erg streng. Verder is een systeemkenmerk dat men in Nederland niet ontslagen kan worden, wanneer men ziek is.

8.4 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

8.4.1 INLEIDING

In paragraaf 8.2 is uitvoerig panel-datamateriaal gepresenteerd over ziekte en arbeidsuitval naar een groot aantal doorsnijdingen. In paragraaf 8.3 is vervolgens apart aandacht besteed aan de WAO-problematiek. Deze doorsnijdingen en ontwikkelingen kunnen we superponeren naar wat in het doorgroeiscenario is verondersteld over 2010 en 2020. Wat zijn de gezondheidsgevolgen gezien de voorziene demografische ontwikkelingen (par. 8.4.2), de ontwikkelingen naar opleidingsniveau en -richting (par. 8.4.3), en de ontwikkelingen in de samenstelling van de arbeidsparticipatie (8.4.4)? In paragraaf 8.4.5 wordt nagegaan wat de gevolgen zouden kunnen zijn van een (bescheiden) voortgezette verbetering van de medische diagnostiek op ziekte en gezondheid in de komende decade(n). In paragraaf 8.4.6 worden de conclusies van deze paragraaf samengevat. In paragraaf 8.4 wordt dus een aantal bekende trends doorgetrokken naar de toekomst. De betekenis hiervan is vooral de beleidsopgave te verduidelijken: op welke ontwikkelingen moet het beleid inspelen? De trends zijn immers beïnvloedbaar; ze hebben *niet* de betekenis van een voorspelling.

8.4.2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

Vergrijzing en ontgroening van de (beroeps)bevolking zijn de dominante demografische ontwikkelingen van de komende decennia. En een hogere leeftijd gaat gepaard met meer ziekte en arbeidsongeschiktheid, zo leert de ervaring. In hoofdstuk 5 (tabel 5.2) bleek dat de participatietoename van mannen in het doorgroeiscenario volledig 'gehaald' moet worden uit een langer verblijf op de arbeidsmarkt: de participatie van 55-64-jarigen gaat van 39 procent in 1995 naar 62 procent in 2020. Wat de vrouwen betreft, gaan alle leeftijdsgroepen meer participeren, maar het sterkst de leeftijdsgroepen van 30-54 jaar en die van 55-64 jaar. In de periode tot 2010 groeit de participatie van de eerste leeftijdsgroep het hardst (met 19 procent-punten); tussen 2010 en 2020 stijgt de leeftijdsgroep van 55-64-jarigen het snelst (met 19,5 procent-punten).

Deze ontwikkelingen betekenen dus dat de beroepsbevolking in de komende decennia verder zal verouderen. In paragraaf 8.2 zagen we dat de gezondheidsproblemen van werkenden toenemen met de leeftijd, maar vanaf 55 jaar weer licht afnemen. Deze afname kan verklaard worden door de uitstroom naar WAO

en VUT. Op de arbeidsmarkt blijven de 'survivors' over. In het doorgroeiscenario is verondersteld dat deze uitstroomroutes behoorlijk worden ingedamd. Dit betekent dat we zonder nadere maatregelen in het doorgroeiscenario te maken zullen krijgen met een relatief sterk verouderende beroepsbevolking met toenemende gezondheidsklachten. Dit effect is uiteraard partieel, het demografische effect. Andere partiële effecten – naar opleiding, naar samenstelling, en als gevolg van verbeterde medische diagnostiek – komen in de volgende paragrafen aan de orde.

8.4.3 ONTWIKKELINGEN NAAR OPLEIDINGSNIVEAU EN RICHTING

De ontwikkelingen naar opleidingsniveau komen in hoofdstuk 9 uitgebreid aan de orde. Uit dat hoofdstuk komt naar voren dat de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau komende twintig jaar onverdroten verder gaat. Niettemin zal ook in het doorgroeiscenario in 2020 een derde van de potentiële beroepsbevolking niet meer hebben dan een basaal of lager onderwijsniveau (zie tab. 8.21).

Tabel 8.21 Opleidingsniveau en -richting van de potentiële beroepsbevolking in het doorgroeiscenario (DS)

	1995	DS2010	DS2020
Basis	16	11	9,5
Lager	28	25	23,5
Middelbaar	38	41	41,5
Hoger	19	23	25,5
Richting			
Algemeen	31	26,5	25,5
Technisch	23	23,5	23,5
Economisch	16	17	18
Verzorgend	30	33	33

Wanneer we de ontwikkelingen naar opleidingsniveau koppelen aan de gegevens uit de tabellen 8.1 en 8.3 (par. 8.2), dan laat zich voorzien dat het partiële effect van een stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking gunstig is voor de gemiddelde gezondheidstoestand. Tabel 8.1 liet onder andere zien dat de gezondheidstoestand (aanzienlijk) beter is naarmate het opleidingsniveau hoger is; tabel 8.3 liet zien dat de kans op aandoeningen afneemt met het stijgen van het opleidingsniveau. Dit komt ook terug in de LISV-gegevens (1999) over de WAO naar opleidingsniveau: mensen met een LBO-opleiding hebben een zeven maal hogere kans om in de WAO terecht te komen dan mensen met een HBO- of universitaire opleiding.

Wat de ontwikkeling naar opleidingssector betreft, laat het doorgroeiscenario zien dat met name de categorie 'verzorgend' verder toeneemt, en dat al de komende tien jaar. In de verzorgende beroepen is in het algemeen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bovengemiddeld (Ministerie van SZW 1999a: 20).

Dit zou kunnen betekenen dat het gezondheidsknelpunt in de toekomst nog verder wordt aangescherpt. Overigens heeft deze ontwikkeling niet specifiek betrekking op het doorgroeiscenario; de categorie 'verzorgend' zal in de toekomst so wie so toenemen.

8.4.4 ONTWIKKELINGEN IN DE SAMENSTELLING VAN DE ARBEIDSPARTICIPATIE

Wanneer de participatie in de toekomst conform het doorgroeiscenario zal toenemen, zal met name de participatiegraad omhoog zal gaan van groepen die nu nog minder dan gemiddeld participeren: vrouwen, 55-65-jarigen en laaggeschoolden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit zal van invloed zijn op het gemiddelde ziekteverzuim en arbeidsuitval. De laatste twee groepen hebben gemiddeld immers meer dan evenredig gezondheidsproblemen. Vrouwen hebben geen intrinsiek slechtere gezondheid, maar kunnen een relatief zware 'leefstress' ervaren, doordat zij verschillende taken combineren (zie ook hfdst. 7). Ook voor deze groep kan dus gelden dat er, zonder nader beleid, een groter dan gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval te verwachten is bij een participatieontwikkeling conform het doorgroeiscenario. De instroomkans van vrouwen in de WAO ligt momenteel bijna twee keer zo hoog als die van mannen. Zoals in het voorgaande is aangegeven is de oorzaak daarvan niet erg duidelijk. Zo heeft het CPB (2000: 116) twijfel over de 'dubbele-belastingverklaring'. Uit de empirie blijkt namelijk dat vrouwen met kinderen geen grotere kans hebben om in de WAO terecht te komen dan vrouwen zonder kinderen.

8.4.5 MEDISCH-DIAGNOSTISCHE ONTWIKKELINGEN

In de twintigste eeuw hebben de medische technologie en diagnostiek een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Dit is vooral tot uitdrukking gekomen in een sterke stijging van de levensverwachting en een toename van het aantal gezonde levensjaren. Ook is een gevolg dat veel aandoeningen die eerder onmiddellijk fataal zouden zijn geweest, nu de vorm krijgen van een chronische ziekte.
In internationaal landenvergelijkend onderzoek naar de gezondheidstoestand van de bevolking scoort Nederland hoog. In zaken als sterftecijfers, levensverwachting en medicijnengebruik staat Nederland vrijwel vooraan in de wereld.
Wat geldt voor de gehele bevolking, geldt ook voor de potentiële beroepsbevolking: die hoort tot de gezondste ter wereld. Dat dit niet tot uitdrukking komt in cijfers over ziekteverzuim, en – met name – arbeidsongeschiktheid, heeft vooral institutionele redenen: : het lijkt erop dat sociale regelingen mede de functie hebben gekregen om de arbeidsmarkt beter te doen 'ruimen'.
Voor de komende decennia zijn op dit punt twee conclusies te trekken:

1 een (beperkte) verdere verbetering van de medische diagnostiek ligt in de rede, gezien de ontwikkelingen in de medische technologie. Die ontwikkelingen zijn voor een belangrijk deel internationaal bepaald (vgl. WRR 1997b: hfdst. 3);
2 een betere medische diagnostiek impliceert nog geenszins een afnemend 'gezondheidsknelpunt' op de arbeidsmarkt.

8.4.6 SAMENVATTING TRENDMATIGE ONTWIKKELINGEN

In deze paragraaf is een aantal trendmatige ontwikkelingen in beeld gebracht ten aanzien van arbeidsparticipatie en gezondheid op basis van een aantal doorsnijdingen van de beroepsbevolking. Deze trends staan uiteraard niet zonder meer voor een verwachting of een voorspelling op dit punt; daarnaast gaat het om mogelijkheden voor het beleid met deze ontwikkelingen rekening te houden. Deze beleidsmogelijkheden komen in de volgende paragraaf aan bod.

Wanneer de uitkomsten van bekende trends worden doorgetrokken, laten zich de volgende ontwikkelingen ten aanzien van arbeidsparticipatie en gezondheid voorzien:

- *demografie*: de gemiddelde leeftijd van de participerende bevolking zal stijgen. Het partiële effect op gezondheid hiervan is dat de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval zal stijgen. Kerkhofs et al. (2000) laten zien dat het percentage werkenden met een gezondheidsconditie die werken niet, of alleen met veel moeite mogelijk maakt, in het doorgroeiscenario stijgt van 5,3 procent in 2000 naar 5,9 procent in 2020;
- *opleidingsniveau*: het gemiddelde opleidingsniveau van de participerende bevolking zal stijgen. Hierbij geldt gemiddeld dat hoe hoger de opleiding, des te minder gezondheidsproblemen iemand heeft. Het partiële effect op gezondheid van deze factor is dat de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval zal dalen;
- *sectorale effecten*: het aandeel van de werkenden in de zorg zal verder toenemen. Voor deze sector geldt dat zich hier meer dan gemiddeld gezondheidsproblemen voordoen. Het partiële effect op gezondheid is een stijging van de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval;
- *samenstelling van de werkende bevolking*: in het doorgroeiscenario zal met name een grote toestroom verwacht worden uit groepen die nu nog minder dan gemiddeld deelnemen aan de formele arbeidsmarkt. Deze groepen hebben een meer dan gemiddelde kans op gezondheidsklachten. Het partiële effect van deze factor is dat de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval zal stijgen;
- *medisch-diagnostische ontwikkelingen*: deze laten zich moeilijk voorspellen. Een beperkte verdere verbetering van de medische diagnostiek ligt het meest in de rede. Als gevolg hiervan dringt zich een enigszins paradoxaal beeld op: enerzijds lijken we 'objectief' gezonder te worden, anderzijds worden er nieuwe ziektebeelden vastgesteld waar ook een zekere 'magneetwerking' van uit kan gaan. Vervolgens gaan arbeidsorganisaties – zeker nu zij zelf een prikkel ondervinden wat betreft het dragen van de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid – beleid ontwikkelen om problemen voor te zijn. Het RSI-complex is een goed voorbeeld van een dergelijke gang van zaken. Het partiële effect van medisch-diagnostische vooruitgang op de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval is hier daarom veiligheidshalve op nul gesteld.

De meeste partiële effecten wijzen dus in de richting van een *ceteris-paribus*toename van de kans op gezondheidsproblemen (alleen het opleidingseffect heeft

een tegengesteld teken). Bovendien is het demografisch (leeftijds)effect relatief sterk. Een en ander impliceert dat, *zonder nadere maatregelen*, gezondheidsproblemen een toenemend knelpunt kunnen gaan vormen bij een verdere toename van de arbeidsparticipatie. Dit is dus geen onafwendbaar gegeven, want een beleid dat rekening houdt met deze voorziene ontwikkelingen is niet onmogelijk. Hierover handelt de volgende paragraaf.

8.5 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

Wil een grotere arbeidsmarktparticipatie zonder veel (additionele) gezondheidsproblemen plaatsvinden, dan moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Om (groeiende) uitval uit het arbeidsproces tegen te gaan van mensen die nu nog gezond zijn, zijn preventieve maatregelen nodig en directe interventies bij problemen. Verder is te verwachten dat bij een toenemende arbeidsparticipatie meer mensen uit kwetsbare groepen aan het arbeidsproces gaan deelnemen.
En bovendien gaan mensen ook andere eisen stellen aan hun arbeidsdeelname, met name met betrekking tot aspecten als het combineren van werk en zorg, vrije tijd, flexibiliteit, enzovoort. Kern van de zaak is dat vermijdbare arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid een massieve beleidsinzet vergt om een doorgroei van de participatie in de toekomst mogelijk te maken. Dit is aanleiding voor de raad om hier uitvoeriger in te gaan op deze problematiek en de nog onbenutte beleidsmogelijkheden.

Arbeid, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid

Afgemeten aan de gebruikelijke maatstaven daarvoor – sterftekans, aantal gezonde levensjaren – heeft Nederland één van de gezondste populaties ter wereld (WRR 1997a: 42 e.v.). Toch is het deel van de beroepsbevolking dat via de Ziektewet in de WAO terecht komt, in de afgelopen periode weer toegenomen. In 1999 stroomden er 105.000 mensen de WAO in, zo'n 1,5 procent van het totaal aantal werkzame personen (Van der Giezen en Bruinsma 2000: 249). Bij één op de drie gevallen heeft de arbeidsongeschiktheid een psychische achtergrond. Dit kan verschillende oorzaken hebben: werkdruk, onvoldoende waardering, onvrede met de werkomgeving, onmin met de baas, enzovoort.

De Nederlandse arbeidsongeschiktheidsproblematiek hangt voor een belangrijk deel samen met onze institutionele arrangementen en bijbehorende incentivestructuur (WRR 1994). Een hiermee samenhangende factor is dat traditie, 'cultuur' en hantering van regels in de keuringspraktijk vroegtijdige medicalisering van arbeidsproblemen in de hand werken. Ook zijn zij er nog steeds te weinig op gericht problemen vroegtijdig te onderkennen en de feitelijke achtergronden van de ziekmeldingen op te lossen.
De conclusie uit dit hoofdstuk moet zijn dat, zonder nadere maatregelen, gezondheidsproblemen een toenemend knelpunt kunnen gaan vormen bij een verdere toename van de arbeidsparticipatie. De komende decennia zal hoe dan ook het demografisch (leeftijds-)effect zich steeds sterker laten voelen.
De extra toename van de participatie zoals in het doorgroeiscenario is ver-

ondersteld, brengt bovendien met zich mee dat een aantal groepen met meer dan gemiddelde gezondheidsproblemen, gaat participeren.

Er is een drieledige samenhang tussen doorgroei van de arbeidsparticipatie en arbeidsongeschiktheid. In de eerste plaats leidt meer participatie *ceteris paribus* tot een absolute stijging van het aantal arbeidsongeschikten, doordat meer mensen blootgesteld zijn aan het arbeidsongeschiktheidsrisico. Ten tweede is er een verband tussen arbeidsongeschiktheid en participatie via de arbeidskosten. De kosten van een meer dan evenredige toename van aantal zieken en arbeidsongeschikten heeft via de wig een negatieve spiraalwerking op de arbeidsparticipatie. In de derde plaats is (door werkgeversselectie en zelfselectie) de groep niet-participanten – waaruit de participatiegroei zich zal moeten voltrekken – door de bank genomen minder gezond als de groep die al participeert. De kansen op ziekte en arbeidsongeschiktheid van de additionele participanten zijn dus bovengemiddeld, te meer daar deze groepen waarschijnlijk ook banen zullen krijgen waar de kans op ziekte en uitval toch al boven gemiddeld is.

Zoals bekend, staat de problematiek van ziekte en arbeidsongeschiktheid al vele jaren in de beleidsmatige aandacht. De diverse maatregelen die in de jaren negentig zijn genomen, werken wel in de goede richting, maar het blijft de vraag of zij voldoende zijn om de gesignaleerde problemen op te lossen. De instroom in ziekte en arbeidsongeschiktheid loopt inmiddels weer op; niet alleen absoluut, maar ook relatief. Er is blijkbaar geen cultuuromslag bereikt van 'denormalisering' van arbeidsongeschiktheid als uitstroommechanisme van de arbeidsmarkt. Een belangrijke maatregel – de PEMBA – moet ertoe leiden dat de kosten van arbeidsongeschiktheid minder nationaal-collectief worden omgeslagen. De doorwerking van het gedifferentieerde deel van de PEMBA-premie krijgt echter pas in de komende jaren gestalte. Het is daarom nu nog te vroeg om al met zekerheid te kunnen vaststellen dat de incentivestructuur zodanig veranderd is dat betrokken actoren – werkgevers, werknemers, arbodiensten, keuringsartsen, uitvoeringsorganisaties – voldoende gevoelig zijn voor het dragen van de lasten van arbeidsongeschiktheid.

Waarschijnlijk is een verandering van de incentivestructuur niet voldoende om te voorkomen dat ziekte en arbeidsongeschiktheid een grote belemmering gaan vormen voor de doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie. De achtergrond hierbij is dat bij invoering van de WAO in 1967 nadrukkelijk gekozen is voor het opnemen van het 'sociaal risico' als de verzekeringsbasis. Dit sociaal risico is vervolgens breed opgevat. Tot de WAO-ingrepen van de jaren negentig verdisconteerden de uitvoerders van de regeling (de gezamenlijke werkgevers en werknemers) – maar gelegitimeerd door de politiek – zo ook het werkloosheidsrisico. Met andere woorden: mensen konden volledig arbeidsongeschikt verklaard worden terwijl ze dit medisch gezien maar gedeeltelijk waren. Dit alles heeft in belangrijke mate bij gedragen aan de sterke groei van de WAO in een economisch ongunstige tijd. Voor uitvoerders op microniveau werd het zo aantrekkelijk om mensen te 'helpen' die zeiden een gezondheidsprobleem te hebben.

Op macroniveau heeft het geleid tot een uit de hand gelopen regeling waarop bovendien een veel groter beroep werd gedaan dan bij de unanieme aanvaarding door de volksvertegenwoordiging indertijd werd voorzien.

Dit rapport over de toekomstige arbeidsparticipatie legt een sterk accent bij de dynamiek die wordt gevraagd van de beroepsbevolking, en bij de anticipatie op loopbaanveranderingen. Deze factoren vergen dat mensen een grotere flexibiliteit en weerbaarheid aan de dag leggen. De grote psychische component in de arbeidsongeschiktheid is een duiding van de huidige problematiek. Bij het denken over de oplossingsrichtingen voor de arbeidsuitval door ziekte en voor de WAO-problematiek beveelt de raad daarom in de eerste plaats aan om *preventie* centraal te stellen. Het liefst wordt hierbij al in het voortraject van het ziekteverzuim zodanig ingegrepen dat arbeidsuitval helemaal wordt vermeden of de periode van ziekte zo kort mogelijk duurt. Deze aanbeveling ligt in lijn met de constatering in dit rapport dat de kwaliteit van de arbeid, een loopbaangerichte scholing en een tijdig inzicht in de eventuele noodzaak om de loopbaan een wending te geven, op de arbeidsmarkt van de toekomst aan belang zullen winnen.

Hoewel het niet de opzet van dit rapport is om de voors en tegens van verschillende mogelijkheden ter bestrijding van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsknelpunt – noch van de andere mogelijke knelpunten – uitputtend met elkaar te vergelijken, kunnen wel enkele beleidssuggesties worden aangereikt. Deze zouden kunnen worden meegenomen in de specifieke advisering en besluitvorming over dit onderwerp die de komende tijd plaats zal vinden:

- Internationaal vergeleken is de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling in Nederland opmerkelijk hoog. Hierbij komt dat vooral het begintraject van ziekte/arbeidsongeschiktheid in Nederland, bijvoorbeeld in vergelijking met Duitsland (nog steeds) gekenmerkt wordt door een grote mate van passiviteit. In dit licht is het zaak na ziekmelding veel sneller dan nu de praktijk is een reïntegratietraject te slaan en te proberen een oplossing te vinden voor ziekte die verband houdt met de aard en organisatie van het werk. Ook het LISV heeft recent een vergelijkbare aanbeveling in deze richting gedaan (vgl. ook Koning 2000). Dat zou kunnen worden bevorderd door de ziekte-uitkeringsperiode te koppelen aan een reïntegratietraject, vergelijkbaar met het Duitse systeem van 'Reïntegrationsrent'. Het 'semi-automatische' traject van 1 jaar ZW en vervolgens een WAO-keuring, waardoor mensen nu te vroeg en te makkelijk in de arbeidsongeschiktheid terechtkomen, wordt dan verlaten.
  Bovendien draagt de huidige constellatie ertoe bij dat (als psychische gecategoriseerde) problemen op een bepaalde werkplek nu veel te gemakkelijk leiden tot een situatie van min of meer blijvende en generieke arbeidsongeschiktheid. Juist daar is, zoals gezegd, een zo tijdig mogelijk ingrijpen gewenst.
  In zo'n reïntegratietraject krijgen zowel werkgever als werknemer een financiële impuls om herstel of herplaatsing bij de huidige werkgever zo snel mogelijk te bewerkstelligen. Aan werknemerszijde betekent dit dat er een gevoelig verschil moet zijn tussen het verdiende salaris en de uitkering bij ziekte. Doordat nu op grote schaal in CAO-verband is vastgelegd dat de loondoor-

betaling wordt aangevuld, worden veel werknemers pas na twee jaar van ziekte en arbeidsongeschiktheid geconfronteerd met financiële prikkels. De minister van Sociale Zaken heeft (eind mei 2000) aangekondigd dit probleem te willen gaan aanpakken, mogelijk door CAO's die uitgaan van een volledige aanvulling, op dit specifieke punt niet langer algemeen verbindend te verklaren.
Als herplaatsing bij de werkgever niet mogelijk is, is het gewenst dat de werkgever een prikkel heeft om de te reïntegreren werknemer elders te herplaatsen. De werknemer moet dit 'bemiddelingsrecht' ook kunnen claimen. Dit hele traject van ZW/reïntegratie moet maximaal bijvoorbeeld drie jaar kunnen duren en ten financiële laste van de werkgever komen (en niet van de bedrijfstak of van het nationale collectief). Als er na die periode geen herstel van de gezondheid heeft plaats gevonden en reïntegratie niet mogelijk is gebleken – niet bij de werkgever en niet elders –, kan er geconcludeerd worden tot arbeidsongeschiktheid. Uiteraard hoeft dit ook dan nog niet onomkeerbaar te zijn en blijft het systeem van periodieke herkeuring in stand.
In het licht van bovenstaande beleidssuggestie dient verder bezien te worden of de prikkelwerking voor werkgevers en werknemers om een beroep op de WAO te voorkomen, in de huidige institutionele vormgeving van prestatiecontracten van werkgevers met Arbo-diensten en reïntegratie-intermediairs voldoende wordt benut.

- Ondanks nationale wet- en regelgeving blijken de praktijken en tradities van ziekteverzuimbegeleiding en keuringen te verschillen per sector. De kwaliteit van ziekteverzuimbegeleiding loopt nogal uiteen (Vrijhof 2000: 186/187). Wat de WAO-keuringspraktijk betreft, is in sommige sectoren de gewoonte gevormd nogal 'invoelend' te keuren. Het CTSV (2000) constateert in een recent onderzoek dat verzekeringsartsen de mogelijkheden niet voldoende benutten om tot een objectievere claimbeoordeling te komen. Verhoging van de kansen op de arbeidsmarkt en goede ontplooiingsmogelijkheden in de arbeidscarrière kunnen bijdragen tot een vermindering van deze gewoonte.
- De voorgenomen omvorming van de verschillende uitvoeringsinstellingen (UVI's) van ZW/WAO tot een nationaal publiek orgaan zou tevens moeten worden aangegrepen om een strikter begeleidings- en keuringsregime te bewerkstelligen.
- Ten slotte is een beleidsuggestie dat de overheid maatregelen neemt die bewerkstelligen dat de PEMBA-wetgeving ook in de (para-)statale sectoren prikkelt tot beheersing van de WAO-instroom. Te vrezen valt namelijk dat de PEMBA-wetgeving hier niet effectief zal werken. Doordat zij de (toenemende) kosten bij het rijk kunnen declareren, ondergaan de sectoren namelijk niet de impuls de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beheersen. Dit zou een belangrijke verklaring kunnen zijn voor de relatief hoge instroom in de WAO binnen de zorg- en de onderwijssector, zij het dat hier ook aspecten in de sfeer van de arbeidsomstandigheden spelen.

Een slotopmerking bij dit onderwerp is dat het ook in het WAO-beleid niet verstandig is om beleidsmaatregelen op elkaar te stapelen zonder de effectiviteit ervan af te wachten. De omvang en urgentie van de problematiek maakt het

echter noodzakelijk tijdig de gevolgen onder ogen te zien als de nu in gang gezette omslag in de WAO-uitvoering niet zou slagen. Hiervoor is geconstateerd dat de uitvoering van ons huidige stelsel de neiging voedt om 'invoelend' de gezondheidssituatie van mensen te beoordelen en te keuren. Dit hangt, naast de reeds genoemde aspecten, onder andere samen met het ontbreken van heldere keuringscriteria en de institutionele vormgeving van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in Nederland.

In beginsel zijn er twee wegen waarlangs de keuringscriteria kunnen worden geobjectiveerd. Enerzijds kan de verzekerde arbeidsongeschiktheid worden beperkt tot beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid. In omringende landen blijkt het mogelijk de grens tussen 'risque social' en 'risque professionel' min of meer te handhaven. Anderzijds kan de verzekerde arbeidsongeschiktheid worden beperkt tot medisch objectief diagnosticeerbare aandoeningen. In beide gevallen blijven vage psychische klachten buiten de verzekering. De bijstand is daarvoor het laatste vangnet. In het laatste geval blijven echter diagnosen zoals schizofrenie en een dwarslaesie ten gevolge van sport wel binnen de verzekering.
Deze beide opties – van drastische inperking van het afgedekte risico - zullen ongetwijfeld (weer) prominent terugkeren in de discussie als de hierboven aangegeven wegen om de ZW/WAO terug te dringen, niet worden benut.

8.6 CONCLUSIE

De meeste ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt niet direct door het werk veroorzaakt. Ziekmakend werk, zoals dat eertijds wel heeft bestaan (bijv. in de mijnen of andere fysieke labeur), bestaat in Nederland nauwelijks nog.
Ook het aandeel van werkenden die regelmatig kracht moeten gebruiken in hun werk of die regelmatig bloot staan aan lawaai of trillingen, neemt geleidelijk af (Ministerie van SZW 1999b). Arbeidsomstandigheden en arbeidstoezicht zijn in de afgelopen eeuw enorm verbeterd. Wel bestaat er natuurlijk nog genoeg fysiek belastende arbeid – van de stratenmaker tot de ziekenverzorgster –, waarbij (te) zware fysieke belasting kan leiden tot arbeidsuitval. Maar ook hier geldt dat de arbeidsomstandigheden in de loop der tijd verbeterd zijn en dat het toezicht daarop en de regulering (tilnormen, enz.) ermeer en meer op zijn gericht uitval te voorkomen. Verder is Nederland in hoge mate getransformeerd tot een dienstenekonomie; van alle werk wordt thans (cijfers 1998) nog slechts 23 procent aangemerkt als fysiek belastend (CBS-enquête 16/11/99). Deze drie factoren – dat wil zeggen (1) de autonome trend tot verdwijnen van fysieke labeur, (2) regels en toezicht (beleid), (3) transformatie naar diensteneconomie – zouden *ceteris paribus* moeten leiden tot minder ziekte en uitval.

Wanneer we niettemin een blik werpen op de langjarige cijfers, zien we dat ziekteverzuim en arbeidsuitval een onverminderd groot probleem vormen. Er zijn blijkbaar ook andere factoren van belang die tegen dit partiële effect ingaan. Wanneer we 'achter de cijfers' kijken, moeten we in de eerste plaats constateren dat de verhouding tussen werk en gezondheidsklachten wezenlijk van karakter is

veranderd. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de grote categorie 'psychosociale factoren' bij arbeidsuitval en in de erkenning van nieuwe ziektebeelden – zoals bijvoorbeeld RSI of ME – met vaak een diffuus en lastig te determineren klachtenpatroon. Anders dan in het verleden is ziekte in minder gevallen een duidelijk geobjectiveerde toestand (hand kwijt geraakt in de machine, rug 'versleten', enz.) en heeft ziekte meer aspecten van een sociaal of institutioneel construct. Als bijvoorbeeld de 'muisarm' als nieuw klachtencomplex in de belangstelling komt te staan, kan dit gaan functioneren als paraplu voor een scala aan klachten en ongemakken die weliswaar samen kunnen hangen met de veranderingen in het werk, maar die veelal ook op zichzelf niet nieuw zijn.

Het voortschrijden van de medische diagnostiek zal *ceteris paribus* dan ook niet automatisch leiden tot een verbeterde gezondheidstoestand, maar kan ook leiden tot meer ziekte. In een eerder rapport (WRR 1994) is de raad al eens uitvoerig ingegaan op hoe de sterke groei van de WAO indertijd verklaard kon worden uit institutionele factoren: het gebruik van de WAO als afvloeiingsmechanisme door het sanerende bedrijfsleven (en tegenwoordig ook de semi-overheid en de zorgsector), met instemming van alle betrokkenen (werkgevers, werknemers en overheid).

De recente empirie laat zien dat de werkdruk in het arbeidsproces toeneemt. Thans (1998; CBS-enquête 16/11/99) geeft een derde van de werkzame beroepsbevolking aan regelmatig in een hoog werktempo te werken. Vooral in de zorgsector ligt de werkdruk hoog en is hij bovendien snel toegenomen. In het verlengde van deze toename van de werkdruk staat dat overspannenheid en 'burn-out' steeds belangrijker worden als beroepsgebonden ziekten. De verbanden zijn overigens gecompliceerd: steeds meer werk wordt gedaan en zal gedaan worden door hogeropgeleiden; gemiddeld geven hogeropgeleiden aan meer werkdruk te ervaren dan lageropgeleiden, maar ze melden zich minder vaak ziek. Dit laatste kan verklaard worden uit het gegeven dat mensen met een hogere functie in het algemeen meer tevreden zijn met hun takenpakket. Ze doen minder vaak eentonig werk, hebben meer gelegenheid zich te ontplooien en hun baan sluit als regel beter aan bij hun opleiding en ervaring. Ook hebben werkenden met een hogere functie meer mogelijkheden hun werk zelf in te delen. Ze kunnen vaker zelf bepalen hoe, in welke volgorde en in welk tempo ze hun werk uitvoeren ('regelmogelijkheden').

In het al eerder aangehaalde onderzoek van Koningsveld e.a. (1997) is in een grove benadering (best guesses) geprobeerd vast te stellen in welke mate een verminderde gezondheid werkgebonden is. Dat is gebeurd voor 17 diagnosecategorieën (zie tabel 8.15). Eén van de dingen die opviel, is dat het percentage ziekteverzuim en WAO voor de categorie 'psychische ziekten' tot de hoogste behoort.
Deze categorie wordt in dit onderzoek geschat op 40 respectievelijk 44 procent.

Concluderend laat de analyse in dit hoofdstuk zien dat de aard, mate en intensiteit van de participatie zich zodanig ontwikkelen dat zich zonder verder beleidsingrijpen een groeiend 'gezondheidsknelpunt' kan voordoen. De conditionele

formulering in de vorige zin geeft aan dat een dergelijk dreigend knelpunt niet onontkoombaar is. In de komende decade(n) is sprake van een aantal trends met een ongunstig gezondheidseffect, zoals de veroudering van de beroepsbevolking en de groeiende participatiegraad van 55-plussers, vrouwen en laaggeschoolden. Deze trends hebben deels een autonoom karakter maar de doorgroei van de arbeidsparticipatie zal de problematiek wel verscherpen.

Er zijn echter nog interventiemogelijkheden. Wanneer deze worden gebruikt en resultaat hebben, hoeven gezondheidsproblemen geen onafwendbare belemmering te gaan vormen om in de komende decade(n) in theorie een participatiegroei volgens het doorgroeiscenario mogelijk te maken. In de eerste plaats vergt dit een grote beleidsinspanning ten aanzien van de preventie van ziekte en arbeidsuitval. Hiernaast leert de ervaring in de praktijk echter dat ziekte en arbeidsongeschiktheid een belangrijke institutionele en historische component hebben; ze worden medebepaald door de vormgeving van regelingen en een gegroeide cultuur van uitvoering. Dit biedt een tweede mogelijkheid voor het beleid, waarbij verandering dient te worden gebracht in de grote mate van passiviteit ten aanzien van preventie en reïntegratie, die het Nederlandse systeem, bij voorbeeld in vergelijking met Duitsland, kenmerkt. Daarin veranderingen bewerkstelligen is echter – zo is al gebleken – een moeizaam en langzaam proces. In beginsel is het systeem echter door beleid beïnvloedbaar. Bovendien behoort het tot de verantwoordelijkheid van de overheid veranderingen aan te brengen in het systeem.
Daartoe zijn in dit hoofdstuk een aantal oplossingsrichtingen aangereikt.
Leidraad hierbij is dat de vormgeving van de regelingen moet passen bij de dynamiek die van de toekomstige beroepsbevolking wordt gevraagd en een betere en tijdige anticipatie op loopbaanveranderingen.

NOTEN

1 Voor dit doel is voor elk van de gezondheidsmaatstaven (die op individueel niveau 0/1-variabelen zijn) een logit-model geschat. Hierbij zijn de gegevens uit beide golven van het CERRA-panel gebruikt. Om met deze panelstructuur rekening te houden, is het model geschat als een *Generalized Linear Model* met correlaties tussen de waarnemingen die op dezelfde persoon betrekking hebben. De schattingen van dit model komen sterk overeen met de schattingen van een *random-effects-logit*model.

9 ARBEIDSPARTICIPATIE EN SCHOLING, SCHOOLBAARHEID EN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden voor en consequenties van een verder toenemende arbeidsparticipatie geanalyseerd in relatie tot de scholing, schoolbaarheid en arbeidsproductiviteit beroepsbevolking. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de kennisintensivering van de economie en arbeidsmarkt.

In een kennisintensieve samenleving wordt van een individuele werknemer voortdurend andere arbeidsvaardigheden gevraagd. Wie gedurende zijn loopbaan zijn arbeidsvaardigheden niet aan de eisen des tijds weet aan te passen, loopt het risico niet langer inzetbaar te zijn en buiten het arbeidsproces te worden gesloten. Wat voor het individu geldt, geldt ook voor de beroepsbevolking als geheel: voor een doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie is op de arbeidsmarkt een kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod nodig. Deze aansluiting is behalve met scholing ook met een aanpassing in het loon tot stand te brengen.
Op beide aanpassingsmechanismen wordt in het vervolg ingegaan.

De eerste vraag die aan de orde komt, betreft de mogelijkheden voor een doorgroei van de arbeidsparticipatie. In hoeverre vormt het scholingsniveau van de beroepsbevolking een knelpunt voor de doorgroei van de arbeidsparticipatie? Het gaat hier met name om de lage arbeidsparticipatie van lageropgeleiden en van oudere werknemers. Hangt deze samen met de schoolbaarheid of zijn er andere factoren in het spel?
De tweede vraag gaat over de consequenties van een doorgroei van de arbeidsparticipatie. Leidt doorgroei van de arbeidsparticipatie tot een schevere inkomensverdeling als gevolg van een grotere mate van loondifferentiatie?

Opbouw van dit hoofdstuk
In paragraaf 9.2 komen eerst de mechanismen aan de orde die er op korte of lange termijn toe bijdragen dat kwalitatieve discrepanties tussen vraag naar en aanbod van arbeid verdwijnen. Ook wordt in deze paragraaf de stand van zaken belicht rond de kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt en de gevolgen hiervan voor de inkomensverdeling. In paragraaf 9.3 wordt de vraag gesteld in welke mate vraag naar en aanbod van arbeid elkaar in de toekomst zullen ontmoeten.
Hier wordt ook verkend in hoeverre de verdeling van verdiensten in de toekomst schever zou kunnen worden. In paragraaf 9.4 wordt vanuit een micro-optiek voor verschillende groepen van de beroepsbevolking nagegaan in hoeverre tekortschietende arbeidsvaardigheden reden zijn voor de zwakke arbeidsmarktpositie van deze groepen. Paragraaf 9.5 behandelt de effectiviteit van scholing voor zowel werkzoekenden als voor werkenden. Ten slotte wordt in paragraaf 9.6 enkele conclusies gepresenteerd.

9.2 ARBEIDSMARKT: AANPASSINGSMECHANISMEN EN HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Bij een voortgaande stijging van de arbeidsmarktparticipatie zal een beroep worden gedaan op die segmenten van de potentiële beroepsbevolking waarvan het opleidingsniveau of de arbeidsproductiviteit onder het gemiddelde ligt. Als vraag naar en aanbod van arbeid met bepaalde kennis en vaardigheden uiteenlopen, kunnen er diverse aanpassingsmechanismen in werking treden, waardoor de onevenwichtigheid ten dele verdwijnt. Hieronder worden de aansluitingsmechanismen tussen vraag en aanbod eerst benaderd vanuit een macroperspectief (par. 9.2.1). Hierbij worden vier verschillende mechanismen onderscheiden, namelijk loonaanpassingen, substitutie, onderwijs en beleidsingrepen. Vervolgens wordt in paragraaf 9.2.2 ingegaan op het loopbaanperspectief op het niveau van de individuele werknemer. Paragraaf 9.2.3 beschrijft de huidige stand van zaken rond de aansluitingsproblemen naar opleidingsniveau en paragraaf 9.2.4 gaat tot slot in op de scheefheid van de arbeidsinkomstenverdeling.

9.2.1 AANSLUITINGSPROBLEMEN IN MACROPERSPECTIEF

Loonaanpassingen

Wanneer de arbeidsbeloning steeds gelijke tred houdt met de arbeidsproductiviteit, zal in theorie een optimale allocatie van arbeid via de markt tot stand komen. Een dergelijk aanpassingsmechanisme stuit wel op maatschappelijke grenzen aan de mogelijkheid om loonniveaus in neerwaartse richting bij te stellen. De aanpassing van loonverhoudingen aan de ontstane onevenwichtigheden tussen vraag naar en aanbod van arbeid is in de regel een kwestie van lange adem. De neerwaartse rigiditeit van de beloningsniveaus vormt ook de achtergrond bij de twijfels of het maatschappelijk wenselijk is om een stijging van de arbeidsmarktparticipatie na te streven tot voorbij het punt waar de arbeidsproductiviteit onder de factorbeloning voor arbeid dreigt te duiken. Nu gesubsidieerde arbeid zich een vaste plaats heeft verworven, is een dergelijke situatie realiteit geworden.
Een voortgaande stijging van de arbeidsmarktparticipatie gaat gepaard met een inkomensherverdeling via de subsidie van laagproductieve arbeid, voor zover de maatschappelijke weerstand tegen het alternatief van een schevere inkomensverdeling stand houdt.

Substitutie

Aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt kan substitutie plaatsvinden tussen arbeid en kapitaal en tussen de verschillende soorten arbeid die in het productieproces worden ingezet. Langs deze weg vindt ook verdere aanpassing via de productmarkt plaats. Dit is een traag proces. In samenhang met het aanbod resulteren de veranderingen in de vraag naar de verschillende soorten arbeid op lange termijn in evenwichtiger verhoudingen tussen de factorbeloningen.

Op de korte termijn zijn aansluitingsproblemen tussen vraag naar en aanbod van arbeid om een aantal redenen bijna onvermijdelijk. Om te kunnen substitueren

tussen de verschillende soorten arbeid en tussen kapitaal en arbeid moeten productieprocessen veranderd worden, zijn organisatorische veranderingen noodzakelijk of moet nieuwe bedrijvigheid worden opgezet. De vraagzijde van de arbeidsmarkt staat zelf onder druk van technologische vooruitgang en van organisatorische vernieuwing, waardoor de substitutiemogelijkheden vaak eenzijdig gericht zijn. Niet zelden zijn dergelijke ontwikkelingen ook een bron van onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt. Verder kunnen demografische bewegingen een belangrijke bron zijn van verstoring van het arbeidsaanbod. Te denken valt hierbij aan de prop die de babyboomgeneratie op de arbeidsmarkt vormt.

Onderwijs

Onderwijsinspanningen zullen zich er met name op richten die kennis en vaardigheden bij te brengen waaraan op de arbeidsmarkt een tekort bestaat. Het is om meerdere redenen niet eenvoudig om aanpassingen via de onderwijsmarkt te volbrengen. Voor sommige segmenten van de potentiële beroepsbevolking is het leervermogen bijvoorbeeld te gering om de productiviteitstijging te bereiken die in het licht van de maatschappelijke denkbeelden over een rechtvaardige inkomensverdeling vereist is. Verder vergen aanpassingen via de onderwijsmarkt tijd. Voor het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden moet in de regel een onderwijsprogramma doorlopen worden. Grote aanpassingen in de kwaliteit van het totale arbeidsaanbod worden met onderwijs dan ook zelden bereikt. Bovendien is in de regel slechts een relatief klein gedeelte van het arbeidsaanbod in het onderwijsproces verwikkeld; de rest vormt hierbij een buffer tegen snelle wijzigingen in de opleidingsstructuur van het arbeidsaanbod. In een aantal gevallen kan het verder zo zijn dat de onderwijsinfrastructuur voor het aanbieden van specifieke kennis en vaardigheden nog niet voldoende aanwezig is. Er gaat dan tijd overheen voordat het cursusaanbod is ontwikkeld.

Als het gaat om kennis waaraan op de arbeidsmarkt grote schaarste bestaat, hebben degenen die deze kennis wel bezitten, er ook belang bij om de kennisoverdracht te beperken of te temporiseren. De schaarste maakt het immers mogelijk het loonniveau op te drijven. Een andere reden waarom het onderwijsproces niet altijd in meer evenwicht op de arbeidsmarkt resulteert, is dat onderwijsvolgenden er geheel eigen en niet direct economische motieven op na houden onderwijs te volgen. Affiniteit met een vak is vaak een belangrijker beweegreden om onderwijs te volgen dan de kortetermijnperspectieven op de arbeidsmarkt.

Er zijn nog twee andere redenen waarom aanpassingen via de onderwijsmarkt soms niet tot stand komen. Deze redenen hebben te maken met de kosten van onderwijs en gelden voornamelijk voor de niet-collectief gefinancierde vormen van onderwijs. Mensen die hun kennis beter op de vraag in de arbeidsmarkt willen doen aansluiten, kunnen daarin gehinderd worden door budgetbeperkingen. Ook werkgevers kunnen ervoor terugschrikken om de kennis en vaardigheden van hun werknemers via opleiding bij te schaven. De non-exclusiviteit van kennis en het gevaar van het 'opleiden voor de concurrent' wanneer werknemers van baan wisselen, maken de investering in menselijk kapitaal tot een risicovolle

onderneming. Dit wil zeggen dat ondernemers de positieve externe effecten van met name algemene opleiding niet kunnen internaliseren. Bedrijfsopleidingen richten zich dan ook bij voorkeur op de overdracht van bedrijfsspecifieke kennis.

Beleidsingrepen

Op de lange termijn zullen bovengenoemde aanpassingsmechanismen de kwalitatieve onevenwichtigheden in de aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeid doen verdwijnen. Op de korte termijn lopen vraag en aanbod echter bijna onvermijdelijk uit elkaar. Overheidsingrepen op zowel de arbeidsmarkt als de onderwijsmarkt kunnen tot doel hebben deze kortetermijnonevenwichtigheden te verminderen. Zolang de aanpassingsmechanismen maar werkzaam zijn en een langetermijnevenwicht in zicht is, mag er niet van uitgegaan worden dat het scholingsniveau van het arbeidsaanbod een voortgaande stijging van de arbeidsmarktparticipatie in de weg staat.

Bovendien moet in de praktijk rond het arbeidsmarktparticipatiebeleid een maatschappelijke afweging gemaakt worden als de productiviteitsontwikkeling bij een stijgende arbeidsmarktparticipatie stagneert. Een stijging van de arbeidsmarktparticipatie kent niet alleen voordelen in termen van 'maatschappelijke aansluiting' en andere 'immateriële arbeidsbeloningen'. Op het domein van de overheidsfinanciën liggen de baten, ondanks de marginale afname van de arbeidsproductiviteit, ook in de versterking van de draagvlakfunctie voor de publieke uitgaven.
Dit draagvlakargument is één van de drie hoofdredenen waarom de raad een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk acht. Aan de andere kant liggen in ditzelfde domein de kosten van de stijging van de arbeidsmarktparticipatie primair in de uitgaven voor het activerend arbeidsmarktbeleid. Hierbij gaat het onder meer om de kosten van scholing en van gesubsidieerde arbeid.
Andere maatschappelijke kosten buiten het directe domein van de overheidsfinanciën zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest. Hieraan kunnen de voor- en nadelen van een schevere inkomensverdeling in verband met een toegenomen arbeidsmarktparticipatie nog worden toegevoegd.

9.2.2 AANSLUITINGSPROBLEMEN IN LOOPBAANPERSPECTIEF

Er bestaat een grote variëteit aan mogelijke loopbanen (Glebbeek 1993).[1] Het aantal banen en functies dat een individu gedurende zijn/haar loopbaan heeft, kan sterk variëren naar inhoud en naar duur. Opeenvolgende banen kunnen in eenzelfde beroep vervuld worden bij verschillende bedrijven in dezelfde bedrijfstak, maar ook kan bij een baanwisseling worden overgestapt naar een andere bedrijfstak, een ander beroep of beide. Verder kan door een overgang naar een volgende baan een hoger functieniveau of een hogere beroepsstatus bereikt worden, of juist een lagere. Over de gehele loopbaan zijn er in dit opzicht stijgende lijnen, dalende lijnen of op- en neergaande lijnen te onderscheiden. Ook verschilt de totale duur van de arbeidzame perioden die iemand in zijn loopbaan heeft. Een loopbaan kan bijvoorbeeld worden onderbroken, waarbij de loopbaan in een minder bij kennis en ervaring aansluitende richting wordt vervolgd,

en ook kunnen periodes van inactiviteit tijdens de loopbaan voorkomen, in de vorm van werkloosheid, maar evenzeer ten behoeve van studie of zorg.

Vanuit het loopbaanperspectief kunnen we ons afvragen wat de rol van kennis en arbeidsvaardigheden is voor arbeidsparticipatie en productiviteit. Veranderingen in de benodigde kennis en arbeidsvaardigheden doen zich voor bij functie- en baanwisselingen, maar ook doordat de inhoud van een functie geleidelijk verandert (zie hfdst. 3). Hoe groot die veranderingen zijn, varieert sterk. Ook de productiviteit verandert gedurende een loopbaan. Door werkervaring en aanvullend bedrijfsspecifiek onderwijs neemt de productiviteit eerst gaandeweg toe om op latere leeftijd geleidelijk weer af te nemen. Aan het einde van de loopbaan kan die afname versneld optreden. Het moment waarop de productiviteit haar top bereikt, is ondermeer afhankelijk van het soort werkzaamheden dat verricht wordt. Bij fysieke werkzaamheden kan dit moment eerder liggen; bij mentale werkzaamheden later. Uiteraard spelen hier naast baankarakteristieken ook persoonlijke kenmerken een rol.

Binnen dit gangbare beeld van de productiviteitsontwikkeling bestaat veel variëteit in de bereikte productiviteit. Belangrijke determinanten hierbij zijn het initiële onderwijsniveau, het geslacht en omgevingsfactoren. Zo scoren vrouwen veelal nog minder hoog op de maatschappelijke ladder dan mannen, voornamelijk vanwege sociaal-culturele redenen. De conjunctuur kan verder mee- of tegenzitten en men kan werkzaam zijn in groei- of krimpsectoren. Ook de mate waarin het werk belastend is en op den duur valt vol te houden, is van invloed op de loopbaan.

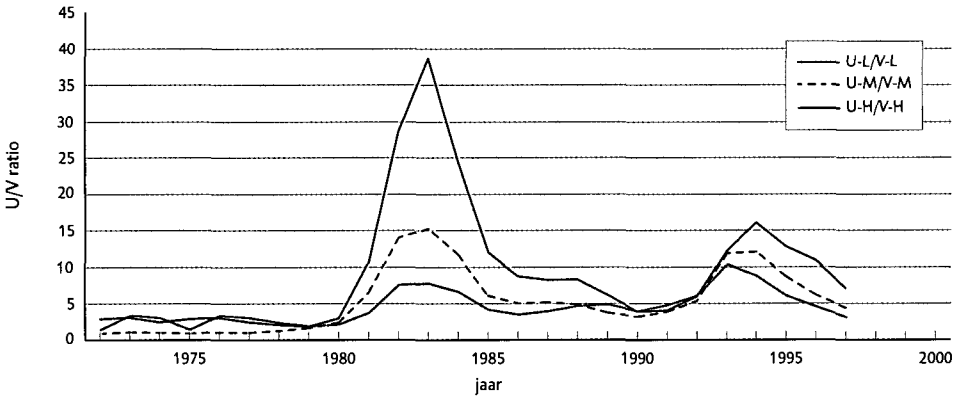
Er zijn echter reguliere afwijkingen van dit gangbare beeld. De productiviteit kan een andere loop nemen, bijvoorbeeld bij een wisseling van beroep of bij een loopbaanonderbreking. Ook hoeft omscholing naar een ander beroep niet tot een productiviteitsniveau te leiden dat in het eerdere beroep bereikt zou kunnen worden. Gedurende een loopbaanonderbreking kunnen bovendien arbeidsvaardigheden verloren gaan, waardoor herintrede op een lager niveau plaats vindt. Verandering van baan onder de druk van baanvernietiging, eventueel na een periode van werkloosheid, is een veel voorkomende reden voor een dergelijk verlies van arbeidsvaardigheden. Bij vrijwillige baanwisseling blijft een dergelijk verlies over het algemeen achterwege.

9.2.3. KWALITATIEVE DISCREPANTIES OP DE ARBEIDSMARKT NAAR OPLEIDINGSNIVEAU

Aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt doen zich zowel voor naar opleidingsrichting als naar opleidingsniveau. In deze paragraaf komen deze laatste aansluitingsproblemen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aan de orde. Hierbij kiezen we een benadering die aansluit bij de evenwichtszoektheorie en die rekening houdt met de zoekkosten van een baankoppeling. Een 'perfect structural balance' met een geringe werkloosheid wordt als referentie genomen. De ratio's van werklozen en vacatures zijn dan voor alle opleidingsniveaus gelijk.

Figuur 9.1 laat zien dat er op de arbeidsmarkt vacatures en werkzoekenden altijd naast elkaar bestaan. Dit staat bekend als frictiewerkloosheid. Blijkbaar kost het tijd en moeite voordat er een baankoppeling kan plaatsvinden. Voor de drie onderscheiden opleidingsniveaus, dat wil zeggen lager (BO/VBO/MAVO), middelbaar (MBO/HAVO/VWO) en hoger (HBO, WO) onderwijs, geldt dat de verhouding tussen werklozen en vacatures ongunstiger is naarmate het opleidingsniveau lager is. In deze ratio komt de zwakke arbeidsmarktpositie van lageropgeleiden naar voren. De verschillen in arbeidsmarktpositie tussen de opleidingsniveaus zijn het grootst in perioden van een zwakke conjunctuur.
Van een 'perfect structural balance' is met name tijdens deze perioden geen sprake.

Figuur 9.11 Werklozen-vacatureratio's naar opleidingsniveau



Bron: CBS, Arbeidsrekeningen.

Een alternatieve benadering vanuit het loopbaanperspectief sluit aan bij de leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt. Er bestaat dan een kwalitatieve discrepantie op de arbeidsmarkt als er een aanbodoverschot bestaat aan oudere werkzoekenden, terwijl er een vraagoverschot bestaat naar jongere werknemers.
In paragraaf 9.4 zal aan de orde komen in hoeverre scholing, hetzij omscholing hetzij bijscholing, hiervoor een uitkomst kan bieden.

9.2.4 DE ONTWIKKELING VAN DE ARBEIDSINKOMSTENVERDELING

Het risico is aanwezig dat een hogere arbeidsparticipatie slechts gerealiseerd kan worden ten koste van een grotere differentiatie van arbeidsinkomens en dus van een grotere inkomensongelijkheid. Uitspraken over de inkomensverdeling zijn erg gevoelig voor de gehanteerde basis van inkomenstrekkers. In een eerder rapport (WRR 1996) heeft de raad het begrip inclusieve inkomensverdeling geïntroduceerd om het effect van de vergrote instroom in de arbeidsmarkt op scheefheid op waarde te kunnen schatten. In zo'n inclusieve inkomensverdeling worden de inkomens van iedere potentiële inkomensverdiener opgenomen, dus ook die van nulverdieners. In deze paragraaf wordt nagegaan of de toegenomen participatie binnen de groep arbeidsinkomens heeft geleid tot een schevere verdeling van de arbeidsinkomens (exclusieve verdeling) dan wel van de inkomens uit arbeid of

uitkering (inclusieve verdeling). Omdat het hier gaat om personen die arbeid kunnen verrichten, zijn alleen personen in de leeftijd van 18 tot en met 64 jaar in beschouwing genomen. Opgemerkt zij dat de bovengenoemde nulinkomens hier buiten beschouwing blijven.

Het gebruikelijke beeld dat van de inkomensongelijkheid geschetst wordt, is dat zij tot begin jaren tachtig is afgenomen en sindsdien weer toeneemt. Tabel 9.1 laat dit zien voor de inkomensverdeling van inkomenstrekkers, dat wil zeggen een echtpaar dan wel een niet-gehuwde persoon, vanaf 1959. In 1993 is de inkomensverdeling qua scheefheid weer terug op het niveau van begin jaren zeventig.

Tabel 9.1 Ontwikkeling van de inkomensverdeling op basis van het besteedbaar inkomen van inkomenstrekkers (percentuele inkomensaandelen)

	1959	1970	1981	1993	1998
1e deciel	1,5	2,8	2,9	1,9	1,5
2e deciel	3,5	4,7	5,3	4,7	4,7
3e deciel	5,1	5,8	6,6	5,9	5,9
4e deciel	6,8	6,8	7,6	7,0	6,9
5e deciel	8,1	7,9	8,6	8,1	8,0
6e deciel	9,3	9,2	9,7	9,4	9,4
7e deciel	10,5	10,6	10,8	1,0	11,0
8e deciel	12,2	12,1	12,3	13,0	13,1
9e deciel	15,1	14,8	14,6	15,8	16,1
10e deciel	27,9	25,4	21,7	23,3	23,6

Bron: CBS.

Naast de differentiatie van arbeidsinkomens is er nog een groot aantal andere factoren dat de inkomensverdeling beïnvloedt. Het aantal personen met een inkomen is in de afgelopen twintig jaar snel toegenomen. Voor een deel is dit louter het gevolg van administratieve veranderingen, namelijk de individualisering van de uitkeringen, maar er is meer aan de hand. Met name zijn vrouwen in toenemende mate op de arbeidsmarkt gaan participeren. De arbeidsparticipatie van mannen daarentegen is geruime tijd licht gedaald, waarbij een arbeidsinkomen veelal heeft plaatsgemaakt voor een uitkeringsinkomen.
Al met al is het aandeel in de bevolking van personen met een inkomen sterk gestegen. Het feit dat de basis van de inkomensverdeling zo is uitgebreid, leidt op zichzelf tot een grotere scheefheid van de inkomensverdeling.
Veel van de nieuwe inkomens bevinden zich immers in de lagere regionen van die inkomensverdeling. Het gaat hierbij veelal om inkomens van vrouwen die in deeltijd werken, om geïndividualiseerde uitkeringen of om jongeren die tot de arbeidsmarkt toestromen en nog een relatief laag inkomen hebben.
Daarnaast wordt de differentiatie van arbeidsinkomens ook beïnvloed door het uit de pas lopen van de inkomensontwikkelingen in de collectieve en de marktsector.

Bovengenoemde factoren verstoren het zicht op de mate waarin de arbeidsmarktposities van verschillende opleidingsniveaus uiteenlopen. Deze invloed wordt wel zichtbaar als gekeken wordt naar de individuele arbeidsinkomens. Dit kan op twee manieren (zie tabel 9.2). Enerzijds kan men zich beperken tot de daadwerkelijk werkenden. Anderzijds kan men ook de uitkeringsgerechtigden in de basis betrekken. Zij hebben weliswaar geen arbeidsinkomen, maar sommigen van hen zouden dit op den duur wel weer kunnen verwerven.

Tabel 9.2 Verdeling van besteedbare arbeidsinkomens inclusief en exclusief uitkeringsgerechtigden; percentuele inkomensaandelen van personen 18-64 jaar

	Inclusief uitkeringstrekkers				Exclusief uitkeringstrekkers			
	1977	1985	1994	1997	1977	1985	1994	1997
1e deciel	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
2e deciel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
3e deciel	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,7	1,4
4e deciel	0,2	0,0	0,8	1,9	1,1	1,0	3,1	4,2
5e deciel	3,6	1,9	4,2	5,6	5,5	4,5	6,6	7,3
6e deciel	9,4	7,2	9,0	9,6	10,2	9,4	10,1	10,2
7e deciel	13,5	13,3	13,3	13,2	13,3	13,4	13,1	12,8
8e deciel	16,5	17,5	16,9	16,3	15,8	16,3	15,7	15,2
9e deciel	20,4	21,9	21,0	20,2	19,5	20,3	19,3	18,6
10e deciel	36,7	38,6	35,1	33,5	34,9	35,4	31,9	30,6

Bron: CBS

Uit de tabel blijkt de scheefheid in beide gevallen van 1977 tot 1985 te zijn toegenomen om vervolgens (1985-1997) weer af te nemen. Het is onmiskenbaar dat de snelle stijging van de werkgelegenheid sinds 1985 eraan heeft bijgedragen dat de verdeling van arbeidsinkomens gelijkmatiger is geworden. Dit is een duidelijk andere ontwikkeling dan uit tabel 9.1 naar voren kwam. Een inkomen uit arbeid is voor een sterk toegenomen groep toegankelijk geworden. Een stijgende participatiegraad leidt dus niet alleen tot een gelijkmatiger inkomensverdeling inclusief nulinkomens, maar leidt bovendien niet zonder meer tot een schevere verdeling van arbeidsinkomens.

Een mogelijke verklaring voor de denivellering van de inkomensverdeling in de periode van 1977 tot 1985, is dat de recessie van begin jaren tachtig met name de lageropgeleiden heeft getroffen. Dit zijn in de regel degenen met de laagste inkomens. In deze groep zijn relatief veel mensen werkloos geworden of afgevloeid in een regeling van de sociale zekerheid.

9.3 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

Voor de groei van de arbeidsparticipatie is het van belang dat vraag naar en aanbod van arbeid kwalitatief op elkaar aansluiten. Het initieel onderwijs levert mensen af met verschillende onderwijsniveaus en de arbeidsmarkt vraagt mensen met ver-

schillende onderwijsniveaus, zij het in de regel in een andere verhouding. Het is dan de vraag langs welke weg vraag en aanbod in evenwicht kunnen komen (par. 9.3.1). Paragraaf 9.3.2 bestudeert wat de invloed is van een stijgende arbeidsparticipatie van laagopgeleiden op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

9.3.1 ONTWIKKELINGEN IN DE ALLOCATIEVE EFFICIËNTIE

Een verkenning van de toekomstige allocatieve efficiëntie van de arbeidsmarkt komt neer op een verkenning van de werking van de aanpassingsmechanismen zoals deze in paragraaf 9.2.1 aan de orde zijn gesteld, met name loonflexibiliteit en scholing van de beroepsbevolking. Of vraag naar en aanbod van arbeid kwalitatief uiteenlopen, wordt hier afgemeten aan de aansluiting van vraag en aanbod naar onderwijsniveau, vanuit een macroperspectief. Hiertoe wordt eerst gekeken naar de veronderstelde dan wel gewenste ontwikkeling in de samenstelling van het arbeidsaanbod naar opleidingsniveau. Vervolgens wordt gekeken welke aanpassingen nodig zijn in de samenstelling van de arbeidsvraag om deze globaal bij het aanbod te laten aansluiten. Verondersteld is dat deze aansluiting tot stand komt op basis van de in paragraaf 9.2.1 genoemde mechanismen. En ten slotte wordt gekeken naar de discrepantie tussen vraag en aanbod bij een trendmatige extrapolatie om na te gaan in welke mate een beroep wordt gedaan op de genoemde aanpassingsmechanismen.

Bij de hier gehanteerde toespitsing naar opleidingsniveau is het zoekproces dat zich tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt afspeelt, vereenvoudigd. Hiervoor bestaat een aantal redenen. Ten eerste is de relatie van onderwijsniveau tot (marginale) productiviteit dubbelzinnig. Allocatieve efficiëntie, in termen van het ruimen van de arbeidsmarkt doordat vraag naar en aanbod van arbeid van een bepaalde kwaliteit gelijk zijn, kan in principe worden afgemeten aan de mate waarin arbeidsloon en productiviteit gelijk zijn. De marginale arbeidsproductiviteit bij een bepaald onderwijsniveau ligt in werkelijkheid echter niet vast. Ten tweede is het behaalde onderwijsniveau wel een belangrijke factor die het aanbod van arbeidsvaardigheden bepaalt, maar het is zeker niet de enige. In het algemeen wordt onder arbeidsvaardigheden verstaan het onderling samenhangende complex van cognitieve vaardigheden, handelingsvaardigheden en sociale en communicatieve vaardigheden dat iemands arbeidsvermogen of prestatiepotentieel bepaalt (Spenner 1990). Ook om deze reden is de allocatieve efficiëntie niet af te meten aan de gelijkheid van vraag en aanbod naar onderwijsniveau. En ten slotte kost het tijd voordat de 'juiste' werknemer die een baan zoekt, en de 'juiste' werkgever die een vacature wil vervullen, elkaar gevonden hebben. De baankoppeling die dan tot stand komt, vertegenwoordigt een zekere waarde. Zo'n waarde komt niet vanzelf tot stand en het is daarom onvermijdelijk dat vacatures en werkloosheid naast elkaar bestaan.

Ontwikkeling in samenstelling arbeidsaanbod naar opleidingsniveau

In een verkenning van het arbeidsaanbod hebben CBS en CPB (1997) enkele factoren onderscheiden die van invloed zijn op de samenstelling van de toekomstige

en de potentiële beroepsbevolking. Op basis van deze verkenning is in hoofdstuk 5 het doorgroeiscenario opgesteld. Voor de toekomstige samenstelling van de potentiële beroepsbevolking worden in de CBS/CPB-verkenning de demografie en de economische ontwikkeling als contextuele variabelen gebruikt. De onzekerheid in de demografische factor betreft met name de immigratie van laaggeschoolden.
De gevolgen van mogelijke uiteenlopende economische ontwikkelingen doen zich vooral voelen via de onderwijsparticipatie. Daarnaast is het onderwijsbeleid in aanmerking genomen als beleidsvariabele. In het onderwijsbeleid is met name de effectiviteit van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van belang.

In de verkenning van CBS/CPB is een aantal alternatieve scenario's doorgerekend. De verschillen tussen de scenario's zijn beperkt. Dit komt doordat de reeds opgeleide bevolking werkt als een buffer in de opleidingssamenstelling van de potentiële beroepsbevolking. Dat betekent dat ongeacht het gevoerde beleid en ongeacht de contextuele ontwikkelingen, de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking niet zeer zal wijzigen. De potentiële beroepsbevolking is daarom een stabiele factor voor de ontwikkeling van de beroepsbevolking. Wel neemt de onzekerheid over de samenstelling ervan in de toekomst verder toe. Tabel 9.3 geeft de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking in het doorgroeiscenario.

Tabel 9.3 Opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking (x 1000 personen)

	1995	2010	2020
Lager	4054	3580	3246
Middelbaar	3583	4078	4033
Hoger	1791	2287	2557
Totaal	9428	9946	9836

Bron: Op basis van CBS/CPB.

Naast de potentiële beroepsbevolking kan gekeken worden naar de *samenstelling* van de beroepsbevolking. Deze samenstelling wordt volgens het CBS/CPB beïnvloed door de veroudering van de bevolking, de afzwakking van de stijging van het gemiddeld opleidingsniveau, het toenemend aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking en de voortgezette stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Tabel 9.4 geeft de resulterende participatieniveaus naar opleiding in het doorgroeiscenario.[2]

Tabel 9.4 Participatieaanbod naar opleidingsniveau (%)

	1995	2010	2020
Lager	55	63	68
Middelbaar	75	79	86
Hoger	82	89	87

Bron: Op basis van CBS/CPB.

Samenstelling van de arbeidsvraag naar opleidingsniveau

Het doorgroeiscenario is gebaseerd op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Dit aanbod kan worden geconfronteerd met de arbeidsvraag. De omvang daarvan is vooral afhankelijk van de economische groei. Hieronder wordt ervan uitgegaan dat de economische groei zodanig is dat arbeidsvraag en arbeidsaanbod op elkaar aansluiten. Vervolgens wordt nagegaan welke veronderstellingen gemaakt moeten worden om te bereiken dat deze aansluiting ook naar opleidingsniveau wordt bereikt.

Uitgaande van een economisch groeitempo voor de komende 20 jaar van 3 procent en rekening houdend met een productiviteitsontwikkeling, kan een mogelijke groei van de arbeidsvraag worden afgeleid. De samenstelling van de vraag naar opleidingsniveau is hier gebaseerd op de input-outputverhouding, dat wil zeggen de verhouding tussen de hoeveelheid arbeid naar opleidingsniveau en het bruto binnenlands product. Verondersteld wordt dat de input-outputverhouding zal dalen: voor laagopgeleide arbeid met 4 procent per jaar, voor middelbaaropgeleide arbeid met 0,5 procent per jaar, oplopend tot 4 procent, en voor hoogopgeleide arbeid met 0,5 procent per jaar. Impliciet zitten hierin de gevolgen van technologische vooruitgang, van kapitaalintensivering, van arbeidssubstitutie en van wijzigende loonverhoudingen.
Met de daling van de input-outputverhouding voor laagopgeleide arbeid worden substitutietendensen en de gevolgen van arbeids-besparende technologie, zoals deze de afgelopen 20 jaar aan de orde zijn geweest, doorvertaald naar de toekomst (Draper en Manders 1997).

De daling van de input-outputverhouding voor laagopgeleide arbeid bedroeg de afgelopen 20 jaar 5¼ procent per jaar. Dergelijke verschuivingen in de vraag zullen zich in de toekomst ook meer en meer voor middelbaaropgeleide arbeid gaan voordoen. Rekening houdend met een trendmatige ontwikkeling van de p/a-ratio's, kan de arbeidsvraag naar opleidingsniveau verder worden omgerekend naar een arbeidsvraag in personen. Tabel 9.5 geeft een projectie van de arbeidsvraag (exclusief vacatures) in verhouding tot de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Deze projectie is toegeschreven naar een projectie van de samenstelling van het arbeidsaanbod, zoals deze op basis van cijfers uit de CBS Enquête Beroepsbevolking is gemaakt. Deze is in essentie vergelijkbaar met de projectie in tabel 9.4.

Tabel 9.5 Participatiemogelijkheid naar opleidingsniveau (%)

	1990	2000	2010	2020
Lager	40	45	52	61
Middelbaar	65	76	93	94
Hoger	80	80	83	95

Bron: Op basis van CBS Enquête Beroepsbevolking en Arbeidsrekeningen.

Aansluiting van vraag en aanbod

De kwalitatieve aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeid komt in tabel 9.4 en tabel 9.5 niet zonder slag of stoot tot stand. Er zijn hierbij verschillende aanpassingsmechanismen werkzaam. Tot op zekere hoogte zal ook het beleid hierin een rol spelen. De aanpassingsmechanismen die voor arbeid met verschillende opleidingsniveaus werkzaam zijn, worden achtereenvolgens besproken.

In tabel 9.5 is een ontwikkeling geschetst waarbij laagopgeleide arbeid minder dan voorheen gesubstitueerd wordt door met name middelbaaropgeleide arbeid. Een reden hiervoor is dat er een grotere loondifferentiatie tussen beide categorieën van arbeid zou kunnen optreden. Een andere reden zou kunnen zijn dat de arbeidsbesparende uitwerking van de technologische vooruitgang op de vraag naar laagopgeleide arbeid afneemt. Laagopgeleide arbeid zou dan voornamelijk emplooi vinden in die beroepen die minder ontvankelijk zijn voor arbeidsbesparende technologie. De participatiemogelijkheden blijven echter relatief laag. Scholing van deze groep tot op middelbaar niveau kan bijdragen aan het opheffen van de in beginsel zwakke arbeidsmarktpositie, onder meer door 'learning by doing'.

Hoewel de input-outputverhouding voor middelbaaropgeleide arbeid beduidend meer zal dalen dan over de afgelopen 20 jaar het geval was, nemen de participatiemogelijkheden voor middelbaaropgeleide arbeid toe. Zonder een sterke daling van de input-ouputverhouding voor middelbaaropgeleide arbeid zouden in de periode na 2010 bij een ongewijzigde economische groei onrealistisch hoge participatiegraden mogelijk zijn. In een dergelijke situatie ligt het voor de hand dat de loonverhouding wordt aangepast, hetgeen resulteert in een stijgende vraag naar laag- en hoogopgeleide arbeid.
Bij een veel geringere daling van de input-outputverhouding doet eenzelfde stijging zich ook voor in de participatiemogelijkheden voor hogeropgeleide arbeid na 2010.

Een verklaring voor de stijgende participatiecijfers van middelbaar- en hogeropgeleiden is dat na 2010 de eerste cohorten van babyboomers de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar bereiken en van de arbeidsmarkt (kunnen) verdwijnen. De hoge participatiecijfers van de middelbaaropgeleiden kunnen ook ontstaan, doordat bij een voortgaande onderwijsparticipatie het aandeel in de potentiële beroepsbevolking over zijn top heen raakt. Dit laatste is uiteraard minder zeker.

De interactie tussen vraag en aanbod leidt niet zonder meer tot evenwicht. Zelfs een door de aanpassingsmechanismen bijgestuurde vraagontwikkeling hoeft niet te leiden tot gelijke ratio's van werkzoekenden en vacatures naar opleidingsniveau.
Met name voor lageropgeleiden zou de verhouding tussen het aantal werkzoekenden en het aantal vacatures voor deze groep onverminderd hoog kunnen blijven.

De discrepantie bij een onafhankelijke trendmatige ontwikkeling van vraag en aanbod

Wat zou er gebeuren in de verhouding tussen vraag en aanbod als de vraagontwikkeling trendmatig zou verlopen en er geen aanpassingsmechanismen werkzaam

zouden zijn? Tabel 9.6 laat zien dat indien de samenstelling van het arbeidsaanbod naar opleidingsniveau zich zou ontwikkelen zoals hierboven beschreven, er in dat geval een opleidingsgat zou ontstaan.

Tabel 9.6 Aanbodoverschot als percentage van de potentiële beroepsbevolking

	1990	2000	2010	2020
Lager	5,3	6,8	12,1	18,4
Middelbaar	3,0	-3,1	-36,2	-97,4
Hoger	1,4	2,4	-20,4	-69,8

Bron: Op basis van CBS Enquête Beroepsbevolking en Arbeidsrekeningen.

Zonder interactie tussen vraag en aanbod zal een vraagtekort naar middelbaar- en hogeropgeleiden ontstaan, en een aanbodoverschot van lageropgeleiden. Uiteraard gaat het hierbij om een gedachte-experiment zonder verdere realiteitswaarde. Ook al zou het beleid het sluiten van de markt niet willen faciliteren, dan nog zijn de evenwichtszoekende krachten op de arbeidsmarkt groot genoeg om een dergelijk gat niet te laten ontstaan. Het gedachte-experiment geeft evenwel een indruk van de mate waarin een beroep wordt gedaan op de genoemde aanpassingsmechanismen.

9.3.2 VERANDERINGEN IN DE ARBEIDSPRODUCTIVITEITSGROEI

In het huidige beleid ligt veel nadruk op een breed ingezette arbeidsmarktparticipatie. Daarbij zijn ook veel laagopgeleiden met een relatief lage arbeidsproductiviteit ingeschakeld. Het ligt voor de hand dat de gemiddelde productiviteitsontwikkeling hierdoor wat wordt afgeremd. Ook voor de toekomst mag een dergelijk effect verwacht worden. Aangezien de participatiegraad van de laagopgeleiden relatief laag is, zal een verdere verhoging van de participatiegraad van de gehele bevolking voor een groot deel moeten komen uit een toename van het aantal laagopgeleiden op de arbeidsmarkt.

De productiviteitsontwikkeling is in Nederland de afgelopen jaren gedaald. Deze afname heeft zich sinds de jaren zeventig in vrijwel alle OESO-lidstaten voorgedaan; Nederland vormt hierop dus geen uitzondering. In het midden van de jaren tachtig daalt in Nederland de stijging van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur echter verder, van ongeveer 2 procent – een niveau dat aan het einde van de jaren zeventig was bereikt – tot 1 à 1½ procent per jaar (CPB 1998a en 1998b). Een vergelijkbare daling van de arbeidsproductiviteitgroei is in de referentielanden in Noordwest-Europa en de EU niet waargenomen. Deze voortgaande daling kan niet worden toegeschreven aan veranderingen in de samenstelling van de werkgelegenheid naar opleiding, leeftijd en geslacht, aannemende dat loonverschillen een indicatie geven van productiviteitsverschillen. Wel zouden andere niet waargenomen persoonskenmerken een mogelijke verklaring kunnen geven, zoals vaardigheid in de Nederlandse taal en werkervaring of minder duidelijk waar te nemen factoren als inzetbaarheid, flexibiliteit en sociale vaardigheden.

De daling van de arbeidsproductiviteitsgroei is wél traceerbaar in verschuivingen in de loonverdeling. Het CPB heeft voor deze verschuivingen, die zijn opgevat als verschuivingen in de productiviteitsverdeling, afgeleid welk effect zij hebben op de productiviteitsgroei. Het blijkt dat dan de werkgelegenheidsgroei voor laagbetaalden (< 14 gulden per uur in constante prijzen van 1979) in de periode van 1985 tot 1994 meer dan twee keer zo hoog is geweest als gemiddeld. Dit heeft een negatief effect gehad op de groei van de arbeidsproductiviteit, oplopend van 0,2 procent in de periode 1985-1989 tot 0,3 procent per jaar in de periode 1989-1994. Vervolgens is met behulp van het toegepaste algemene evenwichtmodel MIMIC doorgerekend welk effect een bevriezing van het minimumloon zou hebben. Dit blijkt over de periode 1983-1995 een vergelijkbaar effect op de arbeidsproductiviteitsgroei op te leveren. De conclusie die hieruit volgt, is dat de toegenomen inzet van laagbetaalden inderdaad een deel van de terugval van de productiviteitsgroei (minder dan de helft) kan verklaren. Daarnaast spelen er nog andere factoren een rol.

Het feit dat de productiviteit per *werkende* minder stijgt dan die in het buitenland, mag geen beletsel zijn voor een toename van de arbeidsmarktparticipatie van lageropgeleiden, zolang de productiviteit *per hoofd* van de potentiële beroepsbevolking door deze participatiegroei nog maar stijgt. In het verleden is de productiviteitsstijging immers grotendeels bereikt door weliswaar minder productieve, maar zeker nog niet improductieve werknemers voortijdig aan de kant te zetten. De productiviteit per hoofd van de potentiële beroepsbevolking zal zich door de inschakeling van extra werknemers niet snel in neerwaartse richting ontwikkelen.

Belangrijker dan de productiviteitsontwikkeling is de verhouding tussen de kosten en de baten van het activerend arbeidsmarktbeleid. Hoewel de baten van dit beleid zeker niet alleen in termen van de over een reeks van jaren toegevoegde productie gerekend moeten worden, heeft deze verhouding wel degelijk een economische betekenis. Het is in beginsel denkbaar dat de kosten van het activerend arbeidsmarktbeleid hoger zijn dan de directe baten die ontleend worden aan productieve activiteiten van voormalige werkzoekenden. De daadwerkelijke kwantificering van deze kosten-batenverhouding is echter complex.
De uitgaven aan het activerend arbeidsmarktbeleid hebben intussen een hoogte bereikt van circa 10 miljard gulden. Het zou redelijk zijn als tegenover deze uitgaven een extra verdiencapaciteit van werknemers staat die ten minste een gelijke orde van grootte heeft. Als ervan mag worden uitgegaan dat een werknemer dankzij dit beleid gedurende ten minste vijf jaar gemiddeld 50.000 gulden kan verdienen, dan zouden er tegenover de jaarlijkse beleidsuitgaven 40.000 werknemers moeten staan die weer aan de slag kunnen.
Naarmate ze langer blijven werken of meer verdienen, is dit aantal natuurlijk lager. In dit verband is de opzet van een monitoringinstrument aangekondigd (Tweede Kamer 1998-1999). Bij de baten dienen uiteraard ook de vervallen uitkeringen gerekend te worden.

9.4 MOGELIJKE KNELPUNTEN

Tot nu toe zijn knelpunten in de aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeidsvaardigheden vanuit een macro-economische invalshoek benaderd. Hier staat vanuit een micro-invalshoek de samenhang centraal tussen de arbeidsvaardigheden en de arbeidsmarktperspectieven van de individuele werknemer. Daarbij wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan laagopgeleiden (par. 9.4.1), aan ouderen (par. 9.4.2) en aan het loopbaanperspectief (par. 9.4.3).

9.4.1 ARBEIDSVAARDIGHEDEN VAN LAAGOPGELEIDEN

Uit recente cijfers blijkt dat slechts zeventig procent van de beroepsbevolking tussen de 25 en 34 jaar minimaal een zogenaamde primaire startkwalificatie heeft gehaald (OSA 1999). Sinds de Wet Educatie en Beroepsonderwijs van 1996 is de inzet van het onderwijsbeleid dat iedere leerling die daartoe in staat is, minimaal deze startkwalificatie haalt. Dit vereist dat na het afsluiten van het VBO- of MAVO-onderwijs een vervolgtraject wordt afgelegd, ofwel in het secundair beroepsonderwijs ofwel in het HAVO-onderwijs.

Door de sterke nadruk die in onze samenleving is komen te liggen op cognitieve vaardigheden, is het VBO vaak een tweede keus geworden. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat veel jongeren op de MAVO terecht kwamen om vervolgens zonder startkwalificatie het onderwijs te verlaten. Recentelijk heeft het beleid op deze ontwikkeling gereageerd door VBO en MAVO samen te voegen, om zo de leerroute via het beroepsonderwijs in ere te herstellen. Deze samenvoeging heeft echter het gevaar in zich dat het accent juist te veel komt te liggen op het opdoen van cognitieve vaardigheden, hetgeen voor grote groepen leerlingen wellicht niet haalbaar is. Als dit het effect is, zal de uitval eerder toenemen en zal de doelstelling om iedereen een primaire startkwalificatie te laten halen nog verder uit zicht verdwijnen.

Sociaal-normatieve vaardigheden belangrijker dan vakkennis

Om tot een passende baan te kunnen toetreden is het bij uitstek voor ongeschoolden en laaggeschoolden noodzakelijk dat zij over een goede motivatie en werkhouding beschikken en de Nederlandse taal beheersen. Motivatie en werkhouding worden ook wel samengevat onder de noemer van sociaal-normatieve vaardigheden. Het gaat de werkgever erom dat de werknemer betrouwbaar en loyaal is. Bij de sociaal-communicatieve vaardigheden gaat het met name om de mondelinge uitdrukkingsvaardigheid in de Nederlandse taal; schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid is van minder belang.

In het geval dat specifieke vaardigheden benodigd zijn, is schoolbaarheid voor deze groep werknemers van veel groter belang dan vakkennis of de vaktechnische vaardigheden, zoals die in het onderwijs worden aangeleerd (Den Boer et al. 1998). De vraag naar de verschillende arbeidsvaardigheden verschilt nogal naar de te verrichten werkzaamheden. Sommige functies vragen een uiterst korte

inwerktijd; hier zijn vakkennis of vaktechnische vaardigheden in het geheel niet van belang, maar gaat het met name om fysieke vaardigheden, een brede en directe inzetbaarheid en de (mondelinge) beheersing van de Nederlandse taal. Bij andere functies zijn vaktechnische vaardigheden wel van belang, maar deze zijn vaak dermate bedrijfsspecifiek dat ze onmogelijk tijdens een opleiding of een voorgaande werkervaring kunnen zijn opgedaan. Aangezien deze vaktechnische vaardigheden dan tijdens een inwerkperiode moeten worden aangeleerd, is schoolbaarheid een belangrijke vereiste. Deze schoolbaarheid is alleen van belang om op termijn de functie zelfstandig te kunnen uitoefenen en eventueel om op een gegeven moment een andere gelijkwaardige functie te gaan vervullen. Ten slotte zijn er functies waarbij vakkennis en vaktechnische vaardigheden wel vereist zijn, niet zozeer om daarmee direct bedrijfsspecifieke vaardigheden te dekken, maar eerder om doorgroei naar functies op een hoger niveau mogelijk te maken.

In het onderzoek van Den Boer et al. (1998) is aandacht besteed aan de arbeidsvaardigheden die een werknemer moet hebben om zich in zijn functie te handhaven of om naar een hogere functie door te stromen. Het blijkt dat aan laagopgeleide werknemers met enkele jaren ervaring hogere eisen worden gesteld dan aan werknemers die net instromen, met name als het gaat om vakkennis, vaktechnische vaardigheden en zelfstandige functie-uitoefening. De mogelijkheden om intern door te stromen zijn voor laagopgeleiden over het algemeen beperkt. Grotere bedrijven bieden hiervoor meer mogelijkheden dan kleinere en ook het functieniveau draagt bij aan de doorstroomkans. Van doorstromers wordt verwacht dat zij over de gehele linie van arbeidsvaardigheden beter scoren dan gemiddeld. De arbeidsvaardigheden waarop in dit geval een extra beroep wordt gedaan, liggen met name in de sfeer van leidinggeven, ambitie en bereidheid om te leren.

Belemmeringen voor laagopgeleide werkzoekenden

Het is voor laagopgeleide instromers dus niet zo zeer nodig over vakkennis en vaktechnische vaardigheden te beschikken, als wel over zekere basis om zich deze vaardigheden eigen te maken. Zij moeten een zeker leervermogen hebben en bereidheid tot scholing tentoonspreiden. Volgens Den Boer et al. (1998) bestaan met name onder ongeschoolden op dit punt problemen. Een deel van deze groep mist ofwel het leervermogen ofwel de motivatie daartoe. Voor een ander deel van de laagopgeleide werkzoekenden liggen de belemmeringen niet zo zeer in een gebrek aan werkmotivatie als wel in de eisen die aan het werk gesteld worden, met name wat betreft de werktijden en de aard van het dienstverband.

Omdat werkgevers in de praktijk vaak onvoldoende kunnen bepalen of een kandidaat over de vereiste arbeidsvaardigheden beschikt, worden kandidaten geselecteerd op basis van criteria die naar verwachting indicatief zijn voor die arbeidsvaardigheden. Uit het genoemde onderzoek van Den Boer et al. (1998) blijkt dat werkgevers het meeste belang hechten aan de indruk die zij krijgen van de sociaal-normatieve vaardigheden, met name de betrouwbaarheid en de

loyaliteit van een kandidaat. Het behaalde onderwijsniveau vormt een, minder belangrijk, selectiecriterium voor het leervermogen van een werknemer. Ook Moelker (1992) constateert op basis van een onderzoek van personeelsadvertenties dat sociaal-normatieve vaardigheden steeds belangrijker zijn. Voor het segment van de laagopgeleiden gaat het dan met name om op het collectief gerichte sociaal-normatieve kwalificaties zoals teamgeest, samenwerking, identificatie met het bedrijf, enzovoort. Bij hoogopgeleiden wordt juist meer belang gehecht aan individualistische sociaal-normatieve vaardigheden zoals evenwichtigheid, creativiteit, gedrevenheid, dynamiek en ambitie.

Omdat sociaal-normatieve vaardigheden voor laagopgeleide werkzoekenden het belangrijkst zijn, ligt het voor de hand dat de aanbodversterkende functie van het arbeidsmarktbeleid zich op dit punt richt. Dit neemt niet weg dat werkgevers sterke voorkeuren voor werkzoekende kandidaten vertonen op basis van niet te beïnvloeden persoonskenmerken. Van Beek en Van Praag (1992) concluderen hier dat de kansen van laaggeschoolde werkzoekenden op een baan in hoge mate afhangen van ascriptieve kenmerken die zij zelf niet kunnen beïnvloeden. Leeftijd, geslacht, etniciteit en gezondheid blijken veel belangrijker selectiecriteria te zijn dan opleiding, werkervaring en andere factoren waarop zij zelf wel invloed kunnen uitoefenen.

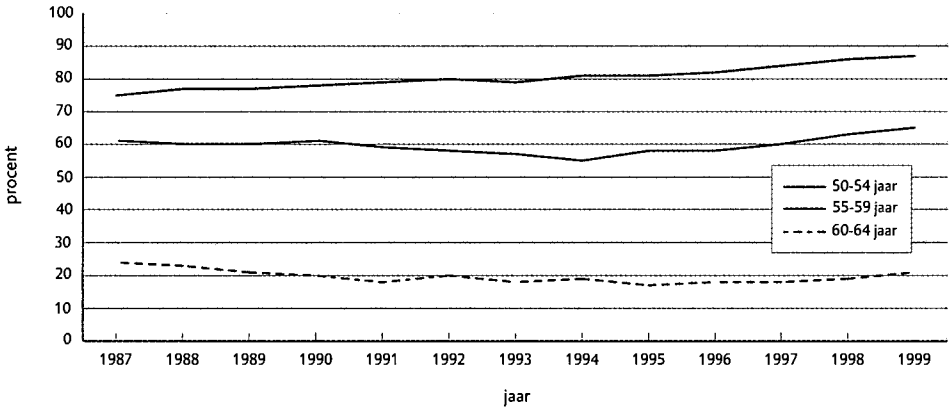
Als het gaat om toegang tot banen op middelbaar niveau, blijken gebrekkige vakkennis en vaktechnische vaardigheden wel een belemmering te vormen. Het zou de doorstroom en de motivatie in het algemeen vormend middelbaar onderwijs dan ook ten goede komen als de beroepsperspectieven duidelijker zichtbaar zijn. Verwacht mag worden dat het aandeel van de leerlingen dat ten minste een MBO-niveau behaalt, hierdoor toeneemt.

9.4.2 ARBEIDSVAARDIGHEDEN VAN OUDERE WERKNEMERS

Om het doorgroeiscenario te kunnen realiseren is het onder andere vereist dat de arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt. Het is hierbij de vraag of een gebrek aan arbeidsvaardigheden het functioneren van werknemers op hogere leeftijd in de weg staat. Is hun productiviteit te laag in verhouding tot hun arbeidskosten en leidt dit daarom tot een afnemende vraag (de productiviteitsval)?

In figuur 9.2 is te zien dat de arbeidsmarktparticipatie van de huidige ouderen gering is, maar wel weer stijgt. De nettoparticipatiegraad van 50-54-jarigen is de afgelopen tien jaar alleen maar gestegen, terwijl de participatiegraad van 55-59-jarigen na de laagconjunctuur halverwege de jaren negentig zijn laagste punt heeft bereikt en de participatiegraad van 60-64-jarigen op een stabiel laag niveau is blijven hangen. Het is onduidelijk of het feit dat het dieptepunt in de arbeidsmarktparticipatie van oudere mannelijke werknemers gepasseerd lijkt te zijn, specifiek te maken heeft met ouderen of dat de oorzaak eerder conjunctureel is.

Figuur 9.2 Nettoparticipatiegraad van oudere mannen



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking.

Bij oudere vrouwen is de lage participatiegraad eerder te verklaren uit sociaal-culturele factoren dan uit de situatie op de arbeidsmarkt. De meesten hebben zich in hun leven gewijd aan de zorgtaken binnen het huishouden, waardoor er weinig of geen ruimte was voor betaalde arbeid. De oorzaak van de lage participatiegraad bij oudere mannen ligt – zoals hoofdstuk 5 al liet zien – bij een complex van factoren: de aantrekkelijkheid van uittreedroutes, een gebrekkige gezondheid, een dalende arbeidsproductiviteit en een hierbij niet aansluitende arbeidsbeloning. Het is niet zo dat ouderen meer kans maken dan jongeren te worden ontslagen, maar eenmaal werkloos komen ze moeilijk opnieuw aan de slag. Deze factoren worden hieronder achtereenvolgens belicht.

Uittreedroutes

De financiële aantrekkelijkheid van de uittreedregelingen voor werknemers is de afgelopen jaren verminderd. Uit onderzoek op basis van het CERRA-bestand blijkt dat deze financiële prikkels een groot effect hebben op het gebruik van de uittreedregelingen (Kerkhofs et al. 1998). De WAO en de WW zijn inkomensvervangende regelingen die enkel bij arbeidsongeschiktheid en onvrijwillige werkloosheid van toepassing horen te zijn. Zoals bekend, is van de WAO echter op grote schaal oneigenlijk gebruik gemaakt, door werkgevers en werknemers gezamenlijk (Commissie Buurmeijer; Tweede Kamer 1992-1993). Door aanpassing van de WAO in het verleden zijn de uitkeringspercentages gemiddeld verlaagd.
De vervanging van de VUT door prepensioneringsregelingen zal in hoofdzaak pas op termijn effect kunnen sorteren. Al is de regeling kariger geworden, dat wil zeggen: meer op 'eigen kosten', er gaat nog steeds een aantrekkingskracht van uit (Centraal Beheer en PricewaterhouseCoopers 1999). Gebruik maken van de VUT is in beginsel vrijwillig, maar vaak oefenen werkgevers druk uit op werknemers.

Gebrekkige gezondheid

De kans op arbeidsongeschiktheid hangt significant samen met de fysieke belasting van het werk en de leeftijd (ROA 1998). Ook in het eerder genoemde

onderzoek op basis van het CERRA-bestand wordt geconstateerd dat de gezondheid bij werkenden op oudere leeftijd gemiddeld bezien terugloopt. Hier staat tegenover dat drie kwart van degenen die van de uittreedroutes gebruik heeft gemaakt, in goede staat van gezondheid verkeert en in principe in staat is te werken (Lindeboom 1999).

Leeftijd en arbeidsproductiviteit

Als de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers lager wordt dan hun arbeidskosten, worden ze voor werkgevers te duur. Er valt echter geen ondubbelzinnige relatie te leggen tussen productiviteit en leeftijd. De individuele productiviteit van een werknemer in een baan is immers nauwelijks te meten. De prestaties zijn de resultante van een samenspel van verschillende arbeidsvaardigheden: handelingsvaardigheden, cognitieve vaardigheden en sociaal-communicatieve vaardigheden.

Wel kan het verband tussen leeftijd en productiviteit statistisch bepaald worden door de toegevoegde waarde per arbeidsjaar voor een dwarsdoorsnede van bedrijven te relateren aan de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand, gecontroleerd voor een aantal andere factoren. Op basis van het OSA-vraagpanel komen Gelderblom en De Koning (1992) voor de Nederlandse arbeidsmarkt tot een gemiddelde leeftijd van 42 jaar waarop de productiviteit optimaal is. Gezien de onzekerheid rond deze schatting, is het veiliger te stellen dat de optimale leeftijd ergens binnen de groep veertigers ligt.
Natuurlijk bestaat er tussen mensen en tussen beroepen ook een grote variatie in de leeftijd waarop de productiviteit gaat teruglopen. Talloze praktijkvoorbeelden leren dat deze leeftijd evengoed voor in de veertig kan liggen als achter in de zestig. Leeftijd is daarom een zeer onvolkomen indicator voor de productiviteit van een werknemer. Pleidooien voor generieke vormen van demotie – dat wil zeggen dat de arbeidsbeloning in overeenstemming gebracht wordt met een dalende productiviteit aan het einde van de loopbaan – veronderstellen vaak ten onrechte een uniform verband tussen leeftijd en productiviteit.

Een aantal zaken rond het verouderingsproces is bekend (Kerkhoff 1998; Mossink et al. 1998). Al bij dertigers beginnen de fysieke capaciteiten soms tot beperkingen te leiden. Bij vijftigers versnelt dit proces. De snelheid van het verouderingsproces is te beïnvloeden door leefgewoonten, zoals het onderhoud van conditie, en gezondheid. Dit verklaart voor een deel de grote verschillen in individuele leeftijdseffecten. Ook de hersenen zijn als orgaan onderhevig aan biologische degradatie. Reactievermogen en waarnemingsvermogen nemen met het ouder worden enigszins af. Ook het concentratievermogen en de geheugenfunctie gaan geleidelijk achteruit. Met name het vermogen om een hoeveelheid informatie gedurende korte tijd vast te houden en te bewerken, vermindert. Naast deze teruggang in het kortetermijngeheugen kan ook het vermogen om langer opgeslagen informatie op te halen, verminderen. Een aantal basale functies gaat bij de veroudering dus licht, maar wel merkbaar achteruit.

De fysieke veroudering heeft slechts een indirecte invloed op de arbeidsprestatie. Niet in alle situaties hoeven werknemers ten volle te worden aangesproken. Problemen zullen zich met name dan voordoen wanneer langdurig topprestaties geleverd moeten worden. Met het ouder worden ontwikkelen mensen ook capaciteiten die compensatie kunnen bieden aan hun functionele slijtage.
Oudere werknemers kunnen door hun ervaring relatief snel reageren op problemen. Veel kennis die door jongeren nog verzameld en geordend moet worden, is bij hen in zekere mate geautomatiseerd. Zij zijn er meer op gespitst nieuwe kenniselementen in te passen in het geheel van de door hen verzamelde kennis en deze kennis vervolgens efficiënt toe te passen. Oudere werknemers hebben vaak ook een bredere benadering. Zij komen makkelijker tot afwegingen in sociaal complexe situaties en zijn hierdoor beter toegerust voor taken als onderhandelen, contacten onderhouden, leiding geven en conflictbeheersing.

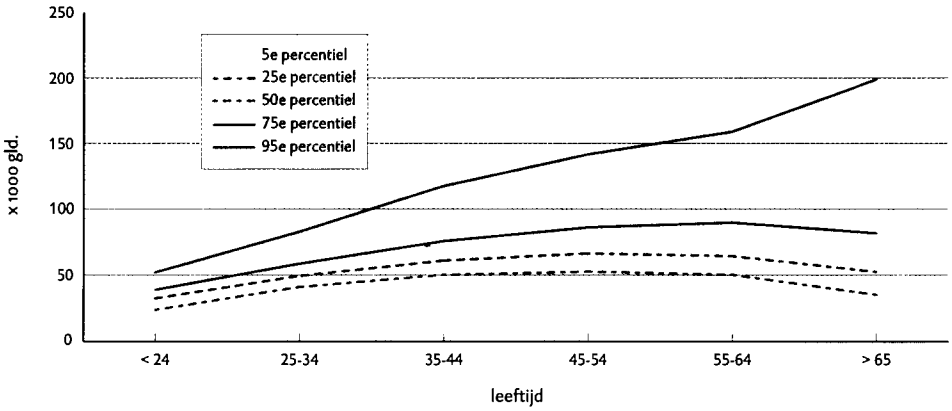
Motivatie is belangrijk voor het aanspreken van het aanwezige prestatievermogen. Wat zijn hiervan de achterliggende determinanten? Motivatie kan negatief beïnvloed worden doordat werknemers geconfronteerd worden met de effecten van hun verouderingsproces, met name wanneer hieraan de negatieve verwachtingen gekoppeld worden die in de maatschappij over het functioneren van oudere werknemers bestaan. Ook een gebrek aan nieuwe uitdagingen, onder andere veroorzaakt door een geringe interne en externe mobiliteit, kan de motivatie verminderen. Gegeven het feit dat bedrijfsprocessen voortdurend vernieuwd worden, is het in dit verband ook verontrustend dat oudere werknemers in veel geringere mate dan jongere werknemers deelnemen aan bedrijfsopleidingen. De motivatie leent zich echter zeer goed voor positieve externe beïnvloeding. Zeker gezien het leeftijdsonvriendelijke klimaat dat nog steeds op de Nederlandse arbeidsmarkt heerst, zouden bedrijfsstrategieën gericht op de motivatie van oudere werknemers productiviteitsverhogend kunnen werken. Niettemin, ook als de maatschappelijke waardering voor het werken op oudere leeftijd in de toekomst zou toenemen en zich zou vertalen in aanpassingen in de arbeidsorganisatie en het 'human resource management', dan nog zal bij de meeste mensen in de meeste beroepen de productiviteit op een gegeven moment gaan dalen.

Leeftijd en arbeidsbeloning

Is er voor oudere werknemers sprake van een productiviteitsval? Voor het beantwoorden van deze vraag is ook informatie over het verband tussen leeftijd en beloning relevant. De veronderstelling hierbij is dat inkomen en productiviteit gerelateerd zijn. Langjarige informatie over het inkomen dat personen op verschillende tijdstippen in hun arbeidsleven verdienen, ontbreekt. Er kan echter worden teruggegrepen op informatie over de inkomensverdeling per leeftijdscategorie. Figuur 9.3 toont de inkomensverdeling van voltijdwerknemers naar leeftijdscategorie voor vijf percentielen. Deze verdeling wordt hier opgevat als de verdeling in het inkomensprofiel van een cohort van werknemers.[3]
Het blijkt dat het inkomen na het vijfenvijftigste levensjaar voor percentielen tot en met de mediaan licht terugloopt en dat daarboven het inkomen gedurende

gehele loopbaan blijft oplopen. Een soortgelijk beeld wordt gevonden wanneer de inkomensverdeling niet naar percentielen, maar naar opleidingsniveaus wordt uitgesplitst (CPB 1995: 181).

Figuur 9.3 Inkomensverdeling van voltijdwerknemers naar leeftijdcategorie



Bron: CBS, Sociaal-economische Maandstatistiek, 1998/2.

In de praktijk zijn individuele prestaties en productiviteit niet altijd kenbaar. Mede hierdoor zijn er twee verschillende theorieën mogelijk over het verband tussen het verloop van de arbeidsbeloning en dat van de arbeidsproductiviteit. Volgens de *menselijk-kapitaaltheorie* is aan het einde van de loopbaan de productiviteit hoger dan het loon. De productiviteit stijgt immers gedurende de loopbaan als gevolg van werkervaring en trainingen. De werknemer profiteert met de werkgever mee van de productiviteitsstijging doordat zijn loon stijgt met zijn anciënniteit.
Volgens de *implicietecontractentheorie* daarentegen is de productiviteit aan het einde van de loopbaan juist lager dan het loon. Bij aanvang van een dienstverband is de productiviteit door een werkgever slecht in te schatten.
De werkgever mijdt daarom risico en biedt een relatief laag loon. De stilzwijgende overeenkomst is dat dit loon gedurende de loopbaan zal stijgen en dat de werknemer aan het einde van zijn loopbaan bij goed functioneren gecompenseerd wordt voor het lage aanvangsloon. Bovendien biedt dit contract de werkgever de mogelijkheid om bij jonge werknemers te investeren in opleidingen en dergelijke.

Als de menselijk-kapitaaltheorie een adequaat verklaringskader zou bieden voor de geringe vraag naar arbeid van oudere werknemers, is de lage participatiegraad toe te schrijven aan een te geringe individuele loonflexibiliteit. In menige organisatie worden maatregelen getroffen om de oudere werknemers langer in dienst te houden. Oudere werknemers schuiven vaak om gezondheidsredenen door naar functies waarin de eisen minder hoog liggen en ze minder belast worden. Loonvorming is overwegend een collectief proces. Als het beloningsniveau bij een dergelijke individuele stap onvoldoende mee kan dalen, verlaten veel oudere

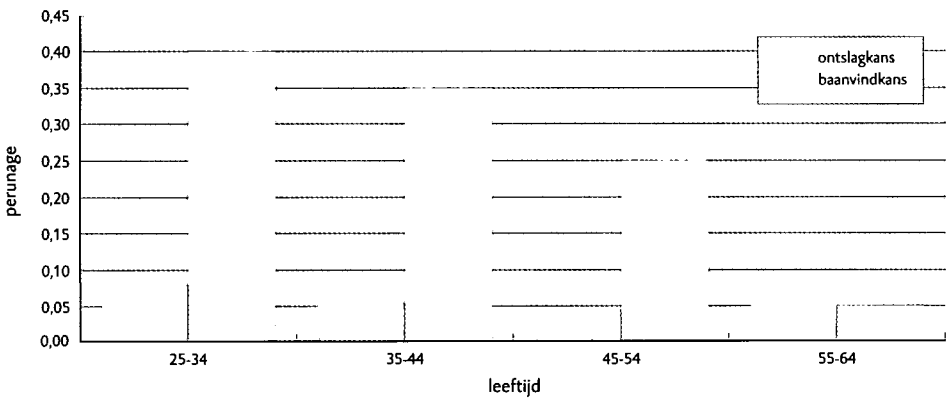
werknemers toch voortijdig het arbeidsproces. Er zijn grote verschillen naar leeftijd, naar beroep en naar de voorhanden alternatieven om het werkzame bestaan nog verder te kunnen voortzetten. Demotie over de gehele linie is dan ook geen optie.

Onder de implicietecontractentheorie is een productiviteitsval voor oudere werknemers pas aan de orde, als de hoogte van de arbeidskosten dwingt tot een inkrimping van het personeelsbestand of als men om andere redenen zijn baan verliest. Werkgever en werknemer sluiten een impliciet contract waarbij het loon aan het begin van de loopbaan onder het productiviteitsniveau ligt en verderop in de loopbaan daarboven. Beloning en productiviteit zijn gemiddeld over de loopbaan aan elkaar gelijk, maar niet op elke leeftijd.

De baanvindkans voor ouderen

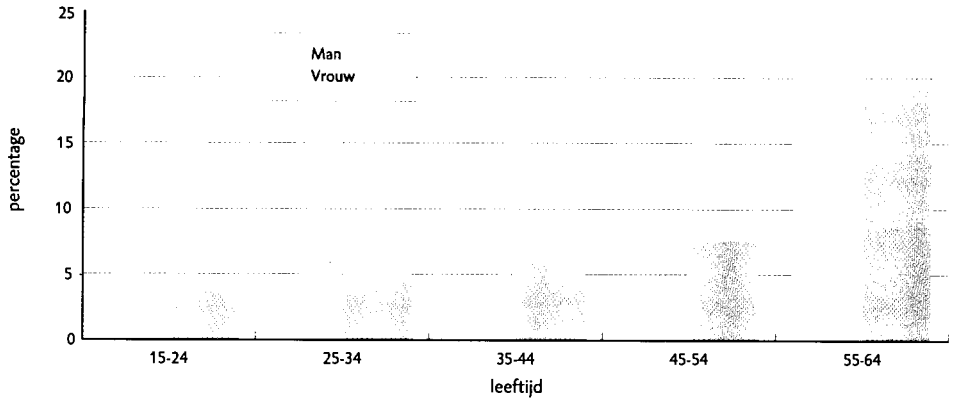
Zowel de menselijk-kapitaaltheorie als de implicietecontractentheorie verklaren dat een oudere die eenmaal werkloos is, moeilijk weer aan de slag komt. Figuur 9.4 laat zien dat de baanhervattingskans dramatisch afneemt met het stijgen van de leeftijd. De ontslagkans uit een baan voor oudere werknemers (55 tot 65 jaar) is enigszins hoger dan voor werknemers van middelbare leeftijd (35 tot 55 jaar), maar de gevolgen van ontslag zijn veel groter. De arbeidsmarktproblematiek van oudere werknemers ligt dus niet zozeer geconcentreerd bij de werkzame ouderen als wel bij de werkzoekende ouderen. De geringe baanvindkans zorgt er verder voor dat de arbeidsmarkt voor oudere werknemers in hoge mate verstard is. De geringe mogelijkheden voor oudere werknemers om een baan te vinden vertalen zich ook in een hogere werkloosheid (figuur 9.5) en werkloosheidsduur (figuur 9.6). Werkloosheid is hier gebruikt in de zin van het trekken van een WW-uitkering.

Figuur 9.4 Ontslag en baanvindkans naar leeftijdscategorie



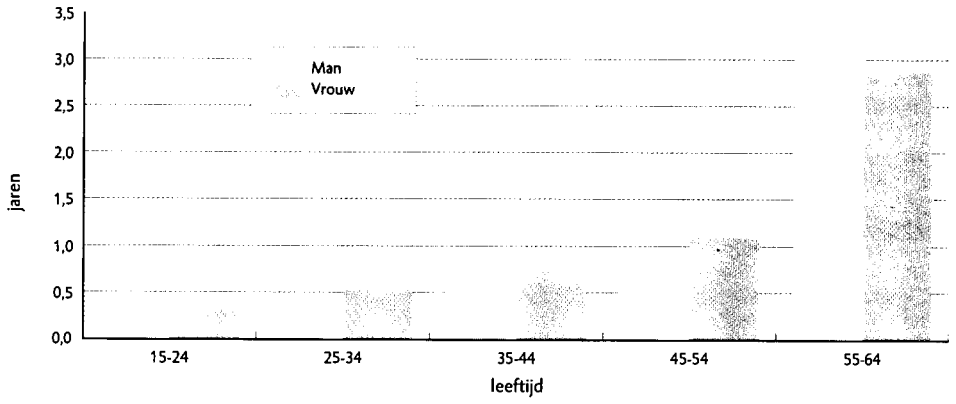
Bron: LISV (1997); CBS (1998).

Figuur 9.5 Werkloosheid



Bron: LISV (1997).

Figuur 9.6 Werkloosheidsduur



Bron: LISV (1997).

Uit het eerder genoemde onderzoek door Van Beek en Van Praag (1992) komt naar voren dat leeftijd een zeer belangrijk selectiecriterium is bij het aannemen van nieuw personeel. Hoe hoger de leeftijd, hoe geringer de kans dat een werkzoekende door een werkgever wordt aangenomen. Hofmans (1996) laat zien dat de externe mobiliteit van werknemers van 20 jaar tweemaal zo hoog ligt als gemiddeld en van 25-jarigen anderhalf maal zo hoog als gemiddeld.
Bij 35-jarigen ligt de externe mobiliteit op een gemiddeld niveau en vanaf die leeftijd daalt de externe mobiliteit tot nagenoeg een nulniveau bij 60-jarigen. De hoogte van de externe mobiliteit zelf varieert enigszins met de conjunctuur.

De geringe baanvindkans van ouderen levert dus grote belemmeringen op voor een toename van arbeidsmarktparticipatie van deze groep. Hiernaast speelt uiteraard de vrijwilligheid in het gebruik van uittreedroutes als VUT en WAO, die de ontslagproblematiek in figuur 9.4 enigszins maskeren. Naarmate het oneigenlijk gebruik van de WAO als pensioneringsregeling wordt teruggedrongen en naarmate werknemers meer de financiële gevolgen ondervinden van ver-

vroegde uittreding via prepensioneringsregelingen, zal zowel de uitstroomproblematiek als de instroomproblematiek aan gewicht winnen.

De wederinstroomproblematiek van oudere werknemers bestaat in het buitenland eveneens. Een extreem maar duidelijk anders gedimensioneerd voorbeeld hiervan komt uit de Verenigde Staten. In de dynamische arbeidsmarkt van de Verenigde Staten is de ontslagkans voor werknemers boven de 55 jaar sterk gestegen, van 11 procent in 1981 tot meer dan 16 procent in 1993 (Chan 1999). De kans om binnen twee jaar weer een baan te vinden, ligt voor een vijftiger op drie kwart. Voor een 60-jarige zakt dit tot twee derde en voor een 62-jarige tot minder dan een derde. Als iemand op oudere leeftijd eenmaal een baan verloren heeft, is de kans op een nieuw baanverlies bovendien aanmerkelijk toegenomen. In de Verenigde Staten is de ontslagkans naar onze maatstaven hoog; daartegenover staat een in onze ogen evenzeer hoge baanvindkans. Niettemin is de situatie voor werkzoekende zestigers ook daar zorgwekkend.

Een mogelijke oorzaak voor de geringe baanvindkansen van ouderen is dat een geringe interne en externe mobiliteit ertoe heeft geleid dat hun arbeidsvaardigheden minder breed zijn geworden. Het risico is immers aanwezig dat werknemers zich tijdens hun loopbaan toeleggen op functies en taken die binnen een organisatie weliswaar herkenbaar zijn en waardering ondervinden, maar die buiten die organisatie minder aanspreken. Een dergelijke concentratie op bedrijfsspecifieke kennis kan ten koste gaan van het onderhoud van algemeen bruikbare kennis. Het blijkt dat oudere werknemers een betere arbeidsmarktpositie hebben, als zij in het recente verleden een of andere vorm van scholing hebben gevolgd, ook al is deze bedrijfsgerelateerd (Groot en Maassen van den Brink 1997). Zij wisselen dan vaker intern van functie en verwachten minder vaak in de toekomst werkloos te zullen worden. De reden waarom oudere werknemers minder vaak opleidingen volgen, ligt niet in hun leercapaciteit. Deze blijft bij ouderen in principe overeind, zij het dat contextuele leermethoden meer effectief blijken. Als de werknemer in principe de vereiste vaardigheden kan aanleren, kan indienstneming tot op een hogere leeftijd dan momenteel gebruikelijk is voor zowel werkgever als werknemer profijtelijk zijn. Dit pleit er dus voor opleidingen niet te exclusief functiespecifiek aan te bieden, maar loopbaangericht te maken.

Naast de versmalling van de arbeidsvaardigheden kunnen nog verschillende andere oorzaken worden aangewezen. Het onderzoek van Van Beek en Van Praag (1992) geeft bijvoorbeeld sterke aanwijzingen dat leeftijdsdiscriminatie zo'n oorzaak is. Het feit dat veel arbeidsorganisaties de oudere werknemer ontwend zijn en hem moeilijk meer kunnen inpassen, kan hieraan bijdragen. Een tweede oorzaak is dat bij het ontslag van de oudere werknemers het impliciete contract verbroken is en dat zij naar de geldende beloningsnormen te duur geworden zijn. Dit veronderstelt dat de productiviteit bij de oudere lager ligt dan de beloning. Dit laat evenwel onverklaard waarom oudere werkzoekenden ook voor minder eisende banen vrijwel kansloos zijn. Mogelijk ligt dit aan de hoogte van hun reserveringsloon. Ook kunnen de gezondheidsrisico's van oudere werknemers

een drempel vormen voor de indiensttreding bij een nieuwe werkgever (zie hierover ook hfdst. 8). Een kanttekening hierbij is dat oudere werknemers weliswaar langduriger ziek zijn dan jongere werknemers maar minder frequent. En ten slotte is de periode die een oudere werknemer naar verwachting nog in dienst zal zijn kort, waardoor de kosten van het aannemen en inwerken relatief zwaar drukken.

Conclusie

Zowel werkgevers als werknemers laten mogelijkheden onbenut om de interne en externe mobiliteit van de oudere werknemer te vergroten. De lage participatiegraad van oudere werknemers is voor een deel toe te schrijven aan de onderwaardering en de verwaarlozing van het menselijk kapitaal dat deze groep van werknemers vertegenwoordigt. De arbeidsmarkt voor oudere werknemers is in hoge mate verstard. Andere redenen voor de lage participatiegraad van oudere werknemers zijn de verhoogde kans op gezondheidsproblemen en de financiële aantrekkelijkheid van de uittreedroutes.

9.4.3 PARTICIPATIE IN LOOPBAANPERSPECTIEF

Gedurende de loopbaan wisselen de meeste werknemers meer malen van werkgever en/of van functie. Omdat onvrijwillige uitstroom bij een te lage instroomkans een belemmering is voor het realiseren van het doorgroeiscenario, wordt hieronder eerst aandacht besteed aan de risicofactoren met betrekking tot de in- en uitstroomkansen. Hierbij wordt speciale aandacht geschonken aan de arbeidsvaardigheden. Vervolgens wordt verkend op welke wijze de thans geldende in- en uitstroomkansen zouden moeten veranderen om het doorgroeiscenario te realiseren. Ten slotte wordt ingegaan op de maatregelen die nodig zijn om deze verandering van kansen te realiseren en de consequenties van deze maatregelen.

Risicofactoren met betrekking tot in- en uitstroom

Een wisseling van baan is heel gewoon. Volgens het CBS lag het gemiddeld aantal jaren dat een werknemer bij dezelfde werkgever in dienst was in 1996 op 8,9 jaar. Als gevolg van de vergrijzing is het gemiddelde aantal dienstjaren licht aan het stijgen. Naarmate de leeftijd stijgt, is het aantal dienstjaren immers groter en is de externe mobiliteit lager. Uit de cijfers voor instroom in en uitstroom uit de werkzame beroepsbevolking blijkt dat iemand gedurende zijn loopbaan ongeveer 4 maal aan een nieuwe baan begint. Afgezien van de interne baanmobiliteit waarbij iemand binnen de organisatie van functie verandert, geeft dit aantal baanstarts aan hoe vaak de arbeidsvaardigheden van een werknemer gemiddeld genomen aanvulling behoeven. De interne baanmobiliteit ligt in dezelfde orde van grootte als de externe baanmobiliteit. In de meeste gevallen zal er bij een functiewisseling binnen de organisatie een duidelijke inhoudelijke relatie bestaan met de functie die voorheen vervuld werd, zodat de meeste vaardigheden in de nieuwe functie weer benut kunnen worden.

Wisselingen van baan naar baan zijn minder problematisch dan uitstroom uit de werkzame beroepsbevolking, met name onvrijwillige uitstroom.
Onvrijwillige uitstroom uit de werkzame beroepsbevolking kan plaatsvinden

door baanvernietiging, functioneel ontslag of arbeidsongeschiktheid. In het geval van baanvernietiging kan het zijn dat technologische vernieuwing de vraag naar bepaalde beroepsvaardigheden heeft doen verdwijnen en dat daarom de arbeidsplaats wordt opgeheven. Een reden van functioneel ontslag kan zijn dat een arbeidsplaats wordt opgewaardeerd en dat de arbeidsvaardigheden van de zittende werknemer niet langer in overeenstemming zijn met de functionele vereisten. In dezelfde trant is het mogelijk dat de arbeidsvaardigheden van een werknemer langzamerhand zijn verouderd en niet meer in overeenstemming zijn met de functionele vereisten. In het geval van arbeidsongeschiktheid kan het zijn dat een persoon hierdoor niet meer in staat is zijn werk te verrichten, maar fysiek en mentaal nog wel ander werk zou kunnen verrichten mits hij over de juiste arbeidsvaardigheden daarvoor zou beschikken.

Voor baanverlies kunnen een aantal risicofactoren worden onderscheiden (ROA 1998). De meest bekende redenen van baanverlies zijn fysiek of psychisch belastende arbeidsomstandigheden, technologische of organisatorische vernieuwingen en ongunstige werkgelegenheidsontwikkelingen. Door ongunstige werkgelegenheidsontwikkelingen kan de arbeidsvraag binnen een sector terugvallen. De gevolgen hiervan verschillen naar beroep en opleidingsniveau. Door deze arbeidsmarktontwikkelingen worden re-allocaties van werknemers op gang gebracht. Dit kan betekenen dat werknemers bij een ander bedrijf in dezelfde sector hetzelfde beroep gaan uitoefenen. Maar ook komt voor dat werknemers een baan vinden in een andere sector of zelfs in een ander beroep. Deze laatste stromen zijn weergegeven in tabel 9.7. In de tabel is onderscheiden naar het bedrijfssectoreffect, het beroepseffect en het opleidingseffect. De werkgelegenheidsverschuivingen zijn primair een gevolg van de verschuivingen in de werkgelegenheid tussen bedrijfstakken (het bedrijfssectoreffect). Het beroepseffect duidt op verschuivingen tussen beroepssegmenten binnen een bedrijfstak en het opleidingseffect op verschuivingen in de gevraagde opleiding binnen een beroepssegment. Het blijkt dat de vraag naar de laagste opleidingsniveaus het meest afneemt en dat er een toename is in de vraag naar de hogere opleidingsniveaus. Uiteraard kunnen arbeidsmarkteffecten, zoals bijvoorbeeld door veranderende relatieve loonniveaus, hier nog verandering in brengen.

Tabel 9.7 Werkgelegenheidsverschuivingen per opleidingsniveau 1997-2002 (%)

	Bedrijfssectoreffect	Beroepseffect	Opleidingseffect
BO	9,3	-2,7	-24,5
VBO/MAVO	9,1	-2,6	-7,4
MBO, HAVO/VWO	9,0	0,8	4,7
HBO	8,2	0,7	7,0
WO	9,0	3,4	7,3

Bron: ROA (1998).

Een onderzoek op basis van het Enschede-cohort, een groep van nu volwassenen die als lagere schoolleerlingen in 1964-65 uitgebreid zijn onderzocht, levert informatie over de frequentie waarmee verschillende loopbaanontwikkelingen voorkomen (Moerkamp 1996). Het gaat om een deelverzameling van mensen met een LBO- of MBO-opleiding als eindniveau die bovendien op het moment van onderzoek werkzaam en tot medewerking bereid waren. Dit onderzoekscohort heeft na 1974 de arbeidsmarkt betreden. Tachtig procent heeft meer dan één werkgever gehad, 60 procent is wel eens binnen een baan van functie veranderd, ruim 40 procent is wel eens van bedrijfstak gewisseld en ruim 50 procent heeft meer dan één beroep uitgeoefend. Van de onderzoeksgroep heeft circa 80 procent een niet dalende verticale mobiliteit.

De volgende patronen kunnen worden onderscheiden. Achttien procent heeft in het geheel geen verandering van baan, bedrijfstak of beroep doorgemaakt. Baanflexibiliteit, dat wil zeggen verandering van baan maar niet van bedrijfstak of beroep, is van toepassing op 20 procent van de onderzoeksgroep. Voor 9 procent geldt bedrijfstakflexibiliteit, dat wil zeggen dat zij veranderd zijn van baan en bedrijfstak maar niet van beroep, en eveneens 9 procent vertoont beroepsflexibiliteit, ofwel verandering van baan en beroep maar niet van bedrijfstak. Gecombineerde flexibiliteit, dat wil zeggen verandering van baan, bedrijfstak en beroep, is van toepassing op 38 procent van de onderzoeksgroep. Bij degenen die van functie veranderen binnen hetzelfde beroep zijn drie groepen te onderscheiden: zij die zich specialiseren, degenen die een leidinggevende positie gaan vervullen en de accentverleggers.
Het genoemde onderzoek toont duidelijke sectorale verschillen in mobiliteit, dat wil zeggen in de verandering van functieniveau of beroepsstatus. In de handel is sprake van veel mobiliteit en in de dienstverlening van weinig mobiliteit.

Bij baanwisselingen is de transfer van vakspecifieke kennis en vaardigheden belangrijk. Veel grote veranderingen leiden tot onderbenutting en tot een geringe transfer van eerder verworven kennis en vaardigheden. Voor transfer van kennis en vaardigheden zijn intellectuele capaciteiten noodzakelijk. Maakt men al te grote stappen in een loopbaan, dan worden kennis en vaardigheden uit voorgaande banen minder bruikbaar. Hoe meer baanveranderingen men heeft meegemaakt zonder dat een breuk in de loopbaan optrad, des te beter leert men eerder verworven kennis en vaardigheden in nieuwe banen te gebruiken. Bij beroepsverandering buiten het oorspronkelijke beroepsdomein gaat het grootste gedeelte van het oorspronkelijke kwalificatiepakket verloren. Voor een deel van de populatie is het van groot belang dat zij via een bedrijfsintern opleidingsapparaat een nieuwe loopbaan kunnen beginnen. Bij beroepsveranderaars binnen het beroepsdomein is de vakkennis nog wel belangrijk maar specifieke vaardigheden gaan verloren.

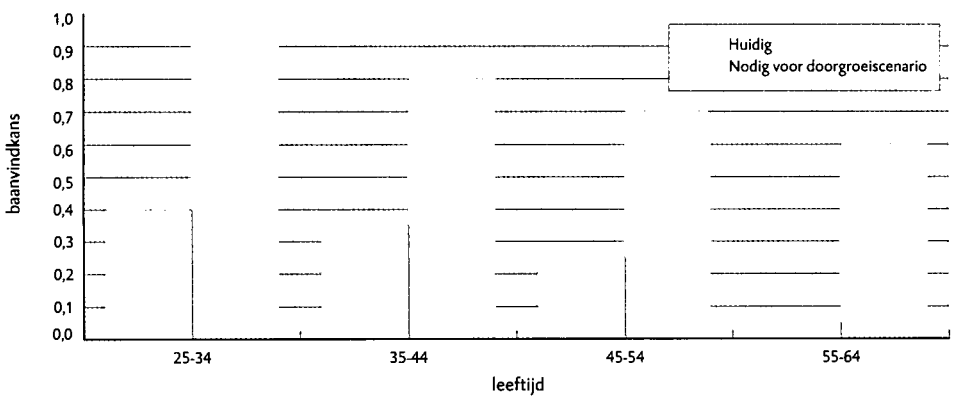
Benodigde verandering van in- en uitstroomkansen

Ten behoeve van dit rapport is een (micro)simulatie uitgevoerd op basis van geslachts- en leeftijdspecifieke overgangskansen van de ene naar de andere arbeidsmarktstatus (werkzaam, werkloos, niet participerend) en op basis van de

demografische opbouw van de bevolking. Deze simulatie laat zien dat bij ongewijzigde kans op uitstroom uit en instroom in de werkzame beroepsbevolking, met name van oudere werknemers, de participatiegraad bij het doorgroeiscenario achterblijft. Deze simulatie wordt hieronder aangeduid als de referentiesimulatie.[4] De vraag is nu in hoeverre de overgangskansen moeten veranderen om het doorgroeiscenario te realiseren. Hierbij bestaan in principe diverse vrijheidsgraden.

De participatiegraad in de referentiesimulatie blijft achter bij het doorgroeiscenario als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking. De stijging van de participatiegraad in de afgelopen tijd heeft zich voltrokken bij een instroom van naar verhouding veel jonge mensen. Door de relatief jonge instroom bestaat er minder vraag naar oudere werknemers. Voor een voortgaande stijging van de participatiegraad als in het doorgroeiscenario is het noodzakelijk dat de voor oudere werknemers verstarde arbeidsmarkt doorbroken wordt en dat met name de instroomkansen vanuit inactiviteit of werkloosheid stijgen. In figuur 9.7 is aangegeven in welke mate deze instroomkansen voor mannelijke werknemers moeten stijgen om het doorgroeiscenario in een microsimulatie te realiseren. Hierbij is wel verondersteld dat de genoemde kansen met onmiddellijke ingang verhoogd worden, hetgeen uiteraard niet realistisch is. Hiernaast is verondersteld dat de uitstroom vanuit een arbeidsmarkt naar een situatie van non-participatie voor 55-64-jarige mannen daalt van 20 procent naar 5 procent. De jaarlijkse uitstroomkans in de uittreedroutes daalt in de simulatie dus tot een kwart van de huidige uitstroomkans.

Figuur 9.7 Voor het doorgroeiscenario benodigde baanvindkans voor mannen naar leeftijdcategorie



Maatregelen en consequenties

Het beleid om de voor het doorgroeiscenario benodigde overgangskansen te realiseren, zou zowel op een geringere uitstroom gericht kunnen zijn als op een grotere instroom. Scholingsbeleid zou in beide gevallen effect kunnen hebben. Bij een wisseling van de ene baan naar de andere sluiten de arbeidsvaardigheden van een werknemer meestal niet volledig aan op wat er in de nieuwe baan verlangd wordt. In sommige gevallen verlaten werknemers ook hun baan juist

omdat hun arbeidsvaardigheden niet meer aansluiten op datgene wat gevraagd wordt. Voor een deel van de beroepsbevolking kan het noodzakelijk zijn zich om of bij te scholen om langer op de arbeidsmarkt actief te kunnen zijn. Scholing, ook op oudere leeftijd, verhoogt de kans op reïntegratie op de arbeidsmarkt van oudere baanverliezers. Het scholingsbeleid komt in de volgende paragraaf nader aan de orde.

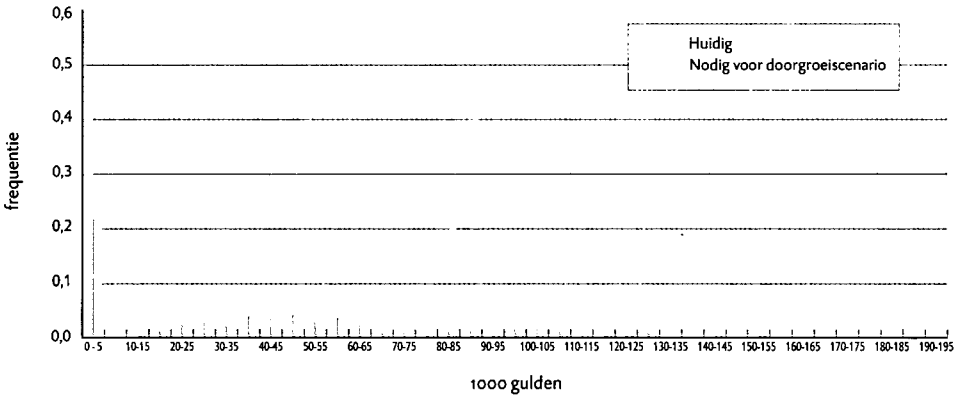
Naast scholing is het terugdringen van het gebruik van uittreedroutes een belangrijk aandachtspunt. Het gaat hierbij vooral om arbeidsongeschiktheid en VUT. Afgaand op het gebruik van de WW, kan geconstateerd worden dat oudere werknemers niet veel vaker dan jongere werknemers via de ontslagroute afvloeien. Wel zou dit oneigenlijk gebruik van de WW als afvloeiingsregeling voor oudere werknemers, mogelijkerwijs vergezeld van aanvullende compensaties van werkgeverszijde, kunnen toenemen. Dit kan zich gaan voordoen als het oneigenlijk gebruik van de WAO wordt teruggedrongen en de omzetting van de VUT in prepensioneringsmaatregelen met een grotere eigen financiële verantwoordelijkheid doorzet. Het oneigenlijk gebruik van de WW als uittreedroute voor oudere werknemers zou ontmoedigd kunnen worden door de werkgever de rekening te presenteren van de afwentelingskosten die aan het gebruik hiervan voor oudere werknemers vast zitten. Verwacht mag worden dat bij het afsnijden van alternatieve uittreedroutes de kosten van ontslag voor de werkgever zullen stijgen.

Andere aanknopingspunten voor beleidsmaatregelen om de arbeidskosten van oudere werknemers te verlagen zijn te vinden in de opleidings- en inwerkkosten. Het is voorstelbaar dat de werkgever hierin door middel van een (fiscale) subsidie tegemoet gekomen wordt. Ook zou het gezondheidsrisico dat voor oudere werknemers bestaat, gedeeltelijk bij de werkgever vandaan kunnen worden gehaald.

Naarmate de kosten van voortijdige uittreding minder kunnen worden afgewenteld, zullen de kosten hiervan meer bij de individuele werknemer komen te liggen. Een groeiende groep van oudere werknemers zal voor zijn inkomsten afhankelijk zijn van de arbeidsmarkt. Gezien de slechte arbeidsmarktpositie van deze groep zal in veel gevallen een terugkeer op de arbeidsmarkt slechts mogelijk zijn tegen aanzienlijk slechtere financiële voorwaarden dan men gewend was. Anders gezegd: een toename van de instroomkansen gaat gepaard met een daling van de verdiensten. Een andere belangrijke factor is de gemiddelde werktijd. Het is denkbaar dat deeltijdwerk voor oudere werknemers, ook voor mannelijke, in de toekomst meer gangbaar zal worden. Dit zou enige compensatie kunnen bieden om een hoge werkdruk ook op oudere leeftijd aan te kunnen.

De genoemde lagere verdiensten zullen van invloed zijn op de verdeling van de arbeidsinkomsten.[5] In figuur 9.8 is onder deze veronderstellingen de verdeling van de arbeidsinkomsten in 2020 bij de voor het doorgroeiscenario benodigde overgangskansen vergeleken met de verdeling hiervan volgens de referentiesimulatie. Tegenover de hogere participatiegraad staat een concentratie van inkomenstrekkers in de lagere inkomensklassen.

Figuur 9.8 Inclusieve verdeling van arbeidsinkomsten in 2020



9.5 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

In het voorgaande is duidelijk geworden dat, ook bij een doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie, een kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op de lange termijn in beginsel kan worden bereikt. Diverse aanpassingsmechanismen zijn werkzaam om deze aansluiting te bewerkstelligen.
Ten dele kan de aanpassing autonoom zijn, ten dele kan ook het beleid hieraan bijdragen. Als aanknopingspunten voor het beleid zijn onder meer genoemd een grotere loondifferentiatie en voortgaande scholingsinspanningen. Voorts werd geconstateerd dat de aansluiting bij en de handhaving op de arbeidsmarkt voor enkele groepen problematisch is. Dit betreft met name de lageropgeleiden en de oudere werknemers. Voor beide groepen kan het scholingsinstrument een middel zijn om hun arbeidsmarktparticipatie te bevorderen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beleidsmogelijkheden, aan de hand van wat bekend is over de effectiviteit van verschillende vormen van scholing.
De effectiviteit van scholing wordt afzonderlijk behandeld voor werkzoekenden (par. 9.5.1) en werkenden (par. 9.5.2). De bevindingen voor de scholing van werkzoekenden hebben een speciale relevantie voor lageropgeleiden. De bevindingen voor de scholing van werkenden hebben een speciale relevantie voor de verlenging van het arbeidzame leven van oudere werknemers. In paragraaf 9.5.3 ten slotte worden de conclusies ten aanzien van scholing voor lageropgeleiden en oudere werknemers gerelateerd aan het doorgroeiscenario.

9.5.1 SCHOLING VAN WERKZOEKENDEN

Doel scholingsprogramma's voor werkzoekenden

Het overheidsbeleid is erop gericht (langdurig) werklozen op de arbeidsmarkt te reïntegreren. Het scholingsinstrument is een van de instrumenten dat hierbij wordt ingezet. Van de 7 miljard gulden die in 1997 voor het activerend arbeidsmarktbeleid werd uitgegeven, was 1,2 miljard gulden bestemd voor de scholing van werklozen en achterstandsjongeren (Nyfer 1998). Gezien de omvang van deze inspanning is er aanleiding stil te staan bij de effectiviteit van dit beleid.

Alvorens in te gaan op de effectiviteit, worden hier enkele nuancerende opmerkingen gemaakt over het scholingsinstrument voor werkzoekenden. Het is niet vanzelfsprekend dat scholing altijd het meest geëigende instrument is om een werkzoekende aan een baan te helpen. Aan de ene kant zijn de arbeidsvaardigheden van veel werkzoekenden van dien aard dat de kans op het vinden van een baan zeer reëel is en dat verdere scholing niet noodzakelijk is. Aan de andere kant zijn de scholingsmogelijkheden niet voor alle categorieën werkzoekenden even groot en kunnen andere vormen van activerend arbeidsmarktbeleid effectiever zijn. Daarom vindt er voor deelname aan de diverse scholingsprogramma's dan ook eerst een selectie plaats. Het arbeidsmarktbeleid staat hierbij voor een dilemma. Aan de ene kant is het de bedoeling dat scholing effect sorteert in de zin van uitstroming naar de arbeidsmarkt. Aan de andere kant is scholing in dit verband met name bestemd voor de moeilijk plaatsbaren.

Studies naar effectiviteit scholingsprogramma's werkzoekenden

Het doel van het scholingsbeleid voor werkzoekenden is de kans op reïntegratie op de arbeidsmarkt te doen toenemen. Scholing zou eraan moeten bijdragen dat de arbeidsvaardigheden van werklozen beter afgestemd worden op de door de werkgevers gevraagde vaardigheden. De effectiviteit van het scholingsbeleid zou dus moeten worden afgemeten aan de mate waarin het bijdraagt aan een vergroting van de kans op reïntegratie. Bij het meten van de uitstroom naar de arbeidsmarkt is niet gezegd dat deze ook plaatsvindt op het opleidings- en eerdere functieniveau van betrokkenen. Verder blijft het de vraag wat de uitstroom uit werkloosheid naar een baan zou zijn geweest zonder dat een opleiding in een van deze scholingsprogramma's was gevolgd.

De uitstroom uit werkloosheid naar een baan als gevolg van de diverse scholingsprogramma's voor werklozen was de laatste jaren meer dan 50 procent (Mudde 1998). Dit is een behoorlijk percentage, zeker als men bedenkt dat niet alle programma's gericht zijn op directe toegeleiding tot de arbeidsmarkt. Sommige programma's geven toegang tot vervolgopleidingen, andere bieden niet meer dan een oriëntatie op de arbeidsmarkt. Voorts dient men te bedenken dat de groep werklozen een heterogene samenstelling kent. Vóór deelname aan de diverse scholingsprogramma's vindt er een selectie plaats. Deze is er met name op gericht de zwakkeren scholing aan te bieden om zo aan hun vaardigheden te werken.

In een overzichtsstudie van diverse onderzoeken naar het rendement van scholing voor werklozen, constateert Nyfer (1998) dat geen enkel onderzoek overtuigend bewijs oplevert voor de stelling dat scholingsprogramma's meer dan een bescheiden effect sorteren. Daarbij tekenen de auteurs zelf aan dat de tijdshorizon bij geen enkel onderzoek langer is dan één à twee jaar. Scholing lijkt de kans op een baan één jaar na afronding van een cursus met maximaal tien procent te vergroten. Het rendement neemt toe naarmate de programma's meer gericht zijn op specifieke groepen, zoals laagopgeleiden en langdurig werklozen. Voor deze groepen lijkt scholing de kans op uitstroom te vergroten

met maximaal twintig procent. De algemene conclusie uit de studie van Nyfer is dat een groot deel van de opleidingsprogramma's geen duidelijke opbrengsten heeft.

De effectiviteit van scholingsprogramma's wordt vaak onderschat, omdat in studies zoals hierboven aangehaald, alleen gekeken wordt naar de extra uitstroom uit werkloosheid op de korte termijn. Dit onderzoek betreft de uitstroom uit diverse scholingsprogramma's van Arbeidsvoorziening, de instantie die een centrale rol speelt in het reactiverend scholingsbeleid. De uitstroom is gemeten ten opzichte van de uitstroom van een controlegroep. Men mag echter veronderstellen dat scholing ook doorwerkt op de langere termijn. Onderzoeksgegevens hierover zijn echter niet beschikbaar.

9.5.2 SCHOLING VAN WERKENDEN

Doel scholing voor werkenden

Het doel van scholing voor werkenden is in het algemeen gesproken anders dan dat van scholing voor werkzoekenden. Bij werkenden gaat het meestal niet om de doorstroom naar een andere baan, maar om de versterking van het functioneren tegen de achtergrond van veranderende arbeidsvereisten en van veranderende persoonlijke voorkeuren met betrekking tot de loopbaan. De arbeidsvaardigheden van werkzame personen maken gedurende de loopbaan een groei door. Tijdens een inwerkperiode wordt een leerproces ingezet waardoor de productiviteit geleidelijk wordt verhoogd. Het leerproces dient ook om de arbeidsvaardigheden aan te passen aan de vooruitgang in het bedrijfsproces. Oude vaardigheden raken langzamerhand uit de tijd en nieuwe vaardigheden dienen te worden aangeleerd. Bovendien worden tijdens de loopbaan specialisaties opgebouwd.
Het volgen van bedrijfsopleidingen is een van de manieren om werknemers hiervoor nieuwe vaardigheden bij te brengen.

Als het gaat om de scholing voor werkenden, is de vraag aan de orde waar de baten van die scholing terechtkomt: bij de werkgever, bij de werknemer of bij beiden? De vervolgvraag hierbij is of er voldoende gebeurt aan scholing van werkenden of dat er sprake is van een onderinvestering. Hiervan is sprake als de opbrengsten van een toename in dit soort investeringen de kosten ervan overtreffen. Implicatie van een onderinvestering zou zijn dat de markt voor scholing van werkenden faalt, en dat de overheid hier een taak heeft om dit marktfalen te corrigeren.

Studies effectiviteit scholing werkenden

Empirisch onderzoek wijst over het algemeen uit dat bedrijfsopleidingen een hoog rendement opleveren in termen van loonstijging voor degenen die deze opleidingen volgen (Groot en Maassen van den Brink 1998). Ervan uitgaande dat er een relatie bestaat tussen loon en productiviteit, is dit een aanwijzing dat bedrijfsopleidingen een bijdrage leveren aan de productiviteitsgroei van werknemers. In het algemeen geldt dat hoe hoger het gevonden rendement, des te meer

dit wijst op een onderinvestering; er blijven dan blijkbaar kansen liggen.
Het gevonden beloningseffect van deelname aan bedrijfsopleidingen bedraagt in Nederland 21 procent; in de Verenigde Staten ligt dit effect tussen 4 en 16 procent. Dit verschil zou er dus op kunnen wijzen dat er in Nederland in vergelijking met de VS sprake is van een onderinvestering in bedrijfsopleidingen.

Er zijn verschillende verklaringen waarom er in Nederland een onderinvestering in bedrijfsopleidingen zou bestaan. Het verschil in rendement tussen Nederland en de Verenigde Staten zou een gevolg kunnen zijn van de hogere arbeidsmarktmobiliteit in de Verenigde Staten. Bij een hogere mobiliteit is de terugverdientijd van bedrijfsinvesteringen in opleiding gering. Bij gelijke investeringsniveaus lopen de rendementen dan uiteen. Het hoge rendement op bedrijfsopleidingen heeft dus te maken met het risico dat kleeft aan de investeringen hierin.
Een punt hierbij is dat het risico van opleidingsinvesteringen hoog wordt ingeschat. Ten eerste komt dit door de al eerder genoemde mobiliteit en de gemiddeld genomen korte terugverdientijd. Verder kunnen snelle technologische veranderingen de bruikbaarheid van een bepaalde opleiding snel aantasten. Dit zou ook een reden kunnen zijn waarom het rendement op technische opleidingen relatief laag is.

Het volgen van een bedrijfsopleiding leidt in de helft van de gevallen tot een productiviteitsgroei van de werknemer; voor een kwart van de gevallen geldt zelfs tot een groei van meer dan 20 procent. Voor de werknemer leidt een extra maand gevolgde bedrijfsopleiding tot 1 à 7 procent extra loonstijging.
Daarnaast is er een immateriële beloning. Vanuit het oogpunt van de werknemer zou er dus sprake kunnen zijn van een onderinvestering. Deze onderinvestering in bedrijfsopleidingen door de werknemer zelf kan het gevolg zijn van een geringe kredietwaardigheid. Dit geldt met name voor jongere werknemers. Het bij uitstek persoonsgebonden karakter van de investering kan kredietverleners doen terugschrikken voor de financiering van onderwijs. Er zijn aanwijzingen dat dit in de Nederlandse situatie van toepassing is (Groot 1994).

Er zijn echter ook andere verklaringen voor de relatief hoge schattingen van het rendement op bedrijfsopleidingen in Nederland. Ten eerste is het rendement met name hoog voor degenen die de opleiding op grond van opbrengstverwachtingen daadwerkelijk gevolgd hebben. Er treedt zelfselectie op. Voor werknemers die de opleiding niet gevolgd hebben, zou het rendement lager liggen.
Ten tweede verschillen opleidingen in de mate waarin de werknemer zich de baten van een opleiding kan toe-eigenen door een stijging van zijn loon.
Het rendement in termen van loonstijging verschilt dan weliswaar, maar het is niet gezegd dat hiermee het rendement in termen van productiviteitstijging evenzeer verschilt. Zoals gezegd, blijkt het rendement op technische opleidingen vaak lager te liggen dan op andersoortige opleidingen. Hier speelt mogelijk een rol dat technische opleidingen vaak bedrijfsspecifiek zijn en daarom de werknemer minder macht bij loononderhandelingen verschaffen.

Onderinvestering?

Per saldo is het niet eenvoudig aan te geven of er nu al dan niet een onderinvestering in bedrijfsopleidingen plaatsvindt. De mate van eventuele onderinvestering zal verschillen naar soort opleiding. Ook is het denkbaar dat de werkgever dit anders zal beoordelen dan de werknemer. Het risico van een investering in opleiding ligt voor werknemers en werkgevers immers verschillend. Investeringen in algemene of beroepsspecifieke opleidingen hebben voor werkgevers een hoger risico dan voor werknemers. Algemene opleidingen en in belangrijke mate ook beroepsspecifieke opleidingen kunnen een werknemer ook bij een volgende werkgever van nut zijn. De terugverdientijd is voor de werknemer dus langer dan voor de werkgever. Werkgevers in een bedrijfstak kunnen echter besluiten de branchespecifieke opleidingskosten gezamenlijk te dragen, waardoor zij hun terugverdientijd oprekken. Voor bedrijfsspecifieke opleidingen is er geen verschil in terugverdientijd tussen werkgever en werknemer.

Marktfalen?

Voor de overheid is het niet primair van belang dat er een mogelijk marktfalen ligt op het terrein van opleidingen voor werkenden. De sociale partners hebben immers aangegeven zelf de verantwoordelijkheid voor het opheffen hiervan te willen nemen. Van groter belang voor de overheid is dat er van het versterken van de opleidingen, met name ook met betrekking tot de toegankelijkheid voor oudere werknemers, positieve externe effecten te verwachten zijn via de band van de inzetbaarheid en de verlenging van de arbeidzame periode. Vanuit dit belang is een actieve bemoeienis van de overheid met de marktwerking op het gebied van opleidingen voor met name oudere werknemers te motiveren.

Bedrijfsopleidingen naar persoonskenmerken

Er bestaan grote verschillen in de toegankelijkheid van bedrijfsopleidingen. Deze verschillen zijn deels terug te voeren op persoonskenmerken en deels op bedrijfskenmerken. Van de persoonskenmerken is leeftijd een belangrijke determinant voor de toegankelijkheid. Bedrijfsopleidingen worden minder gevolgd door oudere werknemers dan door jongere. De kans op deelname neemt ook af naarmate het opleidingsniveau lager is. Bovendien nemen vrouwen er minder vaak deel aan dan mannen. Verder volgen voltijdwerkers vaker een opleiding dan deeltijdwerkers. Ook de hoogte van het functieniveau heeft een positieve invloed op de kans dat een werknemer een bedrijfsopleiding volgt. Van de bedrijfskenmerken is met name de grootte van het bedrijf van belang. Werknemers van grote bedrijven volgen in vergelijking met werknemers bij kleine bedrijven vaker een opleiding.

In veel gevallen is er ook wel een verklaring voor dit verschil in deelname. Gezien hun nog onvolkomen arbeidsvaardigheden hebben jongere werknemers nu eenmaal meer opleiding nodig dan oudere. Toch is de effectiviteit van bedrijfsopleidingen voor oudere werknemers niet altijd minder dan voor jongere werknemers. Zo zijn oudere werknemers die een bedrijfsopleiding gevolgd hebben, beter inzetbaar voor werkzaamheden die eigenlijk tot een andere functie of

afdeling behoren, dan jongere werknemers die een opleiding gevolgd hebben (Groot en Maassen van den Brink 1997). De periode waarin de investering in oudere werknemers terugverdiend kan worden, is echter korter dan bij jongere werknemers. Dit kan een reden zijn waarom oudere werknemers minder in staat worden gesteld hun arbeidsvaardigheden door middel van opleidingen op peil te houden. Eenzelfde redenering geldt, vanwege hun in doorsnee geringere band met de arbeidsmarkt, voor vrouwelijke werknemers en voor deeltijdwerkers.

Bedrijfsopleidingen naar bedrijfskenmerken

De mate waarin in bedrijfsopleidingen wordt geïnvesteerd, verschilt ook naar bedrijven. Grote bedrijven doen er meer aan dan kleinere. Kleinere bedrijven stuiten meer dan grotere bedrijven op het risico dat door hen opgeleide werknemers naar een beter betalende concurrent vertrekken. Dit zou kunnen verklaren waarom zij er terughoudend in zijn de deelname van hun werknemers aan bedrijfsopleidingen te entameren. Andere verklaringen zijn dat de doorgroeimogelijkheden in kleinere bedrijven geringer zijn en dat daarmee een drijfveer voor het volgen van opleidingen vervalt. Ook is het mogelijk dat het voor kleinere bedrijven moeilijker is de afwezigheid van werknemers die een opleiding volgen, in hun bedrijfsproces in te passen.

Conclusie

Bedrijfsopleidingen krijgen in de beleidsdiscussie soms onevenredig veel aandacht. Bedrijfsopleidingen vormen samen met beroepsopleidingen slechts het meest formele deel – en daarom ook het meest bestudeerde deel – van de productiviteitsverhogende middelen waar werkzame personen gedurende hun loopbaan mee te maken hebben. Naast bedrijfsopleidingen dragen inwerktrajecten, begeleiding door ervaren collega's en ervaring (leren door te doen) eveneens bij aan de productiviteitsgroei van een werknemer. Gezien het feit dat de kosten van bedrijfsopleidingen voor het bedrijfsleven per jaar ongeveer 3,5 miljard gulden bedragen en 4000 gulden per deelnemende werknemer (CBS Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken 1995-1), is de bijdrage van bedrijfsopleidingen aan de productiviteitsgroei van werknemers zelfs in verhouding gering, ook wanneer uitgegaan wordt van hoge rendementen. Als tekortschietende arbeidsvaardigheden de verhouding tussen productiviteit en kosten van werknemers uit evenwicht zouden kunnen trekken, zou met name ook aandacht besteed moeten worden aan de onvolkomenheid van deze andere leertrajecten. Voor langdurig werklozen en herintreders zijn speciale mogelijkheden geschapen om werkervaring op te doen. Deze werkervaring moet bij voorkeur worden opgedaan voordat de productiviteit tekort schiet en onvrijwillige uitstroom uit de beroepsbevolking aan de orde is. Vaak kan worden voorkomen dat kennis veroudert door veranderende bedrijfsprocessen, door hierop te anticiperen en werknemers andersoortige ervaring te laten opdoen.

9.5.3 SCHOLING IN HET DOORGROEISCENARIO

In hoofdstuk 5 is al geconstateerd dat het voor de realisatie van het doorgroeiscenario vooral van belang is de arbeidsmarktpositie van lageropgeleiden en oudere

werknemers te versterken. Scholing kan hierbij een nuttig middel zijn. Het beleid zou zich naast de vele inspanningen die thans met name in het kader van het initiële onderwijs worden gedaan, meer moeten richten op combinaties van leren en werken. Dit biedt zowel perspectief voor ingestroomde werknemers met zwakke kwalificaties als voor oudere werknemers met een te zeer versmalde kennisbasis. De bemoeienis van de overheid met dit soort scholing wordt gemotiveerd door de positieve externe effecten die hiervan te verwachten zijn.

9.6 CONCLUSIE

De meest kwetsbare groepen op de toekomstige arbeidsmarkt zijn de oudere en de lageropgeleide werknemers. Extra kwetsbaar zijn uiteraard werknemers die zowel ouder als lager opgeleid zijn. Of zich een knelpunt zal voordoen met betrekking tot het scholingsniveau van de potentiële beroepsbevolking indien de arbeidsmarktparticipatie conform het doorgroeiscenario zal stijgen, hangt af van een aantal zaken. Ten eerste is het de vraag of de werking van de arbeidsmarkt afdoende zal zijn om de markt te ruimen in de zin dat het complex van lonen en arbeidskosten in verhouding zal staan tot de productiviteit van de arbeid. Het is waarschijnlijk dat de realisering van het doorgroeiscenario een grotere mate van loondifferentiatie met zich mee zal brengen. Ten tweede is het de vraag of de scholing van specifieke groepen van de potentiële beroepsbevolking voldoende soelaas zal bieden om hen aansluiting te doen vinden bij de arbeidsmarkt. Het is immers niet ondenkbaar dat de schoolbaarheid zowel bij lager opgeleide als bij oudere werknemers te wensen overlaat. Dit kan ook het gevolg zijn omdat gebrek aan scholing niet het grootste bezwaar van werkgevers vormt om werknemers uit deze groepen aan te nemen. Leeftijdsdiscriminatie van capabele werknemers is hier een sprekend voorbeeld van.

Loondifferentiatie

Als scholing niet voldoende bijdraagt aan het ruimen van de arbeidsmarkt en als de werking van de markt bij het terugdringen van uittreedroutes leidt tot een verdere differentiatie van loonniveaus, kan dit tot een schevere inkomensverdeling leiden. Een dergelijke ontwikkeling zou op zich een maatschappelijk knelpunt kunnen vormen voor de realisering van het doorgroeiscenario. Loondifferentiatie kan zich in ten minste twee richtingen voordoen. Ten eerste zouden de loonniveaus van hoger- en lageropgeleiden verder uiteen kunnen gaan lopen, doordat de arbeidsmarkt met name voor hoger- en middelbaaropgeleiden nog krapper wordt als na 2010 de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt gaat verlaten. Ten tweede zouden (groepen van) oudere werknemers de gevolgen van demotie kunnen ondervinden. Met name wanneer zij gedwongen zijn een tweede carrière aan te vangen, kunnen zij aanzienlijke inkomensverliezen lijden.

Laaggeschoolden

Bij een groep van lageropgeleiden zijn zowel leervermogen als motivatie tot leren een knelpunt voor hun arbeidsmarktparticipatie. Een gebrek aan vakkennis vormt voor werkgevers over het algemeen geen beletsel om personen in dienst te

nemen, als het perspectief op het aanleren van die kennis maar aanwezig is. Voor een beperkte groep lijkt dit perspectief zwak te zijn. Bepaalde ascriptieve kenmerken als leeftijd, gezondheid, geslacht en etniciteit verslechteren de arbeidsmarktkansen van deze groep nog eens. Het activerend arbeidsmarktbeleid is in belangrijke mate op deze groep gericht. De resultaten hiervan zijn overigens niet in alle gevallen gunstig te noemen. Dit geldt ook als de arbeidskosten door de inzet van beleid substantieel zijn gereduceerd.

Beroepsvorming

In het initiële onderwijs moet voorkomen worden dat beroepsvorming te veel uit het onderwijs verdwijnt. Dit is mogelijk een reden voor de hoge uitval in het secundaire onderwijs. Duidelijker beroepsperspectieven kunnen de motivatie van veel leerlingen versterken. Er dient ook aandacht te zijn voor de knelpunten die zich in dit opzicht voordoen bij de invoering van de WEB. Zowel in de toeleiding naar als in het eigenlijke beroepsonderwijs is het van groot belang dat leerlingen met een praktische inslag evenals leerlingen met een meer cognitieve inslag de gelegenheid hebben de bij hen passende kwalificaties te bereiken.

Oudere werkenden

Hiervoor zijn vier redenen geïdentificeerd voor de lage arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers:

1 het menselijk kapitaal dat de oudere werknemer vertegenwoordigt, wordt ondergewaardeerd en verwaarloosd;
2 gezondheidsproblemen doen zich op oudere leeftijd vaker voor;
3 ouderen zijn voor een werkgever als regel relatief dure werknemers, ook bij dezelfde productiviteit en dezelfde gemiddelde gezondheid als jongeren;
4 uittreedroutes zijn, ook na de versobering die is doorgevoerd, voor de oudere werknemers nog steeds aantrekkelijk.

De geringe arbeidsparticipatie van oudere werknemers zou een belangrijk knelpunt kunnen gaan vormen voor het realiseren van het doorgroeiscenario.
Dit komt vooral doordat de kans op instroom in de werkzame beroepsbevolking vanuit werkloosheid of een of andere vorm van inactiviteit afneemt met de leeftijd. Hiernaast speelt de – eerder in dit rapport al besproken – uitstroom in de VUT en de WAO, die zich, naarmate WAO en VUT minder toegankelijk dan wel aantrekkelijk worden, waarschijnlijk meer naar de WW zal verleggen.
In dit hoofdstuk is ten aanzien van ouderen verder geconstateerd dat er op de Nederlandse arbeidsmarkt nog een leeftijdsonvriendelijk klimaat heerst, terwijl in de naaste toekomst vacatures noodzakelijkerwijs steeds vaker met ouderen gevuld zullen moeten worden. Het is daarom zaak dat het bedrijfsleven – ondersteund door de overheid – strategieën ontwikkelt om deze leeftijdsdiscriminatie te doorbreken. Gemotiveerde oudere werknemers in dienst hebben en houden, zou de productiviteit van bedrijven juist ten goede kunnen komen.

Beperking kansen uitstroom ouderen van de arbeidsmarkt

Beleid gericht op verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers kan zich concentreren op beperking van de uitstroom of op bevordering van

de instroom. Het beperken van de uitstroom legt verreweg het meeste gewicht in de schaal; het zal er de komende jaren om gaan de babyboomgeneratie aan het werk te houden.
Wat de uitstroom betreft, is er in het hoofdstuk 8 al aandacht voor gevraagd dat het oneigenlijk gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekering moet worden teruggebracht. Ook de omzetting van de VUT in prepensioeneringsregelingen valt toe te juichen. Hiernaast verdient blijvende scholing van oudere werknemers de nodige aandacht. Voorkomen moet worden dat gebrek aan scholing hen in een negatieve spiraal brengt. Werkgevers moeten erop gewezen worden dat arbeidsorganisatorische veranderingen het mogelijk kunnen maken het menselijk kapitaal van hun werknemers langer te benutten. Een punt hierbij is dat werkgevers nu afzien van scholingsinvesteringen in ouderen omdat scholing gezien wordt als een discontinu proces, waardoor werk blijft liggen. Met moderne middelen is het evenwel goed mogelijk om werkomgeving en scholingsomgeving meer in elkaar te schuiven en het scholingsproces meer continu te laten zijn. Dergelijke ontwikkelingen kunnen niet alleen kansrijk zijn bij het langer op de arbeidsmarkt houden van ouderen, ze zouden ook perspectief kunnen bieden bij het productiviteitsverlies van vrouwen die tijdelijk in verband met zorgtaken (gedeeltelijk) terugtreden uit het arbeidsproces.

Verder verdient het overweging de ontslagkosten voor oudere werknemers selectief te verhogen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een institutionalisering van de hier en daar voorkomende praktijk dat bij ontslag inkomenssuppleties worden verstrekt bovenop een WW-uitkering. Het zou ook kunnen worden overwogen deze suppleties te continueren bovenop een nieuw te verwerven inkomen. In de Japanse praktijk waar hoger en middelbaar personeel geacht wordt zich rond het vijftigste levensjaar uit de voorheen beklede functie terug te trekken, bestaan zulke constructies. Ongedifferentieerde demotie, alleen op basis van leeftijd, lijkt ten slotte geen begaanbare weg om de participatie van oudere werknemers te bevorderen. Hiervan is voornamelijk demotivering en vernietiging van menselijk kapitaal te verwachten.

Verhoging instroomkansen ouderen op de arbeidsmarkt

Om de instroomkansen van oudere werkzoekenden te verhogen, moet worden aangegrepen bij de redenen die werkgevers hebben om geen oudere werknemers in dienst te nemen. Genoemd wordt de, te korte, terugverdientijd van inwerk- en opleidingskosten; hierin zou een tegemoetkoming aan de werkgever kunnen worden overwogen. Verder speelt het hogere gezondheidsrisico voor oudere werknemers. Het is niet verstandig werkgevers hiervoor volledig verantwoordelijk te houden. Spreiding van de gezondheidsrisico's van oudere werknemers kan hun intreedkansen verbeteren. Ook kan een verdere normalisering van deeltijdwerk de gezondheidsrisico's in bepaalde gevallen beperken.

NOTEN

1 Onder een loopbaan wordt verstaan een opeenvolging van werkzame, werkloze en inactieve perioden gedurende de beroepsgeschikte levensfase van een individu. Tijdens werkzame perioden kunnen in opeenvolging verschillende banen vervuld worden. Onder een baan wordt een arbeidsrelatie bij een en dezelfde werkgever verstaan. Verder kunnen binnen een baan in opeenvolging verschillende functies worden bekleed.

2 Het doorgroeiscenario verdisconteert dat de feitelijke ontwikkeling in de arbeidsparticipatie voorloopt op de veronderstelde in de CBS/CPB-verkenning. Deze laatste wordt hier echter gebruikt om een projectie van de samenstelling van het arbeidsaanbod te maken. Omdat het doorgroeiscenario ambitieuzer is dan de veronderstelde ontwikkeling in de CBS/CPB-verkenning, kan het beroep op de genoemde aanpassingsmechanismen groter zijn dan alleen op basis van de CBS/CPB-verkenning, aannemende dat de meest bemiddelbaren het eerst aan de slag komen.

3 Aangenomen wordt dat die gedurende hun gehele loopbaan voltijds werken en zich gedurende die loopbaan in hetzelfde inkomenspercentiel bevinden. In werkelijkheid is er gedurende de loopbaan natuurlijk wel variatie in de gemaakte uren en in de rangorde binnen de inkomensverdeling.

4 Voor een nadere beschrijving van de microsimulatie wordt verwezen naar de Bijlage bij dit hoofdstuk.

5 Voor de hierbij gehanteerde veronderstellingen wordt verwezen naar de Bijlage Loopbaangenerator.

10 NAAR EEN VRIJWEL VOLLEDIGE ARBEIDS-PARTICIPATIE

10.1 INLEIDING

In dit slothoofdstuk worden de conclusies en beleidsaanbevelingen gepresenteerd die uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken volgen. Het startpunt van het onderzoek is de in de afgelopen periode sterk toegenomen arbeidsparticipatie. De vraag is in hoeverre een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk, nodig en mogelijk is. Ten einde de consequenties van een daarop gericht overheidsbeleid te kunnen beoordelen, zijn in dit rapport de volgende onderzoeksvragen behandeld:

a welke maatschappelijke knelpunten zijn te verwachten bij een flinke doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende periode?
b welke beleidsinspanningen zijn nodig om een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie te bevorderen, van welke groepen zou zo'n verhoging van de arbeidsparticipatie moeten komen en in hoeverre valt te voorkomen dat eventuele maatschappelijke knelpunten de doorgroei belemmeren?
c welke veranderingen zich zullen voordoen op het terrein van de arbeid en bij de plaats van de arbeid in het leven, en welke invloed hebben deze veranderingen op de beleidsmogelijkheden om een doorgroei van de arbeidsparticipatie te bevorderen en knelpunten te voorkomen?

Voor veel mensen is werken de belangrijkste tijdsbesteding in hun leven. Veel hangt er van af: inkomen, prestige, kennis, kennissen. Hoewel individuen met het stijgen van de welvaart gemiddeld korter gaan werken, zal het belang van deze gerichtheid op arbeidsdeelname niet afnemen. Integendeel, het is eerder aannemelijk dat voor steeds meer mensen werk – het hebben van werk, de inhoud van dat werk, de consequenties van werk, de combineerbaarheid van werk met andere aspecten van het leven – een dominante plaats zal innemen. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat bestrijding van werkloosheid, bevordering van werkgelegenheid en vergroting van de arbeidsparticipatie een prominente plaats innemen in het overheidsbeleid en dit ook zullen blijven doen. Bovendien zullen de demografische veranderingen die in de komende decennia optreden, vragen om een versterking van het draagvlak voor collectieve voorzieningen; dat is een belangrijk argument voor een verdere vergroting van de arbeidsparticipatie (WRR 1999).

Bij de sterke groei van de arbeidsdeelname in de afgelopen vijftien jaar worden in het maatschappelijke debat echter kanttekeningen geplaatst. Er worden klachten gehoord over werkdruk, stress, burn-out, te weinig vrije tijd en tijd om voor anderen te zorgen vanwege het vele werk en het dominante karakter ervan. Verder zou de groeiende participatie bijdragen aan 'verkeersinfarcten'. Deze klachten worden wel gebundeld in een argumentatie die zich richt tegen de opkomst van de 24-uurseconomie en een 'economisering' van het hele

maatschappelijk leven. In dit rapport is een blik in de toekomst geworpen door aan de hand van een empirische analyse te onderzoeken of de hierboven verwoorde zorgen inderdaad een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie in de weg zouden kunnen staan en in hoeverre dit een omslag in het beleid zou impliceren. Daarbij richtte de aandacht zich op het werken in betaalde arbeid. Alhoewel belangrijk, zijn vrijwilligerswerk en andere onbetaalde arbeid hier grotendeels buiten beschouwing gebleven.

In dit slothoofdstuk vat de raad eerst zijn visie samen op de ontwikkelingen in arbeidsparticipatie in de naaste toekomst (paragraaf 10.2). Ten aanzien van arbeid zijn er tal van interessante ontwikkelingen gaande. Deze ontwikkelingen monden niet uit in het beeld dat op individueel niveau werken altijd en voor iedereen volledige satisfactie zal bieden. Niettemin zijn er krachtige argumenten waarom een verdere doorgroei van de participatie in komende decade(n) wenselijk is (paragraaf 10.3). Een toename van de participatie zal met name moeten komen van de groepen die nu nog minder dan evenredig participeren: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden. In de analyse en de schets van de oplossingsrichtingen worden die groepen verder gespecificeerd om de redenen op te sporen voor hun lage participatie; ook bij vrouwen en ouderen hangt een lage participatie samen met een laag scholingsniveau. In paragraaf 10.4 wordt ingegaan op de gevolgen voor die doelgroepen en het overheidsbeleid dat dit vergt. Vervolgens komt de voornaamste onderzoeksvraag van het rapport aan de orde, namelijk de vraag welke consequenties een doorgroei van de participatie in de komende decaden heeft voor mobiliteit, zorg, gezondheid, schoolbaarheid en inkomensverdeling. In paragraaf 10.5 worden deze consequenties samengevat en wordt bezien of zij leiden tot onoplosbare knelpunten, dan wel of er nog voldoende beleidsruimte is om de mogelijke nadelige gevolgen van een doorgroei van de arbeidsparticipatie te beheersen. In paragraaf 10.6 ten slotte worden de centrale conclusies van dit rapport samengevat.

10.2 EEN VISIE OP ARBEIDSPARTICIPATIE

Vrijwel volledige participatie

In dit rapport worden de mogelijkheden en consequenties doordacht van een verdere doorgroei in de komende decade(n) van de arbeidsparticipatie in Nederland naar een 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie', een analogon van het begrip 'vrijwel volledige werkgelegenheid' dat de situatie op de arbeidsmarkt in de jaren vijftig en zestig typeerde. De gedachte bij '*vrijwel* volledige werkgelegenheid' is dat een werkloosheid van nul procent nooit haalbaar is, en ook niet wenselijk omdat een dynamische arbeidsmarkt niet kan zonder een zekere mate van zoek- of frictiewerkloosheid. Iets soortgelijks speelt bij 'vrijwel volledige participatie': vanuit het gezichtspunt van de maatschappelijke welvaart zijn er goede redenen om een zo groot mogelijke deelname aan de arbeidsmarkt na te streven, maar vanuit de individuele preferenties en mogelijkheden zullen er altijd mensen zijn die blijvend of tijdelijk afzien van participatie. Onomkeerbare invaliditeit of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd zijn natuurlijk de twee belangrijkste

redenen voor een blijvend uittreden uit de arbeidsmarkt. Maar ook kunnen ouders ervoor kiezen zich gedurende enkele jaren (gedeeltelijk) terug te trekken om voor hun jonge kinderen te zorgen.

De voortgaande kennisintensivering van onze samenleving vormt in de hier ondernomen analyse zelfs een argument waarom doorgroei naar een situatie van 'helemaal volledige arbeidsparticipatie' onmogelijk is. In ons werkzame leven kunnen we namelijk niet meer een leven lang teren op de 'front loading' aan onderwijs die we in onze jeugd hebben genoten. Werk zal daarom niet alleen leren tijdens het werk met zich meebrengen, maar ook vaker afgewisseld worden met perioden van bijscholing. Bovendien kunnen sectorale ontwikkelingen in de economie met zich meebrengen dat mensen in de loop van hun werkzame leven iets volledig anders moeten gaan doen. Die impuls kan ook bij mensen zelf vandaan komen, bijvoorbeeld omdat ze 'vast' menen te zitten in hun huidige werk en loopbaan. Thans is het nog zo dat in veel van dergelijke situaties ZW/WAO en VUT als afvloeiingskanalen functioneren naar non-participatie. In het toekomstige arbeidsbestel dient hier anders mee te worden omgegaan. In plaats van afvloeiing moet er in dit soort gevallen ruimte zijn voor de mogelijkheid van een 'tweede loopbaan'. De omscholing die hiervoor nodig is, en de tijdelijke non-participatie die dit met zich meebrengt, zijn juist gewenst om in de loop van de tijd de arbeidsparticipatie te verhogen. Een en ander past in een ontwikkeling van een wat grotere spreiding van activiteiten (werken, leren, zorgverlening, vrije tijd) over de levensloop. In dat licht staat ook de fiscale regeling voor verlofsparen die aanstaande is; het zelf opgespaarde tijdelijke verlof dat daardoor mogelijk wordt, kan ook ingeburgerd raken als een middel om een tijdelijke loopbaanonderbreking te financieren.
Een grotere spreiding van activiteiten van mensen over de levensloop vergt ook veranderingen binnen organisaties die gericht zijn op een grotere flexibiliteit.

Achterliggende ontwikkelingen

Bij de beschouwing over de toekomst van de arbeid, arbeidsmarkt en arbeidsdeelname zijn de volgende drie achterliggende ontwikkelingen van belang.

1 De positieve waardering van het belang van werk. Kenmerkend voor het huidige generieke beeld van arbeid is dat werk wordt gezien als een zinvolle levensvervulling, en niet exclusief als een last of een opoffering van vrij beschikbare tijd. In onze recente geschiedenis is er een korte periode geweest dat voor sommigen een 'vrijetijdssamenleving' een aantrekkelijk ideaal leek, maar daar zijn we inmiddels van teruggekomen. De veranderingen in de aard en inhoud van werk die hebben bijgedragen aan deze herwaardering, komen hieronder nog uitvoeriger aan de orde.
2 De massale toetreding van vrouwen tot de formele arbeidsmarkt. Dit leek aanvankelijk vooral een inhaalslag, maar nu de participatie van Nederlandse vrouwen (in personen) op het Europese gemiddelde is gekomen, wijst alles erop dat deze tendens verder doorzet, en dat Nederland mogelijk in 2020 'Zweedse niveaus' van vrouwenparticipatie zal benaderen. Die voortgezette sterke trend is een uiting van emancipatie en drang naar economische zelfstandigheid.

Het is ook het logisch gevolg van het huidige opleidingsniveau van met name jonge vrouwen, dat niet onderdoet voor dat van mannen.

3 De macro-economische verschuiving die zich in de afgelopen kwart eeuw heeft voltrokken, en heeft geresulteerd in een andere rol van de nationale overheid. Het 'vraagparadigma' in het economische beleid is onder druk van de veel turbulentere internationaal-economische omgeving en de komst van de EMU vervangen door een 'aanbodparadigma'. Het idee in Nederland een verzorgingsstaat overeind te kunnen houden achter beschermende economische dijken, met Keynesiaans begrotingsbeleid (nationale compensatie in geval van internationale vraaguitval), is stukgelopen op een negatieve spiraal van toenemende arbeidskosten en een groeiende wig. Het vraagbeleid is daarom sinds de jaren tachtig vervangen door een aanbodbeleid waarin de kosten, de kwaliteit, de dynamiek en de flexibiliteit van onze productiefactoren – waaronder arbeid – centraal staan in een internationaal concurrerende omgeving. Passief, al te eenzijdig op beschermingsdenken gericht arbeidsmarktbeleid is daarbij vervangen door een meer op activering en zelfredzaamheid gericht beleid.

Veranderingen in aard en inhoud van werk

In de loop van de geschiedenis is de economie geëvolueerd van een vooral agrarische economie via een industriële economie naar een economie met een dominante dienstencomponent. In samenhang hiermee is de aard van veel arbeid van karakter veranderd. De belangrijkste ontwikkeling is dat er relatief minder handarbeid is en er steeds meer hoofdarbeid bij komt, recentelijk steeds meer hoofdarbeid met een belangrijke ICT-component. In de productiearbeid verdwijnt er door de inschakeling van de computer veel repetitief werk en gaat het er ook bij ogenschijnlijk eenvoudig of middelbaar werk om dat de werkende 'situationele respons' moet kunnen geven. De computer doet de standaardgevallen wel; de moeilijke gevallen blijven over en vergen discretionaire beslissingen.
Voor velen zal dit een uitdaging en vooruitgang zijn, maar het betekent tevens dat achter een in de loop der tijd onveranderde beroepsaanduiding een ander takenpakket en bijbehorende taakverzwaring schuil kan gaan. In functies waar er nog wel in sterke mate praktische vaardigheden worden gevraagd, hebben deze ook een cognitieve component. De robotisering in industriële processen bijvoorbeeld brengt met zich mee dat men niet zozeer met of aan een machine werkt, maar wél een storing moet kunnen oplossen.
Een andere ontwikkeling is dat in veel beroepen het accent minder op praktische, en meer op sociaal-communicatieve vaardigheden is komen te liggen. Men moet kunnen omgaan met klanten, cliënten en collega's. Dit is bij uitstek het geval bij de zogenaamde 'contactberoepen', maar deze ontwikkeling is ruimer van aard.

In hoofdstuk 3 zijn deze veranderingen in de aard en inhoud van werk geschetst. Een gevolg van deze ontwikkelingen is dat onze samenleving een nooit eerder vertoonde variatie in arbeidspatronen en daarmee gemoeide kwalificaties laat zien. Het is van belang dit vast te stellen om ons te behoeden voor 'pars pro toto-denken' over de ontwikkelingen in arbeid. Niet alle arbeid maakt dezelfde

ontwikkelingsgang door. Niet alle werk is 'high tech' van aard en niet alle eenvoudige arbeid is bezig te verdwijnen.

Dynamiek op de arbeidsmarkt

De arbeidslevensloop wordt sterk beïnvloed door de dynamiek op de arbeidsmarkt. De kennisintensivering en informatisering van de economie dragen er aan bij dat de levensduur van een baan met een 'gegeven' functie-inhoud korter wordt; dat is een belangrijke vorm van arbeidsmarktdynamiek. Verder is er een grote arbeidsmarktdynamiek in de vorm van baancreatie, baanvernietiging en baanwisselingen. De arbeidslevensloop zal hierdoor minder vaak een standaardpatroon laten zien, maar meer in- en uittreding te zien geven, bijvoorbeeld in verband met een (om)scholingsperiode, een zorgperiode of een sabbatical.
De invalshoek van de arbeidsmarktdynamiek is ook van belang voor het oordeel over de effectiviteit van beleidsmaatregelen. Immers, bij de individuele keuze tussen participatie en non-participatie en bij de keuze voor scholing, loopbaanonderbreking of overgang naar een andere baan spelen verwachtingen een belangrijke rol. Deze verwachtingen betreffen onder meer de vooruitzichten in de loopbaan, zoals de kans op verlies van werk of juist de kans op een betere baan in de toekomst. Naast de materiële beloning zijn deze met de arbeidsmarktdynamiek samenhangende factoren belangrijke determinanten in het keuzegedrag op de arbeidsmarkt. In het beleid, en ook in het oordeel over de effectiviteit van het beleid, dient met deze factoren rekening te worden gehouden, te meer naarmate het in hoofdstuk 1 beschreven zingevingsaspect een groter gewicht krijgt in de participatiebeslissing. Zo dient bijvoorbeeld bij de inrichting van de sociale zekerheid meer rekening te worden gehouden met de positieve invloed die goede vooruitzichten in de werksituatie hebben op de participatiebeslissing. Dit aspect wordt wel de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid genoemd. Daarbij leidt een goed loopbaanperspectief tot een verlaging van het reserveringsloon, waardoor de keuze tussen participatie en non-participatie, gegeven de materiële beloning, eerder in het voordeel van participatie uitvalt.

10.3 DE WENSELIJKHEID VAN VOORTGEZETTE PARTICIPATIEGROEI

De *wenselijkheid* van een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie moet in het licht worden gezien van de argumenten waarom een participatietoename in het recente verleden als publiek doel is gesteld. De argumenten hiervoor zijn door velen, waaronder de raad, naar voren gebracht. De hoofdzaken bij deze argumentatie zijn het draagvlakargument en het externe-effectenargument. Ook al is de werkgelegenheid – met name in personen – de afgelopen vijftien jaar al sterk toegenomen, met gemiddeld ruim 100.000 personen per jaar, deze publieke doelen hebben zeker niet aan geldigheid ingeboet sinds begin jaren tachtig de arbeidsparticipatie in ons land een dieptepunt bereikte. Deze doelen kan nog extra kracht worden bijgezet naarmate in de microsfeer blijkt dat de kwaliteit van veel tegenwoordige arbeid bijdraagt aan de zingeving van het bestaan. Hieronder wordt wat uitvoeriger ingegaan op het draagvlak-, het externe-effecten- en het zingevingsargument.

Draagvlakargument

De aanstaande snelle vergrijzing, die het gevolg is van de door de naoorlogse geboortegolf opgeroepen demografische onevenwichtigheid, vormt een eerste belangrijke reden waarom het draagvlakargument in de nabije toekomst uiterst relevant blijft. Zo tonen de rekenexercities in het rapport *Generatiebewust beleid* (WRR 1999) aan dat een behoorlijke doorgroei van de arbeidsparticipatie nodig is om de voorziening van de AOW en de zorg in de komende periode houdbaar te doen zijn.

In principe kan het draagvlak worden versterkt door een groei van het *aantal* werkenden en/of door verlenging van de arbeids*duur*. Wanneer we kijken naar de gemiddelde *duur* van de formele werkweek (of het aantal gewerkte uren per jaar) kent Nederland, internationaal vergeleken, een ontspannen participatiepatroon. De gemiddelde werkduur laat redelijk wat tijd vrij voor ontspanning of voor het verzorgen van kinderen of ouders. Die korte gemiddelde werkweek is het gevolg van een sterke langetermijntrend tot geleidelijke verkorting van de werkweek. Langjarige gegevensreeksen over productiviteitsgroei laten zien dat die groei voor drie kwart neerslaat in consumptiegroei en voor een kwart in een kortere arbeidsduur. Verkorting van de arbeidsduur is dus ook een manier om de productiviteitsgroei te 'consumeren'. Als in de komende decennia met name meer vrouwen tot de arbeidsmarkt zullen toetreden en oudere werkenden wat langer zullen blijven werken, mag niet verwacht worden dat deze trend van verkorting van de gemiddelde werkweek – afgezien in geval van duidelijke krapte op de arbeidsmarkt – tot stilstand zal komen. Dit rapport doet ook geen aanbevelingen in die richting. Wél is een gemiddeld korte formele werktijd een argument te meer om ten behoeve van het draagvlak het aantal werkenden te vergroten. Ten slotte is een voordeel in termen van draagvlak dat bij een groter aantal werkenden er minder sterk 'getrokken' hoeft te worden op het herverdelings- of solidariteitsmechanisme, met een relatief hoge druk van belastingen en sociale premies als bijbehorend negatief gevolg.

Externe-effectenargument

Het externe-effectenargument voor participatiebevordering berust op de socialiserende functie van werk voor individuen. Werk stimuleert mensen dingen te doen samen met anderen, met het 'geven en nemen' dat daarbij hoort.
Hiermee leidt deelname aan de arbeidsmarkt tot positieve externe effecten en voorkomt het negatieve. Deelhebben aan de arbeidsmarkt draagt bij aan de maatschappelijke cohesie en bevordert op maatschappelijk niveau reciprociteit in het menselijk gedrag. Ondanks de gestegen arbeidsproductiviteit blijft het daarom gewenst de waarden en normen van de arbeidsdeelname die van generatie op generatie worden overgedragen, in stand te houden. Geen maatschappij kan immers naast elkaar twee met elkaar strijdige 'waardesystemen' verdragen: een waardesysteem van hardwerkende verdieners naast een waardesysteem van een groep die zijn productieve jaren als 'leisure class' doorbrengt. Er staat immers geen schot (meer) tussen die twee waardesystemen, en de bereidheid om betaalde arbeid te verrichten, en hierdoor bij te dragen aan het draagvlak voor collectieve voorzieningen, zal op deze wijze altijd ondermijnd worden.

Zingevingsargument

Vanwege het draagvlak- en het externe-effectenargument stelt de overheid participatiebevordering als publiek doel. Het draagvlakargument snijdt daarbij aan twee kanten: wie werk heeft, verschaft zichzelf daarmee een inkomen – de instrumentele functie van werk – en hoeft dus niet 'onderhouden' te worden. Maar dat inkomen is tevens een 'aftappunt' om bijvoorbeeld de AOW en zorgvoorzieningen voor ouderen te kunnen bekostigen. Zo dragen werkenden bij aan het draagvlak voor collectieve voorzieningen. Het externe-effectenargument hangt samen met de socialiserende functie van werk.

Het zingevingsargument in het debat is van een andere orde, omdat het betrekking heeft op de microsfeer. In onze hoogontwikkelde samenleving heeft werk minder vaak dan vroeger het karakter van fysieke labeur. Bovendien domineert tegenwoordig het beeld dat werk meer mogelijkheden biedt om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en kwijt te kunnen. Hiermee kan het een belangrijke zingeving aan het leven zijn. Naar vanzelf spreekt, zal het zingevingselement in individuele situaties zeer verschillend uitpakken, met name afhankelijk van het soort werk dat mensen doen en het segment van de arbeidsmarkt waarin zij zich bevinden. In economentermen komen in individuele arbeidsaanbodfuncties drie factoren voor (met voor verschillende individuen verschillende gewichten): de arbeidsbeloning, de kwaliteit van arbeid en de opgeofferde vrije tijd. De laatste heeft een negatief teken; mensen waarderen hun vrije tijd. Zingeving wordt in deze gedachtengang gerelateerd aan de kwaliteit van de arbeid. Generiek geldt dan dat als *ceteris paribus* – dus gegeven de preferenties en de beide overige factoren – de kwaliteit van arbeid stijgt, dit positief zal uitpakken voor het individuele arbeidsaanbod. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke taak te verlichten om mensen tot arbeidsdeelname te stimuleren. Het publieke en private liggen dan in elkaars verlengde. Maar een doorgroei van de participatie in de toekomst – opdat zo veel mogelijk mensen hun inkomen verdienen met arbeid – kan niet heen om de spanningsrelatie die er ook in veel gevallen is tussen de publieke gronden om arbeidsdeelname te bevorderen en individuele zingevingssituaties. In dit rapport komen dan ook aanbevelingen aan de orde voor beleid waarmee de overheid de arbeidsdeelname kan stimuleren van groepen die nu minder dan evenredig participeren. Ter relativering van de beleidsmogelijkheden van de overheid dient wél opgemerkt te worden dat de verantwoordelijkheid voor bevrediging en perspectief in de arbeidsloopbaan primair ligt bij werkgevers en werknemers zelf. De overheid kan hier slechts een faciliterende rol vervullen.

Het draagvlakargument en het externe-effectenargument zijn altijd al aan de orde als onderbouwing van de maatschappelijke noodzaak van arbeidsparticipatie. Het zingevingsargument is in wezen 'nieuwer'. Het hangt samen met de komst van een samenleving waarin arbeid voor velen meer betekent dan alleen het opofferen van vrije tijd of werkkracht in ruil voor loon. In de toekomst is te verwachten dat het aandeel van routinearbeid verder afneemt en dat, waar er sprake is van een toenemende krapte op de arbeidsmarkt, de keuze voor een bepaald soort

werk sterker wordt beïnvloed door de bevrediging die dat werk op zichzelf oplevert. Werknemers zullen dan meer eisen stellen die niet primair op de financiële beloning betrekking hebben, maar vooral op de kwaliteit van de arbeid, zoals de inhoud van de functie, werktijden, scholingswensen, flexibiliteit in verband met andere taken als leren, zorgen of ook vrije tijd. Zoals gezegd, kan de overheid deze ontwikkeling faciliteren met institutionele voorzieningen die tegemoet komen aan de behoefte aan flexibiliteit, werkonderbreking en dergelijke. Zulke voorzieningen kunnen helpen te voorkomen dat de toenemende productiviteit en de toenemende welvaart te sterk worden geconsumeerd in een of andere vorm van arbeidstijdvermindering.

Ten aanzien van de kwaliteit van het werk geldt dat het naar individu uiteenloopt hoe uitdagend of plezierig werk ervaren wordt. Bovendien zullen aspiraties in het werk ook enigszins in de pas moeten lopen met de aard van het werk. De op generiek niveau gesignaleerde verandering in de aard en inhoud van werk, neemt ook niet weg dat de betekenis voor verschillende groepen of in verschillende levensfasen aanzienlijke verschillen kan vertonen. Voor jongeren die moeite hebben met het voltooien van een voltijdse opleiding kan werk bijvoorbeeld een alternatieve route opleveren, terwijl het 'zingevingsargument' voor ouderen met uitzicht op een ruim (pre)pensioen welhaast de enige overweging kan vormen om aan het werk te blijven. Met andere woorden: voor verschillende groepen en verschillende levensfasen verschilt ook de melange van argumenten ten faveure van arbeidsparticipatie. De consequentie hieruit is dat het beleid voor die groepen verschillend moet zijn. Paragraaf 10.4 gaat in op de implicaties van een doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar, conform het in hoofdstuk 5 van dit rapport uiteengezette referentiescenario, voor een aantal belangrijke groepen die nu nog minder dan evenredig participeren.

10.4 BETEKENIS VAN DOORGROEI VAN DE ARBEIDSPARTICIPATIE VOOR DE BELANGRIJKSTE DOELGROEPEN

Vrouwen, ouderen in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar en laaggeschoolden zijn de belangrijkste categorieën waarvan de participatiegraad duidelijk bij het gemiddelde achterblijft. Bij laaggeschoolden moet bovendien worden aangetekend dat een deel van allochtone afkomst is en behalve met een lage opleiding ook nog te maken heeft met taalproblemen en culturele verschillen. Deze factoren kunnen een extra belemmering zijn voor arbeidsparticipatie. De doorgroei conform het in hoofdstuk 5 geschetste referentiescenario impliceert dat de participatie van deze drie groepen aanzienlijk moet stijgen. In deze paragraaf vatten we samen welke taakstellingen aan het beleid dit met zich mee brengt.

Vrouwen

Als het om arbeid en het complement daarvan – vrije tijd, zorg – gaat, zijn de levens van vrouwen in de achterliggende periode veel meer veranderd dan die van mannen. Dit is het scherpst te illustreren aan de hand van een cohortbenadering (Liefbroer en Dykstra 2000). Voor mannen lijkt de primaire oriëntatie in het leven

ongewijzigd te zijn: een gerichtheid op betaald werk en sociale erkenning via beroepsmatige activiteiten. De situatie voor vrouwen is geheel anders. Zorgden de oudere geboortecohorten nog voornamelijk voor het gezin, voor de jongere vrouwen lijkt er een aspect bij te zijn gekomen in het leven, namelijk verrichting van betaald werk. Dat doen deze jongere vrouwen tot op heden meestal in deeltijd, zodat er ook tijd beschikbaar blijft voor de verzorging van het huishouden en het gezin. Dat werken in deeltijd past bij het ideaal dat sinds de negentiende eeuw heerst in Nederland, om de kinderen zelf te verzorgen en op te voeden. Mannen zijn de afgelopen kwart eeuw wel iets meer tijd aan kinderzorg gaan besteden, met name aan jonge kinderen, maar nog steeds besteden vrouwen twee tot drie keer zo veel tijd aan zorgtaken als mannen (zie hfdst. 7). Deze traditionele opvatting komt ook tot uitdrukking in het gegeven dat de arbeidsdeelname van vrouwen in Nederland in vergelijking met omringende landen laat op gang is gekomen.

De inhaalslag die vrouwen in Nederland de afgelopen twintig jaar op de arbeidsmarkt hebben gemaakt, is imponerend. De participatie van vrouwen in aantallen is vanuit een grote achterstand op het Europese gemiddelde gekomen, en ligt nu boven de vijftig procent. Een belangrijke aandrijver van deze ontwikkeling is het opleidingsniveau. Het verschil in opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen wordt kleiner bij ieder volgend leeftijdscohort. De cohorten jonge vrouwen die nu aankomen op de arbeidsmarkt, hebben gemiddeld hetzelfde opleidingsniveau als mannen, en hiermee hetzelfde potentieel voor inkomensverwerving. In termen van de gepleegde investering in opleiding en scholing, offeren zij relatief veel op door af te zien van (volledige) participatie.

De huidige genderverdeling op de arbeidsmarkt is wel gekenschetst als een 'anderhalfverdienerssamenleving'. Of dit over tien of twintig jaar nog zo zal zijn of dat we dan geëvolueerd zijn naar een werkelijke tweeverdienerssamenleving, laat zich moeilijk voorspellen. In het doorgroeiscenario is op dit punt de trend van groeiende arbeidsdeelname van vrouwen doorgetrokken. Meer vrouwen gaan participeren en een zekere groei van de werkweek is ook mogelijk. De arbeidsparticipatiesituatie in Zweden en de Verenigde Staten heeft hierbij als referentiekader gediend. In het doorgroeiscenario is het weinig aannemelijk dat vrouwen als vanzelfsprekend het leeuwendeel van de thuiszorgtaken op zich zullen blijven nemen, zoals hun voorgangsters dat deden. Dit brengt met zich mee dat in de privé-huishouding zich een meer gelijke verdeling van taken moet gaan voltrekken. Het kunnen maken van combinaties van arbeid en zorg is daarom voor zowel vrouwen als mannen aan de orde. De voortgaande bemoeienis van overheid en werkgevers om goede kinderopvangfaciliteiten te realiseren, is hierbij essentieel. Ook scholen kunnen een functie vervullen in het opvangen van kinderen buiten schooltijden.

Wat dit onderwerp betreft, beveelt de raad verder aan dat overheid en werkgevers bijscholingstrajecten 'op maat' entameren. Deze moeten ervoor zorgen dat ouders die tijdelijk uittreden uit de arbeidsmarkt vanwege de zorg voor jonge kinderen, qua kennisniveau niet achterop komen en op een lager niveau zouden

moeten herintreden. Uit de analyse blijkt immers dat, vanwege de dynamiek op de arbeidsmarkt en de snelheid waarmee functies van inhoud veranderen, degenen die ervoor kiezen tijdelijk niet te participeren, in het bijzonder vrouwen met jonge kinderen, niet voldoende bijblijven. Dit komt neer op depreciatie van menselijk kapitaal. Hiermee dreigen zij te gemakkelijk in de fuik terecht te komen dat keuzes voor de korte termijn het moeilijk maken later weer in het arbeidsproces in te treden. Overheidsbeleid gericht op het scheppen van de mogelijkheden werk en zorg te combineren, kan helpen deze fuik te vermijden. Ook valt hierbij te denken aan scholingstrajecten of aan de mogelijkheid voor degenen die verkiezen tijdelijk niet te participeren, om via werkbesprekingen en dergelijke contact te houden met de ontwikkelingen op het werk. In sommige gevallen kunnen ICT-faciliteiten thuis dienstig zijn om een 'telewerkverband' te onderhouden. Het initiatief tot de organisatie van dergelijke faciliteiten ligt echter in eerste instantie bij de werkgevers en werknemers. De overheid kan hieraan slechts in beperkte mate bijdragen, financieel en door een voorbeeldfunctie.

Ouderen

Voor een doorgroei naar een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie is het nodig dat de babyboomgeneratie een stuk langer aan het arbeidsproces deelneemt dan de generatie ervoor. Dit is voor de komende jaren een grote beleidsopdracht, te meer daar de wensen ten aanzien van het tijdstip van pensionering sterk padafhankelijk zijn en zich spiegelen aan uittredingsgewoonten in het recente verleden. Bij de participatie van ouderen spelen drie aspecten een rol:

1 de intrinsieke waardering van werk (het zingevingselement), die positief beïnvloed kan worden door ouderenbeleid van werkgevers;
2 de financiële incentives – voor zowel werknemer als werkgever – die anders moeten uitpakken dan ze nu doen;
3 scholing, die eveneens kan bijdragen aan een langer verblijf op de arbeidsmarkt.

Veel oudere werkenden hebben uitzicht op een behoorlijke (pre)pensioenregeling. Ook is in veel gevallen privé-vermogen opgebouwd. In paragraaf 10.3 werd al gesteld dat in die situatie het zingevingsargument voor participatie van groot belang is, willen mensen aan het werk blijven. Vanuit die overweging zouden werkgevers veel werk moeten maken van het organiseren van werkgelegenheid die toegesneden is op de wensen van ouderen en op het uitrusten van ouderen voor dat soort werk. Een dergelijk ouderenbeleid kan eraan bijdragen dat ouderen inderdaad verlokt worden langer in het arbeidsproces te blijven.

Wat het financiële aspect van de arbeidsparticipatie van ouderen betreft, is het een algemeen gemaakte veronderstelling dat het loonprofiel en het productiviteitsprofiel van een werkende over de arbeidslevensloop niet met elkaar overeenkomen. Jongeren worden onderbetaald ten opzichte van hun productiviteit, ouderen overbetaald. Dit fenomeen houdt verband met het 'impliciete contract' tussen werkgever en werknemer (zie par. 3.4 en 9.4). Hoewel de bewijsvoering van een als gevolg van de klimmende leeftijd achterblijvende productiviteit aanvechtbaar is (SER 2000: 34), is de praktijk niettemin dat oudere werknemers door

hun werkgever als 'duur' worden ervaren in relatie tot hun productiviteit. Dit verklaart waarom werkgevers – als de nood aan de man komt – als eerste van oudere werknemers proberen af te komen. Bij het aannemen van personeel is er uit dien hoofde een aanhoudende en sterke prikkel om relatief jonge krachten aan te trekken. Vanuit arbeidsvraagzijde is dit de voornaamste structurele verklaring waarom de arbeidsvraag afneemt met het stijgen van de leeftijd. Een recent beleidsvoornemen (juni 2000) dat aangrijpt bij deze leeftijdsselectie, is om werkgevers voortaan bij het ontslag van oudere werknemers een deel van de WW-lasten te laten dragen.
Naarmate de arbeidsmarkt dynamischer wordt, komt het impliciete contract onder druk te staan. Dit betekent voor de toekomst dat loonprofiel en productiviteitsprofiel dichter bij elkaar zullen moeten worden gebracht, een proces van lange adem. Dit vergt minder starre loonschalen en minder leeftijdsgebonden automatismen in de carrière. Andere denkbare elementen om de brutoloonkosten van ouderen terug te brengen zijn (Hazeu 1999: 13) het creëren van seniorenfuncties, als bescheiden en aanvaardbare vorm van demotie (betekent o.a. geen verlies van pensioenrechten), het invoeren van een afdrachtskorting op de sociale premies of van een lager tarief in de Inkomstenbelasting voor oudere werkenden.

Van de groep 55-65-jarigen participeert thans 33 procent op de formele arbeidsmarkt; enkele jaren geleden lag dit percentage nog iets lager. Ouderen verlaten de arbeidsmarkt via de VUT, WAO of WW. De gunstige conjunctuur van de laatste jaren heeft geleid tot een iets hogere gemiddelde uittreedleeftijd. Niettemin is de tendens tot vervroegd uittreden structureel. Deze ontwikkeling is al bijna een eeuw aan de gang; denk ook aan de invoering van de pensioenleeftijd. Het is een welvaartsverschijnsel om het werkzame leven (ook) aan het einde in te korten. Volgens de Nobelprijswinnaar Robert Fogel zal deze tendens zich in de toekomst verder doorzetten. Hij verwacht dat de tijd die de gemiddelde Amerikaan tussen 1995 en 2040 op de arbeidsmarkt doorbrengt, met bijna 40 procent zal afnemen (Fogel 1999). Deze voorspelling kan overigens niet zonder meer naar Nederland worden doorvertaald, omdat hier de gemiddelde op de arbeidsmarkt doorgebrachte tijd (al) zoveel lager ligt dan in de USA.

De VUT is in 1976 ingevoerd en vanaf de jaren tachtig steeds populairder geworden. De VUT verschafte een legitieme basis voor vervroegd uittreden. Ouderen moesten plaats maken voor (werkloze) jongeren en zij verrichtten hiermee een goede daad. De kosten van de regeling werden omgeslagen over alle werkenden binnen het CAO-bereik. De VUT heeft daarmee vervroegde uittreding sterk bevorderd, maar past ook in de langetermijntendens, eerder dan dat het daar de (enige of voornaamste) oorzaak van is. De feitelijke uitwerking van de VUT is vooral geweest dat een groep lageropgeleide en relatief laagproductieve werk-nemers die moeite had de stijgende arbeidseisen bij te houden, geruisloos van de arbeidsmarkt kon afvloeien (Van Paridon 2000: 31).

Van Dalen en Henkens (2000) laten zien dat de tendens tot vervroegd uittreden per geboortecohort sterker wordt. Het jongste cohort (van 1933-1937) is gemiddeld

op 58-jarige leeftijd gestopt met werken. Ongetwijfeld is dit nog sterk bevorderd door de specifieke vormgeving die de VUT, financieel gezien, tot een uitgesproken aantrekkelijk arrangement maakte.

Sinds kort is het beleid een tegengestelde koers gaan varen. Nu wil de overheid de arbeidsdeelname van ouderen juist bevorderen (Ministerie van SZW 2000b). Hiertoe worden onder andere VUT-regelingen afgebouwd. Leidraad is nu een streven naar actuariële neutraliteit. Mensen moeten individueel hun (flexibele) prepensioen opbouwen. Veel van de huidige prepensioenregelingen kennen echter, ondanks hun sterke nadruk op individuele elementen, nog steeds ook collectieve elementen. Er valt dus nog voortgang te boeken op weg naar meer actuariële neutraliteit.

De vervanging van de VUT leidt tot een verhoging van de spilleeftijd van vervroegde pensionering met veertien maanden (Ministerie van SZW 2000b). Dit spoort met het onderzoek van Van Dalen en Henkens, dat is gebaseerd op een enquête naar de voorkeuren van werkenden voor een pensioneringsdatum bij verschillende fictieve regimes. Hieruit blijkt dat de omzetting van de VUT in flexibel, individueel opgebouwd prepensioen het werkzame leven met vermoedelijk één à twee jaar zal verlengen. Dit effect is de resultante van twee deeleffecten die tegen elkaar inwerken. Het eerste deeleffect is de verandering in financiële prikkel die in de richting gaat van langer doorwerken. Lindeboom (1999: 8-10) laat zien dat de maximale contante waarde van de inkomensstroom bij uittreding onder de VUT op de leeftijd van 59 ligt; bij de FPU (voor ambtenaren) ligt die op de leeftijd van 61. Het tweede deeleffect dat hiertegenin gaat, is het 'verlaagde-vloereffect'. Er komt nu de mogelijkheid om al vanaf 55 vervroegd uit te treden. De vervanging van VUT door individueel opgebouwd prepensioen is dus zeker geen panacee om vervroegde uittreding uit te bannen. Bovendien is in de hierboven aangehaalde partiële berekening nog geen rekening gehouden met de volgende drie factoren:

- Vervroegde uittreding, WAO en WW werken enigszins als communicerende vaten. Nu vrijwillige vervroegde uittreding financieel onaantrekkelijker wordt, zal uit dien hoofde de druk op WAO en WW toenemen.
- De mentaliteit van de beroepsbevolking die in de toekomst de arbeidsmarkt verlaat, zou verder kunnen evolueren richting tijdig 'van het leven te genieten' in plaats van 'rijk te sterven'.
- Ook de vermogensposities van op elkaar volgende cohorten 55-plussers worden trendmatig gunstiger. Niet alleen pensioenposities zijn beter, ook de daarnaast individueel opgebouwde vermogens via lijfrenten, het eigen huis of beleggingen. Vermogensposities worden ook gunstiger doordat er bij ieder volgend cohort vaker sprake is van tweeverdieners. Dus ook na het verdwijnen van de VUT zal een groeiende groep mensen het zich financieel kunnen veroorloven vervroegd uit te treden.

De vervanging van de VUT door individueel opgebouwd prepensioen kan bovendien nog een ongunstig effect hebben op de samenstelling van de arbeidsmarkt naar productiviteitsniveau als we ervan uitgaan dat juist vermogende, hoogpro-

ductieve werknemers kiezen voor vervroegd pensioen (zij kunnen het zich immers veroorloven), terwijl minder vermogende laagproductieve werknemers langer moeten doorwerken.

Hierboven is al gememoreerd dat het beleid inzake arbeidsdeelname van ouderen 'is omgegaan'. Het kabinet (Ministerie van SZW 2000b) formuleert nu als doel de arbeidsdeelname van 55-65-jarigen in de toekomst met driekwart procentpunt per jaar te verhogen. Uitgaande van het huidige deelnamepercentage van 33 procent, komt dat neer op 40,5 procent in 2010 en 48 procent in 2020. De belangrijkste voorgenomen maatregelen zijn het fiscaal premiëren van het aannemen van een werkloze van vijftig jaar of ouder, het – na onderzoek – overwegen medio 2002 de sollicitatievrijstelling van 57,5-plussers op te heffen, het wegnemen van belemmeringen in de pensioensfeer bij demotie, het stimuleren dat VUT-regelingen sneller worden omgezet in prepensioen en flexibele pensioenregelingen. Hoewel dit op zich een pakket zinnige maatregelen is, heeft het lang geduurd voordat de overheid hier de beleidsomslag materialiseerde. De verwachting (voor)tijdig het arbeidsproces te kunnen verlaten, is inmiddels diep geworteld geraakt in de hoofden van mensen; niet alleen bij thans 55-jarigen, maar bij de *gehele* beroepsbevolking. Hiervoor is er al op gewezen dat de omzetting van de VUT in FPU-regelingen vermoedelijk slechts een bescheiden bijdrage aan het beoogde doel zal leveren. Het uitdrijven van het verwachtingspatroon van tijdige uittreding uit het arbeidsproces heeft echter een hoge urgentie. De beleidswending van de overheid is niet alleen laat, maar ook niet erg resoluut. Zo wordt de afschaffing, nadat er eerst nog nader arbeidsmarktonderzoek is gedaan, van de sollicitatievrijstelling van 57,5-plussers pas per medio 2002 overwogen. Ook blijft de overheid bestaande VUT-regelingen tot 2009 ondersteunen en overgangsregelingen zelfs tot 2020. Om een oplossing te bedenken voor de al veel langer bekende problematiek van mogelijk pensioenverlies van arbeidsongeschikten die elders weer gaan werken, gunt het kabinet de Stichting van de Arbeid een periode van drie jaar.

Ten slotte is, zoals gezegd, scholing een belangrijk element om ouderen langer aan het werk te houden. In het verleden hielden mensen vaak na hun initiële opleiding op met leren, om daar dan op oudere leeftijd weer mee te beginnen. Deze praktijk maakt steeds meer plaats voor levenslang leren. Scholing op latere leeftijd (zeg vanaf 40 jaar) zal een veel alledaagser fenomeen worden. Dit zal eraan moeten bijdragen dat de omvangrijke generatie van de geboortegolf langer meegaat op de arbeidsmarkt dan de hieraan voorafgaande generatie. Meer, en meer loopbaangerichte, scholing kan ook de mogelijkheden voor een tweede loopbaan vergroten. Juist voor de generatie van de geboortegolf zou het desastreus zijn als de negatieve spiraal van anticipatie op vervroegd uittreden, waarbij men zich niet bijschoolt en juist daarom gedwongen wordt vervroegd uit te treden, zich zou voortzetten.

Bij scholing moet niet uitsluitend worden gedacht in termen van 'klassiek' onderwijs, maar meer in termen van op de specifieke context en doelgroep afgestemd teamleren. Werkomgeving en leeromgeving worden daarmee als het

ware meer in elkaar geschoven. De fysieke en de ICT-infrastructuur zullen hier meer op moeten worden toegesneden. Dergelijk georganiseerd leren op de werkplek zou onderdeel van de organisatiecultuur moeten zijn. De overheid kan stimulerend optreden bij het realiseren van dergelijke leeromgevingen.

Laaggeschoolden

Een derde hoofdgroep die minder dan evenredig participeert, wordt gevormd door de laaggeschoolden. Laaggeschoolden zitten als regel aan de onderkant van de arbeidsmarkt en zijn sterk oververtegenwoordigd in de socialezekerheidsregelingen. Een beweging naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie vergt ten aanzien van laaggeschoolden een majeure beleidsinspanning. Heeft een beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen de wind in de rug, bij laaggeschoolden geldt, net als bij participatiebevordering van ouderen, dat de wind in het gezicht blaast. Het probleem is niet van vandaag of gisteren en er zijn al tal van beleidsmaatregelen getroffen. Dit activerend arbeidsmarktbeleid is tot op zekere hoogte ook succesvol. De invoering van de Melkertbanen bijvoorbeeld heeft bijgedragen aan de afname van het Bijstandsbestand. Thans telt dit nog zo'n 360.000 mensen; vijf jaar geleden een half miljoen.

In de economie als geheel zal het aandeel van laaggeschoolde arbeid trendmatig blijven afnemen. Maar werkloosheid zal ook in de toekomst relatief vaker voorkomen onder lager- dan onder hogergeschoolden. Het fenomeen 'werkloosheid' heeft de neiging 'naar onderen te zakken'. Omdat de hogere incidentie van werkloosheid en non-participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt persistent is, ligt het voor de hand dat het beleid poogt mensen naar een hoger scholingsniveau te brengen. Het probleem hierbij is dat niet ieders cognitieve kwaliteiten voldoende zijn te vergroten. Uit dit oogpunt is het wenselijk dat laaggeschoolde dienstverlenende arbeid niet te ver wordt weggerationaliseerd. Bovendien blijft vanuit het externe-effectenargument de noodzaak bestaan om degenen die langdurig uit het arbeidsproces zijn uitgestoten, te reïntegreren. Voor de moeilijkste gevallen blijkt een lonende betaalde baan veelal niet meer haalbaar, maar toch blijft dan een inspaning tot sociale activering nodig, zodat eventueel vrijwilligerswerk kan worden verricht. Dit is voor deze groep van belang vanwege de positieve externe effecten die sociale activering met zich mee kan brengen.

Zoals gezegd, wordt aan het onderwijs vaak een sleutelrol toegedacht bij het voorkomen van werkloosheid. Hierbij wordt een verdere kennisintensivering van de samenleving doorgaans vertaald in cognitieve eisen. Hierbij moet wel worden bedacht dat kennisintensivering een 'pars-pro-toto-beeld' is. De kennisintensivering is een gegeven, maar de mate en vorm waarin men met ICT te maken krijgt, is niet voor iedereen gelijk, maar verschilt naar functie en functieniveau. Ziekenverzorgers, peuterverzorgers, kappers, trambestuurders of loodgieters hebben te maken met ICT-ontwikkelingen, maar in hun ambachtelijk vakmanschap gaat het er primair om dat zij kunnen werken met moderne instrumenten, zonder dat zij precies behoeven te weten hoe deze in elkaar zitten. Cognitieve functie-eisen hoeven in zulke beroepen dan ook niet wezenlijk te worden verzwaard.

Als deze waarneming juist is, zou dit zijn afstraling moeten hebben op het onderwijs dat voorbereidt op dergelijke functies. De indruk bestaat dat het kennisintensiever worden van de samenleving in de afgelopen decennia ook naar dit onderwijs één-op-één is doorvertaald in een verhoging van cognitieve eisen, terwijl het stimuleren van een enthousiaste werkhouding eerder geëigend is om 'succeservaringen' te kweken. Doordat het onderwijs echter over de hele linie theoretischer is geworden, blijft het voor een grote groep een struikelblok vormen, met als gevolg dat zij zonder startkwalificatie de school verlaten. Ongetwijfeld zullen sommigen van deze drop-outs zich 'streetwise' wel door het leven weten te slaan, maar een deel zal in de sociale zekerheid en/of in de criminaliteit terechtkomen. Naar het oordeel van de raad kan dit deels worden voorkomen door het onderwijs dat voorbereidt op eenvoudige beroepsuitoefening, niet alleen te richten op 'de theorie achter' maar vooral ook op 'vaardigheden om dingen te doen'. Drop-out kan daarbij worden teruggedrongen door onderwijs – met moderne hulpmiddelen (zoals *virtual reality*- en simulatieapparatuur) – meer in de beroepssfeer te situeren. De leerling kan hierdoor direct het nut zien van hetgeen waar hij of zij mee bezig is.

Een grotere nadruk op ambachtelijkheid en handvaardigheid zou ook moeten bijdragen aan herstel van een positief imago van dit ambachtsonderwijs. Nu zien ouders en leerlingen zelf VBO vaak als 'restonderwijs'; een onderste tred die pas in beeld komt als algemeen vormend onderwijs niet haalbaar is. Mede hierdoor is het risico groot dat het een negatieve schoolkeuze wordt. De in hoofdstuk 9 beschreven invoering van de WEB en de samenvoeging van VBO en MAVO die thans worden geïmplementeerd, zijn pogingen om aan deze problemen tegemoet te komen. Hoewel het beleid zich dus wel bewust is van de problemen, blijft het zaak de vinger aan de pols te houden. Als in de toeleiding tot het beroepsonderwijs via het samengevoegde VBO/MAVO een eenzijdige nadruk komt te liggen op cognitieve vaardigheden, kunnen meer praktisch ingestelde leerlingen in de knel komen, uitmondend in drop-out. Wel is juist ook in deze meer op de praktijk gerichte beroepen het van groot belang dat leerlingen sociale vaardigheden verwerven; dit behoort een onderdeel uit te maken van het onderwijs.
Ook andere onderwijsvormen, zoals duale trajecten in een werkomgeving, kunnen hier stimulerend zijn voor jongeren die niet van nature graag naar school gaan. De overheid kan bevorderen dat scholen en werkgevers in een regio hiervoor trajecten ontwikkelen.

10.5 MAATSCHAPPELIJKE CONSEQUENTIES VAN EEN VOORTGEZETTE PARTICIPATIEGROEI

In hoofdstuk 5 is een 'technische exercitie' gemaakt van de *mogelijkheden* van een hoge voortgezette participatiegroei. Daartoe is een doorgroeiscenario geconstrueerd dat gebaseerd is op de trendmatige ontwikkelingen in het arbeidsaanbod zoals die door CPB/CBS eerder verkend zijn. Het doorgroeiscenario fungeert als referentiescenario: wat is er in redelijkheid haalbaar, zonder dat het de pretentie heeft een absoluut plafond aan te geven. Het scenario is geen voorspelling, maar

uitsluitend bedoeld om te doordenken waarop een voortzetting van een hoge participatiegroei in komende decade(n) in concreto zou kunnen neerkomen en om de opties aan te geven die voortvloeien uit zo'n scenario. In deze paragraaf worden de belangrijkste arbeidsmarktexterne consequenties van dit scenario van voortgezette participatiegroei samengevat.

Volgens het doorgroeiscenario kan het aantal participanten in de periode tot 2010 toenemen met gemiddeld 75.000 personen per jaar en in de periode van 2010 tot 2020 met gemiddeld 40.000 personen per jaar. Dit houdt in dat in 2010 de bruto-participatiegraad oploopt tot 71 procent en in 2020 tot 75,5 procent. Dit is een verschil van respectievelijk 6 procentpunt en 10,5 procentpunt ten opzichte van de huidige participatiegraad.

Dit scenario behelst een extrapolatie van de trends op de arbeidsmarkt op de lange termijn en is in belangrijke mate gebaseerd op mogelijke ontwikkelingen van het arbeidsaanbod. Deze ontwikkelingen worden voor het overgrote deel autonoom verondersteld. Zij worden gezien als resultante van een op zichzelf staande sociaal-culturele ontwikkeling waaraan ten principale geen andere economische prikkels ten grondslag liggen dan die in het verleden. De verondersteld groei van de participatie is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan verdere groei van het arbeidsaanbod van vrouwen. Daarnaast geeft de trendmatige stijging van het opleidingsniveau een positief effect op het arbeidsaanbod. Dit is het gevolg van het ervaringsgegeven dat naarmate de opleiding hoger is, de participatiegraad hoger ligt. Ten slotte speelt de vergrijzing van de bevolking een rol in de referentieperiode van het doorgroeiscenario. De ervaring leert dat de participatie afneemt bij hogere leeftijd. In het doorgroeiscenario is dit gegeven niet geëxtrapoleerd, maar is verondersteld dat er beleidsmaatregelen worden getroffen waardoor de participatiegraad van de ouderen juist weer zal toenemen. In de vorige paragraaf is al gezegd dat het kabinet inmiddels (Ministerie van SZW 2000b) een pakket maatregelen heeft aangekondigd dat zou moeten bewerkstelligen dat de participatiegraad van 55-65-jarigen, die nu 33 procent bedraagt, zal stijgen tot 40,5 procent in 2010 en 48 procent in 2020.

Het doorgroeiscenario laat zien wat een voortgezette groei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar zou kunnen inhouden. In absolute termen komt die participatiegroei op een duidelijk lager niveau uit dan de achterliggende vijftien jaar, zeker na 2010, maar het gaat nog steeds om een substantiële verdere participatiestijging. Het heeft wel consequenties. Deze zijn onderzocht in de hoofdstukken 6-9, waarin is nagegaan wat een doorgroei van de arbeidsparticipatie zou kunnen betekenen voor de verkeerscongestie (hfdst. 6), zorg (hfdst. 7), ziekte en arbeidsuitval (hfdst. 8), scholing, productiviteit en inkomensverdeling (hfdst. 9). Hierbij is tevens bezien hoe oplosbaar mogelijke knelpunten zijn. De belangrijkste conclusies uit deze analyse van de mogelijke consequenties van voortgezette participatiegroei, zijn hieronder samengevat.

Toenemende verkeerscongestie

De problematiek van verkeerscongestie biedt een gemengd beeld. In de eerste plaats is de pure fileproblematiek geconcentreerd op een beperkt aantal wegen, met name in de Randstad. Ook internationaal vergeleken met andere grootstedelijke agglomeraties is de Nederlandse fileproblematiek weinig uitzonderlijk. Uiteindelijk blijkt toch nog een verrassend klein percentage Nederlanders in hun woon-werkverkeer door files gehinderd te worden. De minder zonnige kant van het beeld is dat de fileproblematiek op de Nederlandse wegen niet meer zal overgaan. Ze zal in de toekomst eerder groter worden, ook wanneer de arbeidsparticipatie niet doorgroeit. Stijgende welvaart gaat immers gepaard met toenemende 'mobiliteitsconsumptie' en bijbehorende verkeerscongestie. Zonder additioneel beleid zal dit dan ook steeds meer als een belemmering worden ervaren. Volgens het doorgroeiscenario zal dat in de komende decade(n) leiden tot meer woon-werkverkeer en tot een meer dan evenredige verkeerscongestie, zij het dat, zoals gezegd, de additie van het doorgroeiscenario beperkt is ten opzichte van het al bestaande probleem. Verder zullen, vanwege de afweging van de kosten van reistijd en de materiële en immateriële opbrengsten van de betaalde arbeid, wat vaker minder optimale koppelingen tussen banen en bekwaamheden tot stand komen dan wanneer er geen sprake van verkeerscongestie zou zijn. Maar ook hier laten de berekeningen in hoofdstuk 6 zien dat het om relatief beperkte verliezen gaat.

Toenemende congestie zal zich voor een stukje oplossen door zelfregulering. Een verdere flexibilisering van werktijden, gecombineerd met wat grotere thuiswerkmogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie in een aantal beroepen biedt, kan tot enige vermindering van de arbeidsgebonden mobiliteit leiden. Het effect zal echter bescheiden zijn, zeker in de eerstkomende jaren. Maar het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer is nog niet uitgeput. Een combinatie van maatregelen is mogelijk, gericht op betere capaciteitsbenutting en (beperkte) capaciteitsuitbreiding van zowel wegen als openbaar vervoer. In ieder geval mag niet geconcludeerd worden dat het mobiliteitsknelpunt in de beschouwde periode onafwendbaar is en dat dit reden zou bieden af te zien van verdere participatiegroei.

Zorg in de knel?

Uit tijdbestedingsgegevens blijkt dat, anders dan wellicht op grond van de toegenomen arbeidsdeelname (van vooral vrouwen) zou kunnen worden verwacht, in de achterliggende periode de tijd voor informele zorg voor kinderen of ouderen *niet* is afgenomen (hfdst. 7). Dat het idee toch opgeld doet dat minder zorgtijd beschikbaar is, heeft vermoedelijk meer te maken met de stijgende welvaart, waardoor de behoefte aan vrije tijd toeneemt, dan dat het een direct gevolg is van de tijd die aan betaalde arbeid wordt besteed. Bij dit gevoel dat er in het moderne leven een tekort zou zijn aan tijd, lijkt het dus vooral te gaan om 'prioriteitsnood'. De tijd die ouders aan directe kinderzorg besteden, blijkt de afgelopen jaren zelfs te zijn toegenomen.

Ook als in de toekomst de participatiegroei zich volgens het doorgroeiscenario voltrekt, waarbij vooral de participatie van vrouwen verder toeneemt (maar mannen gemiddeld iets korter gaan werken), hoeft zich hier niet een onvermijdelijk knelpunt te gaan voordoen. Kinderzorg kan en zal verder in het betaalde circuit terechtkomen. Er zijn geen empirische aanwijzingen dat professionele kinderopvang nadelige gevolgen heeft voor het later maatschappelijk functioneren van kinderen. De beschikbaarheid van kinderopvang – tot voor kort aanleiding voor klachten – neemt inmiddels snel toe. Deze ontwikkeling wordt begunstigd door financiële stimuli van de overheid en doordat het bedrijfsleven ook steeds meer inziet dat kinderopvangvoorzieningen bijdragen aan een aantrekkelijk werkgeverschap. In de voorgaande paragraaf is al gewezen op het belang van de verdere verhoging van beschikbaarheid van kinderopvang om het participatieniveau van vrouwen volgens het doorgroeiscenario te kunnen verwezenlijken. Wanneer verder wordt vermeden dat de professionaliteitseisen in de sector te ver worden opgevoerd, draagt dit ook bij aan de betaalbaarheid van deze voorzieningen.

Een ander mogelijk toekomstig knelpunt betreft de zorg voor ouderen. Dit mogelijke knelpunt is overigens vooral demografisch bepaald (minder kinderen, kinderen wonen verder weg) en kan evenzeer niet primair worden gezien als gevolg van een toenemende arbeidsparticipatie. Evenals bij de verkeerscongestie zijn de terugkoppelingen naar de arbeidsparticipatie hier betrekkelijk gering.

De grootste knelpunten in de mantelzorg treden trouwens pas op als na 2020 de babyboomers met weinig kinderen hoogbejaard worden. Zij deelden de zorg voor hun eigen ouders met velen, maar hun kinderen komen in de omgekeerde situatie terecht. Het laat zich daarom voorzien dat de teruglopende mogelijkheden die de mantelzorg biedt, zullen leiden tot een verschuiving naar de betaalde sector. Voor zover ouderen in de toekomst welvarender worden, zullen zij meer in staat zijn op eigen kosten in deze vervangende zorg te voorzien. Het is echter aannemelijk dat ook de druk op publiek bekostigde zorg zal toenemen.

Arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid

Afgemeten aan de gebruikelijke maatstaven – sterftekans, aantal gezonde levensjaren – heeft Nederland één van de gezondste populaties ter wereld (WRR 1997a: 42 e.v.). Niettemin doet zich de situatie voor dat in de afgelopen periode toch weer het deel van de beroepsbevolking dat, via de Ziektewet, in de WAO terecht komt, toeneemt. In 1999 stroomden er 105.000 mensen de WAO in, zo'n 1,5 procent van het totaal aantal werkzame personen. Bij één op de drie gevallen heeft de arbeidsongeschiktheid een psychische achtergrond. Daar kan van alles achter zitten: werkdruk, onvoldoende waardering, onvrede met de werkomgeving of onmin met de baas.

Indien het niet lukt het ziekteverzuim, en vervolgens de instroom in de WAO, structureel aan te pakken, zullen ziekte en arbeidsongeschiktheid een aanzienlijk knelpunt gaan vormen bij een doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie, met name gezien de aanstaande veroudering van de (beroeps)bevolking.

De Nederlandse arbeidsongeschiktheidsproblematiek hangt voor een belangrijk deel samen met onze institutionele arrangementen en bijbehorende incentivestructuur (WRR 1994). Een daaraan gerelateerde factor is dat de keuringspraktijk vroegtijdige medicalisering van arbeidsproblemen in de hand werkt, en nog steeds te weinig gericht is op snelle reïntegratie, waarbij een oplossing wordt gevonden voor díé arbeidsuitval die met de werksituatie samenhangt. De conclusie uit hoofdstuk 8 was dat, *zonder nadere maatregelen*, gezondheidsproblemen een toenemend knelpunt kunnen gaan vormen bij een verdere toename van de arbeidsparticipatie. De komende decennia zal het demografisch (leeftijds)effect zich hoe dan ook steeds sterker laten voelen. De extra toename van de participatie zoals in het doorgroeiscenario is verondersteld, brengt bovendien met zich mee dat een aantal groepen met meer dan gemiddelde gezondheidsproblemen, gaat participeren.

Er is een drieledige samenhang tussen doorgroei van de arbeidsparticipatie en arbeidsongeschiktheid. In de eerste plaats leidt meer participatie *ceteris paribus* tot een absolute stijging van het aantal arbeidsongeschikten, doordat meer mensen zijn blootgesteld aan het arbeidsongeschiktheidsrisico. Ten tweede is er een verband tussen arbeidsongeschiktheid en participatie via de arbeidskosten. De kosten van een meer dan evenredige toename van de arbeidsuitval vanwege ziekte en arbeidsongeschiktheid hebben via de wig een negatieve spiraalwerking op de arbeidsparticipatie. In de derde plaats is (door werkgeversselectie en zelfselectie) de groep niet-participanten – waaruit de participatiegroei zich zal moeten voltrekken – door de bank genomen minder gezond dan de groep die al participeert. De kansen op ziekte en arbeidsongeschiktheid van de additionele participanten zijn dus bovengemiddeld.

Zoals bekend, staat de problematiek van ziekte en arbeidsongeschiktheid al vele jaren in de beleidsmatige aandacht. De diverse maatregelen die in de jaren negentig zijn genomen, werken wel in de goede richting, maar het blijft de vraag of zij voldoende zijn om de gesignaleerde problemen op te lossen. De instroom in ziekte en arbeidsongeschiktheid loopt inmiddels weer op, niet alleen absoluut maar ook relatief. Een belangrijke maatregel – de PEMBA – moet ertoe leiden dat de kosten van arbeidsongeschiktheid minder nationaal-collectief worden omgeslagen, maar de doorwerking van het gedifferentieerde deel van de PEMBA-premie krijgt pas in de komende jaren gestalte. Het is daarom nu nog te vroeg om al vast te stellen of de incentivestructuur zodanig veranderd is dat betrokken actoren – werkgevers, werknemers, Arbo-diensten, keuringsartsen, uitvoeringsorganisaties – voldoende gevoelig zijn geworden voor het dragen van de lasten van arbeidsongeschiktheid.

Waarschijnlijk is echter een verandering van de incentivestructuur alleen niet voldoende om te verhinderen dat ziekte en arbeidsongeschiktheid een grote belemmering gaan vormen voor de doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie. De achtergrond hierbij is dat bij invoering van de WAO in 1967 nadrukkelijk gekozen is voor het opnemen van het 'sociaal risico' als de verzekeringsbasis. Dit sociaal risico is vervolgens breed opgevat. Zo werd, tot de WAO-

ingrepen van de jaren negentig, door de uitvoerders van de regeling, de gezamenlijke werkgevers en werknemers, gelegitimeerd door de politiek, ook het werkloosheidsrisico verdisconteerd. Mensen konden zo volledig arbeidsongeschikt verklaard worden, terwijl zij dit medisch gezien maar gedeeltelijk waren.
Dit droeg belangrijk bij aan de sterke groei van de WAO in een economisch ongunstige tijd. Het regime maakte bovendien voor uitvoerders op microniveau de verleiding groot om mensen te 'helpen' die melden een gezondheidsprobleem te hebben. Op macroniveau heeft dit geleid tot een uit de hand gelopen regeling en tot een veel groter beroep op deze regeling dan bij de unanieme aanvaarding door de volksvertegenwoordiging indertijd werd voorzien.

Dit rapport over de toekomstige arbeidsparticipatie legt een sterk accent bij de dynamiek die van de beroepsbevolking wordt gevraagd en de anticipatie op loopbaanveranderingen. Deze factoren vergen dat mensen een grotere flexibiliteit en weerbaarheid aan de dag leggen. De grote psychische component in de arbeidsongeschiktheid is een duiding van de huidige problematiek. Bij het denken over de oplossingsrichtingen voor de arbeidsuitval vanwege ziekte en de WAO-problematiek beveelt de raad daarom in de eerste plaats aan om *preventie* en direct ingrijpen in het voortraject van het ziekteverzuim centraal te stellen. Deze aanbeveling ligt in lijn met de constatering in dit rapport dat de kwaliteit van de arbeid, een loopbaangerichte scholing en een tijdig inzicht in de eventuele noodzaak om de loopbaan een wending te geven, op de arbeidsmarkt van de toekomst aan belang zullen winnen. De dynamiek op de arbeidsmarkt in relatie met kennisintensivering en technologische ontwikkeling heeft namelijk niet alleen tot gevolg dat aan de ene kant banen vernietigd worden en anderzijds banen worden gecreëerd, maar ook dat binnen banen de benodigde bekwaamheden en arbeidsomstandigheden veranderen. Wanneer deze veranderingen niet tijdig worden onderkend, kan dit tot onnodige arbeidsuitval leiden.

Hoewel het niet tot de opzet van dit rapport behoorde om de voors en tegens van verschillende mogelijkheden ter bestrijding van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsknelpunt – noch van de andere mogelijke knelpunten – uitputtend met elkaar te vergelijken, kunnen wel, mede vanuit de hiervoor geschetste achtergrond, enkele beleidssuggesties worden aangereikt die relevant zijn voor de specifieke advisering en besluitvorming over dit onderwerp in de komende tijd.

- Internationaal vergeleken is de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling in Nederland opmerkelijk hoog. Hierbij komt dat vooral het begintraject van ziekte/arbeidsongeschiktheid in Nederland nog steeds gekenmerkt wordt door een grote mate van passiviteit. In het licht van dit systeemkenmerk is het zaak dat bij ziekmelding, veel sneller dan nu de praktijk is, een reïntegratietraject wordt ingeslagen en wordt gepoogd een oplossing te vinden voor ziekte die verband houdt met de aard en organisatie van het werk. Ook het LISV heeft recent een vergelijkbare aanbeveling in deze richting gedaan (vgl. ook Koning 2000). Dit zou kunnen worden bevorderd door de ziekte-uitkeringsperiode te koppelen aan een reïntegratietraject, vergelijkbaar met het Duitse systeem van 'Reïntegrationsrent'. Dit betekent dat het 'semi-automatische' traject van 1 jaar

ZW en daarna WAO-keuring wordt verlaten. Te vroeg en te gemakkelijk komen mensen daardoor nu in de arbeidsongeschiktheid terecht.
Bovendien draagt de huidige constellatie ertoe bij dat (als psychisch gecategoriseerde) problemen op een bepaalde werkplek nu veel te gemakkelijk leiden tot een situatie van min of meer blijvende en generieke arbeidsongeschiktheid, terwijl juist daar, zoals gezegd, een zo tijdig mogelijk ingrijpen gewenst is.
Bij zo'n reïntegratietraject hoort dat zowel werkgever als werknemer een financiële impuls ondergaan om herstel of herplaatsing bij de huidige werkgever zo snel mogelijk te bewerkstelligen. Aan werknemerszijde betekent dit dat er een verschil moet zijn tussen het verdiende salaris en de uitkering bij ziekte. Door de nu op grote schaal in CAO-verband vastgelegde aanvulling van loondoorbetaling worden veel werknemers pas na twee jaar van ziekte en arbeidsongeschiktheid geconfronteerd met financiële prikkels. De minister van Sociale Zaken heeft (eind mei 2000) aangekondigd dit probleem te willen gaan aanpakken, mogelijk door CAO's die uitgaan van volledige aanvulling, op dit specifieke punt niet langer algemeen verbindend te verklaren.
Als herplaatsing bij de werkgever niet mogelijk is, is het gewenst dat de werkgever een prikkel heeft om de te reïntegreren werknemer elders te herplaatsen. De werknemer moet dit 'bemiddelingsrecht' ook kunnen claimen. Dit hele traject van ZW/reïntegratie moet maximaal bijvoorbeeld drie jaar kunnen duren en ten financiële laste van de werkgever komen (en niet van de bedrijfstak of van de schatkist). Als er na die periode geen herstel van de gezondheid heeft plaats gevonden en reïntegratie niet mogelijk is gebleken – niet bij de werkgever en niet elders – kan er geconcludeerd worden tot arbeidsongeschiktheid. Uiteraard hoeft die arbeidsongeschiktheid ook dan nog niet onomkeerbaar te zijn en blijft het systeem van periodieke herkeuring in stand.
In het licht van bovenstaande beleidssuggestie dient verder bezien te worden of in de huidige institutionele vormgeving van prestatiecontracten van werkgevers met arbo-diensten en reïntegratie-intermediairs de prikkelwerking voor werkgevers en werknemers om WAO-beroep te voorkomen, voldoende wordt benut.

- Ondanks nationale wet- en regelgeving blijken de praktijken en tradities van ziekteverzuimbegeleiding en keuringen te verschillen per sector. De kwaliteit van ziekteverzuimbegeleiding loopt nogal uiteen (Vrijhof 2000: 186/187). Wat de WAO-keuringspraktijk betreft, is in sommige sectoren de gewoonte gevormd 'invoelend' te keuren. Het CTSV (2000) constateert in een recent onderzoek dat verzekeringsartsen de mogelijkheden niet voldoende benutten om tot een objectievere claimbeoordeling te komen. Verhoging van de kansen op de arbeidsmarkt en goede ontplooiingsmogelijkheden in de arbeidscarrière kunnen bijdragen tot een vermindering van deze gewoonte van 'invoelend' keuren.
- De voorgenomen omvorming van de verschillende uitvoeringsinstellingen (uvi's) van ZW/WAO tot een nationaal publiek orgaan zou daarom tevens moeten worden aangegrepen om een strikter begeleidings- en keuringsregime te bewerkstelligen.
- Ten slotte is een beleidsuggestie dat de overheid maatregelen neemt die bewerkstelligen dat de PEMBA-wetgeving ook in de (para-)statale sectoren

prikkelt tot beheersing van de WAO-instroom. Te vrezen valt namelijk dat de PEMBA-wetgeving hier niet effectief zal werken. Doordat zij de (toenemende) kosten bij het rijk kunnen declareren, ondergaan deze sectoren namelijk niet de impuls de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beheersen. Dit zou een belangrijke verklaring kunnen zijn voor de relatief hoge instroom in de WAO in de zorg- en de onderwijssector, zij het dat hier ook andere aspecten spelen, in de sfeer van de arbeidsomstandigheden.

Scholing, productiviteit en inkomensverdeling

Knelpunten bij scholing kunnen zich voordoen doordat de discrepanties tussen gevraagde en aangeboden bekwaamheden op de arbeidsmarkt een langdurig karakter hebben met hoge aanpassingskosten en lange aanpassingsvertragingen. In het algemeen zal het beleid zich hier moeten richten op het wegnemen van belemmeringen voor het arbeidsaanbod en op een efficiënte benutting van menselijk kapitaal. Omdat de arbeidsmarkt voor verschillende beroepsgroepen en opleidingen met elkaar samenhangt als een stelsel van communicerende vaten, heeft het weinig zin specifiek beleid te ontwikkelen gericht op specifieke (mogelijke) knelpunten naar functies en beroepen. Generiek beleid heeft de voorkeur (vgl. ook CPB 2000: 146).

Volgens een recente studie (NEI 1999: 26) zijn er nog geen excessieve aanbodtekorten op de arbeidsmarkt. Maar naarmate de spreiding van aangeboden en gevraagde bekwaamheden en de dynamiek op de arbeidsmarkt de komende decade(n) groter zullen worden, zal de koppeling tussen aanbod en vraag lastiger worden. Ondanks een stijgend opleidingspeil, verwachten de meeste studies voor de komende tien à twintig jaar een overschot aan lageropgeleiden en een tekort aan hogeropgeleiden (NEI 1999: 54). Dit scholingsknelpunt kan ook een negatief terugkoppelingseffect op de arbeidsparticipatie hebben, maar dat hoeft niet zo te zijn. Het is namelijk ook goed mogelijk dat vooral in kwalitatieve zin minder optimale koppelingen tot stand komen. Oplossing van die kwalitatieve aansluitingsproblemen kan wel betekenen dat de arbeidsinkomensverdeling schever zal worden. Deze grotere inkomensongelijkheid hoeft echter geen bezwaar te zijn indien er ook rekening mee wordt gehouden dat in een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie het aantal nulverdieners afneemt. Wanneer de exclusieve inkomensverdeling (alleen werkenden) schever wordt, hoeft dit nog niet tot een maatschappelijk welvaartsnadeel te leiden, wanneer de inclusieve inkomensverdeling (werkenden + niet-werkenden) maar minder scheef wordt (zie ook WRR 1996).

Het 'institutionele plaatje' dat zich hierbij laat voorzien, is dat loonvorming steeds minder op een nationaal-collectief niveau gecoördineerd kan worden, om meer ruimte te laten voor sectorale verschillen in CAO's. Verder zullen CAO's ook steeds meer met een 'kleine c' geschreven moeten worden. Het worden raamovereenkomsten waarbinnen modaliteiten worden opgenomen om specifieke schaarstes te honoreren, individuele prestatiebeloningen mogelijk te maken, en individuele keuzes te bieden. De beschikbare loonruimte zal in de toekomst ook voor een relatief groter deel neerslaan in verbetering van secundaire arbeids-

voorwaarden. Deze spelen een belangrijke rol op een krappe arbeidsmarkt en in een tweeverdienerssamenleving waarin voor velen 'tijd' het meest schaarse goed is.

Een specifiek mogelijk knelpunt met betrekking tot de scholing is dat de productiviteitseisen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zodanig hoog zijn dat een groep laagproductieven grote moeite zal houden dit productiviteitsniveau te bereiken, ook na intensieve scholingspogingen of het bieden van arbeidservaring. Een op deze groep gericht activerend arbeidsmarktbeleid blijft in de toekomst van onverminderd belang, mede om te voorkomen dat een groeiende toestroom naar de sociale zekerheid de solidariteitsgedachte doet afkalven. Daarbij zal moeten gelden dat werken ook moet lonen, ook en misschien wel juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dit verband is van belang dat de armoedeval (het verlies aan inkomensondersteunende voorzieningen bij het aanvaarden van werk) wordt bestreden. Dit kan door een aantal specifieke inkomensgebonden subsidiemaatregelen te verlagen. In 1997 rapporteerde de Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen al dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overtreffen en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is.
De bestrijding van de armoedeval door de introductie van de arbeidskorting in de aanstaande belastingherziening is een stap in de goede richting. Verder zijn er oplossingen te vinden in het recente rapport van de interdepartementale Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (februari 2000) en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit rapport (20 april 2000).

Voorts dreigt, zonder verdere maatregelen, scholing bij ouderen een knelpunt te worden om het niveau van arbeidsparticipatie van ouderen in het doorgroeiscenario te bereiken. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door onderwaardering van het menselijk kapitaal dat de oudere werknemer vertegenwoordigt. Voor dit deel is het probleem in beginsel ook oplosbaar. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt kan werkgevers helpen hier hun vizier bij te stellen. Verder zal het 'kostenplaatje' dat verbonden is aan een oudere werkende bijgesteld moeten worden. Dat is grotendeels een kwestie van lange adem. Verder is het noodzakelijk het scholingsbeleid aan te passen, van thans in het algemeen nog sterk functiegericht naar meer loopbaangericht, waarbij ook bekwaamheden worden aangeleerd die in andere functies binnen het carrièreperspectief passen. Immers, werknemers die zich op een dynamische arbeidsmarkt specifiek op één bepaalde functie richten, lopen grote kans op den duur in het arbeidsproces niet meer mee te kunnen. Voorts moeten werkgevers gewezen worden op de mogelijkheden door arbeidsorganisatorische veranderingen het menselijk kapitaal van hun werknemers langer te benutten. Een punt daarbij is dat werkgevers nu afzien van scholingsinvesteringen in ouderen omdat scholing gezien wordt als een discontinu proces, waardoor werk blijft liggen. Met moderne middelen is het evenwel goed mogelijk werkomgeving en scholingsomgeving meer in elkaar te schuiven en het scholingsproces meer continu te laten zijn.

Ten slotte vallen, met name vanuit het zingevingsargument voor arbeidsparticipatie, specifieke aanbevelingen te doen over het soort werk dat ouderen langer op de arbeidsmarkt zou kunnen houden. Ouderen die uittreden, beschikken als regel over veel ervaringskennis uit de werksfeer die benut zou kunnen worden in het onderwijs- en opleidingssysteem. Dat is kennis die moeilijk in de huidige curricula is te vangen, maar die niettemin waardevol kan zijn in de opleidingssfeer, ter bevordering van het tweerichtingsverkeer tussen kennisinstellingen en bedrijven. Zo zouden bijvoorbeeld ouderen die daartoe bereid zijn als coaches of consultants hun ervaring kunnen overbrengen. De overheid zou dit fiscaal kunnen stimuleren.

10.6 SLOTCONCLUSIES

Uit dit rapport kunnen de volgende centrale conclusies worden getrokken.

1 Publieke en individuele argumenten voor doorgroei van de arbeidsparticipatie

Vanuit maatschappelijk perspectief is een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk. Het draagvlakargument en het externe-effectenargument vormen de motivatie voor dit publieke doel. Daarnaast speelt op microniveau het zingevingsargument. Door de technologische ontwikkeling, waarbij het aandeel van routinearbeid verder daalt, neemt de heterogeniteit van de banen en de spreiding van de daarbij benodigde bekwaamheden toe. Hierbij wordt voor de aanbieders van arbeid de keuze tussen de verschillende typen banen groter, maar, in relatie met de gestegen welvaart, neemt ook de keuzevrijheid bij het verdelen van de tijd tussen werken, zorgen, leren en vrije tijd toe. Een hogere kwaliteit van het werk, waaronder de vooruitzichten op een goede loopbaan die aansluit op wensen, ambities en bekwaamheden, wint dan bij de participatiekeuze aan belang. Gegeven de productiviteit verlaagt arbeid die op de eigen preferenties aansluit, bij de participatiekeuze op microniveau het reserveringsloon – de minimale beloning die verlangd wordt bij de keuze om te participeren – hetgeen op macroniveau kan bijdragen aan de doorgroei van de arbeidsparticipatie. Dit heeft ook instrumentele gevolgen. Het belang van financiële prikkels neemt relatief af, de eisen aan de kwaliteit van de arbeid zullen toenemen. Werkgevers zullen hierop moeten inspelen, zeker in een krappe arbeidsmarkt.

2 Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie in 2020

Een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie is in de komende tien à twintig jaar vanuit het perspectief van de doorzetting van een aantal sociaal-cultureel bepaalde trends in het arbeidsaanbod *in beginsel* mogelijk. Het groeitempo van de participatie komt wél op een lager niveau te liggen dan in afgelopen jaren en zal geleidelijk verder afzwakken als gevolg van de veroudering van de bevolking. Een meer volledige arbeidsmarktdeelname zal bereikt moeten worden tussen nu en 2020. Daarna is verdere participatietoename nauwelijks nog mogelijk.

3 *Generiek toekomstig participatiebevorderend beleid*

De weg naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie kan niet alleen via autonome trends bereikt worden, maar vergt ook aanvullend arbeidsmarktbeleid. Hierbij zal de effectiviteit van dit beleid en de te nemen maatregelen vanwege de veranderde omstandigheden op de arbeidsmarkt aanzienlijk afwijken van het verleden. Sinds 1982 is er veel resultaat geboekt met de met het 'Akkoord van Wassenaar' ingezette loonmatiging en met de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Onverlet het belang van een beheerste loonontwikkeling om een oplopende arbeidsinkomensquote te voorkomen, kan de komende tien à twintig jaar daar niet nog een keer eenzelfde effect van verwacht worden.
Het overheidsbeleid zal zich, in samenspraak met de sociale partners, in het algemeen meer moeten richten op een zodanige institutionele herinrichting van de arbeidsmarkt dat zogenaamde asymmetrische schokken, die voorheen mede via het monetaire beleid gedempt konden worden, nu volledig door de arbeidsmarkt opgevangen kunnen worden. Bedrijfstakspecifieke schokken, maar ook de grotere spreiding van bekwaamheden in een meer op kenniswerk gerichte samenleving, zullen daarbij onvermijdelijk tot een grotere loondifferentiatie leiden. Dit hoeft echter niet tot een grotere ongelijkheden in de samenleving te leiden. Met meer mensen aan het werk kan de ongelijkheid onder de potentiële beroepsbevolking zelfs afnemen.

4 *De gevolgen van de technologische ontwikkeling en de arbeidsmarktdynamiek*

Technologische vooruitgang, kennisintensivering en dematerialisatie van een deel van de productieprocessen, bevorderen de dynamiek in het arbeidsleven en op de arbeidsmarkt. Veranderingen in de loopbaan zijn onvermijdelijk. Werkenden moeten zich erop instellen deze veranderingen te zien als een uitdaging in plaats van een bedreiging. Daarbij kunnen – en dat geldt natuurlijk het sterkst voor de steeds grotere groep hogeropgeleiden – de vooruitzichten op een perspectiefvolle en afwisselende loopbaan bijdragen in de participatiekeuze. Ook in de middelbare en lagere regionen van de arbeidsmarkt kan het zicht op een carrière met werk dat aansluit bij de individuele preferenties en dat past bij de bekwaamheden, het reserveringsloon doen verminderen en daarmee de participatiegeneigdheid bevorderen. Het is van belang om, vanuit het beleidsperspectief bij de inrichting van de arbeidsmarktinstituties en bij de gedachtenvorming over de werking en mogelijke effectiviteit van beleidsmaatregelen, met deze karakteristieken van de arbeidsmarktdynamiek rekening te houden.
De dynamiek op de arbeidsmarkt betekent overigens nog niet dat de samenwerkingsverbanden (tussen mensen onderling, maar ook tussen mens en machines/gereedschappen) steeds korter gaan worden. De samenwerkingsverbanden waarin het werk verricht wordt, vergen in een kennisintensieve samenleving relatief omvangrijke leer- en investeringskosten. Bij te snelle dynamiek ontstaat het gevaar dat deze kosten hun geld niet opleveren en dat er een onderinvestering in samenwerkingsverbanden ontstaat. Die factor zet een begrenzing op de arbeidsmarktdynamiek.

5 Arbeidsmarktexterne knelpunten en beleidsmogelijkheden

De voornaamste onderzoeksvraag van dit rapport betreft de maatschappelijke consequenties van een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie. Uit een empirische analyse op basis van een doorgroeiscenario als referentiepunt blijkt dat op de vier onderzochte gebieden – zorg, gezondheid, onderwijs, mobiliteit – zich in de komende decaden, zonder nader beleid, knelpunten kunnen gaan voordoen. Voor een deel houden deze knelpunten echter geen verband met de toename van de arbeidsparticipatie, maar zij zijn veeleer het gevolg van autonome ontwikkelingen zoals veroudering van de (beroeps)bevolking en door welvaartsgroei geïnduceerde mobiliteitsgroei. Zo blijkt het knelpunt mobiliteit slechts een beperkt deel van de werkenden te betreffen. Ook bij een doorgroei van de arbeidsparticipatie wordt dit voor het woon-werkverkeer geen onoverkomelijk probleem. Ook ten aanzien van de zorg ligt het verband met de doorgroei van de arbeidsparticipatie anders dan men wellicht zou verwachten. Zo wordt ondanks de gestegen participatie niet minder tijd besteed aan de verzorging van kinderen. Dit neemt overigens niet weg dat zich in het doorgroeiscenario door een combinatie van arbeidsmarktinterne en arbeidsmarktexterne factoren knelpunten kunnen voordoen die leiden tot verdere aansluitingsproblemen tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag, met als gevolg een zekere mate van belemmering voor de doorgroei. Op de vier onderzochte gebieden is ook geconstateerd dat de beleidsruimte om dreigende knelpunten aan te grijpen, nog niet is uitgeput. Knelpunten kunnen in beginsel ten dele met arbeidsmarktexterne maatregelen worden weggenomen of verzacht. Bij de aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt kunnen ten dele ook maatregelen in de institutionele sfeer helpen voorkomen dat de doorgroei van de arbeidsparticipatie vanwege knelpunten zou stagneren. Al met al blijken de maatschappelijke consequenties van de doorgroei voor mobiliteit, zorg en onderwijs na een adequate beleidsinzet geen ernstige belemmering op te leveren voor de doorgroei op weg naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie. Op het gebied van gezondheid en arbeidsongeschiktheid zijn de mogelijke belemmeringen en daarmee de benodigde beleidsinzet om deze belemmeringen tegen te gaan, veel groter. Hoofdstuk 8 van dit rapport bevat op dat gebied een aantal aanbevelingen die in de vorige paragraaf van dit slothoofdstuk zijn samengevat.

6 Arbeidsmarktinterne opgaven en beleidsmogelijkheden

Een vrijwel volledige arbeidsparticipatie heeft een belangrijke betekenis voor de onderscheiden groepen die nu nog beduidend achterblijven in hun participatie: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden.
Op de toekomstige arbeidsmarkt zullen de patronen van mannen en vrouwen langzaam verder convergeren. Enerzijds zal de intensiteit van de toekomstige arbeidsmarktparticipatie (korter werken, verlof) mogelijk tenderen naar die van vrouwen; in dit opzicht gaan mannen dus meer op vrouwen lijken.
Anderzijds zullen vrouwen op de lange termijn dezelfde participatiegraad benaderen als mannen; in dit opzicht gaan vrouwen op mannen lijken. Die sociaalculturele trend is afgelopen jaren al zichtbaar geworden. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze trend in de komende tien à twintig jaar zal afbuigen, zij het

dat de krapte op de arbeidsmarkt natuurlijk niet alleen van invloed zal zijn op de arbeidsparticipatie zelf, maar ook op de intensiteit van de arbeidsparticipatie. Overheidsmaatregelen zoals de subsidiëring van kinderopvang of individualisering van het belastingstelsel faciliteren deze trend. Maar in essentie is het beleid hier volgend. Het beeld dat vrouwen beduidend minder deelnemen aan de arbeidsmarkt dan mannen, kan in 2020 grotendeels achterhaald zijn.
Ten aanzien van de andere onderscheiden groepen, ouderen en laaggeschoolden zullen de belemmeringen om een meer evenredige participatie te bereiken, zeker niet vanzelf verdwijnen. De raad heeft in het voorgaande aangegeven welk aanvullend beleid daarvoor nodig is. Daarbij gaat het onder andere om scholing en een aanpak van institutionele en fiscale regelingen, zoals de wig, de armoedeval, impliciete belasting ouderen, de mismatch tussen productiviteits- en loonontwikkeling bij ouderen en de productiviteitsval bij laagproductieven.

7 Beleidsstrategie

Dit rapport toont dat doorgroei naar een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticpatie niet alleen wenselijk is, maar ook mogelijk. Dit vergt een aantal meer traditionele, en deels al in gang gezette, maatregelen om de participatie van de verschillende onderscheiden doelgroepen op de arbeidsmarkt te bevorderen. Maar ook zijn arbeidsmarktexterne maatregelen nodig om knelpunten te vermijden. De raad beveelt aan al deze maatregelen in onderlinge samenhang te bezien en te coördineren in een sectoroverstijgende beleidsstrategie. In zo'n strategie zal veel aandacht moeten worden gegeven aan beleid dat rekent met de dynamiek op de arbeidsmarkt en met het toenemend belang van individuele preferenties en daarbij horende eisen aan de kwaliteit van arbeid.

LITERATUUR

Aarts, L.J.M. en P.R. de Jong (1990) *Economic aspects of disability behavior,* proefschrift, Rotterdam (in 1992 uitgegeven bij Elsevier Publishers, North-Holland, Amsterdam).

Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours (1996) 'Sancties in de WW: een werkend perspectief', *Economisch Statistische Berichten,* 81: 750-753.

Arbeidsinspectie (1999) *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1999,* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Baaijens, C. (1999) 'Deeltijdarbeid in Nederland', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken,* 15, 1: 6-18.

Barr, N. (1992) 'Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation', *Journal of Economic Literature,* 30: 741-803.

Bartelsman, E.J. en J. Hinloopen (2000) 'ICT en economische groei', *Economisch Statistische Berichten,* 85: 376-378.

Bauer, T. and K. Zimmermann (1999) *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe: part 2,* Research Report RR 139, Department for Education and Employment, United Kingdom.

Beek, K.W.H. van en B.M.S. van Praag (1992) *Kiezen uit sollicitanten,* WRR Voorstudies en achtergronden V74, Den Haag: Sdu uitgevers.

Beek, K.W.H. van (1998) *De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid,* WRR Voorstudies en achtergronden V104, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bekkering, J.M. en R.M.A. Jansweijer (1998) *De verdeling van arbeid en zorg: prikkels en belemmeringen,* WRR Werkdocumenten W101, Den Haag.

Bentolila S. en G. Bertola (1990) 'Firing costs and labour demand: How bad is Eurosclerosis?' *Review of Economic Studies,* 57: 381-402.

Berg, G.J. van den (1998) 'Multiple equilibria and minimum wages in labor markets with informational frictions and heterogeneous production technologies', *Mimeo,* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Berg, G.J. van den en C. Gorter (1997) 'Job search and commuting time', *Journal of Business and Economic Statistics,* 15: 269-281.

Berg, G.J. van den en B. van der Klaauw (1999) 'Evaluating the effect of counseling and monitoring on the transition rate from unemployment to work, using data from a social experiment', *Mimeo,* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Berg, P.J.C.M. van den, Gelauff, G.M.M. en V.R. Okker (1988) 'The FREIA-KOMPAS model for the Netherlands: a quarterly macroeconomic model for the short and medium term', *Economic Modelling,* 5: 170-236.

Bertola, G. (1999) 'Labour markets in the European Union', *CESifo Forum,* 1, 1: 9-11.

Blank, R. (1994) 'Does a larger social safety net mean less economic flexibility?', in R. Freeman (red.) *Working under different rules,* New York: Russel Sage Foundation.

Boer, P. den, J. Frietman en B. Hövels, (1998), *Vaardigheden met perspectief?,* OSA-publicatie W158, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Boone, J. en L. Bovenberg (2000) 'Optimal labour taxation and search', *Mimeo,* Tilburg: CentER Tilburg University.

Bound, J., Schoenbaum, M., Stinebrickner, T.R., en Waidmann, T. (1999) 'The Dynamic Effects of Health on the Labor Force Transitions of Older Workers', *Labour Economics* 6, 2: 179-202.

Bovenberg, A.L., Graafland, J.J., en R.A. de Mooij (1998) *Tax Reform and the Dutch Labor Market*, Research Memorandum nr. 143, Den Haag: Centraal Planbureau.

Broek, A. van den, W. Knulst en D. Niggebrugge (1997) *Trends in de tijdsbesteding van de Nederlandse bevolking, 1975-1995*, SCP-Werkdocument, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Broek, A. van den, W. Knulst en K. Breedveld (1999) *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland, 1975-1995*, Sociaal en Culturele Studies 29, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Broer, P., N. Draper en F. Huizinga (1999), *The equilibrium rate of unemployment in the Netherlands*, Research Memorandum nr. 156, Den Haag: Centraal Planbureau.

Broersma, L. en P.A. Gautier (1995) 'Vernietiging en creatie van banen in de industrie', *Economisch Statistische Berichten*, 80: 685-689.

Butter, F.A.G. den en M. van Dijk (1998) 'The pace of job creation and destruction, cyclical shocks and employment dynamics', *Labour*, 12, 4: 613-632.

Butter, F.A.G. den en C. Gorter (1999) 'Modelling labour market dynamics with on-the-job search', *Economic Modelling*, 16: 545-567.

Butter, F.A.G. den en H. Vijlbrief (1992) 'Arbeidsmarktparticipatie en sociale zekerheid', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 14, 3: 37-49.

Butter, F.A.G. den en A.P. van Vuuren (1998) 'Het poldermodel en de keuze tussen werk, inkomen en vrije tijd', *Tijdschrift voor Politieke Ekonomie*, 20, 4: 39-62.

Calmfors, L. (1997) 'Unemployment, labour market reform and EMU', *Mimeo*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.

Card, D. en A.B. Krueger (1995) *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*, Princeton: Princeton University Press.

Castells, M. (1996) *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell.

Centraal Beheer en PricewaterhouseCoopers (1999), http://www.centraalbeheer.nl/cb/actu/nieuws/coopers.html

Centraal Bureau voor de Statistiek (1994) *Relatie- en gezinsvorming in de jaren negentig*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1996) *Enquête Beroepsbevolking 1995*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1998) *De mobiliteit van de Nederlandse bevolking*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999a) *Enquête Beroepsbevolking 1998*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999b)*Werken en leren 1999-2000*, Alphen aan den Rijn: Samson.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999c) *Nationale rekeningen 1998*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999d) *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking 1997*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2000), te publiceren informatie.

Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau (1997) *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1994) *Macro-Economische Verkenning 1995*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1995) *Centraal Economisch Plan*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1996) *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020*, Werkdocument nr.89.

Centraal Planbureau (1997a) *Economie en fysieke omgeving. Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1997b) *Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, Den Haag: Sdu uitgevers.

Centraal Planbureau (1998a) *Keuzes in kaart; economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's,* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1998b) *Recent trends in Dutch labor productivity: the role of changes in the composition of employment*, Werkdocument nr. 98, Den Haag.

Centraal Planbureau (1999) *Macro Economische Verkenning 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2000) *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Cevero, R. (1995) 'Planned communities, self-containment and commuting: a cross-national perspective', *Urban Studies*, 32: 1135-1161.

Chan, S. en A.H. Stevens (1999) *Job loss and retirement behavior of older men*, NBER Working Paper, nr. 6920.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen (1999) *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999*, Zoetermeer: CTSV.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen (2000) *In de spreekkamer van de verzekeringsarts*, Zoetermeer: CTSV.

Commissie Dagindeling (1998) *Dagindeling, tijd voor arbeid en zorg*, Den Haag.

Dalen, H.P. van en K. Henkens (2000) 'Hoe prikkelbaar is de oudere werknemer?', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 243-245.

Davis, S.J., J.C. Haltiwanger en S. Schuh (1996) *Job creation and destruction*, Cambridge MA: MIT Press.

Dierx, J.R., Y.K. Grift en J.J. Schippers (1999) *Emancipatie-effectrapportage verkenning belastingstelsel van de 21e eeuw*, Universiteit Utrecht (Economisch Instituut/CIAV).

Doeringer, P.B. en M.J. Piore (1971) *Internal labor markets and manpower analysis*, Lexington MA: Heath Lexington Books.

Doorne-Huiskes, A. van (1996) 'The unpaid work of mothers and housewives in the different types of welfare states', blz. 203-221 in P. Kolowski en A. Føllesdal, *Restructuring the welfare state*, Berlin: Springer.

Draper, D.A.G. en A.J.G. Manders (1997) 'Structural changes in the demand for labor', *De Economist*, 145, 4: 521-546.

Dykstra, P.A. (1998) 'The effects of divorce on intergenerational exchanges in families', *The Netherlands Journal of Social Sciences*, 33: 77-93.

European Commision (1999) *Employment in Europe 1999*, http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/docs/empleurope99_en.pdf

European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER (2000), *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states* (Research on behalf of the European Commission), Berlin and Milano.

Feldstein, M. en D. Altman (1998) *Unemployment insurance savings accounts*, NBER Working paper, nr. 6860.

Fogel, R.W. (1999) 'Catching up with the economy', *American Economic Review*, 89: 1-21.

Gameren, E. van en M. Lindeboom (1999) 'Promotion probabilities vs exits', *Mimeo*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Gautier, P.A. en M. Zijl (1998) 'Het glazen plafond zichtbaar gemaakt', *Economisch Statistische Berichten*, 83: 724-725.

Gautier, P.A. en G.J. van den Berg (2000) 'Participatiebeleid en arbeidsmarktdynamiek. De participatie-effecten van een aantal beleidsinstrumenten, belicht vanuit de moderne wetenschappelijke arbeidsmarktliteratuur', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Gelauff, G.M.M en J.J. Graafland (1994) *Modelling Welfare State Reform*, Amsterdam: North-Holland.

Gelderblom, A. en J. de Koning (1992), *Meer-jarig, minder-waardig? Een onderzoek naar de invloed van leeftijd op produktiviteit en beloning*, OSA-voorstudie V39. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Giezen, A.M. van der en H. Bruinsma (2000) 'Vrouwen vaker in de WAO', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 248-250.

Giezen, A.M. van der, B. Cuelenaere en R. Prins (1998) *Vrouwen vaker in de WAO?*, Den Haag: Elsevier.

Glebbeek, A.C. (1993), *Perspectieven op loopbanen*, proefschrift, Groningen.

Graafland, J.J. (1999) *Analyzing the macro economic impact of child care subsidies: an AGE Approach*, Research Memorandum no. 147, Den Haag: Centraal Planbureau.

Graafland, J.J. en R.A. de Mooij, (1998) *Analyzing fiscal policy in the Netherlands, simulations with a revised MIMIC*, Research Memorandum nr. 140, Den Haag: Centraal Planbureau.

Graetz, B. (1993) 'Health consequences of employment and unemployment: longitudinal evidence for young men and women', *Social Science & Medicine*, 36, 6: 715-724.

Groenendijk, H. (1998) *Werken en zorgen: de moeite waard. Een onderzoek naar het welbevinden van buitenshuis werkende moeders*, Utrecht: Uitgeverij Van Arkel.

Groot, A.W.M. de, B.M.S. van Praag, J.W. Velthuijsen en C.E. Zijderveld (2000) 'Wie dan zorgt.... De zorgtijd voor kinderen en ouderen onderzocht: zelf zorgen of hulp inhuren?', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Groot, W. (1994) *Het rendement van bedrijfsopleidingen*, Den Haag: VUGA.

Groot, W. en H. Maassen van den Brink (1997) *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*, Den Haag: Welboom.

Groot W. en Maassen van den Brink H. (1998) 'Bedrijfsopleidingen: Wie neemt er aan deel en wat levert het op?' *Maandschrift Economie*, 62, 1: 28-40.

Grunveld, J.E. (1999) *Arbeidstevredenheid, verloop en uitval in de gezondheidszorg*, Utrecht, NZi.

Hamermesh, D.H., W.H.J. Hassink en J.C. van Ours (1996) 'Job turnover and labour turnover: a taxonomy of employment dynamics', *Annales d'Economie et de Statistique*, 41/42: 21-39.

Hart, J. de (1995) *Tijdopnamen*, Sociale en Culturele Studies-22, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hassink W,H.J. (1996) *Worker flows and the employment adjustment of firms; an empirical investigation*, Tinbergen Institute Research Series 105, proefschrift, Vrije Universiteit, Amsterdam: Tinbergen Institute.

Hazeu, C.A. (1980) 'Het aanbod van collectieve voorzieningen', *Economisch Statistische Berichten*, 65: 16-21.

Hazeu, C.A. (1998) 'Van verzorgingsstaat naar ondernemende samenleving? Een interpretatie van een kwart eeuw hervormingen in de sociale zekerheid', *Liberaal Reveil*, 39: 70-79.

Hazeu, C.A. (1999) 'Is er een toekomst voor ouderen op de arbeidsmarkt?', *Geron. Tijdschrift voor Sociale Gerontologie*, 1: 5-13 .

Hazeu, C.A. (2000a) 'Sociale zekerheid en arbeidsmarkt: naar een steeds hechtere twee-eenheid', blz. 178-193 in P.B. Lehning (red.) *De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, Bussum: Coutinho.

Hazeu, C.A. (2000b) *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho.

Hebbink, G., M.J.M. Kerkhofs, J.J.M. Theeuwes en I.B. Woittiez (1996), *Mobiliteit van oudere werknemers*, OSA-werkdocument W151, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Hoedemaeker, D.M. (1999) *Driving with intelligent vehicles (Driving behaviour with Adaptive Cruise Control and the acceptance by individual drivers)*, proefschrift, Technische Universiteit Delft, Delft: Delft University Press.

Hofmans, M.G. (1996), 'De arbeidsmobiliteit van werkneners', *Sociaal-economische Maandstatistiek*, 1996, 1: 9-11.

Hosios, A.J., (1990) 'On the efficiency of matching and related models of search and unemployment', *Review of Economic Studie*, 57: 279-298.

Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997) *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag: VUGA.

Jaarboek Personeelsmanagement 1999, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Jacobs, D. (1999) 'Internet versterkt de behoefte aan transport', ESB-Dossier Economie en infrastructuur, 84: D14-D17.

Jong, A. de en C. de Olde (1994) *Hoe ouders het werk delen*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jongen, E.L.W. en J.J. Graafland (1998) *Vouchers for the long-term unemployed; a simulation analysis with MIMIC*, Research Memorandum nr. 139, Den Haag: Centraal Planbureau.

Jongen, E.L.W. , E. van Gameren en J.J. Graafland (2000) *The impact of active labour market policies: an AGE analysis for The Netherlands*, Research Memorandum no. 166, Den Haag: Centraal Planbureau.

Kapteyn, A. en K. de Vos (1999) 'Social Security and Retirement in the Netherlands', blz. 269-304 in J. Gruber en D.A. Wise (eds.) *Social Security and Retirement around the World*, Chicago: University of Chicago Press.

Kerkhoff, W.H.C. (1998) *De oudere werknemer*, Deventer: Kluwer.

Kerkhofs, M.J.M. en M. Lindeboom (1995) 'Subjective health measures and state dependent reporting errors, *Health Economics*, 4: 221-237.

Kerkhofs, M.J.M. en M. Lindeboom (1997) 'Age related health dynamics and changes in labour market status', *Health Economics*, 6: 407-425.

Kerkhofs, M., M. Lindeboom, J. Theeuwes (1998), *Retirement, financial incentives and health*, VU Research Memorandum 1998-42, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kerkhofs, M.J.M., M. Megens, M.J.D. Schalk, en F.R.H. Zijlstra (2000) 'Ontwikkelingen in arbeidsparticipatie en gezondheid', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Kersten, J. en M. Schuyt (2000) 'Europese arbeidsvoorwaardencoördinatie', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 49-51.

Kock, U. (1998) *Constructing labour market flows for The Netherlands using macro data from social security provisions, 1970-1995*, VU Research Memorandum 1998-40, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kock, U. (2000) 'Arbeidsmarktstromen in Nederland', *Maandschrift Economie*, 64: 147-163.

Koning, P.W.C. (2000) 'Remt wachttijd WAO-instroom?', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 270-271.

Koning, J. de (1998) *Patronen van werkloosheid : eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Koningsveld, E.A.P. en J.C.M. Mossink, red. (1997), *Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden in Nederland* (Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verricht door NIA TNO), Den Haag: VUGA.

Krueger, A. (2000) 'From Bismarck to Maastricht: The march to European Union and the labor compact', *Labour Economics*, 7: 117-134.

Lazear, E.P. (1990) 'Job security provisions and employment', *Quarterly Journal of Economics*, 107: 698-726.

Liefbroer, A.C. en P.A. Dykstra (2000), *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders tussen 1900 en 1970*, WRR Voorstudies en achtergronden V107, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Lindeboom, M. (1998) *Microeconometric analysis of the retirement decision: The Netherlands*, OECD, Ageing Working Paper no. 1.9.

Lindeboom, M. (1999) 'Het arbeidsmarktgedrag van oudere werknemers', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 22: 3-25.

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (1997) *Kroniek Sociale Verzekeringen*, Amsterdam.

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (1998) *Kroniek Sociale Verzekeringen*, Amsterdam.

Ljungqvist, L. (1997) 'How do layoff costs affect employment?', *Mimeo*, Stockholm: Stockholm School of Economics.

Luteijn, F., L.F. Hamel, T.K. Bouwman en A.R. Kok (1990), *Hopkins symptom checklist, handleiding*, Lisse: Swets & Zetlinger.

Marimon, R. en F. Zilibotti (1999) 'Unemployment vs. mismatch of talents: Reconsidering unemplyment benefits', *The Economic Journal*, 109: 266-291.

MDW werkgroep Kinderopvang (1998) *Rapport in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingkwaliteit*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Economische Zaken (2000) *Toets op het concurrentievermogen* 2000, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999a) *Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999b) *Arbobalans 1999*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999c) *Sociale Nota* 2000, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000a) *In goede banen. Een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt*, maart 2000, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000b) *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, maart 2000, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000c) Europa en SZW-beleid; sociaal beleid in een spagaat?, Concept-eindrapport programma sociale gevolgen EMU, februari 2000, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999) *Perspectievennota verkeer en vervoer*, Den Haag.

Moelker, R. (1992), *Zou hij onze nieuwe werknemer kunnen zijn?*, De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Moerkamp, T. (1996), *Transitievaardigheden en transfer in de beroepsloopbaan*, OSA-werkdocument W140, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Mortensen, D.T. en C.A. Pissarides (1999) 'Unemployment responses to skill biased technology shocks: the role of labour market policy', *The Economic Journal*, 109: 242-265.

Mossink, J.C.M. (1998), *Technologische ontwikkeling en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers*, Den Haag: VUGA.

MuConsult (1997) *Trends in het woon-werk verkeer*, Amersfoort: Muconsult.

Mudde, E.C. (1998) *Scholing van werklozen en activerend beleid*, Max Goote Rapport.

Nederlands Economisch Instituut (1999) *Omvang, oorzaken en gevolgen van vraagknelpunten op de arbeidsmarkt*, Rotterdam.

Nimwegen, N. van en H. Moors (1998) 'Kinderen krijgen... en dan?', *Demos*, 14, 3: 17-20.

Nyfer (I.M. Lageweg) (1998) *De schoolbanken in, de uitkering uit?*, Breukelen.

Nyfer (1999) *Meer werken, minder zorgen*, Breukelen.

Oers, F.M. van, R.A. de Mooij en J.J. Graafland (1998) *An earned income tax credit model in the Netherlands: simulations with the MIMIC model*, Researchmemorandum nr. 150, Den Haag: Centraal Planbureau.

Olde, C de en E. Slinkman (1999) *Het glazen plafond. Een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek met betrekking tot de doorstroom van vrouwen naar de top*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1999a) *EMU facts, challenges and policies*, Parijs.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1999b) *Employment Outlook June 1999*, Parijs.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (R. Kunnen, W.C.M. Praat, A..M. de Voogd-Hamelink en C.M.M.P. Wetzels) (1997) *Trendrapport aanbod van arbeid 1997*, OSA-rapport nr. 25, Den Haag.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (W. Bernasco, A.M de Voogd-Hamelink, J.P. Vosse en C.M.M.P. Wetzels) (1998) *Trendrapport Vraag naar arbeid 1998*, OSA-publicatie A163, Den Haag.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (D. Fouarge, M.J.M. Kerkhofs, J.P. Vosse en Ch. de Wolf) (1999a) *Trendrapport Aanbod van arbeid 1999*, OSA-publicatie A169, Den Haag.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1999b) *Beleidsgericht programma 1999-2002*, Den Haag.

Orszag, J.M. and D. Snower (1997) *Expanding the welfare system: a proposal for reform*, CEPR Working paper, nr. 1674.

Paoli, P. (1997) *Second Survey on Working Conditions*, Dublin: European Foundation for the improvement of living and working conditions, Loughlinstown House.

Paridon, C.W.A.M. van (2000) *Over de afweging van kosten en baten van beleidsveranderingen. Observaties uit de 'modelpolder'*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Plantenga, J. (1993) *Een afwijkend patroon. Honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en West-Duitsland*, Amsterdam.

Plantenga, J. en J.J. Schippers (2000) 'Arbeid, zorg en inkomen', blz. 7-31 in *Achtergronddeel Meerjarennota Emancipatiebeleid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Portrait, F., M. Lindeboom en D. Deeg (1999) 'Life expectancies in specific health states', *Mimeo*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Pott-Buter, H.A. (1993) *Facts and fairy tales about female labor, family and fertility, a seven-country comparison*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1999) *Arbeid en zorg*, advies nr. 8, Den Haag.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1998) *Werkgelegenheid en scholing*, ROA-R-1998/1, Maastricht.

Reich, R. (1993) *The work of nations preparing ourselves for 21st century capitalism*, London: Simon and Schuster.

Rietveld, P., C. Gorter en A.J. van der Vlist (2000) 'Arbeidsmarktparticipatie en verkeer (Een bijdrage tot arbeidsmarktparticipatie en –dynamiek in een kennisintensieve samenleving)', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Riksen-Walraven, J.M.A. (2000) *Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang*, inaugurale rede, Universiteit van Amsterdam.

Sah, R.K. en J.E. Stiglitz (1986) 'The architecture of economic systems: hierarchies and polyarchies', *American Economic Review*, 76: 716-727.

Scheele, D. (1999) *Arbeid en vaardigheid*, WRR Werkdocument W103, Den Haag.

Smulders, P. en C. Wevers (2000) 'De vrouw als bom onder de WAO', *De Volkskrant*, 5-2-2000.

Snower, D.J. (1994) 'Converting unemployment benefits into employment subsidies, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 84: 65-70.

Snower, D.J. (1999) 'The organizational revolution and its labor market implications', *Keynote Address to the European Association of LabourEconomists (EALE)*, Regensburg, Germany, 24 September 1999.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1997) *Sociale atlas van de vrouw*, Rijswijk.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1999) *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Rijswijk.

Sociaal Economische Raad (1997) *Advies over Groenboek 'Leven en werken in de informatiemaatschappij: de mens voorop'*, Den Haag.

Sociaal Economische Raad (2000) *Sociaal economisch beleid 2000-2004*, Den Haag.

Spaans, J. (1996) *Eight days a week. Een onderzoek naar dagindeling en het combineren van taken*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Spaans, J. (1997) *Tussen wens en realiteit. Onderzoek naar de wijze waarop mannelijke werknemers hun deeltijdwens en/of wens tot calamiteiten verlof realiseren en de belemmeringen daarbij*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Spenner, K.I. (1990) 'Skill, meanings, methods and measures', *Work and Occupations* 17, 4: 399-421.

Spijkerman, R. en P. Venema (1998) *De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven 1996*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag: VUGA.

Spijkerman, R. (2000) *De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en bij de overheid 1998*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Spittje, H.D. (1999) *De invloed van tele-/thuiswerk op het activiteitenpatroon en het verplaatsingsgedrag. Van synchronisatie naar flexibilisatie?*, proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.

Theeuwes, J.J.M. (1988) 'Arbeid en belastingen', blz. 111-143 in *Belastingheffing en Belastinghervorming*, Preadviezen ven de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden: Stenfert Kroese.

Theeuwes, J.J.M. en M. Lindeboom (1995) 'Arbeidsmarkt en uittreding', in B.C.M. Nitsche (red.) *Ouderen, wetenschap en beleid II*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Gerontologie.

Tjadens, F.L.J. en M.S.H. Duijnstee (1999) 'Mantelzorgondersteuning in Nederland anno 1998', in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid, *Achtergrondstudies bij het advies Zorgarbeid in de toekomst*, Den Haag/Zoetermeer.

TNO Arbeid (F.C. Verboon, M.G. de Feyter en P.G.W. Smulders) (1999a) *Arbeid en zorg, inzetbaarheid en beloning: het werknemersperspectief*, Hoofddorp: TNO Arbeid.

TNO Arbeid (I.L.D. Houtman, P.G.W. Smulders en D.J. Klein Hesselink) (1999b), *Trends in arbeid 1999*, Alphen aan den Rijn: TNO Arbeid/Samson.

Topel R.H. (1983) 'On layoffs and unemployment insurance', *American Economic Review*, 73: 541-559.

Tweede Kamer, 22 730, 7-10 (1992-1993) Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, 7 september 1993.

Tweede Kamer, 23972 nr. 30 (1998-1999) *Bestrijding langdurige werkloosheid.*

Tweede Kamer, 25477 (1997-1998) *Wet financiering loopbaanonderbreking.*

Tweede Kamer, 26358 (1999-2000) *Wet aanpassing arbeidsduur.*

Tweede Kamer, 26447 (1998-1999) *Arbeid en zorg.*

Tweede Kamer, 26587 (1998-1999) *Kinderopvang.*

Tweede Kamer, 27061 (1999-2000) *Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Meerjarennota emancipatiebeleid*, maart 2000.

Twijnstra Gudde (1999) Het nationale kantorenmarktonderzoek 1999, Amersfoort.

Visser, J. (1999) 'De sociologie van het halve werk', *Mens en maatschappij*, 74, 4: 333-359.

Vlist, A.J. van der, E.T. Verhoef en P. Rietveld (1998) *De mobiliteitseffecten van congestieheffingen en rekeningrijden in de praktijk; een literatuuroverzicht*, VU Researchmemorandum 1998-52, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Vrijhof, B.J. (2000) *Individuele verzuimbegeleiding* (proefschrift Universiteit van Amsterdam), Hoofddorp: TNO Arbeid.

VROM-Raad (1999) *Mobiliteit met beleid*, Advies 017, Den Haag.

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000), *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Werkdocument nr. 152, Den Haag, SZW.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de regering nr. 33, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989) *Allochtonenbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 36, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 38, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993) *Ouderen voor ouderen*, Rapporten aan de regering nr. 43, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) *Belang en beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1996) *Tweedeling in perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997a)*Van verdelen naar verdienen*, Rapporten aan de Regering nr. 51, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997b) *Volksgezondheidszorg*, Rapporten aan de Regering nr. 52, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust Beleid,* Rapporten aan de regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wiel, H.P. van der (1999) *Sectoral labour productivity growth: a growth analysis of dutch industries, 1973-1995*, Research Memorandum nr. 158, Den Haag: Centraal Planbureau.

Wijnbergen, S.J.G. van (1998) 'Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit', blz. 43-36 in H.P. Huizinga (red.) *Belastingen in het fin de siècle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1998, Utrecht: Lemma.

Zijlstra, F.R.H., M.J.D. Schalk en R.A. Roe (1996) Veranderingen in arbeid. Consequenties voor werkenden, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 12: 251-263.

Zorgarbeid in de toekomst (1999) Raad voor de Volksgezondheid en Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Zoetermeer/Den Haag.

Zouw, M. van der (1999) 'Het echte WAO-probleem: jonggehandicapten', *Economisch Statistische Berichten*, 84: 510-512.

BIJLAGE: LOOPBAANGENERATOR

Voor de simulatie van de toekomstige arbeidsmarktparticipatiegraad in paragraaf 9.4.3, zoals weergegeven in figuur 9.7 en figuur 9.8, is gebruik gemaakt van een loopbaangenerator. De loopbaangenerator is een microsimulatiemodel dat over een reeks van jaren de veranderingen in arbeidsmarktstatus van een of meerdere aselect getrokken individuen uit de Nederlandse bevolking simuleert. In de loopbaan worden drie arbeidsmarktstatussen onderscheiden: werkzaam, werkloos en niet-participerend. De loopbaangenerator berekent voor elk individu een arbeidsmarktstatus per jaar. Ook worden baanwisselingen van jaar op jaar gesimuleerd. Van veranderingen die binnen het bestek van een jaar optreden is dus geabstraheerd. Naast de veranderingen in arbeidsmarktstatus worden ook de veranderingen in verdiensten uit arbeid en de veranderingen in verdiencapaciteit doorgerekend. Voor een groep van individuen wordt een verdeling van de arbeidsinkomsten berekend.

Voor een individu treden de jaarlijkse veranderingen in de loopbaan *at random* op. Het kansmodel voor een verandering van arbeidsmarktstatus is echter gebaseerd op in de Nederlandse bevolking waargenomen kansen van verandering van arbeidsmarktstatus en van baanwisseling. Voor een grote groep van individuen zal hierom de modeluitkomst van de gemiddelde bezetting van een arbeidsmarktstatus aansluiten bij de in werkelijkheid waargenomen verdeling van werkzamen, werklozen en niet-participerenden. De bedoeling van de loopbaangenerator is overigens niet zozeer om zo exact mogelijk de historische dynamiek op de arbeidsmarkt te beschrijven. De bedoeling is veel meer om de richting en de ordegrootte van toekomstige ontwikkelingen te verkennen.

Voor de toekomst van de arbeidsmarkt is het een relevant gegeven dat zich een generationele prop in de populatie bevindt: de babyboomgeneratie. Deze generatie is nu in grote getale op de arbeidsmarkt ingestroomd en heeft de middelbare leeftijd bereikt. Voor de toekomst zal zich een aanzienlijke veroudering van de beroepsbevolking voordoen. Het is de vraag in welke mate deze veroudering van de beroepsbevolking de arbeidsmarktparticipatiegraad zal beïnvloeden. Dit hangt in belangrijke mate af van de arbeidsmarktdynamiek. Met de arbeidsmarktdynamiek wordt de structuur bedoeld van de jaarlijkse in- en uitstroom werkzame van de beroepsbevolking. De arbeidsmarktdynamiek is er in het recente verleden vooral op gericht geweest dat de generatieprop, inclusief in historisch perspectief relatief veel vrouwen, kon instromen en dat oudere werknemers ruim voor hun pensioengerechtigde leeftijd uitstroomden. Deze dynamiek heeft op de arbeidsmarkt een inbedding gekregen in verwachtingspatronen rond productiviteit, arbeidsmotivatie en loopbaanhorizon. De arbeidsmarktdynamiek die hoort bij een relatief jong en sterk groeiend arbeidsaanbod is hierdoor geïnstitutionaliseerd. Deze institutionalisering past echter steeds minder bij de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt die zich laten karakteriseren door een verouderend en bij de vraag achterblijvend arbeidsaanbod. Met de loopbaangenerator

wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van de arbeidsmarktparticipatie in het geval dat de arbeidsmarktdynamiek zich niet aan de veranderende omstandigheden aanpast. Verder kan verkend worden welke veranderingen in de dynamiek nodig zijn om een bepaalde toename van de arbeidsmarktparticipatie mogelijk te maken.

In de loopbaangenerator is de arbeidsmarktdynamiek gevat in een aantal eenvoudige kansmodellen van veranderingen in arbeidsmarktstatus. Deze modellen zijn leeftijds- en geslachtsspecifiek. De beschikbare gegevens over overgangskansen laten een specificatie naar opleidingsniveau niet toe. Voor gegevens over deze overgangskansen is vooral gebruik gemaakt van De Koning (1998). De overgangskansen zijn verder gecalibreerd zodat de gemiddelde aandelen van de arbeidsmarktstatussen per leeftijdcategorie overeenkomen met de aandelen in het startjaar voor de berekeningen. Op deze manier is de grotendeels statistich waargenomen overgangskansen tussen werkzaamheid, werkloosheid en non-participatie consistent gemaakt met de eveneens statistisch waargenomen realisatie van deze drie arbeidsmarktstatussen.

De overgangskansen tussen de verschillende arbeidsmarktstatussen (werkzaam, werkloos, en niet-participerend) zoals ze uiteindelijk in het model zijn gebruikt, zijn weergegeven in onderstaande tabel. Met deze overgangskansen is het referentiepad doorgerekend. Voor het berekenen van de benodigde overgangskansen om het doorgroeiscenario te realiseren, zijn deze overgangskansen net zolang aangepast tot hiermee de participatiegraad van het doorgroeiscenario benaderd werd.

Om een verdeling van de arbeidsinkomsten te kunnen berekenen zijn een aantal veronderstellingen gemaakt. Voor het startjaar 1997 is uitgegaan van de inkomensverdelingen per leeftijdcategorie zoals deze in dit jaar golden. De plaats van een individu in deze inkomensverdeling wordt bepaald door de verdeling als een kansmodel te interpreteren en op basis hiervan een inkomenscategorie aan het individu toe te kennen. Volgens veronderstelling is de verdere (arbeids)inkomensontwikkeling aan een aantal regels onderworpen. Voor werkzame personen neemt het inkomen jaarlijks toe met een percentage dat met het stijgen van de leeftijd minder wordt. Bij een baanwisseling na minstens drie jaar in een zelfde baan gewerkt te hebben wordt een extra inkomensstijging genoten. Daarentegen neemt de verdiencapaciteit bij werkloosheid en bij non-participatie jaarlijks met een percentage af. Tenslotte is een deeltijdfactor van invloed op het genoten arbeidsinkomen.

Tabel **Overgangskansen in de referentiesimulatie naar geslacht, leeftijd en arbeidsmarktstatus**

	Mannen			Vrouwen		
	Werkzaam	Werkloos	Niet-participerend	Werkzaam	Werkloos	Niet-participerend
Werkzaam						
15-24	0,600	0,100	0,300	0,600	0,100	0,300
25-34	0,950	0,025	0,025	0,800	0,025	0,175
35-44	0,950	0,025	0,025	0,700	0,025	0,275
45-54	0,950	0,025	0,025	0,700	0,025	0,275
55-64	0,750	0,050	0,200	0,700	0,050	0,250
Werkloos						
15-24	0,950	0,050	0,000	0,950	0,050	0,000
25-34	0,500	0,250	0,250	0,500	0,250	0,250
35-44	0,500	0,400	0,100	0,500	0,400	0,100
45-54	0,300	0,550	0,150	0,300	0,550	0,150
55-64	0,150	0,250	0,600	0,150	0,250	0,600
Niet-participerend						
15-24	0,300	0,000	0,700	0,300	0,000	0,700
25-34	0,750	0,000	0,250	0,250	0,000	0,750
35-44	0,600	0,000	0,400	0,300	0,000	0,700
45-54	0,400	0,000	0,600	0,350	0,000	0,650
55-64	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000	1,000

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

1 Europese Unie*
2 Structuur van de Nederlandse economie*
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
4 Milieubeleid (1974)*
5 Bevolkingsgroei (1974)*
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50 Tweedeling in perspectief (1996)
51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
52 Volksgezondheidszorg (1997)
53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

55 Generatiebewust beleid (1999)
56 Het borgen van publiek belang (2000)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (http://www.wrr.nl) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)

V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)

V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden

V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies

V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk

V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden

V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad

V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden

V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda

V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)

V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten

V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan

V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)

V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration

V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken

V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992

V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature

V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid

V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen

V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten

V86 CSHOB (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie

V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan

V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa

V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa

V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East

V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?

V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening

V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

V94 SEO/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers

V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care

V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015

V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur

V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie

V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging

V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog

V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening

V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid

V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden

V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies

V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970

V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbelid

V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen

Overige publicaties

Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)