→ Om de kwaliteit van de samenleving te verbeteren, zijn keuzes nodig. De politiek moet niet de tijd tussen de vingers laten doorglippen, vast als zij soms zit tussen de noodzaak van veranderen en de wens tot behoud van het bestaande en een gebrek aan visie voor wat er in de plaats kan komen'. Deze passage uit Nieuwe wegen vaste waarden (CDA, 1995) blijft actueel. Er is een visie nodig op de toekomst van de samenleving die aansluit bij maatschappelijke veranderingen. Beleid dat goed was in het verleden kan in nieuwe omstandigheden verkeerd uitpakken. Dat vraagt om een politiek met visie en moed: een politiek die niet de veilige haven zoekt van de automatismen. Dat vraagt om een andere aanpak.

Want het gevaar te blijven steken in automatismen is groot. Wie vooruitziet, realiseert zich dat ons land de komende decennia sterk zal veranderen. De bevolking wordt ouder. De arbeidsmarkt vraagt om hoog opgeleiden, terwijl het aantal jongeren met een goede opleiding daarmee niet in de pas loopt. De beroepsbevolking groeit niet veel meer, terwijl de kosten van pensioenen, van zorg en AOW toenemen. De verleiding is dan groot de druk vooral te leggen bij jonge mensen, terwijl zij vaak ook al de zorg voor kinderen hebben. Een gericht generatie- en arbeidsmarktbeleid is daarom nodig.

Zorginstellingen, scholen, organisaties voor jeugdhulpverlening etc. krijgen te maken met een slag om de schaarse werknemer. Om een aantrekkelijk werkklimaat te kunnen creëren moeten zij niet gebukt gaan onder strakke regels, maar creatief en ondernemend kunnen optreden. Gebeurt dat niet dan is wachten het resultaat, zoals afgelopen jaren is gebleken. Sociale verwaarlozing moet worden tegengegaan, door te investeren in onze sociale infrastructuur: met voldoende financiële middelen, maar ook

door een andere organisatie, een middenveld dat veel meer vraaggestuurd is.

De samenstelling van de bevolking verandert. Dat is nu nog vooral het geval in de grote steden, maar zal op den duur de hele bevolking raken. Immigratie en integratie zijn bij uitstek grote thema's voor de komende jaren. Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechtenbeleid hangen daarmee samen. Vrijblijvendheid is bij integratiepolitiek en in het internationale beleid geen optie meer.

De christen-democratie wil de mens centraal stellen, in zijn zorg voor en solidariteit met anderen. Daarom moet er ruimte zijn voor maatschappelijke organisaties: ondernemende instellingen, ook als zij niet op winst gericht zijn. Daarom moet er ruimte zijn om idealen in de praktijk te brengen, in verscheidenheid, maar met behoud van gemeenschappelijkheid rond kernwaarden van onze cultuur. Wetten, regelgeving en beleid moeten dat ondersteunen.

De grote vragen van deze tijd vragen om een andere en gerichte aanpak: dan gaat het om de betaalbaarheid van pensioenen, om toegankelijkheid van de zorg, om pluriformiteit met behoud van gemeenschappelijkheid, om een arbeidsmarkt waar geïnvesteerd wordt in mensen, om een morele randvoorwaarden voor technische ontwikkelingen. De politiek moet leiderschap tonen door antwoorden te hebben op de vragen die morgen en overmorgen spelen. Alleen dan is zij overtuigend en biedt zij perspectieven op een stabiele samenleving. De andere aanpak is nodig: niet als pretentie maar als noodzaak.

De andere aanpak

Investeren in solidariteit

De gevolgen van de vergrijzing en de kenniseconomie voor de arbeidsmarkt: een agenderende verkenning

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr Kuyperstraat 5, Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Tel. 070-3424870
Fax. 070-3926004
Email wi@bureau.cda.nl
Internet www.cda.nl

ISBN 90-74493-26-2
2002 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 7

Leeswijzer 9

1. Arbeidsvraag en arbeidsaanbod op de korte termijn 11
1.1 Werkgelegenheid en arbeidsaanbod 13
1.2 Knelpunten en aansluitproblemen 14

2. Lange termijn trends op de arbeidsmarkt 17
2.1 Kenniseconomie 18
2.2 Demografische ontwikkeling 20
2.3 Participatie 22
2.4 Ontwikkelingen in de levensloop 26

3. Confrontatie van vraag en aanbod 28
3.1 Tweedeling op de arbeidsmarkt 29
3.2 Prijsmechanisme 32
3.2.1 Nadelen prijsmechanisme 32
3.2.2 Falen prijsmechanisme 34
3.3 Resumerend 36

4. Oplossingsrichtingen 37
4.1 De mens centraal 38
4.2 Beleidsrichtingen 40
4.3 Andere oplossingen 40

5. Menselijk kapitaal 42
5.1 Levensloopbenadering 43
5.2 Transitionele arbeidsmarkt 43
5.3 Levensloopverzekering 45
5.4 Levenslang leren 48
5.5 Flexibilisering van de arbeidsmarkt voor ouderen 49

6. Het segment van de minder opgeleiden op de arbeidsmarkt 51
6.1 Werkt actief arbeidsmarktbeleid? 52
6.2 Investeren in plaats van subsidiëren 53
6.3 Integratie en arbeidsmarktbeleid 55

7. Zorg en onderwijs 57
7.1 Algemene lijn 58

7.2 Concrete maatregelen 61
7.2.1 Zorg 61
7.2.2 Onderwijs 61

8. Conclusie 63

Noten 73

Geraadpleegde bronnen 82

VOORWOORD

De arbeidsmarkt is sterk in ontwikkeling. De hoge economische groei van de afgelopen paar jaar heeft in versneld tempo een aantal potentiële kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt blootgelegd. Met name in het geschoolde segment van de arbeidsmarkt en in de collectieve sector traden spanningen op. Gebrek aan leerkrachten en handen aan het bed raakten de kwaliteit van het onderwijs en zorg. Sterk stijgende lonen zette de concurrentiepositie onder druk. Dit roept vragen op naar het beleid van de jaren negentig.

De naderende vergrijzing roept nieuwe vragen op. Wat betekent een ouder wordende bevolking voor de arbeidsmarkt? Zijn er voldoende mensen die kunnen werken? Wordt niet te eenzijdig een beroep gedaan op de groep die ook de zorg voor kinderen hebben? Wordt de arbeidsparticipatie wel goed gespreid over de levensloop?
Ook de kenniseconomie heeft grote invloed op arbeid. De eisen die gesteld worden aan functies nemen toe. Het is de vraag of het opleidingsniveau daarmee in de pas loopt. Welke gevolgen heeft dit voor de beloning van hoger opgeleiden.Wat zijn de effecten voor de concurrentiepositie van ons land?

De gevolgen van de combinatie van demografische ontwikkelingen en de kenniseconomie zijn verstrekkend en vereisen een nieuwe benadering van arbeid. In deze agenderende verkenning wordt gepleit voor een visie die investeren in mensen centraal stelt. Door te investeren in menselijk kapitaal wordt de basis gelegd voor eens samenleving die gekenmerkt wordt door solidariteit. Solidariteit tussen en binnen generaties, tussen oudere en jongere mensen en tussen welgestelden en minder welgestelden. De inkomenszekerheid van een goed pensioen en ook de toegankelijkheid van de zorg vereisen dat geïnvesteerd wordt in scholing van mensen, arbeid beter over de levensloop wordt gespreid en onbenut arbeidspotentieel wordt aangeboord. De overheid creëert mogelijkheden voor mensen en organisaties om in kennis en vaardigheden te investeren, en versterkt zo de maatschappelijke en persoonlijke verantwoordelijkheid.

De toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt onderstrepen de noodzaak om de collectief gefinancierde sectoren te dynamiseren. In de afgeronde WI-serie Het wachten moe zijn hiervoor concrete voorstellen uitgewerkt voor de gezondheidszorg en het onderwijs. Dit rapport bouwt hierop voort en legt ook verbanden met eerdere studies over het levensloopbeleid en financiële beleid.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de leden van de klankbordgroep drs. H. Borstlap, prof. dr. A.L. Bovenberg (voorzitter), W.J. Berg, G. Dolsma, prof. dr. ir. J.C. van Ours, drs. ing. D. Roseboom en de adviserende leden H.M.F. Bruls, J. van Leeuwen, prof. dr. R.J.A. Muffels en G. Verburg erkentelijk voor hun bijdrage aan dit rapport. Drs. E.J. van Asselt tekent als auteur voor deze publicatie.

Mr. R. J. Hoekstra
(voorzitter)

Dr. A. Klink
(directeur)

Leeswijzer

Leeswijzer

In dit rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA staan de gevolgen van vergrijzing en kenniseconomie voor de arbeidsmarkt centraal. Het eerste deel is analyserend. De eerste twee hoofdstukken bevatten een inventarisatie van de (te verwachten) knelpunten op de arbeidsmarkt op korte en middellange termijn. Het derde hoofdstuk verkent actuele ontwikkelingen in het licht van de trends op langere termijn. Zo laten zich conclusies trekken over de structurele ontwikkeling op de arbeidsmarkt.

In het tweede deel worden de trends in een samenhangend kader geplaatst. Aangegeven wordt in welke richting het arbeidsmarktbeleid wèl en nìet moet worden uitgebouwd. Om arbeidsparticipatie beter over de levensloop te spreiden is een beleid nodig dat rekening houdt met de verschillende fasen gedurende de levensloop. In hoofdstuk 5 wordt aangegeven hoe de gezinsfase kan worden ontlast en hoe zuiniger met het menselijk kapitaal wordt omgegaan. In hoofdstuk 6 wordt aparte aandacht gegeven aan de problemen voor minder opgeleiden op de arbeidsmarkt. Voor onderwijs en zorg worden in hoofdstuk 7 specifieke voorstellen gedaan. In een concluderend hoofdstuk wordt een korte samenvatting gegeven en worden lijnen doorgetrokken naar de toekomst.

1 Arbeidsvraag en arbeidsaanbod op de korte termijn

De arbeidsmarkt is de afgelopen jaren sterk onder druk komen te staan. In de marktsector, maar zeker ook in de collectieve sector heeft zich het tekort aan werknemers stevig doen gelden. De wachtlijstenproblematiek is een berucht fenomeen geworden. Het verlenen van vitale diensten vraagt niet alleen om geld - dat was er tot voor kort voldoende - maar ook om mensen. Die waren er op deelmarkten te weinig. De krappe arbeidsmarkt had ook een ander effect: de loonopdrijving was groot, waardoor de arbeidsinkomensquote in ons land sterk toenam en de concurrentiepositie verzwakte. Het paarse kabinet had daarvoor te weinig oog, evenals overigens het CPB, terwijl een en ander inzichtelijk had moeten zijn.[1]

Het tekent het belang van de arbeidsmarkt. Ook al zien we op dit moment een meer ontspannen arbeidsmarkt omdat er sprake is van een economische terugslag, toch blijft het zinvol om de arbeidsmarkt in het centrum van de politieke belangstelling te houden. Er tekenen zich namelijk structurele ontwikkelingen af die om even structurele maatregelen vragen. De vergrijzing speelt daarbij een belangrijke rol. Dat geldt voor heel West-Europa. Zorgen over de betaalbaarheid van de pensioenen en van de zorg vloeien eruit voort. Die kosten zullen via premies en belastingen opgebracht moeten worden, door een telkens kleiner wordende beroepsbevolking. Naast loonopdrijvende effecten van een krappe arbeidsmarkt komt daar de extra lastendruk bij. Wanneer die situatie leidt tot te hoge loonkosten is het risico van economische stagnatie groot: en dan tekent zich juist weer een ander vliegwieleffect af. Niet alleen de kosten van de vergrijzing, maar ook die van werkloosheid zullen dan opgebracht moeten worden en alweer door een krimpende beroepsbevolking. Kortom, redenen genoeg om de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in kaart te brengen, zodat het beleid tijdig kan voorsorteren op veranderingen die zich aftekenen. Eerst is het zinvol naar ontwikkelingen op de korte termijn te kijken.

Hoe zullen de vraag naar en het aanbod van arbeid zich de komende vier jaar ontwikkelen? Voor het beantwoorden van deze vraag wordt gebruik gemaakt van de Economische Verkenning 2003-2006[2] van het Centraal Planbureau (CPB) en van het rapport van het Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006[3]. Het ROA onderzoekt al ruim tien jaar de toekomstige arbeidsmarktsituatie en bleek in het verleden trefzekere ramingen te maken. Bij de vraagzijde van de arbeidsmarkt gaat het om de vervangingsvraag en de uitbreidingsvraag. Bij de aanbodzijde om de instroom (schoolverlaters, werkzoekenden, stille reserve). In dit rapport zal zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin naar de vraag- en aanbodzijde worden gekeken. Met kwalitatief wordt

gedoeld op de beroeps- en de opleidingskwalificaties. Het begrip kwantitatief slaat op cijfermatige aantallen.

1.1 Werkgelegenheid en arbeidsaanbod

Een algemene vergelijking van de vraag en het aanbod van arbeid geeft een beeld van de arbeidsmarkt op macro-niveau.

Vraagkant: kwantitatief
De groei van de werkgelegenheid in de periode 2003-2006 werd vorig jaar door het CPB nog geraamd op 0,75%[4]. In de marktsector zou de werkgelegenheid groeien met 0,5%, in de collectieve sector met 1,25%. In het rapport De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Heden, verleden en toekomst[5], van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken staat dat bij een economische groei van gemiddeld 2,5% de uitbreidingsvraag in de collectieve sector en de marktsector in absolute getallen nagenoeg gelijk is: circa 90.000 fte´s de komende vier jaar. De economische verwachtingen zijn sinds deze ramingen een stuk somberder. Inmiddels verwacht het CPB dat de werkgelegenheid in de marktsector in 2002 en 2003 krimpt, terwijl de overheidssector nog wat groeit.[6]

Aanbodzijde: kwantitatief
Het arbeidsaanbod neemt tussen 2002 en 2006 toe met 1,1% per jaar. Dit is lager dan de periode daarvoor, toen het arbeidsaanbod met ruim 2,0% steeg.[7] Dit grote verschil is enerzijds het gevolg van de zeer sterke groei van het arbeidsaanbod de afgelopen jaren. Daarbij was sprake van een acceleratie in het aanbod: een acceleratie die gaandeweg afvlakt. De groei vlakt momenteel af omdat de naoorlogse geboortegolf de seniorfase bereikt en omdat de inhaalslag van vrouwen die betaald werken een eind gevorderd is. Ondertussen daalt de instroom van schoolverlaters vanwege de ontgroening op de arbeidsmarkt. Een verschil met de afgelopen jaren is ook dat de stille arbeidsreserve die voor de arbeidsmarkt beschikbaar is, minder eenvoudig te mobiliseren is. Wel zijn er nog veel ouderen, met name vrouwen, die geen betaalde arbeid verrichten.

Kwantitative ontwikkelingen op de arbeidsmarkt
Kijken we naar de vraag en het aanbod tezamen dan valt te zien dat het arbeidsaanbod sneller toeneemt dan de werkgelegenheid, zodat de werkloosheid zal oplopen. In 2006 is de werkloosheid naar verwachting weer 5%.[8]

1.2 Knelpunten en aansluitproblemen

De knelpunten op de arbeidsmarkt worden zichtbaar wanneer wordt gekeken naar vraag en aanbod voor specifieke beroepen en opleidingen.

Vraagkant: kwalitatief
In zijn algemeenheid geldt dat als gevolg van verandering in de economische activiteiten hogere kwalificatie-eisen worden gesteld waardoor de vraag naar hoger opgeleide werknemers toeneemt en naar lager opgeleiden afneemt of stagneert. De vervangingsvraag (opvolging van gepensioneerden en arbeidsongeschikten) is weliswaar hoger naarmate het gevraagde opleidingsniveau lager is, maar voor de uitbreidingsvraag (groei werkgelegenheid) geldt het omgekeerde. Duurder gezegd: het negatieve substitutie-effect bij banen waarvoor een lager opleidingsniveau is vereist, geeft een verlies van banen aan, dat gelijk is aan de toename bij hogere opleidingsniveau's.

Tabel 1: Uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en arbeidsmarktinstroom (gemiddelde jaarlijkse percentages) en de daaruit volgende toekomstige arbeidsmarktperspectieven per opleidingsniveau, 2001-2006; voor de uitbreidingsvraag ook 1996-2001.

Opleidingsniveau	Uitbreidingsvraag %[9] (1996-2000)	Uitbreidings vraag % (2001-2006)	Vervangingsvraag %[10]	substitutievraag %[11]	instroom	typering
Basisonderwijs	3,5	-5,2	5,9	-0,8	4,7	redelijk
VMBO	0,2	-1,2	3,8	-1,2	4,3	matig
HAVO/VWO	5,8	3,0	4,6	0,0	8,9	matig
MBO	1,3	1,8	3,5	-0,4	4,1	goed
HBO	3,4	2,8	3,2	0,8	4,0	goed
WO	6,1	3,6	2,4	1,9	3,9	zeer goed

Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, De Arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006, november 2001, p. 8 en 11.

De vergelijking met de periode 1996-2000 laat zien dat de afgelopen jaren de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog wel groeide; de uitbreidingsvraag voor ongeschoolden was 3,5%. Dat heeft geleid tot een sterke afname van werkloosheid onder langdurig werklozen en allochtonen. Voor de komende jaren wordt in dit segment echter een afname van de werkgelegenheid verwacht.

Aanbodzijde: kwalitatief
Circa dertig procent van de instromers op de arbeidsmarkt heeft een on-

gunstig arbeidsmarktperspectief, althans volgens ramingen van het ROA. Het betreft met name schoolverlaters met een VMBO- of met alleen een HAVO/VWO-diploma. Voor ongeschoolden daarentegen zijn de perspectieven weer wel redelijk gunstig omdat er binnen hun cohort sprake is van de nodige opwaartse mobiliteit. Velen volgen een opleiding en maken zo plaats voor nieuwe cohorten ongeschoolden. Het arbeidsmarktperspectief van hogere opleidingen is zonder meer goed. Hier zullen zich fricties gaan voordoen, ook omdat mensen zich boven hun dertigste relatief weinig meer scholen. Knelpunten die zich zullen aftekenen, worden voor een deel ook veroorzaakt door de opleidingskeuzen die jongeren maken. De instroom in technische opleidingen, verpleegkunde en lerarenopleidingen blijft achter bij de vraag.

Kwalitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Het ROA raamt dat er de komende jaren jaarlijks 110.000 hoger opgeleiden nodig zijn, terwijl het bij de instroom uit opleidingen om 80.000 personen gaat. Het tekort aan hoger opgeleiden zal zich vooral doen gelden in pedagogische en medische en paramedische beroepen. Ook aan informatici dreigt een tekort. Een verschil is echter dat in de zorg knelpunten in de personeelsvoorziening sneller leiden tot onvervulde vacatures dan in de IT- en metaalsector. In die laatste sectoren neemt men sneller minder geschikte kandidaten in dienst. In het uiterste geval verdwijnt de werkgelegenheid zelfs uit Nederland. Hieronder passeren enkele sectoren de revue.

Onderwijs

De uitstroom uit de onderwijssector neemt de laatste jaren sterk toe (+ 50%), van 8.250 in 1996 tot 12.500 in 2000.[12] Het gaat om leraren die ofwel stoppen met werken (veelal vrouwen met jonge kinderen en ouderen) of overstappen naar het bedrijfsleven. In het voortgezet onderwijs is de uitstroom de afgelopen jaren bijna verdubbeld. De instroom in de onderwijsopleidingen is anderzijds laag. Daarbij moet wel gedifferentieerd worden. In de lerarenopleiding voor het voortgezet onderwijs is de instroom in een paar jaar tijd gehalveerd. In de lerarenopleiding voor het primair onderwijs is de instroom daarentegen juist sterk toegenomen. De personeelsknelpunten in het primair onderwijs lijken zich de komende jaren te stabiliseren of op te lossen vanwege a) deze hogere instroom en b) het einde van de klassenverkleining. In het voortgezet onderwijs zullen de tekorten aan personeel daarentegen fors zijn.[13]

Gezondheidszorg

In de gezondheidszorg zullen, als geen maatregelen worden getroffen, de personeelsproblemen van de afgelopen jaren zich verscherpt doorzetten.

Het tekort aan verpleegkundigen zal dan sterk oplopen, met name in de thuiszorg en in de verpleeg- en verzorgingshuizen. Daar verwacht men een sterke groei en kampt men met een groot verloop en een hoog ziekteverzuim. In de ziekenhuisbranche is het berekende tekort aan niet-gespecialiseerde verpleegkundigen relatief klein. Echter, deze beroepsgroep heeft te maken met de grote impact van een eventueel tekort aan gespecialiseerde verpleegkundigen: operaties kunnen niet plaatsvinden en de wachtlijsten worden langer. Voor de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg worden gematigde personeelsproblemen verwacht. Het verwachte personeelstekort verschilt overigens niet alleen per branche maar ook per regio. Het huisartsentekort is inmiddels een bekend fenomeen. Momenteel hebben 500.000 mensen geen eigen huisarts. Volgens de beroepsgroep zal dit in 2005 een derde van de bevolking zijn. Apotheken kennen op hun beurt weer een tekort aan apothekers en assistenten.

2 Lange termijn trends op de arbeidsmarkt

In het vorige hoofdstuk zijn de ontwikkelingen op de korte termijn geschetst. Een belangrijke vraag is of deze ontwikkelingen doorzetten. Een antwoord daarop is af te leiden uit de onderliggende trends die richting geven aan de ontwikkelingen op lange termijn. In dit hoofdstuk worden de trends beschreven. In het volgende hoofdstuk worden de korte termijn ontwikkelingen en de trends samengebracht om zo een samenhangend beeld te schetsen van de te verwachten ontwikkelingen. De vraag naar arbeid zal sterk samenhangen met de ontwikkeling in de kenniseconomie. Het aanbod van arbeid is de resultante van enerzijds de omvang van de beroepsbevolking en anderzijds de participatiegraad. Bij die participatiegraad zijn ontwikkelingen in de levensloop van groot belang: transities (overgangen) rond gezinssituatie (zorg voor kinderen) en de mate van arbeidsparticipatie (en daarmee tijdige om- en bijscholing) van oudere werknemers zijn daarbij van belang.

2.1 Kenniseconomie

Er ontstaat een kennisintensieve diensteneconomie ...
Nederland ontwikkelt zich in rap tempo tot een kenniseconomie. De productie wordt kennisintensiever en leidt tot hogere kwalificatie-eisen. Deze upgrading raakt aan drie dimensies van de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid stijgt in de eerste plaats sneller in sectoren waar relatief veel hoger opgeleiden werken (bedrijfssectoreffect). Daarnaast verandert de beroepsstructuur binnen sectoren, zodat de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt en naar lager opgeleiden afneemt (beroepseffect). Tenslotte stijgt binnen beroepsgroepen de vraag naar hoger opgeleiden (opleidingseffect). Eén van de achtergronden is dat ongeschoold werk steeds vaker uit Nederland verdwijnt en zich verplaatst naar de zogenaamde lage lonen landen.

Tegelijkertijd vindt een ontwikkeling plaats richting een dienstenecomonie. Dat heeft weer te maken met de onontkoombare lage(re) productiviteitsgroei van de dienstensector en het 'outsourcen' van taken. Deze dragen bij aan zogenaamde tertiairisering van de arbeidsmarkt. Deze twee ontwikkelingen samen leiden ertoe dat Nederland zich ontwikkelt tot een kennisintensieve dienstenecomonie.

... met de volgende pijlers ...
Een krachtige kenniseconomie steunt op drie pijlers: 1) onderwijs en scholing; 2) wetenschappelijk onderzoek en 3) innovatieve activiteiten van bedrijven.[14] Scholing (de eerste pijler) is gericht op kennis in de vorm van vaardigheden; bij de tweede en derde pijler is veeleer sprake van zogenaamde 'ideeën-kennis'. Bij ideeën-kennis speelt afstand nauwelijks een rol meer; de

kennis is footloose: zij kan worden vastgelegd en razendsnel worden verspreid. Vaardigheden daarentegen zijn niet vast te leggen op papier, het zit in de hoofden en handen van (fysiek begrensde) mensen. Ideeën-kennis en vaardigheden zijn vaak complementair: zij vloeien in elkaar over en veronderstellen elkaar vaak. Dat zorgt op zichzelf weer voor vertraging bij de verspreiding van kennis.

... en daarmee een grote behoefte aan hoger opgeleiden ...
Het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking groeit nog slechts licht. Tussen 1970-2000 nam het aandeel jaarlijks toe met 0,6 procentpunt. Voor 2000-2020 is dit naar verwachting nog maar 0,2 procentpunt. Deze afvlakking is te verklaren uit het afnemen van het verschil in opleidingsniveau tussen ouderen en jongeren. Het aandeel hoger opgeleiden (HBO + WO) omvat nu 28,2% van de totale werkgelegenheid, of wel 1,9 miljoen mensen van de in totaal 6,8 miljoen werkzame personen. Onderzoekers en wetenschappers maken slechts 0,6 % van het totaal uit. Dat percentage zal stabiel blijven.

... en wellicht aan middelbaar opgeleiden, maar niet aan minder geschoolden.
De kenniseconomie heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarkt. De behoefte aan hoger opgeleide werknemers neemt sterk toe. Een hogere upgradings - snelheid (Research & Development) zorgt voor minder vraag naar middelbaar en lager opgeleiden en vergroot de knelpunten op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. Daarmee deels samenhangend zijn de ICT-investeringen. Ook deze creëren meer vraag naar hoger personeel en naar personen uit het middensegment van de arbeidsmarkt. De vraag naar lager en ongeschoold personeel vlakt erdoor af.
R&D uitgaven sorteren vooral op de korte termijn effect. ICT investeringen werken veel langer door. De verwachting is dat met name ICT de motor is achter de verschuiving van de vraag naar hoger opgeleiden. Over de vraag naar middelbaar opgeleiden kan veel moeilijker op voorhand iets gezegd worden.[15]

Globalisering
Een ander element van de kenniseconomie is de globalisering van de economie. Hierdoor lopen economische ontwikkelingen in verschillende delen van de wereld steeds meer gelijk. Slechte resultaten van multinationals in het ene deel van de wereld kunnen tot ontslagen in een ander deel van de wereld leiden. De ontwikkelingen op de aandelenmarkten lopen eveneens steeds meer parallel. Een gevolg daarvan is dat de conjuncturele op- en neergangen heftiger zijn. Dit vergroot de behoefte van ondernemingen aan een flexibel personeelsbestand.

Veranderende arbeidsrelaties
Daarnaast verandert de aard van de arbeidsrelaties. Er valt een toename te constateren van het aantal kleinere banen en het aantal mensen dat meerdere banen heeft. De multi-inzetbaarheid van mensen neemt toe. Ook is de laatste jaren het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp-er) sterk gegroeid, met name in het vervoer, de bouw en de it-sector. Naar schatting zijn er 140.000 zzp-ers.[16] Sommigen begonnen aan een eigen onderneming omdat zij anders werkloos bleven. Ook een verandering van arbeidsmoraal heeft in de groei meegespeeld. De groei wordt ook wel verklaard door de in vergelijking met het verleden lager vastgestelde sociale zekerheidsrechten. Daardoor zou de overgang naar het zelfstandig ondernemerschap minder groot zijn geworden. Waarschijnlijker is dat de toename van het tweeverdienerschap eraan heeft bijgedragen, omdat een werkende partner de sociale risico´s van de ondernemers vermindert.

2.2 Demografische ontwikkeling

De discussie over de vergrijzing is in andere landen in Europa zoals Duitsland aanzienlijk verder gevorderd dan hier. Dat komt omdat Nederland later vergrijst dan andere Europese landen. Toch is het zaak hier alert te zijn. Demografie en economische ontwikkeling hebben veel met elkaar te maken. Het verschil in economische groei tussen de Verenigde Staten en Europa wordt grotendeels verklaard uit demografische factoren.[17] De productiviteit per gewerkt uur ontloopt elkaar immers niet veel. Naar verwachting zullen deze verschillen in de toekomst nog pregnanter worden omdat het geboortecijfer in de Verenigde Staten aanzienlijk hoger is dan in Europa.[18]

Vergrijzing en ontgroening leiden tot minder arbeidsaanbod. Vergrijzing heeft tot gevolg dat er minder wordt gewerkt: de oudere beroepsbevolking werkt gemiddeld minder dan het jongere segment. Vergroening leidt ertoe dat minder mensen betaald actief zijn. Een versmallende beroepsbevolking remt de economische groei. Wellicht dat door immigratie in de tekorten op de arbeidsmarkt kan worden voorzien, maar daar kan niet op voorhand van worden uitgegaan: gegeven het opleidingsniveau van migranten, gegeven mogelijke integratieproblemen etc.

Table 2: Vergrijzing van het personeel in de quartaire sector (in procenten en indexcijfers, 1990=100)

	aandeel van de 45-plussers in 2000	toename aandeel 45-plussers in de periode 1990-2000
Openbaar bestuur	38	158
Onderwijs	47	157
Gezondheidszorg	33	206
Marktsector	27	113

Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, Sociaal Cultureel Rapport 2002, Den Haag, 2002, pagina 21.

Daarbij moet bovendien worden aangetekend dat vergrijzing de vraag naar arbeid ook nog eens zelfstandig vergroot, omdat de behoefte aan gezondheidszorg en persoonlijke dienstverlening toeneemt. Deze dienstverlenende sectoren kennen een gemiddeld lagere productiviteit vanwege de hoge arbeidsintensiteit: ook om die reden remt de vergrijzing de productiviteitsgroei.

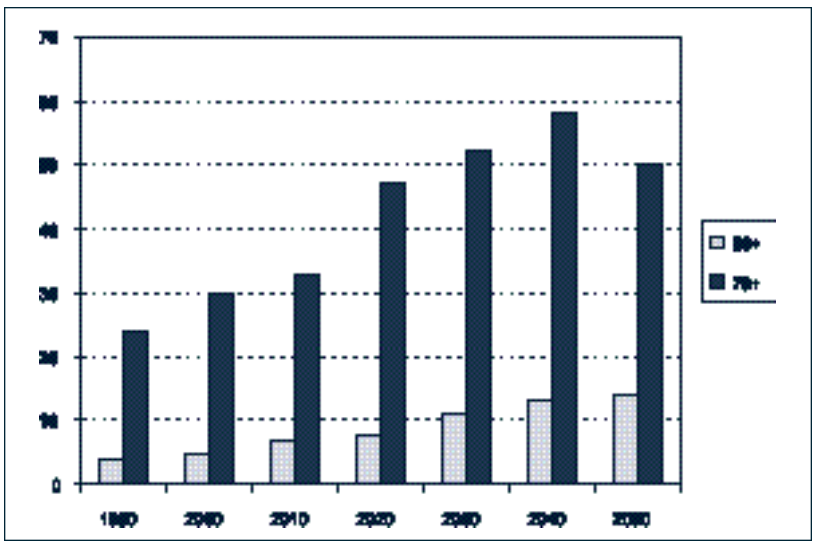
Tabel 3: Gebruik van zorg, onderwijs en openbaar vervoer op grond van demografische ontwikkelingen, 1990-2030 (indexcijfer, 1990=100).

	1990	2000	2010	2020	2030
Zorg	100	112	122	133	148
Onderwijs	100	106	111	109	108
Openbaar vervoer	100	120	125	129	131

Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, Sociaal Cultureel Rapport 2002, Den Haag, 2002, pagina 14.

De vergrijzing remt tenslotte niet alleen de economische groei via het arbeidsaanbod en de productiviteitsontwikkeling, maar leidt ook tot problemen rond de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Het aantal 65-plussers loopt in verhouding tot de beroepsbevolking behoorlijk op.[19] De toename van het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal werkenden, betekent dat het financiële draagvlak voor belangrijke verzorgingsstaatarrangementen afneemt.

Grafiek 1: De bevolking van 70+ en 80+ als percentage van de bevolking van 20-59 jaar.



Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, Sociaal Cultureel Rapport 2002, Den Haag, 2002, pagina 14.

2.3 Participatie

Het arbeidsaanbod neemt toe ...

Het arbeidsaanbod wordt behalve door de groei van de bevolking bepaald door de mate van participatie door de beroepsbevolking. Uit onderstaande tabel wordt duidelijk dat de effecten van de participatiegraad op het arbeidsaanbod erg groot zijn, zeker ook in vergelijking met de demografische ontwikkelingen. Maar het effect neemt wel af vanaf een bepaald (omslag- cq. verzadigings)punt. Het aanbod vlakt af, terwijl de demografie juist meer gewicht in de schaal gaat leggen.

Tabel 4: Ontwikkeling arbeidsaanbod

	1995-2010	2010-2020
Demografie	-90.000	-190.000
w.v. groei bevolkingsomvang	+400.000	
w.v. veroudering	-410.000	
w.v. allochtonen (lagere part)	-80.000	
Opleiding	+100.000	+20.000
w.v. hoger opleidingsniveau	+200.000	
w.v. langer studeren	-100.000	
Participatie	+1.000.000	+580.000
w.v. vrouwen	+800.000	
w.v. mannen	+300.000	
Totaal	1.100.000 (75.000 p.j.)	+410.000 (40.000 p.j.)

Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Doorgroei van arbeidsparticipatie, Den Haag 2000, pagina 107.

Het demografisch effect valt uiteen in drie componenten:

- het arbeidsaanbod neemt toe door de groei van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd;
- de beroepsbevolking daalt echter ook omdat de leeftijdssamenstelling van de bevolking verandert. Bovendien, de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking stijgt; er komen minder participanten onder de 40 jaar.
- het aandeel allochtonen onder de bevolking groeit, maar daardoor daalt ook het gemiddelde arbeidsaanbod, omdat allochtonen (vooralsnog) een lagere participatiegraad kennen.

... maar de groei neemt weer sterk af ...

Prognoses maken de afname van de groei van het arbeidsaanbod inzichtelijk.[20] Tussen 1996 en 2001 was de groei van het arbeidsvolume 2,0%, in de periode 2002-2006 is dit naar schatting 1,1% en tussen 2006 en 2010 komt de raming van de gemiddelde groei van het arbeidsvolume uit op nog maar 0,8%.

... tewijl de banen in de collectieve sector blijven groeien.

Gemeten aan de verwachte groei van het arbeidsaanbod groeide de collectieve sector afgelopen jaren hard. Tussen 1997 en 2000 groeide het aantal banen in de collectieve sector met 2,1% ofwel 155.000 personen (de marktsector groeide met 411.000 banen), waarvan 113.000 in de zorgsector.[21] Dat is gemiddeld een toename van 40.000 per jaar. Vergelijken we dit met de jaarlijkse groei van de beroepsbevolking in de toekomst: tussen 1995 en 2010 is de groei 75.000 personen per jaar en tussen 2010 en 2020 nog maar 40.000

per jaar.[22] Dit illustreert het belang van langer doorwerken van oudere werknemers en van herintredende partners voor de arbeidsmarkt.

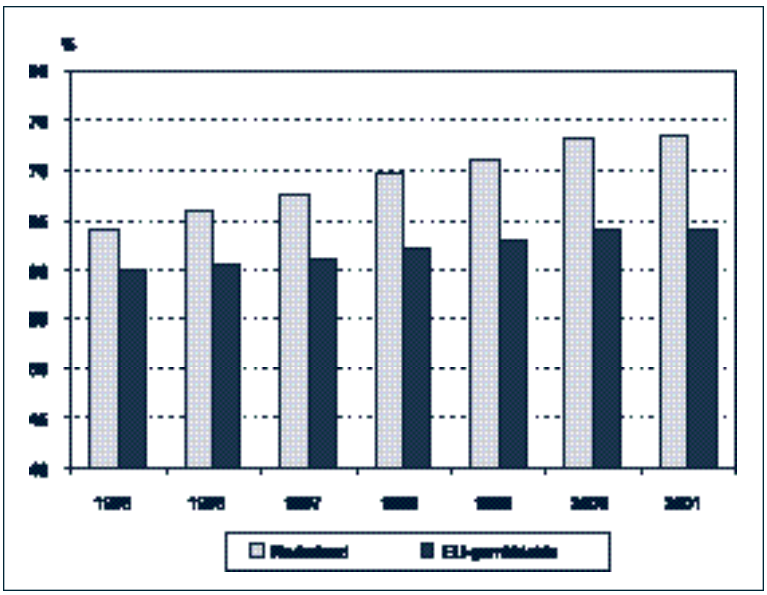
Arbeidsparticipatie van mannen

Veel wordt gesproken over de verwachte toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Veel minder aandacht wordt gegeven aan de mogelijkheid dat dit een lagere participatie van mannen tot gevolg kan hebben. Het loslaten van het kostwinnersmodel waarin alleen de man werkt, betekent immers dat man en vrouw allebei kunnen werken of dat de man helemaal niet meer werkt en alleen de vrouw nog betaalde arbeid verricht. Mannen die ervoor kiezen volledig of gedeeltelijk huisman te worden, zijn er reeds. Hoewel het in de statistieken nog niet zichtbaar is, valt niet uit te sluiten dat dit zal leiden tot een afnemende groei van de participatiegraad van mannen. De keuze van sommige mannen om niet of slechts een gering aantal dagen te werken, kunnen de eerste tekenen zijn van een fundamenteel andere verdeling van arbeid tussen man en vrouw. Voorlopig blijft de participatie van mannen stijgen omdat meer oudere mannen blijven werken.

Arbeidsparticipatie van vrouwen

De participatie van vrouwen stijgt over de hele linie, voor zover althans trends zich doorzetten. In 2001 werkte 65,3% van de vrouwen tussen 15 en 65 jaar. Bij de mannen was dit percentage 83%. Ten opzichte van 1995 is dit een stijging van respectievelijk 12,2 en 7,7 procentpunten. De gemiddelde participatiegraad ligt met 74% inmiddels zeer ruim boven het Europees gemiddelde van 64,1%.[23] Uit onderstaande grafiek blijkt dat de participatiegraad in Nederland de afgelopen jaren sterker steeg dan in andere landen, onder andere als gevolg van het grote aandeel van deeltijd-banen. Een derde van de werknemers werkt inmiddels in deeltijd. Of de trend van stijgende arbeidsparticipatie zich doorzet, is niet met zekerheid te stellen. Een tegenbeweging zou kunnen zijn dat ouderen helemaal niet langer gaan werken, maar juist korter omdat meer en meer mensen zich dit financieel kunnen veroorloven.

Grafiek 2: Arbeidsparticipatie in Nederland en Europese Unie



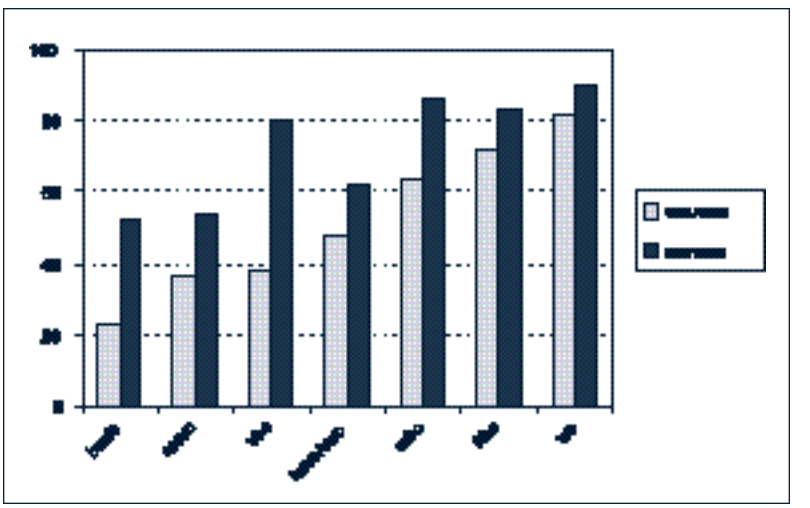
Bron: CBS, De Nederlandse economie 2001, Voorburg/Heerlen, 2002.

Er is (vooralsnog?) sprake van een lage participatie van ouderen...
De gemiddelden onttrekken de onevenwichtige spreiding van de participatie over de levensloop aan het oog. De participatie van 25-54 jarigen is heel hoog. Van de mannen in deze categorie werkt meer dan 90%. Daarmee is Nederland koploper in Europa.[24] Vanaf 55 jaar werkt slechts nog de helft van de mannen en bijna een kwart van de vrouwen. Vanaf 60 jaar is de totale arbeidsparticipatiegraad 14%. De participatie van de wat oudere vrouwen is in Europees perspectief (nog) laag te noemen. In 1999 werkte in Zweden bijvoorbeeld 61% van de vrouwen in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar, in Nederland was dit slechts 22%.[25] Wel is de participatie omvangrijker naarmate het opleidingsniveau hoger is. Het gevolg van de lage participatie van ouderen is dat menselijk kapitaal snel wordt afgeschreven. De participatie van ouderen neemt overigens inmiddels wel toe en inmiddels zit Nederland op het Europees gemiddelde van 39%.[26] De lage participatie van ouderen zal voor een deel verdwijnen doordat de huidige 55-plussers een ander arbeidspatroon kennen dan de generaties na hen.

...en van weinig groeimogelijkheden van de huidig hoger opgeleiden.
Een belangrijk gegeven met het oog op de kenniseconomie is dat de participatie onder hoger opgeleiden reeds heel hoog is. Het arbeidsaanbod van hoger opgeleiden kan dus niet veel meer toenemen door verhoging van de arbeidsparticipatiegraad, maar nog wel door een gemiddelde stijging van

het scholingsniveau. Scholing draagt immers bij aan een groei van het arbeidsaanbod, doordat hoger opgeleiden een hogere participatiegraad hebben dan lager opgeleiden. Omdat de groei van het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking afvlakt, neemt ook dit effect gaandeweg in intensiteit af.

Grafiek 3: Arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau



Bron: Centraal Planbureau, Arbeidsparticipatie van vrouwen, memo 28 mei 2001.

2.4 Ontwikkelingen in de levensloop

Nieuwe levensfasen

Een vierde trend betreft de veranderingen in de levensloop. Eerder heeft het WI het rapport De druk van de ketel gepubliceerd over het levensloopbeleid.[27] Daarin werd de moderne levensloop geschetst. Voor en na de gezinsfase hebben twee nieuwe levensfasen hun intrede gedaan: de jongvolwassenen- en seniorenfase. Deze twee nieuwe fasen kenmerken zich door de beschikbaarheid van relatief veel geld en tijd. In de gezinsfase daarentegen zijn tijd en geld schaars, als gevolg van minder arbeidsdeelname door zorg voor kinderen en ouders en als gevolg van hogere kosten.

Onevenwichtigheid tijdens de levensloop

Vergelijken we de moderne levensloop met het patroon van arbeidsparticipatie dan blijkt dat de arbeidsparticipatie laag is op momenten dat men relatief weinig zorgtaken heeft en juist hoog in de fase dat men zorg draagt voor de opvoeding van kinderen. Een spreiding van de participatie over de levensloop is gewenst.

Diversiteit

De sociale risico´s die mensen lopen gedurende hun leven verschillen per levensfase. Er zijn nieuwe risico´s bijgekomen die het gevolg zijn van gemaakte keuzen. Het huishouden met twee (in deeltijd) werkende partners is inmiddels de norm geworden. De sociale zekerheid sluit nog niet aan bij deze ontwikkelingen. Ze is nog afgestemd op de traditionele volgorde van leren, werken en pensioen, gericht op inkomenszekerheid en veronderstelt één werkende partner. Die standaard levensloop bestaat echter niet meer. De praktijk wordt steeds meer dat a) beide partners werken, en b) dat werken, leren en zorgen door elkaar heenlopen. Voor de arbeidsmarkt betekent dit de arbeidsinzet gedurende de levensloop fluctueert en het arbeidsaanbod meer divers wordt.

Bovendien staan aan de transitie van inactiviteit naar (weer) betaald werken nog veel regelingen in de weg, terwijl zich hier veel kwetsbaarheden voordoen: sociaal en economisch. Veel bestaande regelingen zijn ondoorzichtig, ook al omdat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en het individu vaak niet helder is en er een keur van arrangementen bestaat voor de afzonderlijke transities rond scholing, rond zorgen en opvoeden en rond de overgang van inactiviteit naar de arbeidsmarkt.

Eliteprobleem?

De druk tijdens de gezinsfase wordt met name ervaren wanneer beide partners werken en er (jonge) kinderen zijn. Gegeven het feit dat de participatie onder hoger opgeleiden het hoogst is, zullen zij het vaakst met gezinsstress geconfronteerd worden. Maar terwijl ook de participatie van vrouwen in het algemeen stijgt, ervaren ook middelbaar en minder hoog opgeleiden meer en meer de spanningen. Met andere woorden, een voorhoede heeft moeite met de combinatie van arbeid en zorg - en zal ook als eerste profiteren van eventuele regelingen - maar het valt te verwachten dat in de toekomst het probleem zich zal verbreden.

3 Confrontatie van vraag en aanbod

De vergelijking van vraag en aanbod op de korte termijn gaf een beeld van knelpunten op de arbeidsmarkt de komende jaren. Deze knelpunten worden door de ontwikkelingen op de lange termijn verder versterkt. De trends laten goed zien welke dynamiek ligt onder het beeld van de arbeidsmarkt de komende jaren. Eerst volgt nu een interpretatie van de bewegingen op de arbeidsmarkt.

De lijn in dit hoofdstuk is als volgt. Eerst zal betoogd worden dat de arbeidsmarktproblematiek bij de minder opgeleiden een heel andere is dan bij de hoger opgeleiden. Dit betekent dat het arbeidsmarktbeleid ook via twee of meer sporen moet plaatsvinden. Vervolgens wordt ingegaan op nadelen en het falen van het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt. Hierdoor wordt ook duidelijk dat de personeelstekorten in de collectieve sector geen voorbijgaand fenomeen zijn, hoewel de ergste krapte weggenomen kan worden bij een oplopende werkloosheid die zich wellicht aan het begin van het millennium voltrekt. Die krapte is structureel omdat deze samenhangt met de groeiende vraag naar hoger opgeleiden als gevolg van de kenniseconomie. Ten slot wordt de analyse afgesloten en een opmaat gegeven voor het formuleren van strategieën voor het vervolg van het rapport.

3.1 Tweedeling op de arbeidsmarkt

Race tussen technologie en onderwijs

De kenniseconomie raakt zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Wat de gevolgen van de kenniseconomie zijn voor de lonen en de werkgelegenheid hangt af van wat de Nederlandse econoom Tinbergen noemde de 'race tussen technologie en onderwijs'. Simpel gezegd bestaat de arbeidsmarkt uit twee deelmarkten: een voor lager opgeleid personeel en een voor hoger opgeleid personeel. Door technologische ontwikkelingen neemt de vraag naar hogere opgeleiden toe en naar lager opgeleiden af. Door onderwijs neemt het aanbod van hoger opgeleiden toe en het aanbod van lager opgeleiden af. Afhankelijk van de snelheid waarmee beide ontwikkelingen gaan ontstaat in de deelmarkten een overschot of een tekort aan arbeid.

Niet de vraag maar het aanbod vormt de bottleneck

Uit de analyse in de voorgaande twee hoofdstukken blijkt dat voor wat de arbeidsmarkt betreft niet de werkgelegenheid de bottleneck vormt, maar het arbeidsaanbod. Voor belangrijke delen van de arbeidsmarkt geldt dat er wel werk is, maar dat de mensen er niet zijn. (Enige) werkloosheid is er wel, maar die concentreert zich in het ongeschoolde segment van de arbeidsmarkt. Daar is juist weer te weinig vraag naar werk.

De evenwichtswerkloosheid gaat omhoog ...
De economische theorie leert dat de werkloosheid een evenwichtsniveau kent. De feitelijke werkloosheid kan zich daar boven of onder bevinden. De afgelopen jaren bevond de werkloosheid zich duidelijk onder het evenwichtsniveau. Gekoppeld aan een laag niveau van evenwichtswerkloosheid leidde dit tot krapte op de arbeidsmarkt.

... maar tekort aan hoger opgeleiden blijft ...
Een stijging van de evenwichtswerkloosheid betekent echter niet dat de krapte op de arbeidsmarkt verleden tijd zal zijn. Op middellange termijn is de groei van het aanbod hoger opgeleiden beperkt (demografie etc.), terwijl door de ontwikkeling naar een kenniseconomie de vraag naar hoger opgeleiden juist toeneemt. Een mogelijk gevolg is dat een deel van de kenniseconomie verdwijnt uit Nederland. Dit vermindert de diversiteit van de economie, verzwakt de economische structuur en zorgt voor minder economische groei. Een ander voorspelbaar gevolg is een loonstijging als gevolg van de krapte en deze holt de concurrentiepositie uit. Ook prikkelt het delen van de economie om naar het buitenland te verdwijnen.

... terwijl zich bij het minder geschoolde segment omgekeerde problemen voordoen ...
Keerzijde van deze tekorten aan meer opgeleid personeel is werkloosheid bij het minder geschoolde personeel. Door upgrading van kwalificatie-eisen rond beroepen en functies krijgen sommige mensen het moeilijk omdat hun scholing of capaciteiten niet toereikend zijn om aan de beroepseisen te voldoen. De werkloosheid bij het minder geschoolde segment (de zogenaamde 'onderkant' van de arbeidsmarkt) heeft een structureel karakter.

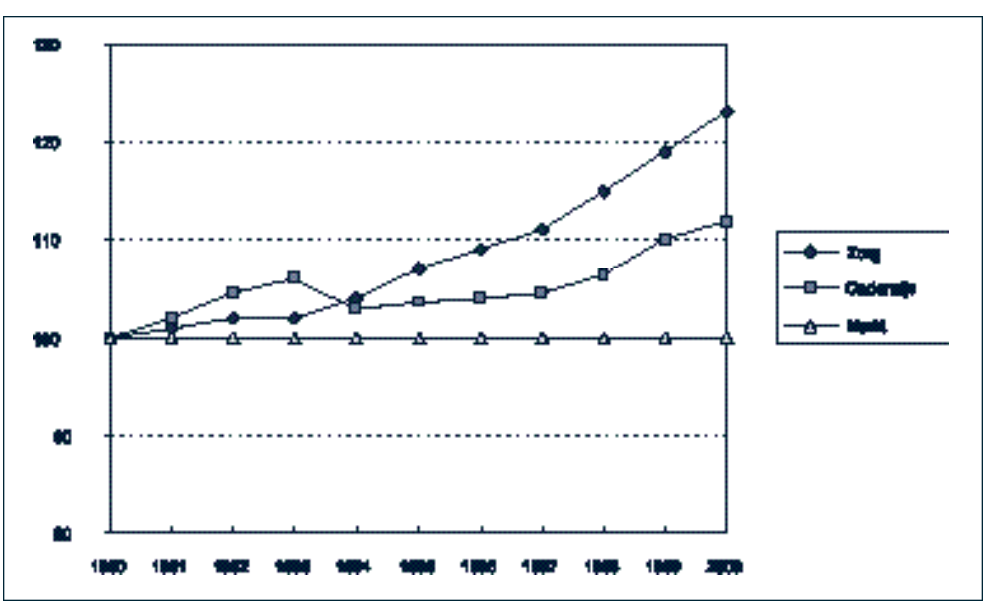
Deze merkwaardige combinatie van enerzijds tekorten op deelmarkten voor kenniswerkers en anderzijds hoge werkloosheid is in Duitsland al zichtbaar. Duitsland en ook Engeland kennen op deelmarkten grote tekorten en willen immigranten toestaan de tekorten op te vullen. Dat zich in Duitsland in dit opzicht problemen beginnen af te tekenen, hangt samen met de krimpende Duitse beroepsbevolking: een beroepsbevolking die in vergelijking met Nederland inmiddels al meer vergrijsd is.[28]

... en er problemen zijn de collectief gefinancierde sectoren.
Het ROA voorspelt dat de knelpunten in de zorg en het onderwijs de komende jaren groot blijven. De neergaande conjunctuur zorgt wel voor verruiming van de arbeidsmarkt, maar dit biedt met name soelaas voor de ondersteunende beroepen. Er is geen reden om aan te nemen dat op de lange termijn de situatie vanzelf verbetert.

Een gespannen arbeidsmarkt: structureel of conjunctureel?
Een belangrijke conclusie die hieruit getrokken kan worden, is dat de krappe arbeidsmarkt van de afgelopen jaren niet alleen moet worden toegeschreven aan de recente sterke conjuncturele groei van de economie, maar dat de krapte een structureel karakter kan krijgen. De economische hoogconjunctuur heeft potentiële kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt versneld blootgelegd: met name in het geschoolde segment van de arbeidsmarkt en in de collectieve sector. Het arbeidsaanbod kan daar structureel tekort gaan schieten. De economische neergang die zich nu aandient, leidt er omgekeerd toe dat juist in het min of meer ongeschoolde segment van de arbeidsmarkt banen verdwijnen. De werkloosheid onder ongeschoolden en lager opgeleiden neemt daardoor toe.

Wet van Baumol
Werkgevers in de marktsector en de collectieve sector vissen in dezelfde vijver van hoger opgeleiden. Hierdoor hangen de knelpunten in de personeelsvoorziening in de collectieve sector samen met de rest van de arbeidsmarkt. Vanwege de concurrentie om de schaarse werknemer zullen de lonen in de collectieve sector moeten meestijgen met de lonen in de marktsector, terwijl de productiviteitsstijging relatief beperkt is. Dit verhoogt de prijs per eenheid product. Dit effect wordt wel het Baumoleffect genoemd. Het is met name van belang voor de collectieve sectoren als zorg en onderwijs.[29]

Grafiek 4: Relatieve kostprijs in de zorg, onderwijs en de marktsector, 1990-2000 (indexcijfer, 1990=100)



Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, Sociaal Cultureel Rapport 2002, Den Haag, 2002, pagina 88.

Hoge loonstijgingen leiden tot inflatie
Een krappe arbeidsmarkt zal een loonopdrijvend effect hebben. Hoge loonstijgingen hebben als gevolg dat de inflatie toeneemt. Zij hollen – bij gelijkblijvende rendementen – ook de pensioenen uit omdat de indexering van de pensioenuitkeringen onder druk komt te staan. Bij een eindloonstelsel impliceren loonstijgingen tevens dat pensioenfondsen grotere vermogensreserves moeten aanhouden: een problematiek die met name in de collectieve sector speelt omdat men daar nog niet overwegend is overgestapt op het middelloonstelsel.[30] Om de pensioenen toch op peil te houden zullen de premies van werkenden omhoog moeten. De solidariteit tussen ouderen en jongeren kan daardoor onder druk komen. Daar komt bij dat de loonstijgingen bij de hoog opgeleide segment van de arbeidsmarkt relatief fors zullen zijn. Dat zal de inkomensverschillen vergroten, zodat ook de solidariteit tussen welgestelden en minder welgestelden op de proef wordt gesteld. Dit effect wordt nog groter wanneer de lonen bij de minder geschoolden onder druk komen te staan vanwege een aanbodoverschot. Wie daaraan een mouw wil passen door de ook deze lonen te laten meestijgen met de toenemende welvaart vergroot de zogenaamde productiviteitsval, zodat de inactiviteit daar verder toeneemt. Gevolg is een hogere (en dure) evenwichtswerkloosheid. Of de lonen aan de onderkant meestijgen, en in welke mate, hangt af van de wijze van koppelen. Bij een waardevaste koppeling blijft het minimumloon relatief achter. Bij een periodieke aanpassing aan het welvaartsniveau stijgt het minimumloon mee met de andere lonen. De productiviteitsval zal dan groter worden.

3.2 Prijsmechanisme

Volgens de economische theorie zouden de aansluitproblemen bij het segment van de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden zich moeten oplossen via het prijsmechanisme, zodat de arbeidsmarkt in evenwicht komt: als het prijsmechanisme goed werkt, zullen bij een krappe arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden de lonen voor deze groep stijgen. Aan dit aanpassingsmechanisme kleeft nadelen. Bovendien werkt het mechanisme in de praktijk niet zo optimaal als in de theorie. De knelpunten op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden zullen daarom niet vanzelf oplossen.

3.2.1 Nadelen prijsmechanisme

Duurdere collectieve sector
Zoals gezegd: de collectief gefinancierde sector moet concurreren met de

marktsector om hoger opgeleid personeel. Het bewijs van deze stelling is nu al zichtbaar: juist de landen met een extra hoge groei (VS, Engeland en Nederland) – daar waar de slag om de werknemer het grootst is - kampen met gebrek aan leraren. Collectieve sector en marktsector worden steeds meer communicerende vaten, ook al vanwege de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de toegenomen mobiliteit. Het aantrekkelijk maken van het werken in de collectief gefinancierde sector is juist nodig vanwege de concurrentie met de marktsector. Als de lonen in de collectieve sector zich niet aanpassen dan concentreert de schaarste zich daar. Als de aanpassing via de lonen geschiedt, betekent dit dat de kosten van de collectief gefinancierde sector toenemen. Dat heeft de nodige gevolgen.

Solidariteit rijk en arm beproefd

Hogere lonen aan de bovenkant vergroten, zoals aangegeven, de loonverschillen, de productiviteitsval en de armoedeval. Ook wordt de inkomensherverdeling omvangrijker. Het beroep op de solidariteit tussen arm en rijk wordt dan groter.[31]

Solidariteit jong en oud onder druk

Hoge loonstijgingen kunnen de inflatie verhogen. Dit zal de solidariteit tussen jongeren en ouderen verminderen, omdat de hoge inflatie de opgebouwde pensioenvermogens minder waard maakt. De pensioenen worden lager tenzij de werkende generatie meer premies gaan betalen. Die premiestijging zal zich toch al voltrekken doordat meer mensen de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Er ontstaat een dubbele druk op de pensioenpremies. Die premiestijgingen drijven al snel de loonkosten op.

Aantasting concurrentiepositie

Hogere lonen kunnen leiden tot een hogere kennisintensiteit van de productie en stijging van de arbeidsproductiviteit, maar ze kunnen ook de concurrentiepositie aantasten doordat de productie duurder wordt. Dit laatste geldt momenteel voor Nederland.

Duurzaamheid

Vanwege de genoemde nadelen is het niet wenselijk om al te zeer op het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt te vertrouwen. Dit betekent dat gepoogd moet worden de krapte bij het segment van de relatief hoger opgeleiden op de arbeidsarbeid te voorkomen. De concurrentiepositie van (Europese) landen hangt in de toekomst wellicht af van de mate waarin zij het probleem van de krimpende beroepsbevolking in combinatie met de kenniseconomie weet te combineren. Dit vereist een duurzame manier van omgaan met arbeid. Landen die daarin slagen, hebben een betere uitgangspositie.

3.2.2 Falen prijsmechanisme

Hierboven is het prijsmechanisme verkend en zijn effecten ingeschat. Om een aantal redenen kan er echter niet voetstoots vanuit worden gegaan dat het mechanisme niet wordt doorkruist.

Substitutie arbeid-vrije tijd
Stijgende lonen voor kenniswerkers kunnen immers ook betekenen dat men per saldo minder gaat werken. De koopkracht blijft immers intact, ook als er minder uren worden gemaakt. Dit effect kan zich in de levensloop voordoen: is men wat ouder dan is in de regel het inkomen hoog en zijn de gezinskosten relatief laag. Als dan ook nog eens de lonen stijgen, creëert dat mogelijkheden om minder betaald te gaan werken. Dit gaat op voor afzonderlijke personen, maar zeker per huishouden. Het prijsaanpassingsmechanisme bijt zich dan zelf in de staart. In plaats van meer arbeid, vermindert het aanbod.[32]

Hogere wig
Stijgende lonen zorgen ervoor dat de collectieve sector relatief duur wordt, omdat de lonen een groter aandeel in de prijs hebben. Deze kosten vertalen zich in hogere collectieve uitgaven en verhogen (bij een gelijkblijvend draagvlak) derhalve de wig. Een hogere wig vermindert bovendien het arbeidsaanbod en de scholingsambities van mensen. Wanneer de uitgaven geprivatiseerd zijn, vermindert dit mechanisme de consumptie van andere goederen.

Budgetmechanisme
Het prijsmechanisme in de collectief gefinancierde sectoren werkt niet optimaal omdat de lonen vaak niet (volledig) kunnen worden doorberekend in de prijzen. Toch ontsnapt men vaak niet aan salarisstijgingen omdat de slag om de schaarse werknemer ertoe verplicht: zeker als in de marktsector de ruimte aanwezig is. Te hoge lonen in de marktsector zetten de collectieve sector onder druk. De vergrijzing versterkt dit probleem omdat een groot deel van (de groei van het) arbeidsaanbod nodig is om de uitbreiding van de gezondheidszorg op te vangen. Dit betekent dat een steeds kleiner deel van de werkers beschikbaar is voor de marktsector. Om de concurrentie met de markt aan te kunnen moeten de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector mee-ontwikkelen met de marktsector, dus ook de lonen.

Het segment van de minder opgeleiden
Ook bij de lagere inkomenscategorieën werkt het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt niet optimaal. Vanwege het wettelijk minimumloon en daaraan gekoppelde sociale minimum komt een verminderde vraag naar arbeid niet tot uitdrukking in lagere loonkosten. Aannemelijk is dat het afschaffen

van het minimumloon leidt tot werkende armen. Het voordeel van een minimumloon is bovendien dat de politiek de situatie van mensen met een beperkte productiviteit niet op zijn beloop kan laten en gedwongen wordt om na te denken over manieren om de productiviteit te verhogen en dus te investeren in mensen.

Oudere werknemer

Bij oudere werknemers moet ook niet teveel vertrouwd worden op het prijsmechanisme). Dat is zichtbaar in de geringe mate van demotie en deeltijdwerk onder ouderen. Wie strikt economisch naar verhoudingen kijkt, moet constateren dat eindloonregelingen het prijsmechanisme belemmeren omdat verlaging van het loon op oudere leeftijd sterk nadelige consequenties heeft voor het verzekerde loon bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid alsmede voor het opgebouwde pensioen. De loonflexibiliteit bij ouderen ontbreekt derhalve in veel gevallen. Productiviteit en beloning lopen minder met elkaar in de pas.

Loonprijsspiraal

Als hogere lonen niet samengaan met een stijging van de productiviteit is inflatie in de regel het effect. Een eenmaal ingezette loonstijging kan overgaan in een loonprijsspiraal, waardoor de lonen en prijzen elkaar opdrijven. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren laten zien hoe reëel de dreiging van loonopdrijving is. Hoewel de Nederlandse economie in 2002 heel dicht tegen een recessie aanzit, stijgen de contractlonen in de marktsector naar verwachting dit jaar met 3,75%. Behalve de inflatie lijkt ook nog een andere dynamiek de loonprijsspiraal in stand te houden. De collectieve sector, die eerst de marktsector volgde, lijkt nu trendzettend te zijn geworden voor de CAO-onderhandelingen.

Upgrading en loonopdrijving

Lange tijd heeft de upgrading van opleidingseisen niet geleid tot hogere lonen voor hoog opgeleiden. Tussen 1969 en 1986 was er sprake van verdringing: hoger opgeleiden verdrongen lager opgeleiden.[33] Het gevolg was een matigende invloed op de lonen van hoger opgeleiden. Het verdringingsproces stopte toen de vraag naar hoger opgeleiden steeg. Vanaf 1996 is een duidelijke stijging van de loonverschillen zichtbaar, met name bij HBO-ers. In Amerika en Engeland neemt de loonongelijkheid al veel langer toe, vermoedelijk omdat het aanbod van hoger opgeleiden minder steeg.[34]

3.3 Resumerend

De knelpunten op de arbeidsmarkt zijn in de toekomst vooral bij de minder en de hoger betaalden (de zogenaamde onderkant en bovenkant) te verwachten. Aan de onderkant tekent zich werkloosheid af; aan de bovenkant schaarste. In die zin ontstaat een tweedeling op de arbeidsmarkt. Voor de minder opgeleiden blijft actief arbeidsmarktbeleid nodig (zie hoofdstuk 6). Het aanbod van arbeid sluit daar niet aan op de vraag. Voor de problemen bij de wat hoger opgeleiden geldt het adagium dat zuinig met de factor arbeid moet worden omgegaan omdat het een schaars goed is geworden. De landen die daar (binnen de Europese Unie) het best in slagen bouwen een concurrentievoorsprong op.

4 Oplossingsrichtingen

In de eerste drie hoofdstukken is een analyse gegeven van de (toekomstige) situatie op de arbeidsmarkt. Welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden voor het te voeren arbeidsmarktbeleid in de toekomst?

4.1 De mens centraal

Dit rapport neemt de mens als uitgangspunt van het arbeidsmarktbeleid. Arbeid is mensenwerk. Door te werken geven mensen zin aan hun bestaan. Kwaliteit van arbeid is daarom wezenlijk. Dit vertaalt zich in de wens om te investeren in mensen, en hun niet af te schrijven. Het gaat om het ontwikkelen van menselijk kapitaal en om het investeren in wat mensen kunnen (leren). Dat is vooral van belang voor oudere werknemers en voor mensen met minder talenten, maar ook voor hen die nog veel potentieel niet benut hebben. Een beleid dat toegesneden is op de menselijke maat, dat aansluit bij competenties, creativiteit en ambities tot het dragen van verantwoordelijkheid is daarbij nodig. De arbeidsmarkt en de sociale zekerheid zullen daarop geënt moeten zijn. Daarbij is ook de moderne levensloop een belangrijk gegeven.

Investeren in mensen
Met name bij lager opgeleiden op de arbeidsmarkt zal de nadruk moeten liggen op het investeren in mensen. Capaciteitsontwikkeling door scholing en training is nodig om de productiviteit te verhogen en mensen in staat te stellen middels arbeid in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Bij diegenen die de Nederlandse taal nog niet machtig zijn moet geïnvesteerd worden in integratie om zo de aansluiting bij de Nederlandse arbeidsmarkt tot stand te brengen.[35]

In de collectieve sector is arbeidstevredenheid een wezenlijke variabele in het personeelsbeleid. Daarom wordt al lange tijd door het CDA gepleit voor veel meer vrijheid van handelen van zorginstellingen en scholen. Ook wordt ervoor gepleit de regulering van deze sectoren te verminderen.

Draagvlakverbreding
Vergroting van de arbeidsparticipatie is in het verleden vaak gepresenteerd als oplossing voor problemen die samenhangen met de arbeidsmarkt. Het doorbreken van de negatieve spiraal van oplopende kosten van sociale zekerheid, het voorkomen van een maatschappelijke tweedeling,[36] de economische zelfstandigheid van vrouwen en het opvangen van de vergrijzing zijn genoemd als argument voor een participatiebevorderend beleid.

De krapte op de arbeidsmarkt aan het begin van dit millennium biedt nog een ander argument om te streven naar meer arbeidsparticipatie. Het is een doeltreffende manier om de tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen. Door de hoge uitstroom van ouderen is onder meer langer werken van ouderen een effectieve manier om het arbeidsaanbod te vergroten. Hiervoor is nodig dat er meer wordt geïnvesteerd in scholing van ouderen en het werk voor ouderen intrinsiek aantrekkelijker wordt gemaakt. Ook kunnen uittreedroutes minder aanlokkelijk worden gemaakt, of zelfs afgesneden worden. Behalve door langer doorwerken van ouderen kan het arbeidsaanbod worden vergroot wanneer minder mensen instromen in de WAO en minder mensen een beroep hoeven doen op een bijstandsuitkering. Op die manier kan lucht worden geboden aan de krappe arbeidsmarkt (of deelsegmenten daarvan). Dat heeft een loondrukkend effect, wat hard nodig is voor onze concurrentiepositie.

Optimale arbeidsparticipatie

De wenselijkheid van een hogere arbeidsparticipatie betekent niet automatisch dat daarom gestreefd moeten worden naar een maximale arbeidsparticipatie. De voordelen van een hogere arbeidsparticipatie gelden op macro-niveau. Maar op micro-niveau draagt een hogere arbeidsparticipatie niet per se bij aan het welbevinden.[37] Naast het gegeven dat arbeid zin aan het leven geeft en inkomen oplevert, betekent het ook minder vrije tijd, minder tijd voor zorg, ontspanning etc: allemaal zaken die het leven drukker en meer gehaast maken. De kwaliteit van de arbeid, de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren, de beschikbaarheid van kinderopvang en andere vormen van uitbesteding van zorg- en huishoudelijke taken, het werk van de partner, de mate waarin transities kunnen worden gemaakt etc, spelen alle een grote rol. Arbeid kent veel meer aspecten dan alleen de financiële beloning.[38]

Het streven moet derhalve niet zijn gericht op maximale maar op een optimale arbeidsparticipatie. Optimale arbeidsparticipatie op micro-niveau betekent dat belemmeringen om te participeren zoveel mogelijk worden weggenomen, om zo elke persoon in staat te stellen eigen afwegingen te maken. In de levensloopbenadering wordt hierbij aangesloten. Nu moeten jonge gezinnen vaak kiezen uit twee kwaden. Eén kostwinner levert tijd op, maar minder geld. Het anderhalfverdienerschap leidt tot meer inkomen, maar vergroot de druk omdat arbeid en zorg gecombineerd moeten worden terwijl de omstandigheden daar niet op toegesneden zijn. Het ontbreekt aan voldoende opvang, verlof en flexibele overgangen tussen werken en niet-werken. Het is niet onwaarschijnlijk dat het streven naar optimale arbeidsparticipatie op micro-niveau door het wegnemen van deze

belemmeringen, resulteert in een hogere niveau van arbeidsparticipatie op macro-niveau.

Menselijke maat
Bij het levensloopbeleid gaat het om een beleid dat rekening houdt met de verschillende stadia van de levensloop van mensen en met name met de druk die het combineren van verschillende taken met zich mee kan brengen. Door de druk van de ketel te halen en gedurende de levensloop te blijven investeren in het ontwikkelen van competenties wordt menselijk kapitaal beter onderhouden en kunnen mensen langer participeren op de arbeidsmarkt behouden.

4.2 Beleidsrichtingen

Van groot belang is dat zuiniger worden omgaan met arbeid. Door het 'menselijk kapitaal' beter te onderhouden, is uitval minder. Investeringen in personeel renderen bovendien beter, waardoor ook het arbeidsaanbod wordt vergroot. De levensloopverzekering en daarbinnen levenslang leren en investeren in employability, zijn vanuit deze benadering wezenlijk. Ouderen worden intrinsiek gestimuleerd om langer door te werken. Met name de sectoren zorg en onderwijs, waar relatief veel vrouwen werken, hebben profijt van het langer doorwerken van oudere vrouwen. De participatie van oudere(n) (mannen) zal toenemen wanneer oneigenlijke uittreedroutes en vervroegde uittreding via de WW of WAO worden afgesloten.

Daarnaast moet worden ingezet op institutionele vernieuwing van de pijlers van de kenniseconomie door het verder verhogen van de kwaliteit van het hoger onderwijs, door het wegnemen van prikkels voor vroege uittreding, door het dereguleren van opleidingen.[39] Het gemiddelde opleidingsniveau van werknemers kan zo omhoog.

Ten behoeve van de onderkant van de arbeidsmarkt is afbouw van de armoedeval nodig door een betere vormgeving van het inkomensbeleid in combinatie met sancties op nalatig gedrag.[40]

4.3 Andere oplossingen

De gekozen beleidsrichting in dit rapport concentreert zich op het ontwikkelen van het menselijke kapitaal om zo de binding met de arbeidsmarkt te versterken. Dit impliceert dat in eerste aanleg niet is gekozen voor een aan-

tal alternatieve oplossingsrichtingen om de knelpunten op de arbeidsmarkt te verlichten. Zij zullen hieronder kort de revue passeren.

Arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie is niet echt een oplossing, al zou het kunnen helpen om tekorten in bepaalde deelsectoren te ondervangen, bijvoorbeeld in de IT- en zorgsector, maar ook in het wetenschappelijk onderzoek (internationale markt). Het BBP per persoon groeit slechts bescheiden door deze instroom van hoger opgeleiden. Tegenover het effect van een hogere gemiddelde productiviteit staat dat arbeid door het extra arbeidsaanbod goedkoper wordt, wat een loondrukkend effect heeft. Immigratie van minder opgeleiden vergroot de arbeidsproblematiek aan de onderkant. Ook kan immigratie de sociale cohesie onder druk zetten en vergt zij kostbare integratietrajecten.

Uitbreiding Europese Unie

De uitbreiding van de Europese Unie kan vanwege de welvaartsverschillen tussen de bestaande en nieuwe deelnemers de arbeidsmobiliteit vergroten. Naar verwachting zullen tussen de twee en vier miljoen arbeiders instromen in de huidige EU, met name in Duitsland en Oostenrijk. Gemiddeld genomen zal het gaan om lager opgeleide werknemers, ook al omdat zij gevoeliger zijn voor loonverschillen dan hoogopgeleiden. Het inkomen per hoofd van de bevolking zal door deze immigratie afnemen. Voor zover het middelbaar opgeleiden betreft, kan het betekenen dat het eenvoudiger wordt bepaalde knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Voor Nederland zijn de gevolgen voor de arbeidsmarkt volgens het Centraal Planbureau verwaarloosbaar.[41] De culturele verschillen zijn in vergelijking met arbeidsimmigranten van buiten de Eurepese Unie veel minder groot.

5 Menselijk kapitaal

5.1 Levensloopbenadering

In publicaties die uitgaan van de levensloopbenadering wordt vanuit de levensloop gekeken naar de sociale zekerheid.[42] In dit hoofdstuk wordt bezien hoe de levensloopbenadering een antwoord biedt op arbeidsmarktvraagstukken. Een uitwerking van deze benadering is de levensloopverzekering. Nagegaan zal worden welke bijdrage de levensloopverzekering kan leveren aan het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt.

Verbreding participatie ontlast gezinsfase
De verwachte arbeidsmarktontwikkelingen en de geconstateerde onevenwichtigheden tijdens de levensloop kunnen in relatie tot elkaar worden gezien. Daarom worden in dit rapport de volgende problemen in hun onderlinge samenhang centraal gesteld.
- De gezinsfase staat onder druk. Er is zowel sprake van een inkomensdal als een zorgpiek. De verdiencapaciteit van gezinnen neemt af, terwijl de financiële kosten en de combinatieproblemen toenemen. In feite stellen sociale arrangementen mensen onvoldoende in staat om de tijd te nemen voor het opvoeden van kinderen.
- In de daaropvolgende fase van de senioren is het vaak moeilijk om nog 'wissels' in de carrière om te zetten, terwijl mensen dat soms wel zouden willen. Veel oudere werknemers verlaten dan ook de arbeidsmarkt. De druk om het geld te verdienen, komt zo te eenzijdig te liggen bij vaak precies de generatie die zich in de gezinsfase bevindt.
- Daarnaast zijn er soms gebrekkige prikkels om betaald werk te verrichten als men afhankelijk is van een uitkering.

Nodig is een levensloopstelsel dat mensen in staat stelt om tijd en inkomen evenwichtiger over de hele levensloop te spreiden, zodanig dat:
- het financiële gezinsdal en de zorgpiek beter kunnen worden opgevangen;
- (om)scholing op latere leeftijd eenvoudiger en aantrekkelijker wordt en
- er meer prikkels in de sociale zekerheid komen om betaald werk te zoeken en te accepteren.

5.2 Transitionele arbeidsmarkt

Het concept van de transitionele arbeidsmarkt biedt een kader waarbinnen de gewenste veranderingen gedacht kunnen worden. De hierna te behandelen levensloopverzekering en het levenslang leren moeten daarin een plaats krijgen.

De transitionele arbeidsmarkt heeft de transities op het oog tussen:[43]
- deeltijd en voltijdarbeid;

- werkloosheid en arbeid;
- scholing en betaald werken;
- zorg en betaald werken
- en arbeid en pensionering.

De belangrijkste uitgangspunten van het concept zijn.[44]
(a) Arbeidsmarkten hebben te maken met schokken waarop werknemers hebben te reageren. Voorbeelden van externe schokken zijn snelle veranderingen in de effectieve vraag of technologische veranderingen. Interne schokken winnen aan invloed en kunnen te maken hebben met algemene demografische ontwikkelingen, maar ook met volgen van een partner bij het aanvaarden van werk elders, het uiteenvallen van het gezinsverband, etc. De transitionele arbeidsmarkt moet bijdragen aan het opvangen van de interne schokken.
(b) Arbeidsmarkten zijn niet pur sang productmarkten maar sociale instituties. De aanpassingscapaciteit is begrensd; lonen zijn niet alleen een allocatiemechanisme, maar tevens een sociaal goed: op basis van het inkomen ontstaan leefpatronen, levensverwachtingen etc. Sociale arrangementen willen mensen behoeden voor al te grote schommelingen daarin en dat dempt mogelijkheden voor loonflexibiliteit. Aanpassing van arbeidstijd kan een alternatieve strategie zijn. Dat veronderstelt vervolgens wel prikkels in de inkomensarrangementen om zoveel en zo snel mogelijk in het eigen inkomen te voorzien.
(c) Perioden van werkloosheid moeten vruchtbaar worden gemaakt (een overbruggingsperiode zijn). De gedwongen vrije tijd kan gebruikt kan voor andere zinvolle maatschappelijke activiteiten: investeringen in de toekomst, scholing, zorgtaken etc. Transitionele arbeidsmarkten verschaffen in deze perioden mogelijkheden voor heroriëntatie en bijtanken in vorm van scholing, het vervullen van andere maatschappelijke rollen etc.
(d) Ieder mens staat bloot aan kritische levensbepalende gebeurtenissen waarvan de uitkomst mede afhangt van de aard van de reactie daarop. Cruciaal is de vraag of met die gebeurtenissen goed wordt omgegaan. Transitionele arbeidsmarkten standaardiseren en institutionaliseren de antwoorden op deze kritische gebeurtenissen.

Europees alternatief
Het concept van de transitionele arbeidsmarkt wil een soort Europees alternatief zijn voor het liberale Amerikaanse model van de arbeidsmarkt. In de VS zijn het met name prijsprikkels in de loonvorming die voor evenwicht op de arbeidsmarkt zorgen. Betrekkelijk lage en in de tijd beperkte uitkeringen, mager gesalarieerde banen, loonflexibiliteit en marktwerking gaan gepaard met een gematigde loonontwikkeling en een hoge werkgelegenheid. In de

alternatieve aanpak van de transitionele arbeidsmarkt verlopen de aanpassingen op de arbeidsmarkt veeleer via volumeflexibiliteit. In Europa is het sociaal verzekeringsstelsel genereuzer, zijn de lonen stabieler en liggen salarissen aan de onderkant van het loongebouw op een structureel hoger niveau. Dit leidt zeker niet per se tot minder welvaart en tot een lager BNP per hoofd van de bevolking.[45] Wel leidt het tot een gelijkmatiger verdeling, maar keerzijde van de medaille zijn de kwantitatieve en kwalitatieve aanpassingsproblemen op de arbeidsmarkt: een langduriger afhankelijkheid van de sociale voorzieningen.

Zekerheid bieden ...

In een samenleving die arbeidsflexibiliteit wenst, komt het erop aan om a) zekerheid te bieden juist rond die momenten dat nieuwe balansen gevonden moeten worden (zorgen, leren, werkloosheid). Alleen dan is er de maatschappelijke inbedding die mensen het vertrouwen geeft dat een tijdelijke stap terug op de arbeidsmarkt ten gunste van bijvoorbeeld opvoedingstaken en (om)scholen niet tot uitsluiting of permanente inkomensachteruitgang leidt. Is die inbedding er niet dan zal er eerder sprake zijn van defensief gedrag op de arbeidsmarkt met de verstarrende effecten van dien.

en tegelijk prikkelen

Anderzijds zullen b) de arrangementen weer voldoende prikkels moeten bevatten om georiënteerd te blijven op de arbeidsmarkt en zich actief beschikbaar te houden voor betaald werk. Juist hier blijkt Europa slecht te scoren. In de VS bijvoorbeeld keren mensen veel sneller terug in het arbeidsproces. Het komt er met andere woorden op aan om perioden van scholing en verzorging mogelijk te maken terwijl tegelijkertijd de prikkels worden vergroot om zich beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt. Waar een dergelijk beleid slaagt, verdwijnt tegelijkertijd de geconstateerde onbalans in de verhouding tussen bevolkingscategorieën enerzijds (inactieven en actieven) en tussen generaties. Lasten in termen van tijd en geld worden evenwichtiger over de levensloop verdeeld.

5.3 Levensloopverzekering

Voor wie?

In De druk van de ketel heeft het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een voorstel gedaan voor een levensloopverzekering.[46] De levensloopverzekering biedt de mogelijkheid om tijd en geld beter over de levensloop te verdelen. De levensloopverzekering wil een oplossing bieden voor de geconstateerde onevenwichtigheid tijdens de levensloop. De levensloopverzekering

geldt voor alle werknemers. In het bijzonder kan het perspectief beiden voor jonge gezinnen en oudere werknemer die een tweede carrière willen starten.

Gezinnen

In de fasen waarin het inkomen hoog is, wordt geld opzij gelegd voor de fase waarin er kinderen zijn. In de jongvolwassenenfase wordt gespaard. In de seniorenfase kan een eventueel opgebouwd negatief vermogen in de levensloopverzekering worden aangevuld. Dit kan ook gelden voor tijd. Bij jongeren en vitale ouderen kan de behoefte bestaan om meer uren te willen werken, die dan later opgenomen kunnen worden. In sommige sectoren is reeds een begin gemaakt met het weer verlengen van de arbeidsduur. In de CAO voor politiemedewerkers is bijvoorbeeld opgenomen dat het ook mogelijk is om 40 in plaats van 38 uur te werken. De arbeidsduurverkorting wordt hiermee niet teniet gedaan maar wel wordt recht gedaan aan de veranderde omstandigheden: gebrek aan personeel in plaats van werkloosheid.

De winst is dat de financiële druk tijdens de gezinsfase kan worden verminderd en zo ook tijd ontstaat voor beide ouders om de zorg voor de kinderen op zich te nemen. Een sterkere betrokkenheid van de vader bij de opvoeding levert een bijdrage aan de participatie van moeders. Het punt is niet dat vrouwen niet willen werken of niet werken, maar dat ze eerst wel werken maar als er kinderen komen, stoppen of minder gaan werken. Het is gezien de demografische ontwikkelingen en de effecten op de arbeidsmarkt belangrijk om eraan te werken dat de arbeidsparticipatie die men 'verliest' - vanwege het verlof tijdens de gezinsfase - niet leidt tot een definitief vertrek van de arbeidsmarkt. Aan herintreding moet veel aandacht worden besteed.

Tweede carrière

Het doel van de levensloopverzekering is tevens dat het een tweede carrière mogelijk maakt. Scholing is vaak bedrijfs- of functiegericht. Werknemers ouder dan 40 jaar ontvangen sowieso al weinig scholing. Middels de levensloopverzekering krijgen werknemers de beschikking over tijd en geld voor scholing. Het starten van een tweede carrière komt dan binnen handbereik. Een werknemer die op iets latere leeftijd een wending aan zijn loopbaan wil geven kan (tijdelijk) minder gaan werken en een opleiding gaan volgen. Ook kan hij de tijd gebruiken om stage te lopen of een andere functie uit te proberen. In plaats van een opleiding is het nemen van een sabbatical ook een mogelijkheid. De werknemer investeert zo in zijn eigen employability. Per saldo leidt dit ertoe dat de arbeidsparticipatie stijgt, omdat mensen minder snel zijn opgebrand en daardoor langer door zullen werken en minder in de WAO belanden en makkelijk een tweede carrière kunnen starten.

Hoog ambitieniveau
Ook om een andere reden draagt de levensloopverzekering bij aan een betere spreiding van tijd en geld over de levensloop. De fase die voorafgaat aan de gezinsfase kenmerkt zich door een hoog ambitieniveau. Mensen stellen hoge eisen aan hun werk en aan hun vrije tijd. Daartoe gestimuleerd door kredietverstrekkers worden hoge hypotheken gesloten die beide partners verplichten om te blijven werken. Ook treedt gewenning op aan het hoge welvaartsniveau. In de gezinsfase is het moeilijk een stap terug te doen en valt de achteruitgang in inkomen en stijging van de lasten zwaar. De fase van de jongvolwassenheid zou zich daarom goed lenen om te sparen voor latere levensfasen. Het ambitieniveau kan zo naar beneden worden bijgesteld, waardoor het gezinsdal minder diep wordt. Ook zijn er middelen in de levensloopspaarpot beschikbaar om perioden van minder werken te overbruggen. De levensloopverzekering dempt zo op twee manieren het gezinsdal.

Andere visie op arbeid
De levensloopverzekering flexibiliseert de arbeidsmarkt doordat transities eenvoudiger worden gemaakt. Het is als het ware een smeerolie. Belangrijk is dat tweerichtingen verkeer mogelijk is: van werken naar inactiviteit en omgekeerd. Vooral voor ouderen worden transities steeds moeilijker, en is het openhouden van mogelijkheden van belang. Wanneer transities gedurende de levensloop mogelijk zijn, verliest de standaardloopbaan zijn dwingende karakter. De levensfasen en de mate waarin gewerkt wordt, liggen niet van te voren vast en zijn beïnvloedbaar. Dit maakt een andere visie op arbeid mogelijk.

Levensloopverzekering
De term levensloopverzekering is gekozen naar analogie van de pensioenverzekering. Bij het pensioen is feitelijk het leven van de gepensioneerde werknemer verzekerd. Bij de levensloopverzekering sparen werknemers individueel, eventueel binnen een collectieve regeling. Gezamenlijk wordt dan het rendementsrisico gedeeld. Ook kan een overlijdensrisicoverzekering alsmede een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid deel uitmaken van de levensloopverzekering.

De idee is om de bestaande verlofregelingen te integreren in de levensloopverzekering om zo de versnippering van regelingen en verlofmogelijkheden te verminderen. In de CAO kunnen afspraken worden gemaakt over de inleg (door werknemers en werkgevers) en over de voorwaarden waaronder verlof mag worden opgenomen en de spaartegoeden mogen worden gebruikt. Individueel kunnen werknemers extra stortingen verrichten.

Levensloopkader
De levensloopverzekering zal door de overheid fiscaal gefaciliteerd worden. Als drager van de levensloopverzekering kan de bestaande regeling voor verlofsparen dienen.[47] Daarin wordt de mogelijkheid geboden om 10% van het salaris opzij te zetten voor verlof. Beperkingen zijn dat de regeling voor 75% van de werknemers moet gelden, slechts ruimte biedt aan maximaal een jaar verlof, niet vlak voor het (pre-) pensioen mag worden opgenomen en dat de verlofopbouw niet gemakkelijk is mee te nemen naar een volgende werknemer. Ombouw tot een levensloopverzekering vraagt om deregulering. De beoogde regeling geldt immers voor verschillende verlofvormen. Zij zou ook gebruikt moeten kunnen worden als pre-pensioen (ter vervanging van de huidige regeling) en als aanvulling op het pensioen. Samenvoeging met het bestaande pensioenkader, het zogenaamde Witteveenkader, ligt voor de hand. Dit zou samen hand in hand moeten gaan met deregulering van de huidige Wet Arbeid en zorg, zodat zowel de financiering als het recht op verlof (tijd en geld) deel kunnen gaan uitmaken van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dit werkt bovendien loonkostenmatigend: er wordt over meer onderhandeld dan alleen het loon.[48]

5.4 Levenslang leren

Erkenning elders verworven competenties (EVC)
Gegeven de behoefte aan geschoolde werknemers is het belangrijk alle bij mensen aanwezige kennis te benutten, ook dìe kennis die is verworven buiten een officiële opleiding. Erkenning van elders verworven competenties (EVC)[49] is een manier om deze kennis te certificeren. De competenties die iemand nodig heeft om in een bepaalde baan te functioneren vallen immers niet altijd samen met de behaalde kwalificaties. De afstemming op de arbeidsmarkt wordt daarom bevorderd door formele erkenning van het informele leren. De exclusiviteit van diploma's neemt af en de toegankelijkheid ervan wordt vergroot. In die zin betekent het voor bedrijven een flexibilisering van hun employability-beleid, wat investeringen in competentieontwikkeling meer lonend maakt. Certificering van competenties kan ook de mobiliteit tussen branches bevorderen, en daarmee de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, omdat competenties ook in andere branches waarde krijgen.

EVC kan specifiek van belang zijn voor vluchtelingen met een verblijfsstatus zodat zij hun in het land van herkomst verworven competenties kunnen inzetten. In het onderwijs wordt al gebruik gemaakt van EVC bij het beoordelen van de geschiktheid van zij-instromers. Ook voor diegenen die geen startkwalificatie hebben (minimaal MBO-2) zouden EVC een nuttige functie

kunnen vervullen doordat bepaald kan worden welke aanvullende scholing nog nodig is om een startkwalificatie te behalen.

Ondanks de lonkende perspectieven komt EVC maar moeizaam van de grond. De SER50 dringt aan op spoedige uitwerking van EVC. Een van de knelpunten is dat het leveren van maatwerk door opleidingsinstituten niet strookt met de financieringssystematiek van bijvoorbeeld de ROC's. Via kortdurende trajecten zou modulair onderwijs geleverd moeten kunnen worden.

EVC kan heel goed gecombineerd worden met zelfgestuurd leren.[51] Dat wil zeggen dat werknemers zelf de beschikking krijgen over de middelen om te besteden aan onderwijs. Persoonlijke ontwikkelingsrekeningen moeten in dit verband worden genoemd. Belangrijk is dat de scholingsgelden ook besteed mogen worden aan employability in de breedste zin van het woord, zodat de werknemer ook competenties kan verwerven die niet direct relevant zijn voor zijn huidige baan, maar wel voor zijn persoonlijke ontwikkeling en algemene functioneren. Dat voorkomt dat mensen vastlopen in een functie of organisatie, waarna vervolgens geen of moeizame overstapmogelijkheden aanwezig zijn. Hetzelfde speelt voor de toestemming die nodig is voor het opnemen van verlof voor scholing. De ontwikkelingsrekeningen kunnen in combinatie met de levensloopverzekering worden gebruikt, zodat een samenhangend geheel ontstaat van verlofregelingen en spaartegoeden.

5.5 Flexibilisering van de arbeidsmarkt voor ouderen

Naast de mogelijkheid van een tweede carrière en levenslang leren is het van belang dat de arbeidsmarkt voor ouderen geflexibiliseerd wordt.[52]

Langer doorwerken en geleidelijke uittreding
Langer doorwerken zou mogelijk moeten zijn, ook na het 65e jaar. De keerzijde is dat demotie vanzelfsprekender zou moeten worden zodat een stap terug mogelijk is wanneer de productiviteit daalt. Dit kan ook de kans op arbeidsongeschiktheid verminderen. De eindloonregelingen bij pensioenen en bij werknemersverzekeringen maken geleidelijke en flexibele uittreding onaantrekkelijk omdat de aanspraken dalen. Middelloonregelingen in de pensioenen en spaarelementen bij de verzekeringen kunnen hier soelaas bieden, evenals een levensloopregeling die ervoor zorgt dat inkomen gespreid kan worden over de levensloop. Pieken en dalen in het inkomen of in de arbeidstijd zijn dan financieel op te vangen.

Minder aantrekkelijk maken uittreedroutes

De arbeidsparticipatie van ouderen is laag, mede als gevolg van de mogelijkheden om met een goede financiële regeling de arbeidsmarkt te verlaten. Werkloze personen van 57 jaar en ouder zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Van het vrijstellen van de sollicitatieplicht gaat het signaal uit dat ouderen zijn afgeschreven voor de arbeidsmarkt. Aanvullingen op de werkloosheidsuitkering door de werkgever bevestigen feitelijk dit beeld. Zij verminderen uiteraard de financiële prikkel voor oudere werknemers om te blijven participeren op de arbeidsmarkt. Beter is het om te kijken hoe werkloze ouderen invulling kunnen geven aan het zoeken naar werk. In plaats van een gouden handdruk zouden werkgevers die middelen bij dreigend ontslag kunnen investeren in het omscholen van werknemers, of aan vormen van demotie, wellicht gecombineerd met stortingen in de levensloopregeling om zo inkomensschommelingen te kunnen opvangen. Dit voorkomt de kosten van een sociaal plan. Als de kosten van omscholing hoger zijn, zou eveneens een relatie gelegd moeten worden met de levensloopverzekering.

Bij de politieke discussie rond de vrijstelling van de sollicitatieplicht van oudere werknemers zou ook het verrichten van vrijwilligersarbeid betrokken moeten worden. Deze onbetaalde arbeid heeft grote maatschappelijke betekenis en zorgt er voor dat senioren maatschappelijk actief blijven: de kans is dan bovendien groter dat zij vrijwilligerswerk blijven verrichten nà hun pensionering. Dat geeft ouderen meer mogelijkheden om betrokken te blijven bij de ontwikkelingen in de samenleving en het voorkomt isolement. Ook is het maatschappelijk van belang: gegeven de demografische veranderingen die zich aftekenen, de daarmee gepaard gaande versmalling van de beroepsbevolking en de daarmee samenhangende loonopdrijving. Om die reden zou dit een speerpunt van het ouderenbeleid moeten zijn.

6 Het segment van de minder opgeleiden op de arbeidsmarkt

Activerend arbeidsmarktbeleid zal in de toekomst nodig blijven voor de onderkant van de arbeidsmarkt en de huidige generatie ouderen en inactieven. Anders dan in het verleden moet de nadruk echter niet liggen op subsidiëring van werkgelegenheid, maar op het ontwikkelen van de capaciteiten van mensen. De nadruk ligt dan op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en niet op de vraagzijde.

6.1 Werkt actief arbeidsmarktbeleid?

Actief arbeidsmarktbeleid vindt reeds decennia plaats. Wat zijn de resultaten? Calmfors e.a. hebben het Zweedse arbeidsmarktbeleid kritisch geëvalueerd.[53] Hun conclusie luidt dat het sinds 1990 op grote schaal gevoerde actieve arbeidsmarktbeleid om de werkloosheid te bestrijden, geen effectief manier is van arbeidsmarktbeleid. Het heeft wellicht de zichtbare werkloosheid doen dalen, maar de reguliere werkgelegenheid negatief beïnvloed.
Om effectief te zijn, zouden de middelen op kleinere schaal ingezet moeten worden, meer gericht moeten zijn op langdurige werkloosheid en minder op jeugdprogramma´s. De conclusies voor Zweden lijken ook voor Nederland te gelden. De Interdepartementale beleidswerkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, die het Nederlandse arbeidsmarktbeleid onderzocht, oordeelde eveneens uiterst kritisch over het gevoerde beleid in de nota Aan de slag.[54]

Vergroting financiële verantwoordelijkheid
Het is wenselijk dat gemeenten in de toekomst meer belang krijgen bij de resultaten van het lokale arbeidsmarktbeleid. Dit kan door hun volledig risicodragend te maken voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet en tevens de beschikking over de reïntegratiegelden te geven. Dit zorgt ervoor dat uitstroom loont. Gemeenten krijgen een rechtstreeks belang bij het begeleiden van mensen met een bijstandsuitkering naar werk. Sommige gemeenten werken reeds met de sluitende aanpak. De sluitende aanpak houdt in dat werklozen binnen een jaar een traject gericht op scholing, werkervaring of werk krijgen aangeboden.[55] Een recessie kan de sluitende aanpak tot een dure methode maken omdat mensen moeilijker een baan vinden en langer een uitkering zullen ontvangen.
Door het in één hand leggen van reïntegratiemiddelen en financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand hebben gemeenten een forse stimulans om economisch beleid en sociaal beleid op elkaar af te stemmen. Economisch vestigingsbeleid krijgt zo direct betekenis voor gemeenten. Het biedt immers werkgelegenheid. Gemeenten zullen belang krijgen bij het binnen de gemeentegrens houden van ondernemingen die werk bieden aan lager geschoolden. De mogelijkheden om bedrijven aan te trekken verschillen per gemeente;

buiten de Randstad is over het algemeen meer ruimte voor nieuwe bedrijfsterreinen dan in de Randstad.

6.2 Investeren in plaats van subsidiëren

Verplichtend karakter

Scholing mag een verplichtend karakter hebben. Voorwaarde is dat de overheid zorgt voor een voldoende en gericht aanbod van scholing. Maar als dit het geval is, mag zij ook van mensen die op zoek zijn naar werk verwachten dat ze deelnemen aan scholing om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt is capaciteitsontwikkeling van belang. Enerzijds omdat er weinig banen voor on- en laaggeschoolden zijn, anderzijds omdat de bekwaamheden vaak niet aansluiten bij de vraag van de werkgevers.

De gewenste upgrading van de beroepsbevolking begint al aan de basis. De belangrijkste variabele voor het deel nemen aan scholing op later leeftijd is de gevolgde vooropleiding.[56] Bij mensen zonder startkwalificatie blijft de scholingsdeelname achter. Ook lager opgeleiden nemen weinig deel aan vervolgopleidingen. In dat licht is het grote aantal personen zonder startkwalificatie zorgelijk. Een daling van het percentage is van groot belang. Meer flexibiliteit van het initieel onderwijs kan daarbij helpen.

Duale trajecten

Meer dan nu moet de nadruk komen te liggen op het combineren van werken en leren. Juist gerichte scholing in combinatie met werk blijkt effectief voor het ontwikkelen van capaciteiten en het vinden van werk. Bij reïntegratie zou deze combinatie als uitgangspunt genomen moeten worden. In de bestaande gesubsidieerde banen ontvangen mensen te weinig scholing en gerichte begeleiding. De middelen voor de bestaande I/D-banen en WIW-banen kunnen in principe worden toegevoegd aan de middelen voor reïntegratie, waarbij per persoon wordt gekeken wat voor diegene de beste stap is om te reïntegreren. Nu worden gesubsidieerde banen teveel gebruikt ten dienste van de publieke sector, in plaats dat het belang van de werkzoekende uitgangspunt is. De gesubsidieerde banen, die noodzakelijk werk betreffen, zouden omgezet moeten worden omgezet in reguliere functies. Dit zal betekenen dat een deel van de budgetten voor gesubsidieerde banen toegekend moet worden aan de instellingen in de zorg en aan scholen.

Sancties

In dit kader moeten ook sancties worden genoemd. Sancties staan niet op zichzelf maar moeten in samenhang worden gezien met het aanbod van

scholing en andere mogelijkheden voor diegenen die geen werk hebben. Tegenover het ontvangen van een uitkering moet de inspanning staan om zich in te zetten voor het vinden van werk. Het gaat om een wederzijdse verplichting. Ervaringen uit Denemarken leren dat sancties een positieve bijdrage leveren aan de reïntegratie van werkzoekenden.

Ook met het oog op het bestrijden van de armoedeval is de mogelijkheid om sancties op te opleggen gewenst. Van sancties gaat een preventieve werking uit (het vermijdeffect). Het directe effect van een sanctie - een lagere uitkering - is een intensiever en efficiënter zoekgedrag of een lager reserveringsloon waardoor een baan sneller wordt geaccepteerd.[57]
Het directe effect kan bij een bijstandsuitkering heel sterk zijn omdat de uitkering ongeveer gelijk is aan het bestaansminimum. De prikkels voor gemeenten om gebruik te maken van de mogelijkheid om sancties op te leggen zal toenemen wanneer ze volledig risicodragend zijn voor de bijstand. Bij werkloosheid kunnen sancties een aanvulling zijn op de uitgaven aan bemiddelings- en reïntegratiediensten.[58]

Armoedeval
Aan de onderkant van de arbeidsmarkt vormt de armoedeval een belemmering om te gaan werken. Meestal wordt met de armoedeval geduid op het fenomeen dat een verhoging van het bruto inkomen, niet of nauwelijks leidt tot een hoger netto inkomen. In het verleden zijn door het CDA voorstellen gedaan om de armoedeval te verminderen.[59] Kern van de voorstellen is dat inkomenspolitiek gevoerd wordt via de belastingen door inkomensafhankelijke heffingskortingen op huishoudniveau.

SPAK
De armoedeval slaat, uitgaande van een brede definitie,[60] ook op de productiviteitsval: een persoon is niet productief genoeg om het minimumloon te verdienen. De speciale afdrachtkorting voor werkgevers (SPAK) was bedoeld om arbeid net boven het minimumloon goedkoper te maken. Afschaffing van de SPAK betekent dat een deel van de werknemers met een lage productiecapaciteit voor werkgevers te duur wordt. Te overwegen is om de SPAK om te vormen van een faciliteit voor de werkgever tot een meer op de persoon gerichte regeling. Dit kan vorm krijgen door een tijdelijke vermindering van de werkgeverslasten te bieden om zodoende de werknemer de gelegenheid te geven zijn productiviteit te verhogen en dus een hoger loon te verdienen.[61] De SPAK komt dan in dienst te staan van het investeren in menselijk kapitaal, in dit geval door het opdoen van werkervaring. Alleen wanneer een nieuw vormgegeven SPAK zou bijdragen aan het verhogen van de capaciteiten van de werknemer doordat werkervaring

wordt opgedaan, is ze te beschouwen als een investering in het menselijk kapitaal.

WSW
Een laatste schakel in het arbeidsmarktbeleid vormen de WSW-bedrijven. Voor diegenen die ondanks scholing (in potentie) niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen, is de WSW bedoeld. Van deze niet schoolbaren wordt ook niet verwacht dat ze een reguliere baan vervullen. Hetgeen overigens niet betekent dat voor mensen in de WSW het perspectief op de mogelijkheid van een reguliere baan moet worden uitgesloten.

6.3 Integratie en arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid heeft sterke raakvlakken met het integratiebeleid.

Hoger beroep op een uitkering
Kijken we naar de afhankelijkheid van een uitkering dan moet worden geconstateerd dat allochtonen vele malen vaker een beroep doen op sociale regelingen dan autochtonen.[62] In vergelijking tot de Nederlandse mannen tussen de 40 en 64 jaar doen Turkse en Marokkaanse mannen drie keer zo vaak een beroep op de sociale regelingen. Van de Turkse landgenoten heeft ruim 68% een uitkering; bij de Marokkanen is dat 66%, tegenover 22% van de Nederlandse mannen van die leeftijd.

Ook de allochtone vrouwen ontvangen veel vaker een uitkering. Van de Antilliaanse en Surinaamse vrouwen boven de 40 jaar krijgt 40% een uitkering, tegenover bijna 16% van de Nederlandse vrouwen. Bijna een kwart van de Antilliaanse vrouwen tussen de 15 en 39 jaar heeft een bijstandsuitkering. Dat is drie keer zoveel als de Nederlandse vrouwen onder de 40 jaar.

Het gaat bij de mannen in veruit de meeste gevallen om een uitkering voor arbeidsongeschiktheid, gevolgd door de bijstand en de WW. Van de oudere Turkse mannen krijgt 44% een wao-uitkering en hiervan ontvangt 4% deze in het buitenland. Het percentage WAO'ers onder Marokkanen ligt op ruim 36%. In verhouding tot Nederlanders zitten Turkse mannen 2,5 keer en Marokkaanse mannen 2 keer zo vaak in de WAO. Ook allochtone vrouwen raken vaker arbeidsongeschikt dan hun Nederlandse collega's en ook vaker dan de allochtone mannen. De Turkse vrouwen voeren de lijst aan: een op de tien zit in de WAO.

Jonge allochtonen worden vaker dan gemiddeld afgekeurd op psychische gronden. Bij de Marokkanen is het aantal psychische arbeidsongeschikten van 15 tot 39 jaar met 46% het hoogst.

Uit het onderzoek blijkt verder dat het aantal WAO-ers onder Surinamers even hoog is als bij autochtonen en bij Antillianen lager ligt. Van de 950.000 arbeidsongeschikten is 7 procent niet-westers allochtoon.

Oorzaken

Het Verwey-Jonker Instituut ging in zijn onderzoek ook in op de oorzaken van de oververtegenwoordiging van Turken en Marokkanen in de WAO.[63] Uit de statistische analyse op enquêtegegevens blijkt dat een belangrijke verklaring gelegen is in het lage opleidingsniveau van veel Turkse en Marokkaanse werkenden. Daardoor zijn ze aangewezen op fysiek zwaar werk met een grotere kans op uitval. Werkgeversgedrag is ook van invloed. Zo werkte één op de drie Turkse of Marokkaanse vrouwelijke WAO-ers voordien veelal in de schoonmaakbranche of voor een uitzendbureau. Dit zijn sectoren waarin de binding tussen werknemer en werkgever zwak is, waardoor de kans op werkhervatting na ziekte minder is. Bij deze groep werknemers spelen Arbo-diensten na de ziekmelding vaak een geringe rol.
Bij Turkse en Marokkaanse vrouwen vormen ook psychische spanningen, bijvoorbeeld als gevolg van de combinatie van werk en gezin en daarmee samenhangende culturele conflicten, belangrijke redenen van arbeidsongeschiktheid. Daarnaast spelen ook de stress van het migrantenbestaan en communicatieproblemen in de uitvoering van de WAO een belangrijke rol. Ook onderwijsprestaties leiden onder deze spanningen.

Een oorzaak die het instituut niet noemt, is het gegeven dat allochtonen feitelijk door een gebrekkige inburgering in de WAO komen. Onderwijs- en taalachterstanden leiden ertoe dat zij niet in staat zijn om allerhande betaalde functies uit te oefenen. Gebreken staan dan in de weg om bijvoorbeeld te werken in de schoonmaakbranche, maar een gebrekkige (of geen) scholing en taalbeheersing maken alternatief werk onmogelijk: werk dat men lichamelijk gezien wel degelijk zou kunnen verrichten.

Een goed integratiebeleid kan bijdragen aan het oplossen van knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Investeren in integratie is daarom van het grootste belang. Zo bezien is het geen goede zaak wanneer een gebrekkige inburgering een rol speelt bij de keuring voor de WAO. Daarmee wordt een verkeerd signaal afgegeven. In het binnenkort te publiceren rapport van het WI over integratie zal daarop verder worden ingegaan.

7 Zorg en onderwijs

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de sectoren zorg en onderwijs. De reden daarvoor is dat juist deze sectoren kwetsbaar zijn voor de ontwikkelingen die zich aftekenen op de arbeidsmarkt. Die kwetsbaarheid hangt mede samen met de wijze waarop deze sectoren georganiseerd zijn. De organisatie is niet toegesneden om de structurele problemen waarmee deze sectoren kampen - personeelsgebrek en achterblijvende productiviteitsgroei - op te lossen. Een andere benadering van zorg en onderwijs, die organisaties meer eigen verantwoordelijkheid biedt, kan een uitweg bieden.

7.1 Algemene lijn

Geen wishfull thinking, maar urgentiegevoel
Het tekort aan personeel in de collectieve sector is niet (alleen) het gevolg van een lang aanhoudende hoogconjunctuur, maar een structureel probleem. Ondanks de laagconjunctuur zullen de spanningen in de komende kabinetsperiode niet minder worden. Een gevoel van urgentie is nodig om de problemen voortvarend en met creativiteit aan te pakken. Het besef moet (sterker) doordringen dat de collectieve sector, met name het onderwijs, moet concurreren met andere sectoren om hoger opgeleiden. In de toekomst wordt de slag om hoger opgeleide er bij wijze van spreken niet minder op.

Algemene oplossingslijn
De aantrekkelijkheid van de sector hangt sterk samen met de organisatie van de sector.[64] Voor zorg en onderwijs heeft het Wetenschappelijk Instituut in de studies Nieuwe regie in de zorg[65] en Vertrouwen in talent[66] voorstellen tot organisatieverandering gedaan. De patiënt, de leerling, maar ook de leerkracht en de verzorger (de professionals dus) moeten weer centraal komen te staan. De relatie tussen zorgverlener en patiënt en leerkracht en leerling is daarbij cruciaal. Het vakmanschap van de verzorger en verpleger, de leerkracht of docent moet weer ruimte krijgen, zodat de beroepstrots weer ontstaat. In de zorg kan dan met hart, hoofd en handen zorg verleend worden. In het onderwijs is de leerkracht zo een betekenisvolle cultuurdrager. Dit kan niet zonder organisatieveranderingen die de structuur en financiering van de zorg en het onderwijs ingrijpend veranderen, waarbij de financiering via de vrager loopt en de sturing niet meer van boven af komt. Dat betekent dat de financiële én inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de aanbieder wordt gelegd. Primaire processen moeten leidend zijn in organisatie van de sector. In het onderwijs moet bedrijfsmatige zelfstandigheid gepaard gaan met inhoudelijke autonomie. Decentralisatie dus langs twee lijnen, bedrijfskundig en inhoudelijk.

Maatschappelijke onderneming

Dit leidt tot een pleidooi voor de maatschappelijke onderneming. Een maatschappelijke onderneming is een niet op winst georiënteerde organisatie met een sociale doelstelling. Scholen en ziekenhuizen kunnen als maatschappelijke ondernemingen functioneren. Partijen in de sectoren zelf hebben het concept van de maatschappelijk onderneming opgepikt en uitgewerkt. De Nederlandse vereniging van Ziekenhuizen[67] wil nadrukkelijk dat ziekenhuizen maatschappelijke ondernemingen worden. En ook de sociale partners in het onderwijs pleiten, onder verwijzing naar de 'ondernemende school', voor scholen als maatschappelijke ondernemingen.

"Waren tot voor kort onderwijsinstellingen en scholen en de overheid samen verantwoordelijk voor de onderwijsresultaten en voor de wijze van realisatie ervan, ondernemende scholen en instellingen dragen die verantwoordelijkheid zelf. Een ondernemende school moet inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving, op de vraag van leerlingen, ouders, deelnemers, studenten en bedrijfsleven... Een ondernemende school opereert vraaggericht en mag bij de inrichting van de organisatie geen last hebben van te veel regels... Alleen door scholen voldoende ruimte te geven kunnen zij echt verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, voor diversiteit en flexibiliteit naar vorm en inhoud van het aanbod en voor een aanbod afgestemd op de vraag... Onderwijsinstellingen kunnen zich zo met hun onderwijsaanpak en hun resultaten profileren. Dat biedt hun de mogelijkheid specifieke klantengroepen te bedienen door zich beter van elkaar te onderscheiden op gebieden als het voorkomen van schooluitval, het behalen van goede resultaten met allochtone leerlingen en internationaal samenwerken"[68]

Concurrentie

De geconstateerde noodzaak voor de collectieve sector om met de marktsector te concurreren om hoger opgeleid personeel houdt in dat ook de salarissen moeten kunnen stijgen. Daarvoor moeten dan wel de middelen beschikbaar zijn. Voor de gezondheidszorg pleit dit voor het (geleidelijk en partieel) loslaten van het budgettaire kader zorg en voor het – onder voorwaarde van voldoende concurrentie - vrijlaten van prijzen.

Overheidsbekostiging en daarmee budgettering van grote delen van het onderwijs lijken daarentegen onvermijdelijk. In hoger onderwijs zou het profijtbeginsel meer toegepast kunnen worden. In het primair en voortgezet onderwijs blijven de scholen afhankelijk van het toegewezen budget, dat echter naar eigen inzicht ingezet zou moeten kunnen worden aangewend.

Specifiek in plaats van generiek

De commissie Van Rijn[69] die de arbeidsmarkt van de collectief gefinancierde

sector onderzocht, bepleitte specifieke maatregelen in de sfeer van het human resource management van de overheid. Het gevoerde beleid is echter met name generiek van aard geweest. Generiek beleid is kostbaar en minder effectief. Met specifieke maatregelen kan een veel groter effect worden bereikt.

Cultuur

De aantrekkelijkheid van werken in de collectief gefinancierde sector hangt ook sterk af van de cultuur van de organisatie en de stijl van leidinggeven. Een open werkklimaat met veel ruimte voor eigen inbreng draagt bij aan de binding van het personeel aan de organisatie. Hier ligt een zwaar onderschatte variabele die van grote betekenis is voor de arbeidsproductiviteit van een organisatie, voor het verloop van personeel, het ziekteverzuim en het aantal arbeidsongeschikten. Zo zou ook het hoge percentage arbeidsongeschikten in de collectieve sector verlaagd kunnen worden. De WAO-instroom onder overheidspersoneel is namelijk aanzienlijk hoger dan in het bedrijfsleven, met name bij provincies en in het onderwijs is de instroom hoger.[70] In absolute termen gerekend kwam in 2001 de grootste toestroom van arbeidsongeschikten uit de gezondheidszorg. Hoe belangrijk een werkklimaat en de culturele factor kan zijn, moge ook blijken uit internationale studies. Zo is het opvallend dat uit een internationaal onderzoek van Gallup naar voren komt dat er grote verschillen tussen landen zijn qua de arbeidstevredenheid. Slechts 16% van de Duitse werknemers ervaart het werk als bevredigend en is ermee geëngageerd is. Een zelfde percentage heeft innerlijk al afscheid genomen van het werk. In Japan en Frankrijk is bij slechts 9% sprake van engagement bij het werk. In de Verenigde Staten is dit beduidend hoger, namelijk 30%. De oorzaken moeten gezocht worden in slecht management.[71] Een andere illustratie biedt een onderzoek van Harvard Business Review[72]. Onderzoek naar de best presterende bedrijven toonde aan dat hèt verschil gelegen was in de cultuur en de manier van leiding geven in het bedrijf. Juist de topfiguren die veel aandacht hebben voor het menselijk aspect van ondernemen en van besturen scoren qua bedrijfsresultaten excellent. Hun gedragskenmerken zijn op onderdelen zelfs atypisch, gemeten aan de in de handboeken gebruikelijke maatstaven voor managers. Deze leiders zijn namelijk sterk geneigd anderen de eer van succes te geven, niet zichzelf op de voorgrond te dringen etc. Het verdient dan ook aanbeveling om alert te zijn op deze kwalitatieve dimensies en op de cultuur van organisaties. Het is één van de redenen waarom het CDA pleit voor de maatschappelijke onderneming (scholen, ziekenhuizen etc.), voor ontbureaucratiseren en voor meer speelruimte voor eigen initiatief. Gezien de eerder geschetste problemen van het open baar bestuur (ziekteverzuim, WAO, vergrijzing etc.) verdient het sterk aanbeveling om het personeels- en selectiebeleid rond leidinggevenden en topambtenaren kritisch op dit punt te toetsen.

7.2 Concrete maatregelen

7.2.1 Zorg

Dereguleren opleidingen
Opleiden van personeel in de zorg en onderwijs is cruciaal. Het slechten van toetredingsbarrières voor medische beroepen is nodig. Het introduceren van vraagsturing in de (vervolg) opleidingen van artsen kan bijdragen aan het vergroten van de opleidingscapaciteit van artsen[73] en van verpleegkundigen.[74] Met het vergroten van opleidingscapaciteit mag niet worden gewacht, gezien het feit dat nu al veel mensen geen eigen huisarts hebben.

Herstel inservice-opleiding
De inservice-opleiding zou in ere moeten worden hersteld. In augustus 1997 is de inservice-opleiding vervangen door een nieuw opleidingsstelsel Verpleging en verzorging, met vijf niveaus. Het primaat is daardoor verschoven van de zorginstellingen naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het budget ging over van zorginstellingen naar MBO- en HBO-instellingen. Het gevolg is geweest dat zorginstellingen zich in het algemeen minder verantwoordelijk zijn gaan voelen voor de opleiding van verpleegkundigen en verzorgenden. ROC's slagen er slechts moeizaam in deze directe relatie met zorginstellingen tot stand te brengen.
Bovendien: de combinatie van werken en leren spreekt velen aan en garandeert een directe band tussen opleiding en zorginstelling.[75] Mensen die kiezen voor de zorg werken zo van meet af aan in de sector waarvoor ze kiezen. Voor herintreders is deze weg ook aantrekkelijk. Bij een opleiding in de praktijk is het tevens gemakkelijker om elders verworven competenties (EVC's) op waarde te schatten.

7.2.2 Onderwijs

Veel van de hierna voor te stellen maatregelen zijn in principe overbodig wanneer scholen zouden functioneren als maatschappelijke ondernemingen. In dat geval zouden ze zelf afwegen welke maatregelen in hun situatie nodig zijn. De meeste voorstellen moeten dan ook als overgangsmaatregelen gezien worden die wenselijk zijn in het licht van de urgentie van de problematiek.

Betere begeleiding nieuwe leerkrachten
Door betere begeleiding van nieuwe leerkrachten en minder lesuren in de eerste werkjaren, omdat voorbereiden nog veel tijd kost, kan de uitstroom van jonge leraren worden tegengegaan. Het introduceren van junior en

seniordocenten past in deze ontwikkeling. Ook door het toekennen van bindingspremies kan een school zich profileren en een bijdrage leveren aan het vasthouden van nieuwe leerkrachten.

Kinderopvang
De personeelsproblemen zijn voor een deel opgevangen doordat leerkrachten meer uren zijn gaan werken. De middelen voor kinderopvang zijn in het onderwijs niet navenant uitgebreid en bevinden zich nog steeds op een laag niveau. Investeren in kinderopvang kan bijdragen aan het vergroten van het aanbod van leerkrachten.

Salarisverbetering directeuren basisschool
De salarissen van directeuren van (met name kleine en middelgrootte) basisscholen zijn aan de lage kant. Het aantal vacatures voor directeuren is hoog. Verhoging van deze salarissen kan deze problematiek verlichten. De salarisverhoging geeft ook een belangrijk psychologisch signaal. Het perspectief voor leerkrachten die door willen groeien, wordt zo aantrekkelijker. In meer algemene zin is deze maatregel ook een uitdrukking van het belang dat aan goed onderwijs wordt gehecht. Aanpassing van de beloning is een logische reactie op het zwaarder worden van taken van scholen.

Inkorten carrièrelijn
De salarisopbouw in het onderwijs wijkt sterk af van het bedrijfsleven en overige collectieve sectoren. Het duurt vaak zeer lang voordat het einde van een schaal is bereikt. In het beroepsonderwijs is 23 jaar geen uitzondering, in het funderend onderwijs is 18 jaar standaard. In de marktsector en de meeste overheidssectoren is 10 jaar de normale tijd. Inkorten van de carrièrelijn is gewenst om salaris- en carrièreperspectief met elkaar in verhouding te brengen.

Differentiatie in beloning
De krapte op de arbeidsmarkt concentreert zich in grote steden en achterstandsscholen. Minder aantrekkelijke werkomstandigheden, parkeermoeilijkheden, dure woningen spelen daarbij een rol. Het toekennen van naar plaats gedifferentieerde toeslagen kan de problematiek verlichten. Verhoging van de reiskostenvergoeding is eveneens wenselijk.

8 Conclusie

Korte samenvatting
Het eerste deel startte met een korte vooruitblik naar de situatie op de arbeidsmarkt in de komende jaren. De krapte van de afgelopen jaren zal de komende jaren niet over de hele linie verdwijnen, ook al loopt door de laagconjunctuur de werkloosheid weer op. De analyse van de langere termijn trends maakte duidelijk dat er structurele problemen zijn, waaronder die van een mogelijke tweedeling op de arbeidsmarkt. Als gevolg van de kenniseconomie neemt het gevraagde opleidingsniveau van de banen toe. Omdat het aanbod van hoger opgeleiden maar beperkt kan stijgen, ontstaat krapte aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Dat kan gemakkelijk een loonopdrijvend effect oproepen. Verminderde vraag naar lager opgeleiden leidt anderzijds tot werkloosheid bij dit segment van de arbeidsmarkt.

Door demografische veranderingen neemt de bevolkingsgroei af en droogt een bron van economische groei op. Groei van de economie zal moeten komen van een hogere arbeidsparticipatie en verhoging van de productiviteit. Productiviteitsverhoging is mogelijk door een verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking (levenslang leren) en een betere benutting van het menselijk kapitaal, maar ook door efficiëntere organisatievormen. Een hogere arbeidsparticipatie zal vooral moeten worden bereikt door zuiniger om te gaan met de factor arbeid en investeringen in menselijk kapitaal.

Door arbeid meer over de levensloop te spreiden en te blijven investeren in ontwikkeling van capaciteiten van mensen kunnen ze langer blijven werken. De spreiding is beter voor de arbeidssatisfactie van mensen omdat een meer ontspannen arbeids- en leefpatroon mogelijk wordt. Maar ook economische gezien leidt die strategie tot betere resultaten: een hogere arbeidsparticipatie en minder arbeidsongeschiktheid zullen de uitkomsten zijn.

Schaarste aan hoger opgeleiden heeft ook gevolgen voor de collectieve sector. Die zal met de marktsector moeten concurreren om de schaarse werknemer. Dit kan alleen door een concurrerend salaris te bieden en aantrekkelijke werkomstandigheden. Om dit laatste te bevorderen, is meer vrijheid van instellingen in de zorg en van scholen nodig. Een dynamische en creatieve werkomgeving is van vitaal belang voor de arbeidsmotivatie en daarmee van het arbeidsaanbod. De instellingen zullen moeten kunnen functioneren als maatschappelijke ondernemingen, los van een directe bemoeienis van de overheid met de bedrijfsvoering.

Houdbaarheid overheidsfinanciën
De vergrijzing heeft niet alleen gevolgen voor het arbeidsaanbod. Zij leidt

ook tot stijgende kosten van de gezondheidszorg en pensioenen. Tegen de achtergrond van een afnemend arbeidsaanbod betekent dit ook dat de kosten hiervan door minder mensen moeten worden opgebracht. Het aantal werkenden in verhouding tot het aantal gepensioneerden neemt immers af. Aflossing van de staatsschuld kan bijdragen om de kosten van de vergrijzing te zijner tijd op te vangen. Daarnaast is een verbreding van de arbeidsparticipatie van belang om zo de lasten over meerdere schouders te spreiden. Ook het verhogen van de arbeidsproductiviteit is nodig omdat het leidt tot behoud van koopkracht en daarmee ook tot extra overheidsinkomsten en minder lastendruk.

Niet alleen de vergrijzing of staatsschuld, maar ook de toenemende welvaart vormt paradoxaal genoeg een bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Door de toegenomen welvaart zijn ook de eisen toegenomen die mensen stellen aan de publieke dienstverlening. Ontbreekt de kwaliteit dan leidt dat gemakkelijk tot spanningen, ook al omdat zich dan al snel een concurrerend marktaanbod aandient (zoals in de zorg op sommige plaatsen al is gebeurd). Het risico is vervolgens groot dat de kwaliteitsverschillen verder toenemen en een verschraalde publieke sector naast een welvarender privaat segment ontstaat.

Goudzwaard formuleerde het in zijn afscheidscollege als hoogleraar drie jaar geleden als volgt:[76]
"De overheidsfinanciën lijken nu nog een baken in zee te zijn. Maar ze blijken bij scherper toezien juist een geduchte klip te vormen. Het springende punt is namelijk dat in het economisch-dynamisch universum de overheidssector als geheel behoort tot de zeer trage groeiers. De productiviteit van een rechter, een onderwijzer, welzijnswerker of politieagent neemt van jaar op jaar nauwelijks toe. Zelfs in een klimaat van vrij beperkte loon- en salarisstijgingen zullen de kosten van die voorzieningen dus meer dan evenredig omhoog gaan. Voor hun simpele instandhouding vergen ze al een stijgende belastingdruk. Maar in een dynamisch universum is meer nodig dan hun instandhouding. Steeds meer achterstanden komen immers tot aanzijn en ze zullen vrijwel alle in enigerlei vorm financiële compensatie eisen. Ik voorspel dan ook, dat het begrotingsevenwicht binnen enkele jaren door toedoen van de economische dynamiek zelf finaal zal worden versnipperd tussen het schaarblad van de achterblijvende productiviteit van de overheidsdiensten enerzijds en dat van de toenemende claims op de overheid anderzijds. Nog steeds wordt in den lande de suggestie gewekt, dat binnenkort, bijvoorbeeld als de Euro er is, een einde komt aan de huidige stelselmatige bezuinigingen. Ik raad u echter aan dat te vergeten. Het is ideologische prietpraat en economisch inconsistent."

Het WI voor het CDA heeft de afgelopen jaren soortgelijke waarschuwingen afgegeven. Er is gewezen op de kwalijke gevolgen van de vaak bureaucratische organisatie van de collectief gefinancierde sectoren en de strakke budgettering van overheidswege (terwijl de markt uitbundig floreerde). De budgettering staat haaks op de extra middelen die nodig zijn, onder meer vanwege de kosten van de vergrijzing, de meer dan gemiddelde kostenstijging toenemende kwaliteitseisen, en gemiddeld wellicht lagere productiviteitsstijging.[77] De bureaucratische organisatie remt innovatie en daardoor toename van de productiviteit (rechters profiteren bij wijze van spreken wel degelijk van het digitaliseren van het berichtenverkeer, van digitale dossiervorming, van computerondersteunend beslissen etc.). Juist het achterblijven van de productiviteit is zorgelijk tegen de achtergrond van oplopende begrotingstekorten en van de afnemende beroepsbevolking. Maar ook speelt parten dat burgers wel het achterblijven van de kwaliteit van de collectieve sector ervaren maar niet geconfronteerd worden met wat het kost om de kwaliteit in de pas te laten lopen met het algehele welvaartsniveau, omdat de overheid het budget vaststelt.

De longen raken leeg

In het recente verleden konden de structurele problemen in de collectieve sector voor een deel worden afgekocht met extra geld doordat de economie uitbundig groeide. Echter een verschil met de afgelopen jaren is dat de longen van de economie gaandeweg aan kracht hebben verloren. De lucht is eruit. De twee longen van de economische groei in de jaren negentig waren a) de groei van het arbeidsaanbod die zorgde voor extra belasting en premieinkomsten en b) de verlaging van de werkloosheid, wat de uitkeringen verminderde en zorgde voor een bredere spreiding van premielasten.[78] Het mes sneed zo aan twee kanten. De premies konden omlaag en er was geld voor lastenverlichting, waarmee de consumptie weer een impuls kreeg. Ondertussen daalde ook het begrotingstekort. Deze longen zijn nu echter voor een deel leeg. Het arbeidsaanbod groeit niet meer zo sterk en zal als gevolg van demografische ontwikkelingen zelfs afnemen. De werkloosheid was historisch laag en zal in de toekomst eerder stijgen vanwege het niet aansluiten van vraag en aanbod van arbeid. De lucht zal vooral moeten komen van een hogere arbeidsparticipatie van ouderen en minderheden.

Deze economische ontwikkelingen kennen hun parallel in de koopkrachtontwikkeling. Nog maar een jaar gelden steeg de koopkracht met historische cijfers.[79] Pensioenpremies konden worden verlaagd vanwege zeer hoge rendementen op de beurs. De (ziekenfonds)premies stegen veel minder dan de particuliere ziektekosten premies omdat de belastinggrondslag sterk toenam door de groei van het arbeidsaanbod. De lasten werden verlicht door het

nieuwe belastingplan en de lonen stegen sterk. De groei van de consumptie fungeerde als motor van de economie, die echter oververhit raakte en nu weer tot stilstand is gekomen. De enorme koopkrachtstijging in 2001 blijkt vooral te zijn aangewend om te sparen om zo de ontsparing van de jaren ervoor te compenseren. Voor de komende jaren worden daarentegen koopkrachtdalingen niet uitgesloten.

Tweedeling

Aan de ene kant valt te verwachten dat hoger geschoolden er financieel meer op vooruit zullen gaan dan lager geschoolden. De inkomensverschillen zullen toenemen. Aan de andere kant moet rekening gehouden worden met hoge kostenstijgingen van goederen die belangrijk zijn voor de kwaliteit van leven: zorg, onderwijs etc. Dit zal leiden tot een stijging van de lasten. Die twee zaken staan niet los van elkaar, maar moeten in relatie tot elkaar worden gezien. Vasthouden van het huidige niveau van solidariteit in de publieke dienstverlening bij een stijgend kostenniveau, betekent dat ook de druk tot inkomensherverdeling zal toenemen. Een eventuele compensatie van huishoudens met lagere inkomens voor deze gestegen kosten, vergroot echter weer de armoedeval. Het gevolg is een hogere werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, wat de inkomensherverdeling vergroot.

Organisatie van de collectieve sector

Het geschetste dilemma van tweedeling op de arbeidsmarkt of tweedeling in de publieke sector hangt samen met de organisatie van de publieke sector. Een andere organisatie van de publieke sector kan het dilemma verzachten en biedt daarom perspectief. Het maakt het mogelijk om enerzijds de productiviteit te verhogen door met name een andere manier van organiseren en anderzijds de toegankelijkheid van de dienstverlening op een hoog niveau voor een ieder te waarborgen. De noodzaak van een organisatiewijziging blijkt wanneer gekeken wordt naar de gevolgen van het vasthouden aan de huidige manier van organiseren.

Wanneer de huidige inrichting van de collectieve sector ongewijzigd blijft, lijkt verzwaring van collectieve lasten onontkoombaar om het huidige niveau van solidariteit vast te houden. De effecten op de economische groei, op de loonvorming etc. kunnen dan verstrekkend zijn. Wanneer werknemers namelijk koopkrachtstijgingen zullen blijven eisen die uitgaan boven de inflatie om zo de gestegen belasting- en premiedruk en de gestegen kosten van de pensioenen te compenseren, blijft dit niet zonder gevolgen.[80] De loonkosten zullen dan toenemen met gevolgen voor de concurrentiepositie van ons land en voor de kosten van de collectieve sector (die qua loonvorming niet achter kunnen blijven). In dat geval zullen de benodigde lasten-

verhogingen de nagestreefde koopkrachtverbetering weer ongedaan maken en zal druk tot herverdeling tussen arm en rijk toenemen.

Wanneer vervolgens loonmatiging alleen zou plaatsvinden als de overheid de lasten vermindert, komt de rijksbegroting – vanaf een bepaald kritisch punt - in de knel. Via een beleid van bezuinigingen kan de lastenverlichting immers uiteindelijk ten koste gaan van en afgewenteld worden op vitale prestaties. Het gaat dan om prestaties waarvan weer vaak de zwakkeren afhankelijk zijn: de categorie mensen waarvoor nu juist de sociale partners zeggen op te komen. De prijs van het koopkrachtbehoud van werkenden wordt - als dit mechanisme een automatisme zou zijn - afgewenteld op degenen die van collectieve arrangementen afhankelijk zijn.

Het wachten moe

Om een dergelijke negatieve spiraal te voorkomen heeft het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in de serie Het wachten moe allerlei voorstellen gedaan om te komen tot een andere organisatie van de maatschappelijke dienstverlening. Eén daarvan is het pleidooi voor veel meer vraagfinanciering, om zo de verantwoordelijkheid voor belangrijke diensten terug te leggen in de samenleving en de maatschappelijke onderneming een impuls te geven. Belangrijk is dat zo ook de eigenheid van de sector de volle ruimte krijgt.

Een voorbeeld is de zorg en het pleidooi om daar het verzekeringskarakter te herstellen. Tegelijkertijd heeft het gepleit voor privatisering van de kosten van wonen in de AWBZ, waardoor zorggebruikers de mogelijkheid krijgen om te wonen zoals ze zelf graag willen. Ook de nominalisering van de ziektekostenpremies betekent een privatisering van de kosten van de zorg. Het CDA heeft de nominalisering echter wel bepleit in combinatie met een zorgkorting om zo de solidariteit te garanderen tussen hoge en lage inkomens. Invoering zal vooraf moeten worden gegaan door een onderzoek naar de precieze gevolgen. De compensatie via de fiscaliteit betekent dat draagkrachtigen de volledige kosten van de zorg zelf betalen en diegenen die minder draagkrachtig zijn, gecompenseerd worden. Hogere inkomens zullen daardoor een jaarlijks toenemend deel van hun inkomen besteden aan zorg. Hun besteedbaar inkomen neemt dan wellicht niet (omvangrijk) toe, maar daar staat tegenover dat de kwaliteit van vitale diensten op peil blijft. De gezondheidszorg blijft voor iedereen op een hoog niveau beschikbaar. De inkomenssolidariteit is verzekerd.

In het onderwijs is gepleit voor wederkerend leren, waardoor een deel van de kosten van het onderwijs privaat gefinancierd kunnen worden. Bij de

financiering van de wegeninfrastructuur kan eveneens gedacht worden aan vormen van kostendekkende private financiering door gebruikers van de weg. Het perspectief is dat de wegen kostendekkend worden betaald door de gebruikers, waardoor er ook geld beschikbaar is voor meer verbindingen. Door heffingen die gedifferentieerd zijn naar vervuiling kunnen milieulasten worden verdisconteerd in brandstof en motoren. Zo kan het gebruik van milieuvriendelijke brandstoffen en dito motoren worden gestimuleerd.

Ieder zijn eigen rol

De arbeidsmarkt is gebaat bij een heldere verdeling van verantwoordelijkheden De verantwoordelijkheid voor de loonontwikkeling en het totale arbeidsvoorwaardenpakket moet bij sociale partners komen te liggen. Premies voor de werknemersverzekeringen fungeren dan als terugkoppelingsmechanisme; de sociale partners worden geconfronteerd met de gevolgen van CAO-afspraken. Het is van belang dat sociale partners brede CAO's kunnen sluiten: het vermaatschappelijken van de werknemersverzekeringen zorgt ervoor dat beslissingen over lonen, werkgelegenheid, ziekteverzuimbestrijding etc. invloed hebben op de hoogte van de premie. De partners krijgen zo een directer belang bij het verminderen van het aantal uitkeringen. Sociale partners plukken dan direct de vruchten van aanpassingen in de WAO en WW, van flexibilisering van de arbeidsmarkt, van het werken aan arbeidssatisfactie via goed management, goede secundaire voorzieningen etc.: het gaat financieel gezien om vruchten in de vorm van lagere premies. Voorwaarde voor deze gewenste terugkoppeling is dat betalen en genieten hand in hand gaan en afwenteling op het collectief niet mogelijk is.[81]

Zolang de overheid de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen naar zich toetrekt en intervenieert, premies vaststelt en rijksbijdragen levert, wordt zij al snel gezien als degene die de lasten opdrijft.[82] Wat dan dreigt is dat men pas tot loonmatiging bereid is zolang en voor zover de overheid eerst met compensatie over de brug komt. Die compensatie komt ten goede aan werkenden, maar gaat vanaf een bepaald kritisch punt (maar niet altijd, omdat druk op de ketel van de overheidsorganisatie ook kan leiden tot efficiëntiewinst en afzweren van bureaucratie) ten koste van andere belangrijke uitgaven. Dat roept niet zelden weer protest op, ook uit de hoek van de sociale partners.

Het is daarom van belang dat onderkend wordt dat premies voor met name de zorgverzekeringen in de toekomst zullen stijgen. Van de ruimte voor koopkrachtstijging zal – afhankelijk van de stijging van de productiviteit en van de omvang van de actieve beroepsbevolking – een deel nodig zijn om

deze premiestijgingen op te vangen. De premievaststelling is (en moet) in eerste aanleg geen zaak van de overheid (zijn). Zij is een zaak van de niet-statelijke samenleving: van zorgverzekeraars, zorginstellingen en verzekerden in de zorgsector, van sociale partners bij de werknemersverzekeringen, van studenten en onderwijsinstellingen in het post-initiële onderwijs etc.

Zo'n herschikking van verantwoordelijkheden leidt tot meer effectiviteit en doelmatigheid, tot meer leereffecten en leidt bovendien tot het inzicht dat kostenstijgingen wellicht niet altijd zijn te compenseren voordat loonmatiging aan de orde is. Schotten tussen de sectoren, zorg, sociale zekerheid en rijksbegroting in combinatie met lastendekkende sociale premies zijn daarom belangrijk en dragen bij aan een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden.

De hier geschetste filosofie heeft ook consequenties voor het begrotingsbeleid, waarvoor door het WI voor het CDA voorstellen zijn gedaan.[83]

Schotten in de begroting

De consequentie van het herstellen van het verzekeringskarakter van de zorgverzekeringen betekent dat premies en uitkeringen met elkaar in evenwicht zijn. Daarnaast zullen, in plaats van het budgetmechanisme, andere mechanismen zorgen voor een matige stijging van de kosten van de zorg en voor efficiëntie. Dat tempert de kostenontwikkeling in de zorg, al moet ook dan met een meer dan gemiddelde stijging van de kosten rekening worden gehouden, vanwege de vergrijzing, de medisch-technische vooruitgang. en de geringere mogelijkheden tot productiviteitsstijgingen in met name de verzorging.

Ook in de sociale zekerheid is het gewenst dat premies en uitkeringen weer met elkaar in evenwicht worden gebracht. De laatste jaren is deze koppeling losgelaten waardoor de premies jarenlang niet lastendekkend zijn vastgesteld en de relatie tussen uitkeringslast en premie is verbroken. Dit gebeurde omdat de overschotten in de sociale fondsen meetellen voor het EMU-saldo en EMU-schuld. De hoogte van de premies dient te correleren met de uitkeringslasten op de lange termijn, zodat ze niet jaarlijks fluctueren. Op korte termijn worden schommelingen in de uitkeringslasten opgevangen door de uitgavenkaders in de sociale zekerheid mee te laten fluctueren met de conjunctuur. De vermogens in de sociale fondsen worden daartoe aangevuld met een conjuncturele buffer.

Automatische stabilisatoren

Het aanbrengen van de schotten heeft ook belangrijke gevolgen voor de

Rijksbegroting in enge zin. De regering verliest een instrument om de hoogte van de staatsschuld te beïnvloeden middels het hoger of lager vaststellen van premies. Maar ook de Rijksbegroting zelf is gebaat bij een rust. Daarom zijn automatische stabilatoren van belang.
In tijden dat het economisch tegen zit mag het overheidstekort oplopen/het overschot minder oplopen en in tijden van voorspoed geldt het tegenovergestelde. De staatsschuld vangt de conjuncturele schokken op en het begrotingsbeleid dient zo als automatische stabilisator van de economie: gaat het slecht dan geeft de overheid meer uit aan uitkeringen en int ze minder belastingen, gaat het goed dan keert ze minder uitkeringen uit en ontvangt meer belasting inkomsten. Het trendmatige begrotingsbeleid is erop gericht rust te brengen in het begrotingsbeleid. Het gevaar dreigt dat, wanneer er geen tekorten op de begroting (kunnen) worden getolereerd, het begrotingsbeleid procyclisch gaat werken en de economie verder in het moeras trekt, waardoor er nog minder middelen zijn om te besteden aan de collectieve sector. Daarom is het zaak in perioden van voorspoed een behoorlijke buffer op te bouwen en te reserveren: overschotten moet niet worden teruggeploegd in termen van lastenverlichting of uitgaven als niet eerst een behoorlijk niveau is bereikt. Daaraan is de laatste jaren te weinig invulling gegeven. Een overschot op de begroting is nodig om de staatsschuld te verminderen met het oog op de vergrijzing. Verminderde rente-uitgaven creëren ruimte voor uitgaven aan zorg en pensioenen. Dit geldt des te meer als we ons realiseren dat de longen van de groei minder vitaal aan het worden zijn.

Kortom,

- Er moet rekening worden gehouden dat het op peil houden van vitale diensten in de toekomst een groter beslag op de financiële middelen zal leggen, vanwege de vergrijzing en een sneller dan gemiddeld stijgend kostenniveau als gevolg van een lager dan gemiddelde productiviteitsgroei bij de collectief gefinancierde instellingen;
- Om verzwaring van de collectieve lasten of verschraling van de publieke dienstverlening te voorkomen is een beleid nodig dat de collectieve sector dynamiseert en organisaties eigen verantwoordelijkheid en beleidsruimte geeft. Dit moet gepaard gaan met privatisering van de kosten en toepassing van het profijtbeginsel in combinatie met het handhaven van de solidariteit en het beginsel dat rekening wordt gehouden met ieders draagkracht.
- De zich aftekende tweedeling op de arbeidsmarkt (schaarste aan hoger opgeleiden en werkloosheid onder lager opgeleiden) zet al snel de solidariteit in de publieke dienstverlening onder druk. Daarom is het nodig dat ingezet wordt op enerzijds een verhoging van de productiviteit door een

gemiddeld hoger niveau van scholing en betere organisatievormen, en anderzijds op een vergroting van het arbeidsaanbod. Er moet zuiniger worden omgesprongen met de factor arbeid, om zo het draagvlak te verbreden en de druk op de lonen te matigen.

Noten

1. Zie bijvoorbeeld Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Herstel van draagkracht, Den Haag 2000.

2. Centraal Planbureau, Economische Verkenning 2003-2006, Den Haag, november 2001.

3. Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006, Maastricht, november 2001.

4. Centraal Planbureau, Economische Verkenning 2003-2006, Den Haag, november 2001.

5. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Heden, verleden en toekomst, Den Haag, 2002.

6. Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2003, september 2002.

7. Centraal Planbureau, Arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB Memorandum nummer 2, Den Haag, 2001.

8. Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2003, september 2002.

9. Uitbreidingsvraag: vraag die ontstaat door de groei van de werkgelegenheid.

10. Vervangingsvraag: vraag naar nieuwe arbeidskrachten die ontstaat doordat de arbeidsplaatsen van werkenden die met pensioen gaan, arbeidsongeschikt worden of zich (tijdelijk) terugtrekken van de arbeidsmarkt opnieuw moeten worden ingevuld.

11. Substitutievraag: vraag als gevolg van verschuivingen in werkgelegenheidsstructuur.

12. Het onderwijsblad, 6 april 2002, p. 18-20, 'Het onderwijs is een lekkend zwembad. Groeiende groep leraren verlaat onderwijs'.

13. Zie de op basis van cijfers in het rapport 'Werken in het onderwijs 2001' van het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur gemaakte vergelijking van vraag en aanbod in Het onderwijsblad, 17 november 2001, p. 18-19, 'Lerarentekort in voortgezet onderwijs groeit dramatisch. Prognose tot 2010: minstens tweeduizend docenten per jaar te weinig'.

14. Centraal Planbureau, De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing, Den Haag, 2002.

15. Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006, Maastricht, november 2001, p. 83-84.

16. Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap, Zzp-ers onder het vergroot - glas. Kengetallen, spelers en behoefte aan dienstverleners, Den Haag, 2002.

17. Centraal Planbureau, 'The European economy in the medium term', CPB Document nummer 20, Den Haag, mei 2002.

18. Zie The Economist, August 24th 2002, 'Special Report Demography and the West', p. 20-22.

19. Zie Centraal Planbureau, Aging in the Netherlands, Den Haag, 2000.

20. Centraal Planbureau, Arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB Memorandum 2, Den Haag, 2001.

21. Ministerie van Binnenlandse Zaken, De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst, Den Haag, 22 mei 2002, p. 19.

22. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Doorgroei van arbeidsparticipatie, Rapporten aan de regering, nr. 57, Den Haag, 2000.

23. Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2001, Voorburg/Heerlen, 2002.

24. Zie Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, De Nederlandse verzorgingsstaat, Den Haag, 2000, p. 61 en 62.

25. Zie Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, De Nederlandse verzorgingsstaat, Den Haag, 2000, p. 62, tabel 3,9.

26. Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2001, Voorburg/Heerlen, 2002.

27. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De druk van de Ketel. Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, prive en zorg, Den Haag, september 2002. Vergelijk ook Nyfer, Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levensloop,

Breukelen, 2001 en SER, Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen, Levensloopbanen. Veranderde arbeidspatronen en hun gevolgen, Den Haag, september 2001. Later publiceerde het Ministerie van Sociale Zaken, Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen, Den Haag, januari 2002. Ook de Nederlandse Gezinsraad signaleerde de spanning tussen beeld en werkelijkheid rondom het gezin Nederlandse Gezinsraad, Gezin: beeld en werkelijkheid. Signalement 1, Den Haag, 2001.

28. Uit prognoses blijkt dat de tweedeling zich ook in Duitsland verder doorzet vooral vanwege onvoldoende opleidingsniveau van werkzoekenden. Zie Prognos, Deutschland Report 2002-2020, Basel, november 2002.

29. Het aandeel van de collectieve uitgaven als percentage van het BBP zal toenemen wanneer de toename van het volume (kwaliteit) de verhoging van de productiviteit overtreft. Zie voor een beknopte uitleg van de Wet van Baumol, Sociaal Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 2002, Den Haag 2002, p. 89.

30. Het is daarom beter de eindloonregelingen in de pensioenen te vervangen door middelloonregelingen.

31. Zie ook J.C. van Ours, 'Arbeidsproductiviteit is geen slimmer alternatief' in Christen Democratische Verkenningen, nummer 7,8,9, 2000, Themanummer Welvaart en geluk, p. 15-19.

32. Wanneer hogere lonen leiden tot een lager arbeidsaanbod wil dat zeggen dat het positieve prijs- of substitutie-effect op het arbeidsaanbod (vrije tijd wordt duurder ten opzichte van andere consumptiegoederen) wordt overtroffen door het negatieve inkomenseffect (een hoger uurloon betekent dat meer geconsumeerd kan worden – dus ook van vrije tijd). Zie over de uitruil tussen een hoger inkomen en tijd voor sociale gemeenschappen bijvoorbeeld de multi-disciplinaire studie van R.E. Lane, The Loss of Happiness in the Market Democracies, New Haven/London, 2000.

33. Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006, Maastricht, november 2001, p. IX.

34. Centraal Planbureau, De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing, Den Haag 2002, p. 14.

35. Zie ook het nog te verschijnen Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over integratie.

36. Zie R. Gradus en P. Hendrix, 'Werkgelegenheidsbeleid blijft beste remedie tegen armoede', Openbaar Bestuur, 2002-2, p. 12-15, die laten zien dat participatie nog steeds een zeer effectieve bijdrage levert aan armoedebestrijding. Belangrijk gegeven is dat vanwege doorstroming de samenstelling van de groep lage inkomens sterk wisselt.

37. Op macro-niveau zijn er ook niet alleen maar voordelen. Negatieve macro-effecten als meer mobiliteit, minder mantelzorg en meer arbeidsongeschikten moeten worden meegewogen bij het beoordelen van de wenselijkheid van een hogere arbeidsparticipatie. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Doorgroei van arbeidsparticipatie, Rapporten aan de regering, nr. 57, Den Haag, 2000.

38. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Doorgroei van arbeidsparticipatie, Rapporten aan de regering, nr. 57, Den Haag, 2000.

39. Wellicht ook dat taakafsplitsing mogelijkheden biedt, om zo enerzijds werk te creëren voor minder geschoolden en anderzijds functies voor hoger opgeleiden interessanter te maken. Er zijn dan minder hoog geschoolde mensen nodig: een deel van hun taken wordt door lager opgeleiden overgenomen. Echter, op andere plekken zal juist meer behoefte zijn aan taakintegratie om de versnippering van werkzaamheden tegen te gaan.

40. Zie Centraal Planbureau, De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing, Den Haag, 2002.

41. Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2003, Den Haag, september 2002, p. 139-140.

42. Zie bijvoorbeeld F. Leijnse e.a. Anders denken over sociale zekerheid, Den Haag, september 2002.

43. Dit zijn vijf typen transities die worden onderscheiden door Günther Schmid de vader van het concept van de transitionele arbeidsmarkt. G. Schmid, Transitional Labour Markets. A new European Employement Strategy, WZB, FS I 98-206, Berlin, 1998.

44. R.J. Muffels, 'De transitionele arbeidsmarkt. Een modern en dynamisch perspectief op de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid?', in: N. van den Heuvel e.a (red.), De transitionele arbeidsmarkt. Contouren van een actief arbeidsmarktbeleid, Den Haag, 2001, p. 16-17.

45. Uit de analyse van Muffels blijkt juist het tegenovergestelde. In de VS ligt de reëel groei van het BBP iets lager dan in West-Duitsland en Nederland. Als gecorrigeerd wordt voor verschillen in huishoudsamenstelling (gestandaardiseerd inkomen) dan scoort de VS beduidend slechter. Zie R.J. Muffels, 'De transitionele arbeidsmarkt. Een modern en dynamisch perspectief op de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid?', in: N. van den Heuvel e.a (red.), De transitionele arbeidsmarkt. Contouren van een actief arbeidsmarktbeleid, Den Haag, 2001, p. 29-33.

46. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De druk van de Ketel. Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, prive en zorg, Den Haag, 2002.

47. Zie Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001, artikel 12-16.

48. De Sociaal Economische Raad bereid een advies over de levensloopregeling voor. Belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid is dat ze voor de levensloopregelingen een financiële kader schept dat ruim genoeg is.

49. Zie bijvoorbeeld, Ministerie van Economische Zaken, De fles is halfvol. Een brede visie op de benutting van EVC, Den Haag, 2000.

50. Sociaal Economische Raad, Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie, 02/10, Den Haag, juni 2002.

51. H-W. Franz, 'Berufsbildung für lebenslanges Lernen in Spanien, Frankreich und Dänemark', in: R. Dobischat und H. Seifert (red.), Lernzeiten neu organisieren. Lebenslanges Lernen durch Integration von Bildung und Arbeid, Hans Böckler Stiftung, Berlin, 2001, p. 245-272.

52. Zie ook de eerste tussenrapportage van de taskforce ouderen, Liever honing dan azijn, Den Haag, 2002. Zie ook www.ouderenenarbeid.nl.

53. L. Calmfors, A. Forslund en M. Hemström, Does Active Labour Market Policy Work ? Lessons from the Swedish Experiences, IIES Seminar Paper 700, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, september 2001.

54. Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, Interdepartementale beleidswerkgroep, Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, Den Haag, juli 2001.

55. Een voorbeeld van de sluitende aanpak is de aanpak van de gemeente Den Bosch - geïnspireerd door het 'Work First principe' uit de Amerikaanse staat Wisconsin. Iedere aanvrager heeft binnen 24 uur na zijn aanvraag contact met een arbeidsbemiddelaar om binnen vier weken weer opnieuw werk te hebben. Diegenen bij wie wordt ingeschat dat het langer zal duren om een baan te vinden, krijgen een tweede gesprek en volgen een traject op maat van 20 uur per week, wat kan bestaan uit een cursus, herscholing of een stage. Wanneer de cursus of traject niet dadelijk beschikbaar is, gaat iemand in de tussentijd aan de slag bij de gemeentelijke werkvoorziening, waar de gemeente plaatsen heeft ingekocht. De achterliggende gedachte is dat indien de uitkeringsgerechtigde een baan heeft, het zoeken naar werk succesvoller wordt. Door intensieve bemiddeling poogt de gemeente de uitkeringssituatie zo kort mogelijk te laten zijn, omdat naarmate het langer duurt, het moeilijker is om terug te keren naar de arbeidsmarkt.

56. Zie F. Meijers en L. Teerling, Scholen en Vouchers: wat weten we? Een eerste tussenrapportage, Nijmegen, 2001. Geciteerd in Sociaal Economische Raad, Het nieuwe leren, Advies 02/10, Den Haag, 2002, p. 35-36.

57. Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders, J.C. van Ours, 'Sancties in de WW: een wenkend perspectief', Economische Statistische Berichten, 4072, 11 september 1996, 750-753.

58. B. Vollaard en P. Koning, Arbeidsbemiddeling en -reintegratie van werk - lozen, CPB werkdocument 118, Den Haag, 2000.

59. Zie CDA-Tweede Kamerfractie. Gericht en rechtvaardig. Een christendemocratische oplossing voor de armoedeval, Den Haag, 2000.

60. Zie Sociaal Economische Raad, Sociaal Economisch Beleid 2002-2006, Den Haag, 2002, p. 81, waar de verschillende soorten vallen gedefinieerd worden. Naast de armoedeval in enge zin worden de werkloosheidsval, uitkeringsval, partnersval en productiviteitsval onderscheiden.

61. De Sociaal Economische Raad stelt voor om de SPAK in deze richting om te vormen. De SPAK zou dan voor maximaal vier jaar moeten gelden en gebaseerd worden op het uurloon in plaats van het loonniveau. Zie Sociaal Economisch Beleid 2002-2006, Den Haag, 2002, p. 73.

62. CBS, Statline. Zie ook A. Boerdam, CBS Webmagazine, 26 augustus 2002, 'Kwart niet-westerse allochtoon heeft uitkering'.

63. Verwey-Jonker Instituut, J.W. Duyverndak, M. Stavenuiter en E. Snel, In de fuik. Turken en Marokkanen in de WAO, Utrecht, 2002.

64. Zie over arbeidsmarkt en maatschappelijke onderneming, J.P. Balkenende en G. Dolsma, 'De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg', Christen Democratische Verkenningen, 7/8/9, 2000, p. 67-73.

65. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Nieuwe regie in de zorg. Een christen-democratische visie op de structuur en financiering van de gezondheidszorg, Den Haag, september 2000.

66. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Vertrouwen in talent, Ruimte voor onderwijs met een missie, Den Haag, januari 2002.

67. Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, Zorghandvest voor ziekenhuizen. Het ziekenhuis als zorgonderneming met een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid, Utrecht, 2002 en Het ziekenhuis van de toekomst. Een inspirerende visie op curatieve zorg in 2010 en later, Utrecht, 2002, p. 31-33.

68. Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, Agenda 2006, april 2002, p. 11-12.

69. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Commissie-Van Rijn), De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit, Den Haag, februari 2001.

70. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, Informatie Sociale Verzekeringen naar sectoren 2001, verwacht eind 2002.

71. Die Welt, 10 september 2002, 'Umfrage: Nur 15 Prozent der Deutschen engagieren sich im Job'.

72. J. Collins, 'Level 5 Leadership: The Triumph of Humility and Fierce Resolve', Harvard Business Review, januari 2001, 67-76.

73. Zie MDW werkgroep Toetredingsbelemmeringen Medische Beroepen, Nooit meer wachten. Minder toetredingsbelemmeringen voor medische beroepen, juli 2001.

74. Zie MDW werkgroep Verpleegkundigen en verzorgenden in het ziekenhuis, Carrière aan het bed, juli 2002

75. Ook in andere sectoren zou gekeken moeten worden of terugkeer naar het leerlingwezen niet gewenst is.

76. B. Goudzwaard, 'Tussen de klippen door. Om het openhouden van perspectieven voor beleid en samenleving. college ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar aan de Vrije Universiteit', in: H. Noordegraaf en S. Griffioen (red.). Bewogen realisme. Economie, cultuur en Oecumene. Bij het afscheid van Bob Goudzwaard, Kampen, 1999, 18-19.

77. Bij de stijgende kosten van collectieve diensten kan een relativerende kanttekeningen worden geplaatst. Met name in de zorg de kwaliteit enorm is verbeterd door nieuwe medische technieken en behandelingen. Deze kwaliteitsverhoging is moeilijk te meten en weer te geven in statistieken. Dat neemt echter niet weg dat een lagere dan gemiddelde productiviteitsgroei in collectief gefinancieerde sectoren en hogere eisen die worden gesteld aan publieke dienstverlening de relatieve kosten verhogen.

78. Zie M. van Rij en A. Klink 'Paarse rups kan geen vlinder worden', Christen Democratische Verkenningen, nummer 5, p. 10-23, 2001.

79. Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2001, Heerlen/Voorburg, 2002.

80. Zie ook het kader 'Het belang van een gematigde loonontwikkeling' in Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2003, Den Haag, 2002, p. 31.

81. Zie ook de te verschijnen studie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over de Sociale Zekerheid.

82. Bureaucratisering werkt hoge kosten in de hand, maar daarop wordt dan in de regel niet gedoeld.

83. Zie bijvoorbeeld de WI-publicaties van Herstel van draagkracht. Beleidsadvies inzake belastingherziening 2000, januari 2001 en Nieuwe en solide wegen. Budgettair beleid in de volgende kabinetsperiode, september 2001.

Geraadpleegde bronnen

Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours, 'Sancties in de WW: een wenkend perspectief', Economische Statistische Berichten, 4072, 11 september 1996, 750-753.

Balkenende J.P. en G. Dolsma, 'De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg', Christen Democratische Verkenningen, 7/8/9, 2000, p. 67-73.

Calmfors, L., A. Forslund en M. Hemström, Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences, IIES Seminar Paper 700, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, 2001.

CDA-Tweede Kamerfractie. Gericht en rechtvaardig. Een christen-democratische oplossing voor de armoedeval, Den Haag, 2000.

Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2001, Voorburg/Heerlen, 2002.

Centraal Bureau voor de Statistiek, A. Boerdam, CBS Webmagazine, 26 augustus 20002, 'Kwart niet-westerse allochtoon heeft uitkering'.

Centraal Planbureau, Aging in the Netherlands, Den Haag, 2000.

Centraal Planbureau, Economische Verkenning 2003-2006, Den Haag, 2001.

Centraal Planbureau, Arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB Memorandum 2, Den Haag, 2001.

Centraal Planbureau, De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing, Den Haag, 2002.

Centraal Planbureau, The European economy in the medium term, CPB Document nummer 20, Den Haag, 2002.

Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2003, Den Haag, 2002.

Collins, J., 'Level 5 Leadership: The Triumph of Humility and Fierce Resolve', Harvard Business Review, januari 2001, 67-76.

Die Welt, 10 september 2002, 'Umfrage: Nur 15 Prozent der Deutschen engagieren sich im Job'.

Dobischat, R. en H. Seifert (red.), Lernzeiten neu organisieren. Lebenslanges Lernen durch Integration von Bildung und Arbeid, Hans Böckler Stiftung, Berlin, 2001.

Franz, H-W., 'Berufsbildung für lebenslanges Lernen in Spanien, Frankreich und Dänemark', in: R. Dobischat en H. Seifert (red.), Lernzeiten neu organi - sieren. Lebenslanges Lernen durch Integration von Bildung und Arbeid, Hans Böckler Stiftung, Berlin, 2001, p. 245-272.

Goudzwaard, B., 'Tussen de klippen door. Om het openhouden van perspectieven voor beleid en samenleving. College ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar aan de Vrije Universiteit', in: H. Noordegraaf en S. Griffioen (red.). Bewogen realisme. Economie, cultuur en Oecumene. Bij het afscheid van Bob Goudzwaard, Kampen, 1999, 18-19.

Gradus R. en P. Hendrix, 'Werkgelegenheidsbeleid blijft beste remedie tegen armoede', Openbaar Bestuur, 2002-2, p. 12-15.

Het onderwijsblad, 6 april 2002, p.18-20, 'Het onderwijs is een lekkend zwembad. Groeiende groep leraren verlaat onderwijs'

Het onderwijsblad, 17 november 2001, p. 18-19, 'Lerarentekort in voortgezet onderwijs groeit dramatisch. Prognose tot 2010: minstens tweeduizend docenten per jaar te weinig'.

Heuvel, N. van den e.a (red.), De transitionele arbeidsmarkt. Contouren van een actief arbeidsmarktbeleid, Den Haag, 2001.

Lane, R.E., The Loss of Happiness in the Market Democracies, New Haven/London, 2000.

Leijnse, F., Hogescholen tien jaar vooruit, Den Haag, 2000.

Leijnse, F. e.a. Anders denken over sociale zekerheid, Den Haag, 2002.

MDW werkgroep Toetredingsbelemmeringen Medische Beroepen, Nooit meer wachten. Minder toetredingsbelemmeringen voor medische beroepen, 2001.

MDW werkgroep Verpleegkundigen en verzorgenden in het ziekenhuis, Carrière aan het bed, 2002.

Meijers, F. en L. Teerling, Scholen en Vouchers: wat weten we? Een eerste tussenrapportage, Nijmegen, 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Commissie-Van Rijn), De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit, Den Haag, 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Heden, verleden en toekomst, Den Haag, 2002.

Ministerie van Economische Zaken, De fles is halfvol. Een brede visie op de benutting van EVC, Den Haag, 2000.

Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, De Nederlandse verzorgingsstaat, Den Haag, 2000.

Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, Interdepartementale beleidswerkgroep, Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, Den Haag, 2001.

Ministerie van Sociale Zaken, Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen, Den Haag, 2002.

Muffels, R.J., 'De transitionele arbeidsmarkt. Een modern en dynamisch perspectief op de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid?', in: N. van den Heuvel e.a (red.), De transitionele arbeidsmarkt. Contouren van een actief arbeidsmarktbeleid, Den Haag, 2001, p. 29-33.

Nederlandse Gezinsraad, Gezin: beeld en werkelijkheid. Signalement 1, Den Haag, 2001.

Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, Zorghandvest voor ziekenhuizen. Het ziekenhuis als zorgonderneming met een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid, Utrecht, 2002.

Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, Het ziekenhuis van de toekomst. Een inspirerende visie op curatieve zorg in 2010 en later, Utrecht, 2002.

Noordegraaf, H. en S. Griffioen (red.). Bewogen realisme. Economie, cultuur en Oecumene. Bij het afscheid van Bob Goudzwaard, Kampen, 1999.

Nyfer, Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levens - loop, Breukelen, 2001.

Ours, J.C. van, 'Arbeidsproductiviteit is geen slimmer alternatief' in Christen Democratische Verkenningen, nummer 7,8,9, 2000, p. 15-19.

Prognos, Deutschland Report 2002-2020, Basel, 2002.

Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap, Zzp-ers onder het vergrootglas. Kengetallen, spelers en behoefte aan dienstverleners, Den Haag, 2002.

Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006, Maastricht, november 2001.

Rij, M. van en A. Klink 'Paarse rups kan geen vlinder worden', Christen Democratische Verkenningen, nummer 5, p. 10-23, 2001.

Schmid, G., Transitional Labour Markets. A new European Employement Strategy, WZB, FS I 98-206, Berlin, 1998.

Sociaal Economische Raad, Sociaal Economisch Beleid 2002-2006, Den Haag 2002.

Sociaal Economische Raad, Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie, Den Haag, 2002.

Sociaal Economische Raad, Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen, Levensloopbanen. Veranderde arbeidspatronen en hun gevolgen, Den Haag, 2001.

Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, Agenda 2006, 2002.

Taskforce ouderen, Liever honing dan azijn, Den Haag, 2002.

The Economist, August 24th 2002, 'Special Report Demography and the West', p. 20-22.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, Informatie Sociale Verzekeringen naar sectoren 2001, verwacht eind 2002.

Verwey-Jonker Instituut, J.W. Duyverndak, M. Stavenuiter en E. Snel, In de fuik. Turken en Marokkanen in de WAO, Utrecht, 2002.

Vollaard, B. en P. Koning, Arbeidsbemiddeling en -reintegratie van werklo - zen, CPB werkdocument 118, Den Haag, 2000.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Herstel van draagkracht. Beleidsadvies inzake belastingherziening 2001, Den Haag, 2000.
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Nieuwe regie in de zorg. Een christen-democratische visie op de structuur en financiering van de gezond - heidszorg, Den Haag, 2000.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Nieuwe en solide wegen. Budgettair beleid in de volgende kabinetsperiode, Den Haag, 2001.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De druk van de Ketel. Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, prive en zorg, Den Haag, 2002.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Vertrouwen in talent, Ruimte voor onderwijs met een missie, Den Haag, 2002.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Doorgroei van arbeids - participatie, Rapporten aan de regering, nr. 57, Den Haag 2000.