University of Amsterdam

AIAS-HSI



Paul de Beer & Wieteke Conen

Een halve eeuw arbeidsmarkt.

De ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsmarkt sinds 1969 onder invloed van technologie, economie en beleid.

AIAS-HSI Working Paper Series

WP 3 - November 2018

November 2018
© Paul de Beer & Wieteke Conen, Amsterdam
Contact: p.t.debeer@uva.nl
General contact: aias-hsi@uva.nl
Bibliographical information:
P. T. de Beer & W.S. Conen (2018). Een halve eeuw arbeidsmarkt: De ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsmarkt sinds 1969 onder invloed van technologie, economie en beleid, *AIAS-HSI Working Paper 3.*
Information may be quoted provided the source is stated accurately and clearly.
Reproduction for own/internal use is permitted.
This paper can be downloaded from our website http://hsi.uva.nl/ under the section: Publications/AIAS-HSI Working Papers Series.
ISSN online: 2590-0145

Een halve eeuw arbeidsmarkt

De ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsmarkt sinds 1969 onder invloed van technologie, economie en beleid

Paul de Beer

AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam

Wieteke Conen

AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam



Onderzoek in opdracht van de FNV ten behoeve van de discussie over het basisinkomen

Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies – Hugo Sinzheimer Instituut (AIAS-HSI), Universiteit van Amsterdam

AIAS-HSI Working Paper 3, Amsterdam, november 2018

Inhoud

Voorwoord 5
Inleiding 7
Hoofdstuk 1. De ontwikkeling van het arbeidsvolume sinds 1969 11
Inleiding 11
Ontwikkeling van de hoeveelheid werk in absolute aantallen 12
De ontwikkeling van de hoeveelheid werk in relatieve zin 18
Ontwikkeling van de werkgelegenheid naar sector 23
Ontwikkeling van de werkgelegenheid naar leeftijd en geslacht 25
Conclusie 28
Hoofdstuk 2. Ontwikkeling van de kwaliteit van de arbeid 30
Inleiding 30
De loonontwikkeling en het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product 31
Laag en hoog betaald werk 35
Onzeker werk 37
Groei van laag betaald flexibel werk? 40
Conclusie 45
Hoofdstuk 3. Het effect van technologische ontwikkeling 47
Inleiding 47
De productiviteitsparadox 47
Technologie als banenvernietiger of banenmotor? 56
Hoeveel banen gaan er verdwijnen? 57
De verdeling van de effecten van technologie op de werkgelegenheid 59
Toekomstscenario's 60
Conclusie 64
Hoofdstuk 4. Effecten van macro-economische ontwikkelingen 66
Inleiding 66
De arbeidsintensiteit van de economische groei tussen 1970 en 2016 67
Conclusie 72
Hoofdstuk 5. Effecten van beleid 74
Inleiding 74
Beleid en werkgelegenheid: theorie en praktijk 75
Vraaggericht beleid 75
Aanbodgericht beleid 76

De rol van de sociale partners 78
Empirische studies van de werkgelegenheidsontwikkeling sinds de jaren zeventig 80
Het CPB over de werkgelegenheid tussen 1973 en 1999 81
Het CPB over de werkgelegenheid in de jaren tachtig 83
De OECD over de werkgelegenheidsontwikkeling tussen 1982 en 2003 84
Kansrijk arbeidsmarktbeleid volgens het CPB 85
Een tentatieve analyse van de ontwikkeling sinds 2000 87
Beleid en kwaliteit van de arbeid: theorie en praktijk 88
Wat was het effect van beleid op de beloningsverhoudingen en flexibilisering? 91
Conclusies 92
Discussie 94
Bijlage: Effecten van beleidsmaatregelen volgens 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid' van het CPB 100
Hoofdstuk 6. Wat verklaart de werkgelegenheidsontwikkeling sinds 1969? 106
Inleiding 106
Decompositie van de werkgelegenheidsgraad naar leeftijd en geslacht 106
Decompositie van de werkgelegenheidsontwikkeling 110
Conclusie 113
Hoofdstuk 7. Slotbeschouwing 115
Waar is de vrijetijdssamenleving gebleven? 115
Groeiende ongelijkheid 118
Wat betekent dit alles nu voor de discussie over het basisinkomen? 119
Literatuur 122

Voorwoord

Sinds 2016 wordt het basisinkomen steeds vaker genoemd in discussies in FNV-verband als het gaat over het eerlijk(er) verdelen van werk, inkomen en kapitaal. Een onderwerp waarover in de 70'er en 80'er jaren van de vorige eeuw een brede maatschappelijke discussie werd gevoerd. Zo ook in de vakbeweging. Daar was het indertijd vooral de Voedingsbond FNV, met voorzitters als Cees Schelling en Greetje Lubbi, die de discussie erover aanzwengelde.

Maar die discussie bloedde uiteindelijk dood doordat binnen de vakbeweging (betaald) werk toch gezien werd als het belangrijkste middel om jezelf te kunnen ontplooien en in je inkomen te voorzien. Evenals de angst dat het basisinkomen uiteindelijk een ministelsel zou kunnen creëren in plaats van het moeizaam opgebouwde socialezekerheidsstelsel.

Maar waarom wordt die discussie nu dan wederom gevoerd? Is de FNV nu van mening dat werk niet meer het belangrijkste middel is om jezelf te kunnen ontplooien en in je inkomen te voorzien?

Nee, werk is en blijft belangrijk. Maar we zien wel dat er steeds meer mensen zijn die onvoldoende verdienen met hun werk om maatschappelijk volwaardig te kunnen deelnemen. Of zelfs helemaal buiten het arbeidsproces zijn komen te staan. Ondanks alle euforie over de huidige werkgelegenheidsgroei is die groep nog steeds meer dan één miljoen personen groot.

Dit constaterende heeft FNV Uitkeringsgerechtigden tijdens het FNV-Congres in mei 2017 voorgesteld om te onderzoeken of het basisinkomen een mogelijkheid zou kunnen zijn om werk, inkomen en kapitaal eerlijk(er) te verdelen. De congresdeelnemers hebben dit voorstel overgenomen.

Voortvloeiende uit het congresbesluit heeft de FNV gevraagd aan onderzoeksinstituut AIAS-HSI om een onderzoek te verrichten naar de werking van de arbeidsmarkt in de afgelopen periode van bijna 50 jaar. De uitkomst van dit onderzoek ligt nu voor u.

Onderzocht is hoe de arbeidsmarkt zich de afgelopen periode van bijna 50 jaar heeft ontwikkeld en wat daarbij de belangrijkste (f)actoren zijn geweest. De vraag is ook of daaruit verwachtingen gedestilleerd kunnen worden voor de toekomst. In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek proberen de onderzoekers een aanzet te geven voor een antwoord op deze vraag.

Wat mij betreft zijn de uitkomsten van dit onderzoek belangrijk voor de opdracht die wij als FNV hebben om vast te stellen of het basisinkomen inderdaad een instrument kan zijn om het werk, inkomen en kapitaal eerlijk(er) te verdelen.

Kitty Jong

Vicevoorzitter FNV

Inleiding

In veel beschouwingen over de arbeidsmarkt wordt geconstateerd dat deze de afgelopen decennia ingrijpend is veranderd en in de (nabije) toekomst misschien nog wel ingrijpender zal veranderen. De opmars van flexibele contracten en zzp'ers, de massale vervanging van mensen door robots, de instroom van arbeidsmigranten, de opkomst van platformwerk, de groeiende kloof tussen topsalarissen en het minimumloon, de toename van precaire arbeid, de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen, de groei van deeltijdwerk, de stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd, de verschuiving van de werkgelegenheid van industrie naar diensten, en nog vele andere ontwikkelingen zouden ertoe bijdragen dat de arbeidsmarkt een metamorfose ondergaat. Een van de vragen die de veranderingen op de arbeidsmarkt oproepen is of de instituties rond werk en inkomen, die voor een groot deel in de tweede helft van de twintigste eeuw tot stand zijn gekomen, nog wel aansluiten bij de realiteit van de arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw. Bij de instituties rond werk en inkomen kan men aan veel verschillende wetten, regels en organisaties denken, waaronder het ontslagrecht, de sociale zekerheid, het belastingstelsel, het minimumloon en de rol van vakbonden en cao's. De vraag is of de veranderingen op de arbeidsmarkt een ingrijpende hervorming van deze instituties of zelfs geheel nieuwe instituties noodzakelijk maken.

Een van de meest verstrekkende hervormingen die in discussies over de hervorming van de instituties met enige regelmaat naar voren worden gebracht, is die van het basisinkomen. Het basisinkomen is een gegarandeerd onvoorwaardelijk inkomen voor alle volwassen burgers van een land. Een basisinkomen wordt vaak voorgesteld als alternatief voor bestaande instituties, waaronder het socialezekerheidsstelsel en het minimumloon, maar zou ook naast bestaande instituties kunnen worden ingevoerd. Er worden in de literatuur uiteenlopende argumenten voor een basisinkomen aangevoerd (voor een goed recent overzicht zie Lowrey 2018). Een van de hoofdargumenten is dat zowel de totale hoeveelheid betaald werk die beschikbaar is voor de beroepsbevolking als het deel van het nationaal inkomen dat neerslaat bij de factor arbeid trendmatig afneemt. Indien juist versmallen beide ontwikkelingen het draagvlak dat de factor arbeid vormt voor een eerlijke verdeling van het nationaal inkomen. Dit roept de vraag op of de verdeling van het nationaal inkomen in de toekomst niet alleen op basis van verschillende arbeids- en kapitaalinkomens moet blijven plaatsvinden, maar ook, in aanvulling daarop, op basis van gelijke basisinkomens voor alle (volwassen) ingezetenen. Het recht op een basisinkomen is onafhankelijk van de vraag of men arbeid verricht en de financiering van het basisinkomen is onafhankelijk van de verdeling van het nationaal inkomen over arbeid en kapitaal. Tegenstanders van een basisinkomen betwisten vaak dat de hoeveelheid beschikbaar werk trendmatig afneemt, en waarschuwen er voor dat er op termijn, als gevolg van demografische ontwikkelingen, juist een tekort aan arbeidskrachten dreigt.

Behalve de ontwikkeling van de hoeveelheid en de beloning van betaald werk, worden ook veranderingen in de kwaliteit van het werk aangevoerd als reden om een basisinkomen in te voeren. Simpel gezegd zouden er te weinig goede banen zijn om iedereen via betaald werk van voldoende inkomen en participatiemogelijkheden te verzekeren. Over de vraag wat een

‘goede’ baan is, kan men van mening verschillen, maar de meesten zullen het erover eens zijn dat een goede baan voldoende inkomen en een redelijke mate van (werk)zekerheid biedt. Voorstanders van een basisinkomen constateren echter dat de kwaliteit van het werk, vooral in het onderste segment van de arbeidsmarkt, onder druk staat. Er is steeds meer laagbetaald en onzeker flexibel werk, waardoor een baan voor velen niet langer de zekerheid biedt van voldoende inkomen en volwaardige maatschappelijke participatie.

Het doel van dit rapport is om deze argumenten voor de invoering van een basisinkomen aan een kritisch onderzoek te onderwerpen. De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarom: *Hoe hebben de kwantiteit en de kwaliteit van het betaalde werk in Nederland zich in de afgelopen halve eeuw ontwikkeld en welke factoren verklaren deze ontwikkelingen?* Het onderzoek omvat zowel een beschrijvende vraag als een verklarende vraag.

Argumenten voor (maar overigens ook tegen) een basisinkomen zijn doorgaans gebaseerd op structurele, trendmatige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een basisinkomen behelst immers een zo ingrijpende hervorming van bestaande instituties, dat deze alleen zinvol kan zijn als reactie op een structurele verandering van de arbeidsmarkt, en niet op een tijdelijke of conjuncturele ontwikkeling. We zullen in dit rapport daarom een lange termijn perspectief hanteren en zoveel mogelijk abstraheren van of corrigeren voor tijdelijke, conjuncturele fluctuaties. We streven ernaar om een periode van een halve eeuw in beschouwing te nemen. Veel relevante arbeidsmarktindicatoren zijn echter alleen beschikbaar vanaf het jaar 1969, zodat de periode die we analyseren iets korter dan een halve eeuw is. Voor sommige indicatoren moeten we helaas volstaan met een kortere periode.

De periode sinds begin jaren zeventig is ook om inhoudelijke redenen interessant. Na een langdurige periode met bijna ‘volledige’ werkgelegenheid en een zeer lage werkloosheid, werd werkloosheid vanaf de jaren zeventig weer een belangrijk maatschappelijk en politiek probleem. Vanaf dat moment zagen bijna alle kabinetten bestrijding van de werkloosheid en/of verhoging van de arbeidsparticipatie als een van hun voornaamste prioriteiten. In de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig werd dit doel vooral nagestreefd door de vraag naar arbeid te stimuleren en het arbeidsaanbod te beperken, vanaf de tweede helft van de jaren tachtig verschoof de nadruk steeds meer naar het stimuleren van het aanbod van arbeid. In hoofdstuk 5 zullen de effecten van de verschillende soorten beleid nader worden geanalyseerd.

De eerste twee hoofdstukken beantwoorden de beschrijvende vraag van het onderzoek. Hoofdstuk 1 richt zich op de kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Hierin wordt de ontwikkeling van de hoeveelheid betaald werk in Nederland sinds 1969 beschreven. De hoeveelheid werk kan in verschillende grootheden worden uitgedrukt – werkzame personen, banen, arbeidsjaren, gewerkte uren – die niet noodzakelijkerwijs dezelfde ontwikkeling laten zien. Daarnaast maakt het uit of we naar de ontwikkeling in absolute aantallen kijken of naar de relatieve hoeveelheid werk in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de hoeveelheid werk ook uitgesplitst naar sectoren, voltijd versus deeltijd en demografische groepen (naar leeftijd en geslacht).

Hoofdstuk 2 schetst de ontwikkeling van de kwaliteit van het werk aan de hand van twee indicatoren, namelijk de beloning en het dienstverband, en de combinatie daarvan. We analyseren allereerst de ontwikkeling van het aandeel van de looninkomens in het nationaal inkomen. Vervolgens concentreren we ons op de 'onderkant' van de arbeidsmarkt, dat wil zeggen het aandeel laagbetaalde banen, het aandeel flexibele banen en het aandeel laagbetaalde flexibele banen, die beide kenmerken combineren. De meeste aandacht gaat in dit hoofdstuk uit naar werknemers in loondienst, omdat er geen cijfers over de beloning van zelfstandigen voor een wat langere periode beschikbaar zijn.

De volgende vier hoofdstukken proberen de ontwikkelingen die in de eerste twee hoofdstukken in kaart zijn gebracht, te verklaren. Deze hoofdstukken richten zich achtereenvolgens op de rol van de technologische ontwikkeling, de rol van de economische ontwikkeling en de rol van het beleid. In hoofdstuk 6 wordt een overkoepelende analyse gepresenteerd.

Hoofdstuk 3 brengt in kaart wat we weten over de invloed van technologische ontwikkeling. We analyseren allereerst het effect van technologie op de productiviteitsstijging – het meest directe effect van nieuwe technologieën op de werkgelegenheid. Hierbij kijken we ook naar de productiviteitsstijging in verschillende sectoren. Vervolgens geven we een overzicht van de snel groeiende hoeveelheid literatuur over de (mogelijke) effecten van technologische ontwikkeling op de hoeveelheid en de verdeling van het werk. We eindigen met het schetsen van enkele toekomstscenario's van de werkgelegenheidsontwikkeling op basis van drie verschillende veronderstellingen over de toekomstige productiviteitsontwikkeling.

Hoofdstuk 4 analyseert de relatie tussen het tempo van economische groei en de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De vraag die we beantwoorden is of de economische groei in de loop van de tijd meer of minder arbeidsintensief is geworden, dat wil zeggen, levert één procent extra economische groei nu meer of minder werkgelegenheid op dan een halve eeuw geleden? Hierbij maken we onderscheid tussen conjuncturele en structurele effecten. Dit hoofdstuk biedt inzicht in de vragen of de werkgelegenheid conjunctuurgevoeliger is geworden en hoe reëel de zorgen over baanloze groei zijn.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de (mogelijke) invloed van beleid op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Bij beleid gaat het niet alleen om overheidsbeleid – al ligt daar wel de nadruk op – maar ook om het beleid van de sociale partners. Allereerst wordt nagegaan wat we op theoretische gronden kunnen zeggen over de effecten van beleid op de werkgelegenheidsontwikkeling. Vervolgens worden enkele studies besproken die pogen de werkgelegenheidsontwikkeling op langere termijn te verklaren uit het gevoerde beleid. Het tweede deel van het hoofdstuk richt zich op het effect van beleid op de kwaliteit van het werk, in het bijzonder de beloningsverhoudingen en de omvang van flexibele arbeid. Ook hier wordt een theoretische beschouwing gevolgd door een overzicht van beschikbare empirische studies.

Hoofdstuk 6 behelst een meer omvattende analyse van de ontwikkeling van de hoeveelheid werk in de vorm van twee decompositie-analyses. Hierbij wordt de verandering in de totale hoeveelheid werk uiteengelegd in haar samenstellende delen. De eerste decompositie-

analyse richt zich op factoren aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, de tweede op factoren aan de vraagzijde. Deze decompositie-analyse wordt gebruikt om het relatieve belang van de verschillende factoren die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken – technologische ontwikkeling, economische ontwikkeling, beleid en maatschappelijke ontwikkelingen – te wegen. Daarmee kan een beargumenteerde inschatting worden gegeven welke factoren het meest bepalend zijn geweest voor de kwantitatieve ontwikkeling op de arbeidsmarkt in de afgelopen halve eeuw.

Het rapport besluit met een slotbeschouwing waarin wordt gereflecteerd op de belangrijkste uitkomsten van het rapport. Terwijl we in de rest van het rapport niet expliciet over het basisinkomen spreken, geven we hier kort aan welke rol onze resultaten zouden kunnen spelen in de discussie over de (on)wenselijkheid van een basisinkomen.

Hoofdstuk 1. De ontwikkeling van het arbeidsvolume sinds 1969

Inleiding

Pleidooien voor een basisinkomen komen vaak mede voort uit de (veronder)stelling dat de hoeveelheid beschikbaar werk op langere termijn afneemt, waardoor er steeds minder werk beschikbaar is voor de mensen die kunnen en willen werken. In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe de totale hoeveelheid werk in Nederland zich sinds 1969 heeft ontwikkeld. We nemen 1969 als startjaar omdat er vanaf dat jaar doorlopende tijdreeksen van het CBS over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Dit betekent dat we een periode van net iets minder dan een halve eeuw bestrijken.

We beschrijven zowel de ontwikkeling van de hoeveelheid werk in absolute aantallen als in relatieve zin, dat wil zeggen in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking (ook wel beroepsgeschikte bevolking genoemd). De ontwikkeling in *absolute aantallen* laat zien in hoeverre de totale hoeveelheid werk op langere termijn toe- of afneemt. De ontwikkeling in *relatieve zin* geeft aan in hoeverre de hoeveelheid werk die per hoofd van de (beroepsgeschikte) bevolking beschikbaar is op langere termijn is toegenomen of afgenomen. Omdat de hoeveelheid beschikbaar werk ongelijk is verdeeld over de (werkzame) bevolking, schetsen we tevens een beeld van de verdeling tussen deeltijd- en voltijdwerk en het gemiddelde aantal gewerkte uren per werkende en van de ontwikkeling voor mannen en vrouwen naar leeftijdsgroep.

Als je wilt vaststellen hoeveel werk er in Nederland is, moet je eerst beslissen waarin je de hoeveelheid werk wilt uitdrukken. Gaat het om het aantal werkzame personen, om het aantal banen, om het aantal volledige arbeidsjaren of om het aantal gewerkte uren? Het aantal *werkzame personen* geeft aan hoeveel mensen aan het werk zijn, ongeacht hoeveel uren zij werken. Een persoon die acht uur per week werkt, telt dan even zwaar als iemand die een volledige werkweek heeft. Iedereen die minimaal één uur per week betaald werk verricht, telt mee. Het *aantal banen* kan verschillen van het aantal werkzame personen doordat een persoon meerdere baantjes kan combineren. De hoeveelheid werk in *arbeidsjaren* rekent alle banen om naar volledige arbeidsjaren. Dit betekent dat twee halftijdbanen één arbeidsjaar vormen. Het verschil tussen het aantal werkzame personen en het aantal arbeidsjaren is een indicator voor hoeveel er in deeltijd wordt gewerkt. Naarmate het verschil groter is, werken meer mensen in deeltijd (of zijn de deeltijdbanen kleiner). Tot slot kan de hoeveelheid werk worden uitgedrukt in het aantal *gewerkte uren per jaar*.[1] Deze indicator meet het meest exact de hoeveelheid verricht werk, oftewel het arbeidsvolume. Het verschil tussen de ontwikkeling van het aantal arbeidsjaren en het aantal gewerkte uren wordt veroorzaakt door veranderingen in het aantal gewerkte uren per volledig arbeidsjaar. Als er sprake is van collectieve arbeidstijdverkorting, zoals een kortere voltijd werkweek, of

[1] Volgens het CBS gaat het hier om het totale aantal uren dat werknemers en/of zelfstandigen werkelijk hebben gewerkt. Niet-gewerkte uren wegens verlof of ziekte tellen dus niet mee.

van een uitbreiding van het aantal vakantiedagen, daalt het aantal gewerkte uren ten opzichte van (of groeit het minder dan) het aantal arbeidsjaren.

Welke maatstaf van de hoeveelheid werk het meest relevant of interessant is, hangt af van de vraag die je je stelt. Het aantal werkzame personen is vooral relevant voor de vraag welk deel van de bevolking actief is op de arbeidsmarkt, ongeacht het aantal uren dat zij werken. Het aantal banen zegt iets over het aantal arbeidsplaatsen dat bedrijven, instellingen en zelfstandigen creëren, opnieuw ongeacht het aantal uren dat deze omvatten. Het aantal arbeidsjaren geeft aan voor hoeveel personen er werk zou zijn als iedereen een volledige werkweek (een voltijdbaan) zou hebben.[2] Het aantal gewerkte uren ten slotte geeft inzicht in de ontwikkeling van het totale arbeidsvolume, ongeacht hoe dit over personen of banen is verdeeld.

We schetsen in dit hoofdstuk eerst de ontwikkeling van de hoeveelheid werk op basis van deze vier grootheden in absolute zin. Vervolgens relateren we deze ontwikkeling aan de potentiële beroepsbevolking en gaan na hoeveel werk er beschikbaar is per hoofd van de beroepsbevolking en hoeveel onbenut arbeidspotentieel er is. Tot slot onderzoeken we hoe de *verdeling* van de hoeveelheid werk over de tijd is veranderd. We kijken naar de verdeling van de werkgelegenheid tussen voltijd- en deeltijdbanen, de verdeling over sectoren en de verdeling naar leeftijd en geslacht.

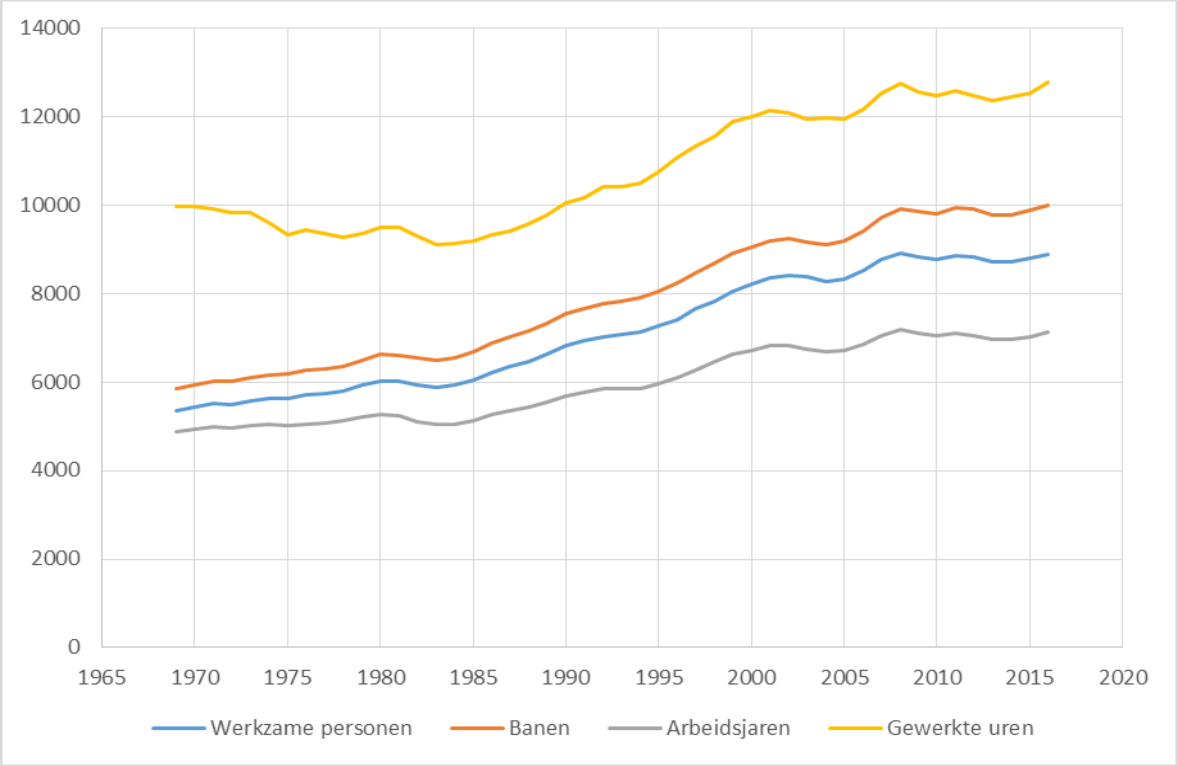
Ontwikkeling van de hoeveelheid werk in absolute aantallen

Figuur 1 toont de ontwikkeling van het aantal werkzame personen, het aantal banen, het aantal volledige arbeidsjaren en het aantal gewerkte uren van 1969 tot 2016. Alle lijnen vertonen, over de gehele periode genomen, een stijging, zij het in verschillend tempo. Het aantal banen is het sterkst gegroeid: van 5,8 miljoen in 1969 naar 10,0 miljoen in 2016. Het aantal werkzame personen blijft daar iets bij achter (van 5,4 mln. naar 8,9 mln.), doordat steeds meer mensen meer dan één baan hebben. Het aantal volledige arbeidsjaren is beduidend minder sterk gegroeid: van 4,9 naar 7,1 miljoen. Dit komt doordat het aantal deeltijdbanen sterk is toegenomen. Een gegeven arbeidsvolume in arbeidsjaren wordt hierdoor over steeds meer personen verdeeld.

Terwijl het aantal banen, werkzame personen en arbeidsjaren over de gehele periode 1969-2016 een stijgende trend vertoont, met onderbrekingen in de recessies van 1980-1983, 2002-2004 en 2008-2014, laat het arbeidsvolume in gewerkte uren een ander patroon zien. Tot 1983 nam het aantal gewerkte uren trendmatig af, daarna is het weer gaan groeien. Pas in 1990 werd het aantal gewerkte uren van 1969 (10 mld.) overtroffen, daarna is het verder gegroeid tot 12,8 miljard in 2016.

[2] Hierbij wordt verondersteld dat de hoeveelheid werk in uren niet zou veranderen als het werk op een andere wijze over de bevolking zou worden verdeeld.

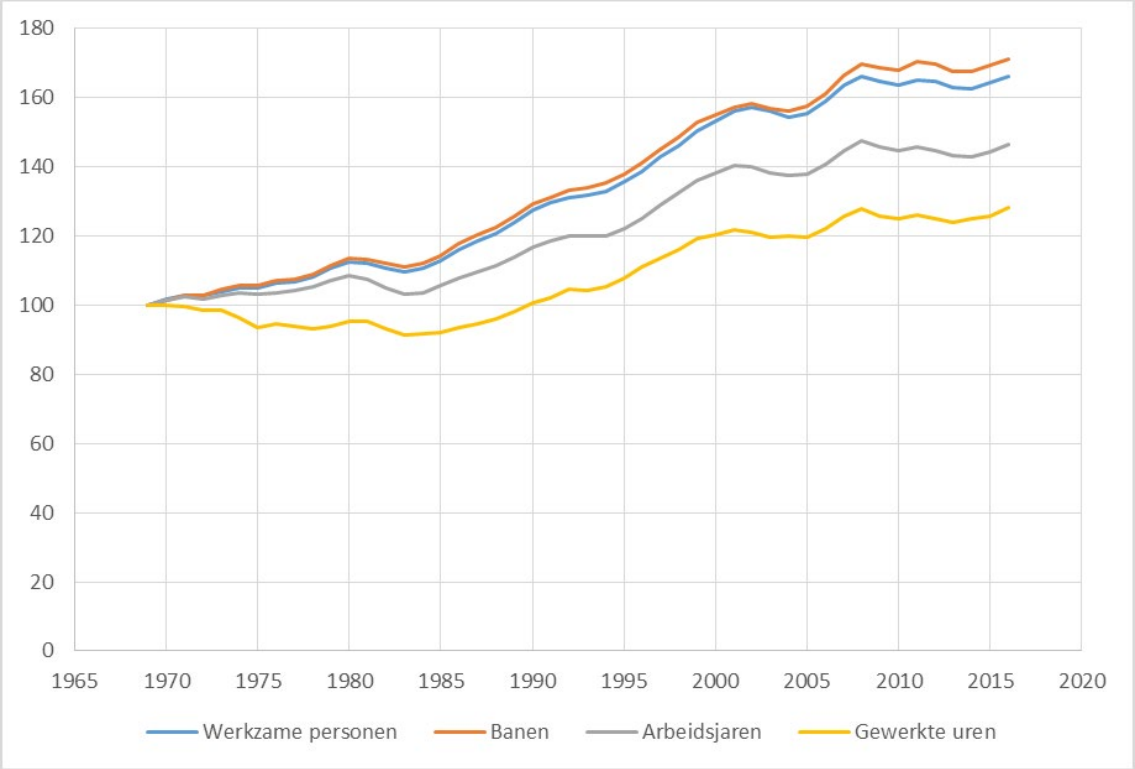
Figuur 1. Aantal werkzame personen, banen, arbeidsjaren en gewerkte uren (x 1.000, uren x 1 mln.), 1969-2016



Bron: CBS (Statline)

Figuur 2 toont de procentuele ontwikkeling van het aantal werkzame personen, banen, arbeidsjaren en gewerkte uren door de waarde in 1969 op 100 te stellen. Nu is duidelijker zichtbaar dat het aantal banen het sterkst is gegroeid: met 71%. Het aantal werkzame personen groeide iets minder sterk, met 66%. De toename van het aantal arbeidsjaren was beduidend kleiner: 46%. Het aantal gewerkte uren groeide per saldo met 28%.

Figuur 2. Ontwikkeling van het aantal werkzame personen, banen, arbeidsjaren en gewerkte uren t.o.v. 1969 (1969 = 100)

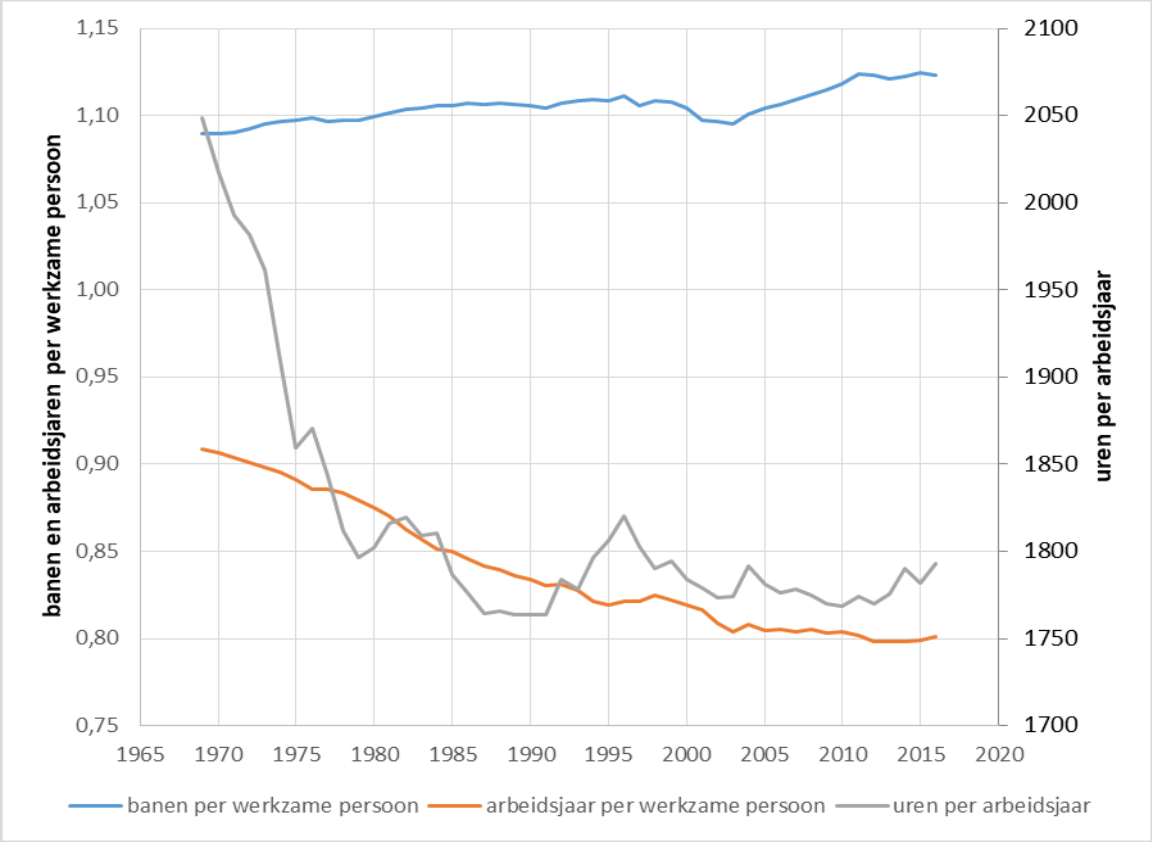


Bron: CBS (Statline)

Zoals gezegd duidt het verschil tussen de ontwikkeling van het aantal banen en het aantal werkzame personen op een toename van het aantal werkenden dat meerdere banen combineert. Het verschil tussen het aantal werkzame personen en het aantal arbeidsjaren is het gevolg van de toename van het aantal deeltijders. Het verschil tussen het aantal arbeidsjaren en het aantal gewerkte uren komt door de verkorting van de (jaarlijkse) arbeidsduur van een voltijdbaan. Deze ontwikkelingen worden nader geschetst in Figuur 3. Het gemiddelde aantal banen per werkende is toegenomen van 1,09 naar 1,12. Dit betekent dat er op iedere 100 werkenden 12 zijn die meerdere banen combineren.

Het aantal arbeidsjaren per persoon is, door de groei van deeltijdwerk, fors gedaald, van 0,91 naar 0,80. Vier arbeidsjaren worden nu gemiddeld ‘gedeeld’ door vijf personen. De jaarlijkse arbeidsduur van een voltijdbaan is tussen 1969 en 1987 sterk afgenomen, van 2049 uur naar 1764 uur (van 39 naar 35 uur per week inclusief vakanties). Sindsdien vertoont de jaarlijkse arbeidsduur van een voltijdbaan echter geen dalende trend meer. In 2016 telde een gemiddelde voltijdbaan zelfs iets meer uren (1793) dan in 1987. Het proces van collectieve arbeidsduurverkorting is de afgelopen twintig jaar dus geheel tot stilstand gekomen.

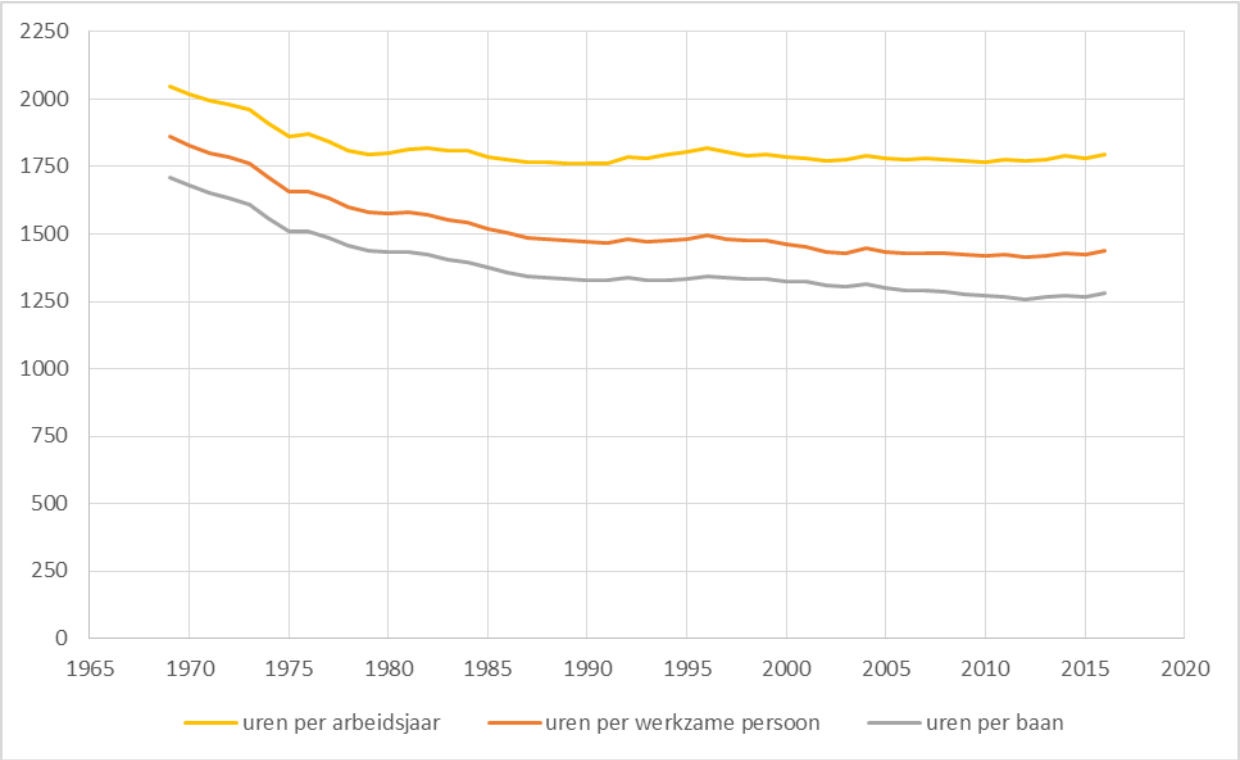
Figuur 3. Aantal banen en arbeidsjaren per werkzame persoon en aantal uren per arbeidsjaar



Bron: CBS (Statline)

Figuur 4 schetst de ontwikkeling van het gemiddelde aantal gewerkte uren per jaar. Deze ontwikkeling verschilt al naar gelang we ze aan verschillende groepen relateren. Het gemiddeld aantal gewerkte uren per arbeidsjaar (of voltijdbaan) is teruggelopen van meer dan 2000 in 1969 naar iets meer dan 1750 in recente jaren. Deze afname vond vrijwel geheel plaats tussen 1969 en 1984. Sindsdien is de jaarlijkse arbeidsduur van een voltijdbaan nauwelijks meer veranderd. Er heeft de afgelopen dertig jaar dus geen collectieve arbeidsduurverkorting meer plaats gevonden. Het gemiddelde aantal gewerkte uren per werkzame persoon is echter wel over de gehele periode gedaald, als gevolg van de groei van deeltijdwerk. In 1969 werkte een werkende gemiddeld 1862 uur per jaar (gemiddeld 35,8 uur per week), in 2016 nog 1437 uur (27,6 uur per week), een afname met 23%. Het gemiddelde aantal uren per baan nam nog iets sterker af (van 1708 naar 1279 uur) door de toename van het aantal banen per werkende. Ook hier zien we echter dat het tempo waarin het aantal uren per werkende of per baan afneemt, vanaf de jaren negentig veel trager is dan in de jaren zeventig en tachtig. Ook het effect van de groei van deeltijdwerk is dus kleiner geworden (zie ook hierna).

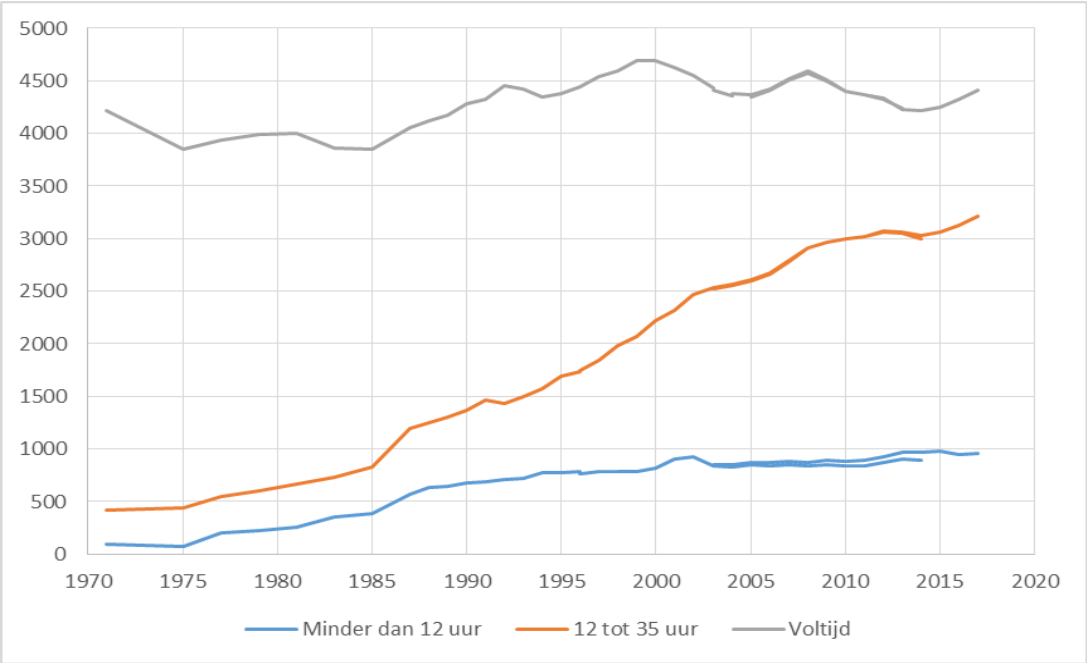
Figuur 4. Gewerkte uren per jaar per arbeidsjaar, per werkzame persoon en per baan



Bron: CBS (Statline)

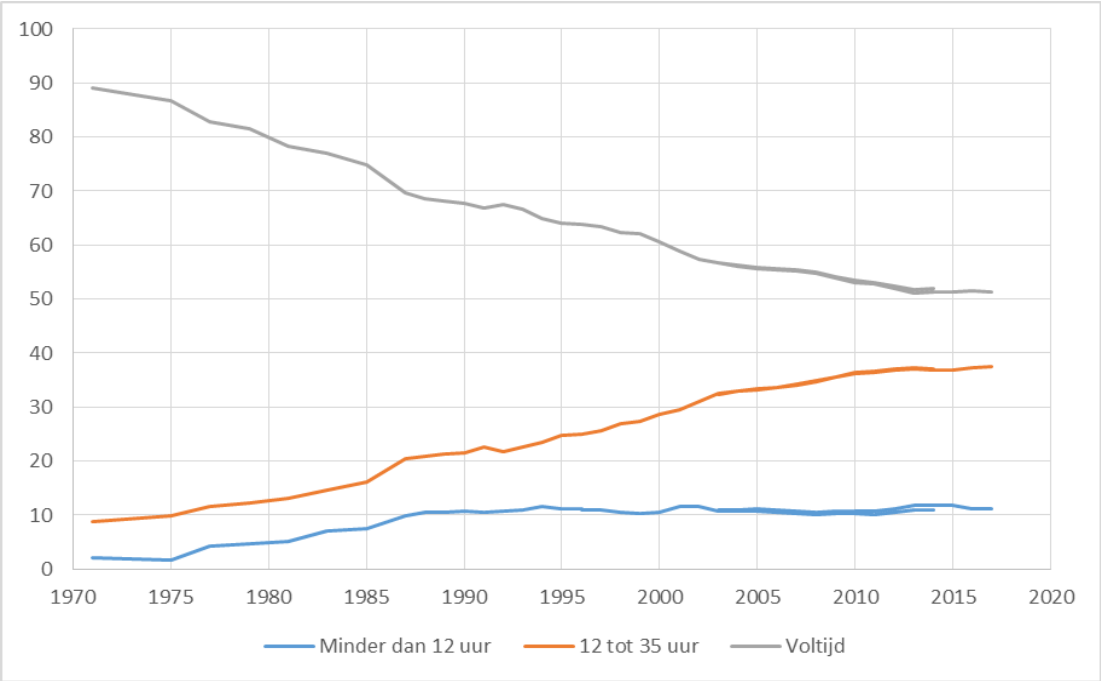
De afname van het aantal arbeidsjaren per werkzame persoon was, zoals gezegd, het gevolg van de toename van deeltijdarbeid. Uit Figuur 5 blijkt dat het aantal personen dat 12 tot 35 uur per week werkt tussen 1969 en 2017 bijna verachtvoudigd is: van minder dan een half miljoen tot meer dan drie miljoen. Ook het aantal personen met een kleine deeltijdbaan van minder dan 12 uur is zeer sterk gegroeid: van minder dan 100.000 naar bijna een miljoen. Tegelijkertijd is het aantal voltijd (35 uur of meer) werkenden nauwelijks veranderd: dit aantal schommelt al decennialang tussen de 4 en 4,5 miljoen. De groei van het aantal werkzame personen sinds 1969 is dus vrijwel geheel het resultaat van de toename van deeltijdwerk. Figuur 6 laat zien wat dit betekent voor de verdeling van de werkzame beroepsbevolking over voltijders en deeltijders. In 1969 hadden negen van de tien werkenden een voltijdbaan (van 35 uur of meer), in 2017 was dit nog slechts de helft (51%). Anders uitgedrukt: in 1969 stond tegenover negen voltijdwerkenden één deeltijder, tegenwoordig staat tegenover iedere voltijder een deeltijder. Het tempo waarin het aantal deeltijdbanen groeit, is echter wel afgenomen. Het aandeel van de kleine deeltijdbanen is sinds 1990 min of meer stabiel (rond 10%), terwijl de groei van het aandeel grotere deeltijdbanen sinds de eeuwwisseling ook minder sterk is en de laatste vijf jaar zelfs tot stilstand lijkt gekomen.

Figuur 5. Aantal werkzame personen naar aantal uren per week (x 1.000)[3]



Bron: CBS (Statline), Arbeidskrachtentellingen, Enquête beroepsbevolking, diverse jaren

Figuur 6. Verdeling van de werkzame beroepsbevolking naar wekelijkse arbeidsduur (% van totaal)[4]



Bron: CBS (Statline), Arbeidsrekeningen, Enquête Beroepsbevolking, diverse jaren

[3] Doordat de cijfers aan verschillende tijdreeksen van het CBS zijn ontleend, die elkaar in de tijd overlappen, zijn er voor de jaren 2003-2013 twee lijnen voor iedere categorie, die overigens bijna samenvallen.

[4] Zie de vorige voetnoot.

De ontwikkeling van de hoeveelheid werk in relatieve zin

Hiervoor hebben we gekeken naar de verandering in de hoeveelheid werk in absolute zin. In deze paragraaf schetsen we de ontwikkeling in de hoeveelheid werk in relatieve zin, dat wil zeggen in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking, oftewel de bevolking van 15-64 jaar.

Hoewel de potentiële beroepsbevolking door het CBS inmiddels wordt gedefinieerd als de bevolking van 15-74 jaar, gold voor deze gehele periode dat er nauwelijks werkenden van 65 jaar en ouder waren. Daarom is het relevanter om de oude leeftijdsafbakening te hanteren. Men kan er ook over twisten of de ondergrens niet beter bij 20 jaar in plaats van bij 15 jaar kan worden gelegd. In het begin van de periode die we in ogenschouw nemen, had echter een groot deel van de 15-19-jarigen het dagonderwijs verlaten en participeerde volledig op de arbeidsmarkt. Bovendien laten de beschikbare gegevens het niet toe om de werkgelegenheid van 15-19-jarigen in mindering te brengen op de totale hoeveelheid werk.

In Figuur 7 relateren we het aantal werkzame personen, banen, arbeidsjaren en gewerkte uren aan de potentiële beroepsbevolking van 15-64 jaar. Door het aantal werkzame personen, banen, arbeidsjaren en gewerkte uren te relateren aan de totale bevolking van 15-64 jaar krijgen we een beeld hoeveel werk er gemiddeld beschikbaar is per hoofd van de bevolking. Het aantal werkzame personen per hoofd van de bevolking (meestal aangeduid als nettoparticipatiegraad of werkgelegenheidsgraad) geeft aan welk percentage van de potentiële beroepsbevolking daadwerkelijk werk heeft, ongeacht het aantal uren dat men werkt. Het aantal banen per hoofd van de bevolking geeft aan hoeveel banen er te weinig zijn om aan iedereen werk te kunnen bieden. Het aantal arbeidsjaren per hoofd van de bevolking geeft aan voor welk deel van de potentiële beroepsbevolking er werk zou zijn als alle werkenden een voltijdbaan zouden hebben. Anders gezegd: het geeft aan hoe groot de banen in verhouding tot een voltijdbaan zouden zijn als de beschikbare hoeveelheid werk gelijk over de gehele potentiële beroepsbevolking zou worden verdeeld. Het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking geeft aan hoeveel uren iedereen zou werken als de totale hoeveelheid werk over de gehele potentiële beroepsbevolking zou worden verdeeld.

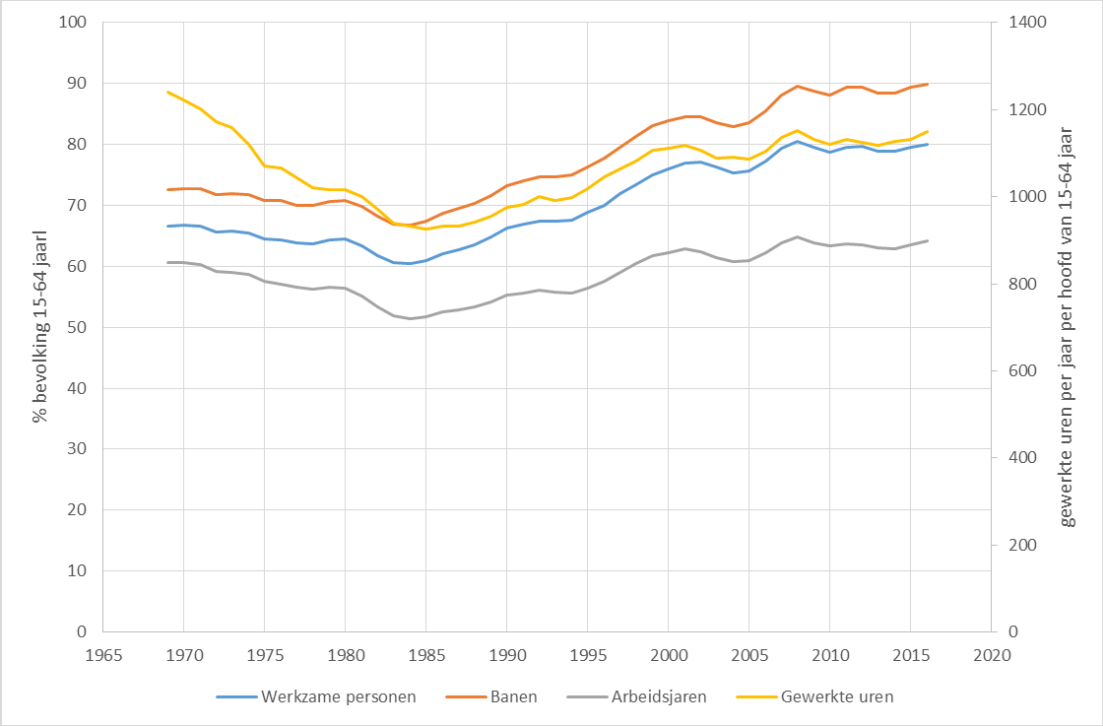
Figuur 7 laat zien dat alle lijnen voor de hoeveelheid werk per hoofd van de bevolking tot rond 1984 een dalende trend vertoonden en daarna weer gingen stijgen. De stijging was het sterkst voor het aantal banen. In 1969 waren er 70 banen voor iedere honderd personen van 15-64 jaar. In 1983 waren dit er nog maar 67, om vervolgens te stijgen naar 90 in 2016. Momenteel zijn er dus voor iedere tien personen negen banen beschikbaar. Feitelijk hebben echter slechts acht op iedere tien personen werk. In 1983 waren dat er nog maar zes.

Het aantal volledige banen ligt beduidend lager: per 100 personen zijn er 64 volledige arbeidsjaren of voltijdbanen beschikbaar. Dat is wel meer dan in 1984, toen het er 51 waren, maar niet veel meer dan de 59 arbeidsjaren in 1969.

Kijken we tot slot naar het aantal gewerkte uren, dan is dit tussen 1969 en 1985 sterk gedaald, van 1241 naar 926 uur per jaar, om daarna weer te groeien naar 1150 uur in 2016. Dit betekent dat er in 2016 per hoofd van de bevolking van 15-64 jaar per jaar ruim elf dagen

van acht uur (91 uur) minder werd gewerkt dan in 1969. Ondanks het feit dat het aantal werkzame personen fors is gegroeid, is de beschikbare hoeveelheid werk in uren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking per saldo dus afgenomen.

Figuur 7. Werkzame personen, banen, arbeidsjaren en gewerkte uren per hoofd van de bevolking van 15-64 jaar (%, resp. uren)



Bron: CBS (Statline)

Figuur 8 schetst de ontwikkeling van een aantal indicatoren voor het omgekeerde van wat in Figuur 7 is te zien, namelijk het onbenutte arbeidspotentieel. De eenvoudigste indicator hiervoor is het aantal niet-werkzame personen in de bevolking van 15-64 jaar. Bij deze indicator wordt er geen rekening mee gehouden of deze personen wel kunnen of willen werken: iedereen die geen enkel uur betaald werk verricht, wordt meegeteld. In de jaren zeventig was dit aantal redelijk stabiel, rond de 39% van de 15-64-jarigen had geen betaald werk. In de crisis van de eerste helft van de jaren tachtig nam het aandeel niet-werkenden toe tot een maximum van bijna 42% in 1984. Sindsdien is het sterk gedaald naar 25% in 2008, om daarna min of meer gelijk te blijven.

Een veel striktere indicator is het aandeel werklozen. Het gaat hier om personen die niet (betaald) werken maar wel willen en kunnen werken en actief op zoek zijn naar werk. De onderste lijn in Figuur 8 laat zien dat het aandeel werklozen in de potentiële beroepsbevolking in de gehele periode ruim onder de 10% lag.[5] Dit betekent dat in de

[5] Meestal wordt de werkloosheid uitgedrukt in procenten van de beroepsbevolking, dat wil zeggen alle personen die zeggen daadwerkelijk beschikbaar te zijn voor werk. Een groot deel van de niet-werkende bevolking van 15-64 jaar telt dan niet mee, waardoor de noemer kleiner wordt en het berekende werkloosheidspercentage beduidend groter is. De hier genoemde cijfers kunnen dan ook niet worden vergeleken met het werkloosheidspercentage zoals het CBS dat publiceert.

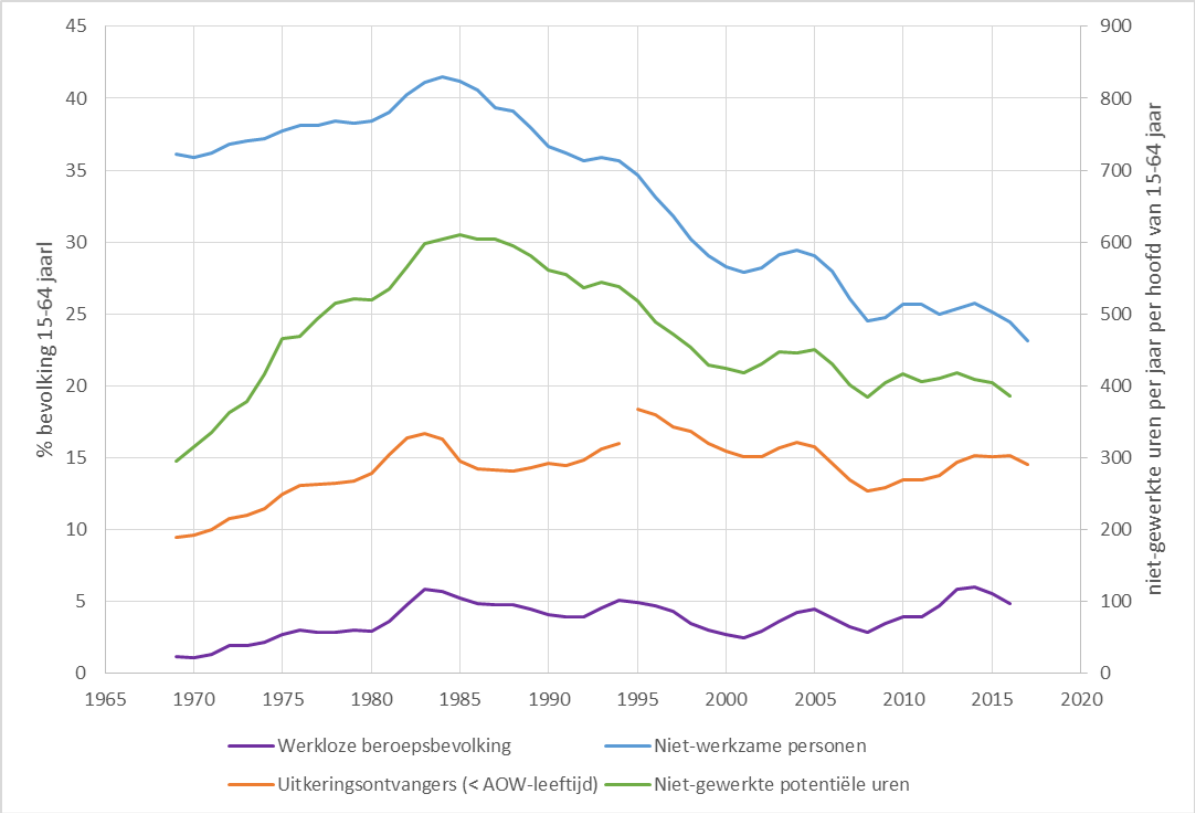
meeste jaren minder dan een vijfde van de niet-werkenden als werkloze werd geteld. Niettemin steeg het aandeel werklozen sterk tussen 1969 en 1983 (van 1% naar bijna 6%), om uiteindelijk terug te vallen naar 2,5% in 2001. In de Grote Recessie, die in 2009 begon, liep de werkloosheid weer op naar 6% in 2014, om de laatste jaren weer af te nemen. Het aandeel officiële werklozen is echter over de gehele periode vele malen kleiner dan het aandeel niet-werkenden in de bevolking van 15-64 jaar.

Een derde indicator voor het onbenutte arbeidsaanbod is het aantal personen tussen 15 en 64 jaar dat een sociale uitkering ontvangt ter vervanging van een arbeidsinkomen. We rekenen hiertoe de ontvangers van een werkloosheidsuitkering, een arbeidsongeschiktheidsuitkering, een nabestaandenuitkering of een bijstandsuitkering. Het aandeel uitkeringsontvangers in de bevolking van 15-64 jaar steeg tussen 1969 en 1983 beduidend sterker dan het aantal werklozen, van 9% naar 17%. Dit kwam vooral door de omvangrijke instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Na een kortstondige afname in de tweede helft van de jaren tachtig, toen de economie herstelde, nam het aandeel uitkeringsontvangers in de eerste helft van de jaren negentig verder toe naar ruim 18% in 1995: toen ontving dus bijna een op de vijf personen van 15-64 jaar een sociale uitkering. (Deze stijging werd overigens ten dele veroorzaakt door een reeksbreuk als gevolg van veranderingen in de bijstandswet.) Na 1995 is het aandeel uitkeringsontvangers weer geleidelijk gedaald, vooral doordat de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen werd teruggedrongen. Het laagste aandeel uitkeringsontvangers (iets minder dan 13% ofwel 1,4 miljoen) werd bereikt in 2008, aan de vooravond van de Grote Recessie. Daarna is het aandeel weer opgelopen naar ruim 15%. Over de gehele periode van 1969-2016 bezien is het aandeel 15-64-jarigen dat een uitkering ontvangt, dus toegenomen. Sinds 1975 is het aantal nooit kleiner dan een miljoen of 12% van de potentiële beroepsbevolking geweest.

Het aantal potentiële werkuren dat niet wordt gewerkt (of kortweg het aantal onbenutte uren) is berekend onder de veronderstelling dat iedere persoon van 15-64 jaar potentieel gedurende 48 weken per jaar 32 uur per week zou kunnen werken (in totaal 1536 uur per jaar). Hiervoor is gekozen omdat de FNV streeft naar een werkweek van 32 uur (FNV 2017).

Figuur 8 laat zien dat het gemiddelde aantal onbenutte uren per persoon tussen 1969 en 1985 meer dan verdubbelde, van 295 naar 610 uur per jaar (+38%). In 1985 werd daardoor slechts 60% van het potentieel beschikbare aantal uren daadwerkelijk gewerkt. Daarna daalde deze onderbenutting weer naar 386 uur in 2016, nog altijd beduidend meer dan in 1969. Dit betekent dat een kwart van het aantal uren dat in totaal zou worden gewerkt als iedereen van 15-64 jaar een baan van 32 uur zou hebben, momenteel niet wordt benut.

Figuur 8. Indicatoren voor het onbenutte arbeidspotentieel: werklozen, niet-werkenden en uitkeringsontvangers (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, nabestaanden en bijstand) en het aantal niet-gewerkte uren per hoofd van de bevolking 15-64 jaar (% resp. uren)

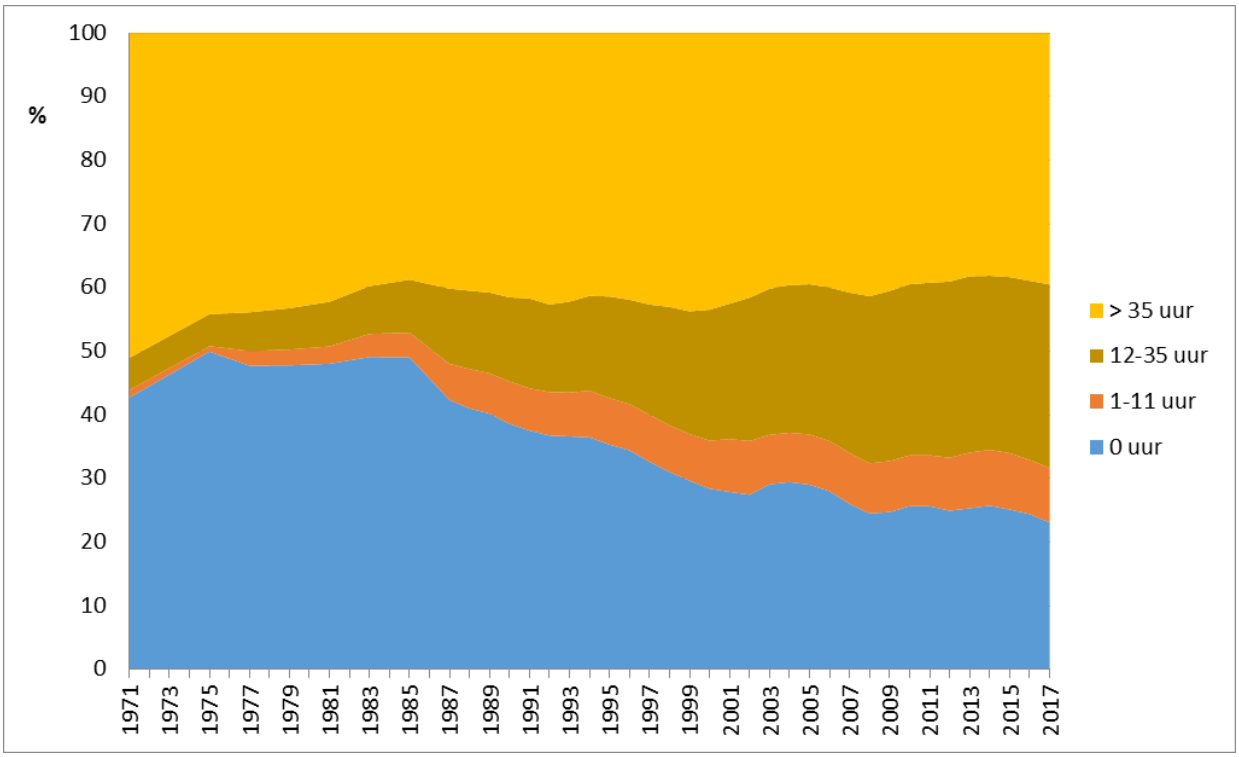


Noot: De niet-gewerkte uren zijn berekend op basis van de veronderstelling dat iedere persoon van 15-64 jaar gedurende 48 weken per jaar 32 uur kan werken (dus in totaal 1536 uur per jaar).

Bron: CBS (Statline)

Figuur 7 en Figuur 8 geven een beeld van het *gemiddelde* aantal gewerkte en niet-gewerkte uren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking, maar laten niet zien hoe die uren verdeeld zijn over de bevolking. Figuur 9 biedt hierin meer inzicht. Anders dan in de eerdere figuren wordt de hoeveelheid gewerkte uren hier uitgedrukt in het aantal uren per week. De figuur laat zien, dat het aandeel van de potentiële beroepsbevolking dat meer dan 35 uur per week werkt, vanaf de jaren tachtig betrekkelijk stabiel was. Tussen 1971 en 1983 kromp het aandeel voltijders van 49% naar 40%, maar daarna is dit percentage nauwelijks meer veranderd. Onder de overige 60% van de bevolking van 15-64 jaar hebben zich echter grote veranderingen voorgedaan. Het deel van de bevolking dat geen betaald werk heeft, is ruimschoots gehalveerd: van 51% van de bevolking in 1975 naar 23% in 2017. Het deel dat in deeltijd werkt, is juist sterk toegenomen: van 6% naar 38%, van wie ruwweg driekwart minimaal 12 uur per week werkt. In de periode 1971-1985 werd een krimpende hoeveelheid werk in uren (zie Figuur 7) verdeeld over een min of meer constant deel van de bevolking doordat voltijdbanen plaats maakten voor deeltijdbanen. Na 1985 werd de groeiende hoeveelheid werk geheel gerealiseerd in de vorm van deeltijdbanen, waardoor het aantal personen zonder werk sterk terugliep.

Figuur 9. Verdeling van de bevolking van 15-64 jaar naar arbeidsduur per week (%)

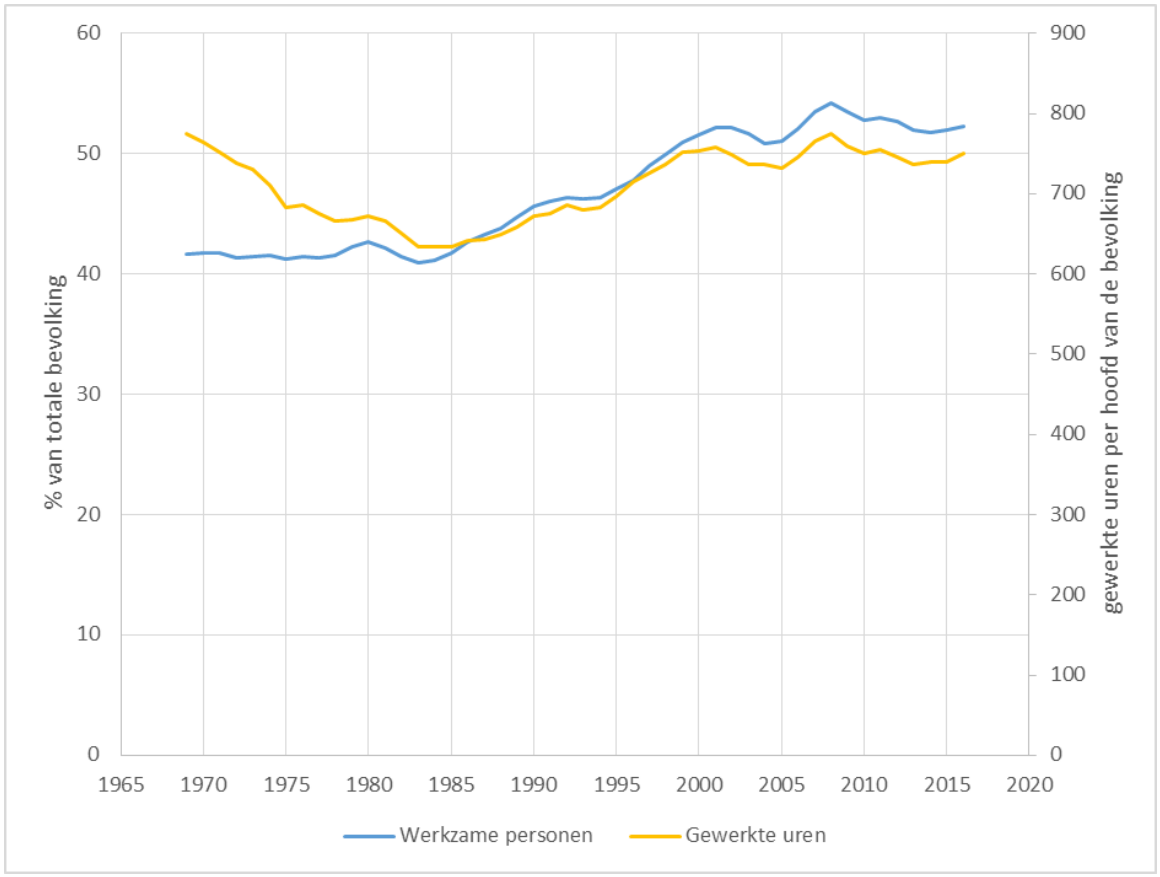


Noot: voor de jaren 1971-1985 gaat het om de categorieën 1-14 uur resp. 15-35 uur.

Bron: CBS (Statline)

Hoewel het niet gebruikelijk is de werkgelegenheid of het arbeidsvolume te relateren aan de totale bevolking, inclusief kinderen en gepensioneerden, wordt hiervan voor de volledigheid in Figuur 10 toch een beeld gegeven. In de jaren zeventig van de vorige eeuw hadden iets meer dan twee op de vijf burgers betaald werk. In de tweede helft van de jaren tachtig en de jaren negentig steeg dit naar iets meer dan de helft van de burgers om daarna op dat niveau te stabiliseren. Het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking vertoonde een golfpatroon: het daalde van 770 uur rond 1970 naar 634 uur in 1984 om daarna weer te stijgen naar 750 uur in 2016 (iets meer dan twee uur per dag, weekends meegeteld). Per hoofd van de totale bevolking wordt er nu dus iets minder gewerkt dan een kleine vijftig jaar geleden.

Figuur 10. Werkzame personen en gewerkte uren per hoofd van de totale bevolking



Bron: CBS (Statline)

Ontwikkeling van de werkgelegenheid naar sector

Na dit globale beeld van de ontwikkeling van de hoeveelheid werk, richten we de aandacht nu op afzonderlijke sectoren en bevolkingsgroepen.

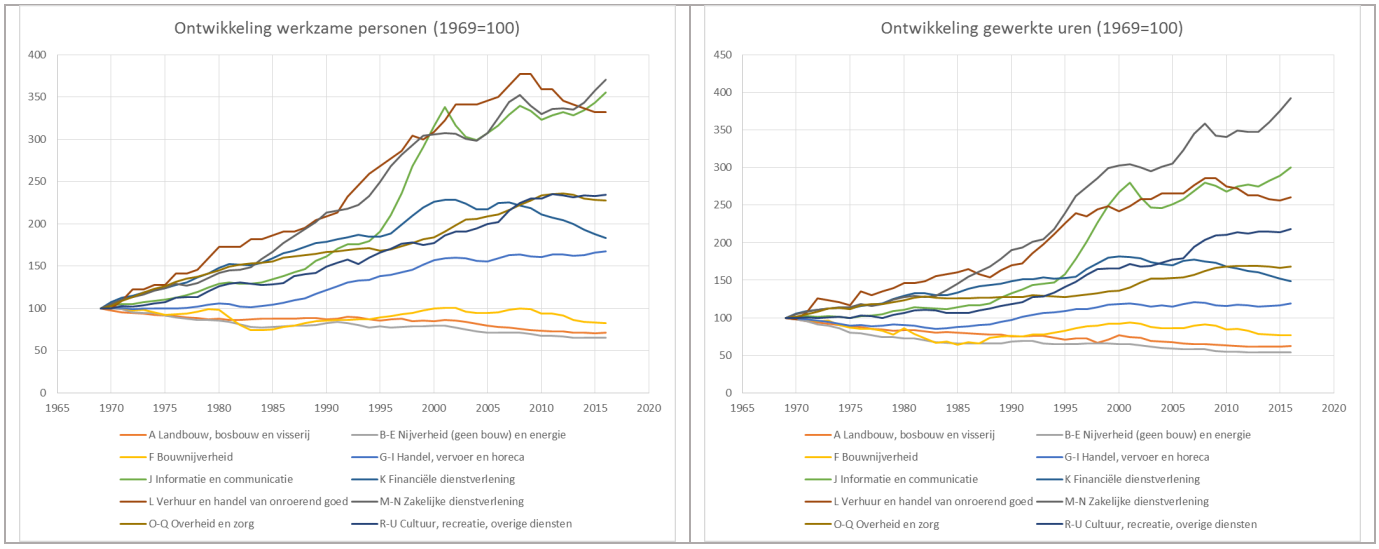
Figuur 11 toont de ontwikkeling van de werkgelegenheid in indexcijfers (d.w.z. dat de werkgelegenheid in 1969 op 100 wordt gesteld) voor tien sectoren, links uitgedrukt in werkzame personen en rechts in gewerkte uren. De werkgelegenheidsontwikkeling liep tussen de sectoren sterk uiteen. Terwijl in de landbouw, delfstoffenwinning, industrie en bouwnijverheid het aantal werkzame personen sinds 1969 is afgenomen, is het aantal werkenden in de sectoren informatie en communicatie, zakelijke dienstverlening en handel en verhuur van onroerend goed meer dan verdrievoudigd. Ook bij de overheid en in de zorg en in cultuur, recreatie en overige diensten is het aantal werkenden meer dan verdubbeld. Iets minder groot was de groei in de financiële dienstverlening en in handel, vervoer en horeca.

Ook als we het verloop over de tijd volgen zien we grote verschillen tussen de sectoren. Zo kenmerkte de financiële sector zich tot iets na 2000 door een sterke groei, maar sindsdien is de werkgelegenheid in deze sector weer fors afgenomen, vooral na de financiële crisis van 2008 en 2009. De informatie- en communicatiesector liet in de tweede helft van de jaren negentig een groeispurt zien (tijdens de dotcom-hype), maar is daarna min of meer

gestabiliseerd. De werkgelegenheid in de verhuur en handel van onroerend goed bereikte kort voor de crisis, in 2008, haar hoogste niveau, maar is daarna weer gekrompen.

Kijken we naar de ontwikkeling van het aantal gewerkte uren, dan zijn de patronen in grote lijnen vergelijkbaar, maar was de groei over het algemeen minder uitgesproken. De zakelijke dienstverlening is nu veruit de sterkste groeier.

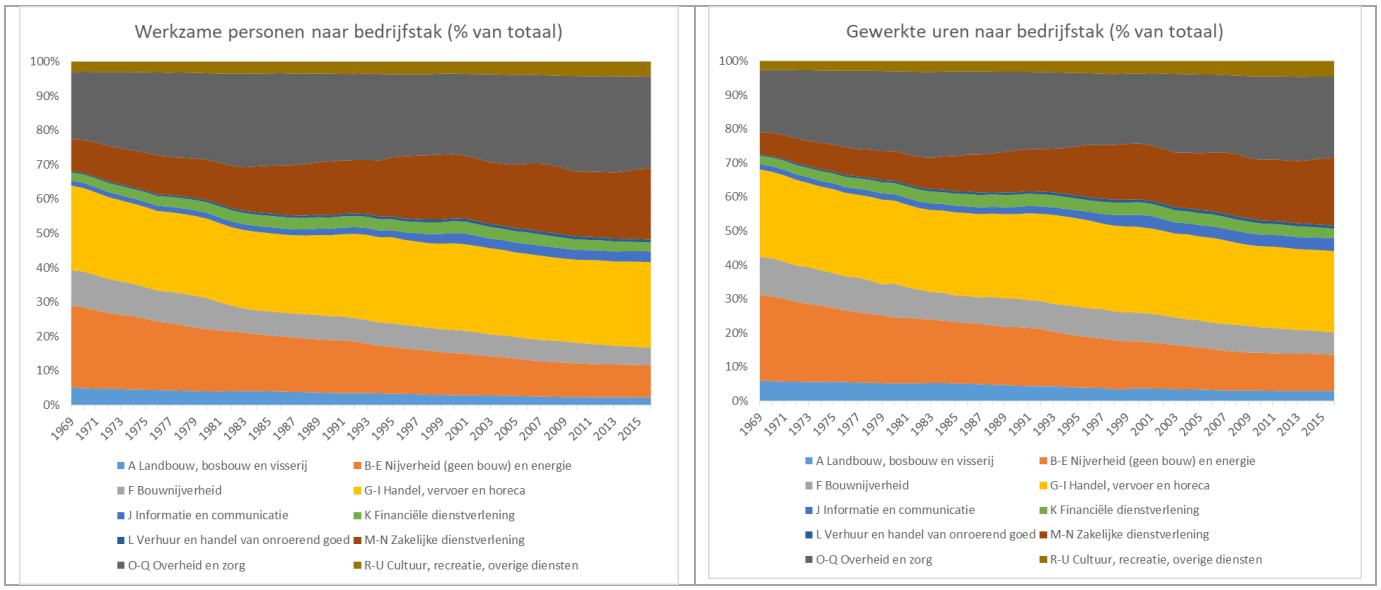
Figuur 11. Ontwikkeling van het aantal werkzame personen en het aantal gewerkte uren naar bedrijfstak (1969=100)



Bron: CBS (Statline)

De uiteenlopende werkgelegenheidsontwikkeling tussen bedrijfstakken heeft geleid tot een forse verschuiving in de verdeling van de werkgelegenheid over bedrijfstakken, zo laat Figuur 12 zien. Terwijl in 1969 nog twee op de vijf werkenden in de landbouw, delfstoffenwinning, industrie of bouw werkzaam waren, was dit in 2016 nog maar een op de zes. Het aandeel werkenden in de zakelijke dienstverlening verdubbelde ruimschoots van minder dan een op de tien naar een op de vijf. Het aandeel van de overheid en zorg groeide ook fors, van 20 naar 27%, maar deze groei werd grotendeels in de jaren zeventig en begin jaren tachtig gerealiseerd. In gewerkte uren uitgedrukt, was de ontwikkeling iets minder geprononceerd, omdat veel van de banen in de zakelijke dienstverlening en bij de overheid en de zorg deeltijdbanen zijn, terwijl in de traditionele sectoren de voltijdbanen overheersen.

Figuur 12. Verdeling van het aantal werkzame personen (links) en het aantal gewerkte uren (rechts) naar bedrijfstak (% van totaal)



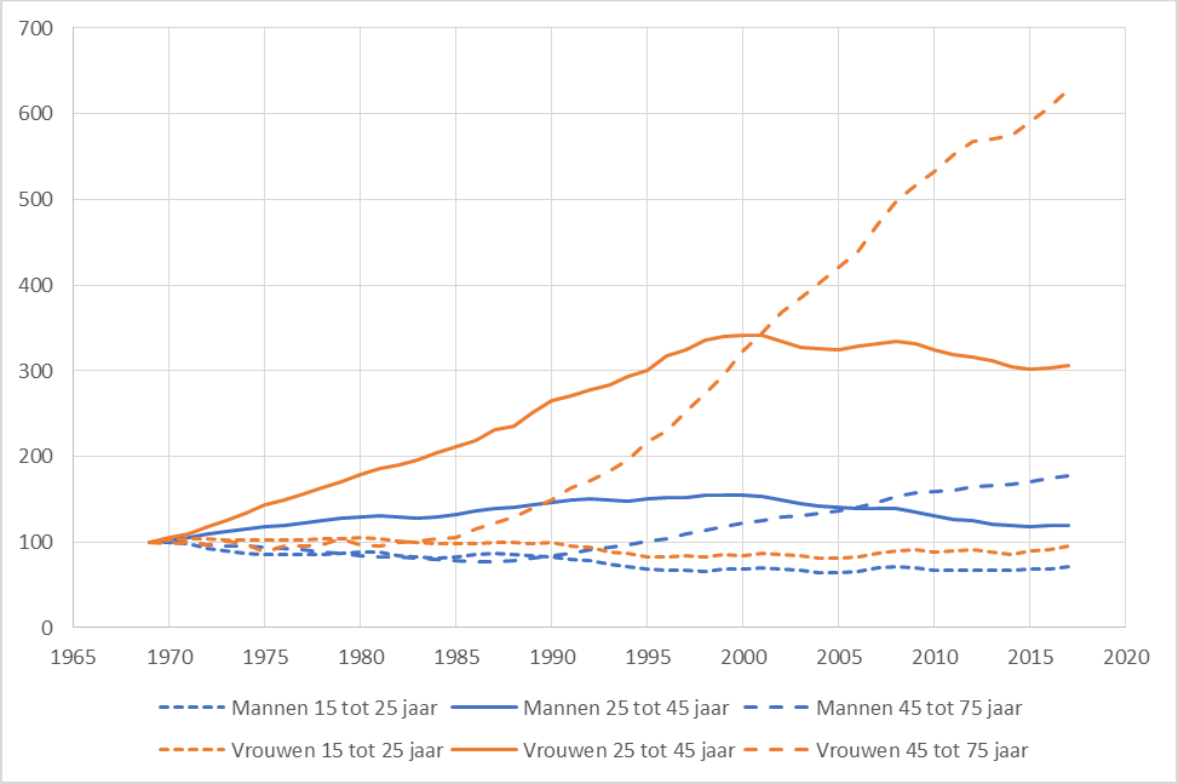
Bron: CBS (Statline)

Ontwikkeling van de werkgelegenheid naar leeftijd en geslacht

Figuur 13 toont de ontwikkeling van het aantal werkzame personen in verschillen bevolkingsgroepen. Twee zaken vallen op aan deze figuur: het aantal oudere werkenden is veel sterker toegenomen dan het aantal jongere werkenden en het aantal werkende vrouwen is sterker gegroeid dan het aantal werkenden mannen. Vooral het aantal werkende vrouwen in de leeftijdsgroep 45 tot 75 jaar[6] is geëxplodeerd: een verzesvoudiging tussen 1969 en 2017. Hierbij dient men te bedenken dat het aandeel werkenden vrouwen in deze leeftijdsgroep in 1969 nog erg klein was (zie hierna). Ook het aantal werkende mannen van 45 tot 75 jaar is sterk toegenomen. De stijging van het aantal werkenden ouderen is deels een demografisch effect – door de vergrijzing zijn er steeds meer ouderen – en deels een participatie-effect: ouderen zijn of blijven steeds langer aan het werk (zie hierna).

[6] We hanteren hier de leeftijdsgrens van 75 jaar omdat het CBS over deze periode geen afzonderlijke cijfers voor de leeftijdsgroep tot 65 jaar heeft gepubliceerd. Aangezien het aantal werkenden boven de 65 jaar in de gehele periode zeer klein was, is de (relatieve) stijging in de categorieën 45 tot 65 jaar nog groter geweest.

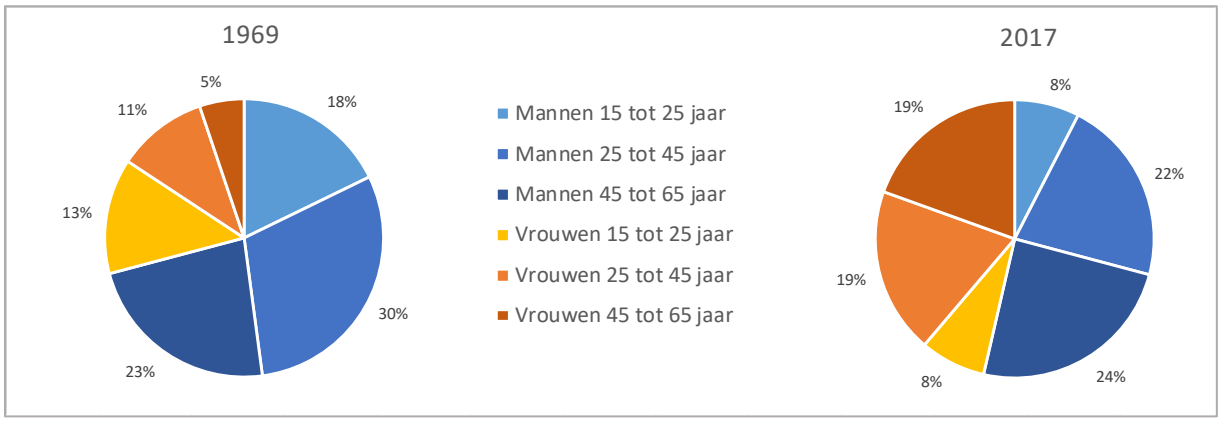
Figuur 13. Ontwikkeling van het aantal werkzame personen naar leeftijd en geslacht (1969=100)



Bron: CBS (Statline)

Ook het aantal werkenden vrouwen in de midden leeftijdsgroep (25 tot 45 jaar) is verdrievoudigd, maar deze groep is, qua omvang, inmiddels over zijn hoogtepunt heen nu de babyboomers zijn opgevolgd door de kleinere 'generatie X' (geboren tussen 1960 en 1980). Het aantal werkende jongeren is licht afgenomen, vooral als gevolg van de ontgroening van de bevolking en in mindere mate doordat hun werkgelegenheidsgraad is gedaald. De ingrijpende gevolgen hiervan voor de samenstelling van de werkzame bevolking worden zichtbaar in Figuur 14. In 1969 bestond de werkzame bevolking voor bijna driekwart uit mannen, in 2017 was dit nog maar iets meer dan de helft. Het aandeel van de jongeren, zowel onder mannen als onder vrouwen, is sterk afgenomen en het aandeel van de ouderen (vanaf 45 jaar) is fors gegroeid.

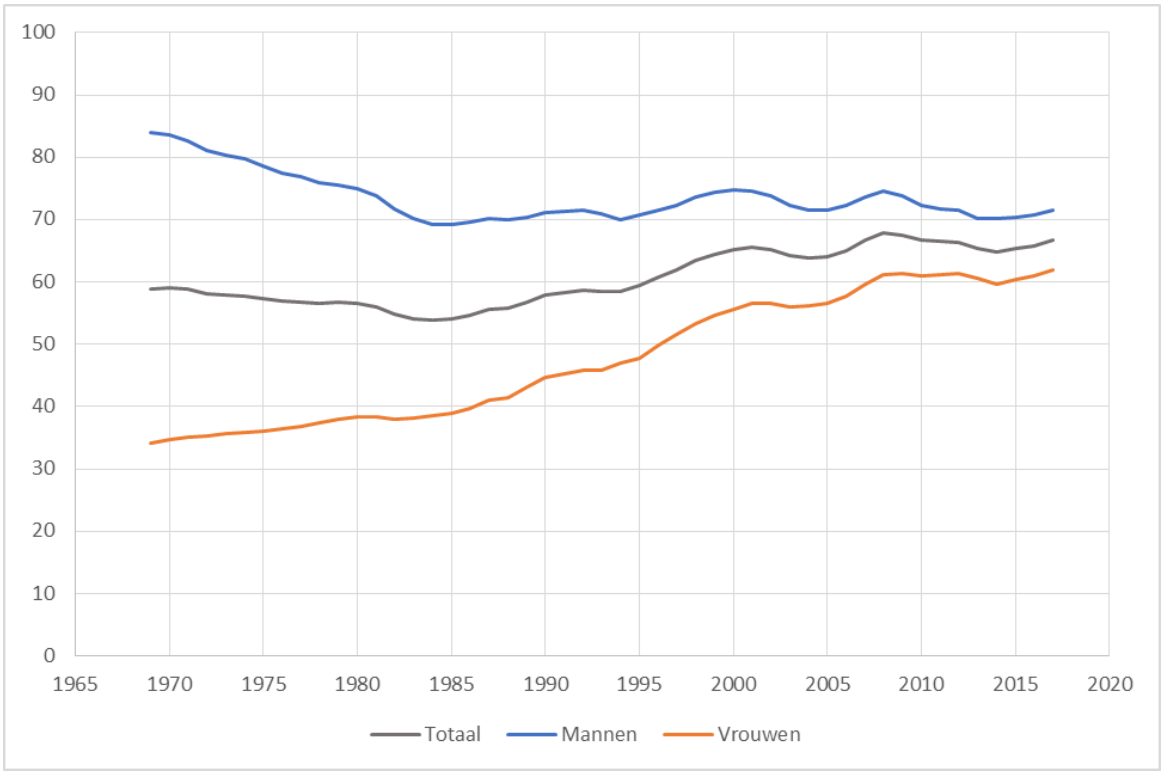
Figuur 14. Samenstelling van het aantal werkzame personen naar leeftijd en geslacht, 1969 en 2017



Bron: CBS (Statline)

De verandering in het aantal werkenden in verschillende bevolkingscategorieën is het resultaat van twee ontwikkelingen, namelijk de verandering in de omvang van deze bevolkingscategorieën (de demografische factor) en de verandering in het percentage werkenden in elke categorie (de participatiefactor). Deze laatste factor wordt nader geanalyseerd in Figuur 15 en Figuur 16.

Figuur 15. Werkgelegenheidsgraad naar geslacht (% van de bevolking van 15-64 jaar)

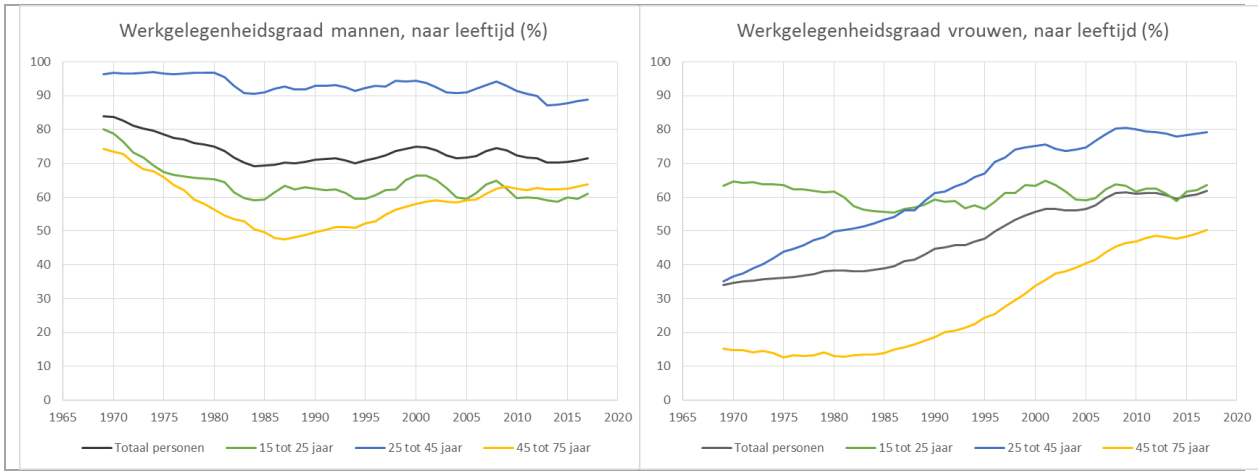


Bron: CBS (Statline)

Figuur 15 laat zien dat de werkgelegenheidsgraad (of nettoparticipatiegraad) van mannen en van vrouwen sterk naar elkaar toe zijn gegroeid. Gaapte er in 1969 nog een kloof van 50 procentpunten tussen mannen en vrouwen, in 2017 was dit minder dan 10 procentpunten. Dit is vooral het gevolg van de sterke toename van de arbeidsdeelname van vrouwen (bijna een verdubbeling), maar ten dele ook van een daling van de arbeidsdeelname van mannen. Tussen 1969 en 1984 daalde de werkgelegenheidsgraad van mannen van 84% naar 69%, om daarna min of meer te stabiliseren. De totale werkgelegenheidsgraad van mannen en vrouwen tezamen daalde tot 1984 licht en is daarna substantieel gestegen.

Figuur 16 toont de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad van verschillende leeftijdsgroepen bij zowel mannen (links) als vrouwen (rechts). Bij de mannen zien we een gevarieerd patroon: een lichte daling bij 25-44-jarigen, een wat forsere daling tot midden jaren tachtig bij de 15-24-jarigen en een sterke daling tot 1987, gevolgd door een gestage stijging bij de 45-74-jarigen. Bij de vrouwen was er bij alle leeftijdsgroepen, behalve de jongste categorie (15-24 jaar), sprake van een sterke stijging van de arbeidsdeelname.

Figuur 16. Werkgelegenheidsgraad van mannen en vrouwen naar leeftijd (% van betreffende bevolkingsgroep)



Bron: CBS (Statline)

Bij deze cijfers past de kanttekening dat ze betrekking hebben op personen. Bekend is dat vrouwen veel vaker in deeltijd werken dan mannen en dat de werkgelegenheidsgraad van vrouwen uitgedrukt in voltijdsequivalenten (FTE's) dus beduidend lager is.

Conclusie

De analyses in dit hoofdstuk laten zien dat de hoeveelheid werk in Nederland sinds 1969 in absolute zin fors is toegenomen: het meest als deze wordt uitgedrukt in banen, iets minder in werkzame personen en nog iets minder in arbeidsjaren. Het verschil tussen de ontwikkeling van het aantal werkzame personen en het aantal arbeidsjaren wordt veroorzaakt door de zeer sterke toename van deeltijdwerk: de groei van het aantal werkzame personen bestond vrijwel volledig uit deeltijders. Ook in gewerkte uren uitgedrukt is de hoeveelheid werk per saldo toegenomen, zij het na een aanvankelijke daling tot 1983.

Als we de ontwikkeling van de hoeveelheid werk relateren aan de potentiële beroepsbevolking (de bevolking van 15-64 jaar), dan ziet deze er anders uit. Van 1969 tot 1984 daalde de beschikbare hoeveelheid werk per hoofd van de potentiële beroepsbevolking, daarna groeide zij om vanaf 2009, tijdens en na de crisis, te stabiliseren. Per saldo was de stijging het grootst voor het aantal banen: er zijn nu voor iedere 100 personen van 15-64 jaar 20 banen meer beschikbaar dan in 1969. Het aantal volledige banen per 100 personen is echter per saldo met niet meer dan vijf toegenomen. Het aantal gewerkte uren per hoofd is nu nog altijd 91 uur per jaar (dus bijna 2 uur per week) kleiner dan in 1969.

De keerzijde van de werkgelegenheidsontwikkeling, het onbenutte arbeidspotentieel, laat de volgende ontwikkeling zien. Het aandeel niet-werkzame personen in de bevolking van 15-64 jaar groeide aanvankelijk tot 1985, maar is daarna sterk afgenomen, vooral door de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen. Het aandeel werklozen en het aandeel uitkeringsontvangers steeg ook fors tot het midden van de jaren tachtig, en is daarna niet meer structureel gedaald. Het aandeel niet-gewerkte uren – uitgaande van de veronderstelling dat iedereen 40 uur per week zou kunnen werken – nam eveneens sterk toe tot het midden van de jaren tachtig en is daarna weer fors afgenomen, maar bleef op een hoger niveau dan in 1969.

De groei van de werkgelegenheid was zeer ongelijk verdeeld over sectoren. De werkgelegenheid in de landbouw, delfstoffenwinning, industrie en bouwnijverheid is afgenomen, de werkgelegenheid in de informatie- en communicatiesector, de verhuur en handel van onroerend goed en de zakelijke dienstverlening is verdrievoudigd. Terwijl in 1969 nog twee op de vijf werkenden emplooi vonden in de landbouw, delfstoffenwinning, industrie of bouw, was dit in 2016 nog maar een op de zes. Het aandeel werkenden in de zakelijke dienstverlening verdubbelde ruimschoots van minder dan een op de tien naar een op de vijf. Het aandeel van overheid en zorg groeide ook fors, van 20 naar 27%.

De werkgelegenheidsontwikkeling liep ook sterk uiteen tussen verschillende demografische groepen. Vrouwen en ouderen profiteerden het meest van de werkgelegenheidsgroei. Bij de vrouwen kwam dit doordat zij massaal de arbeidsmarkt betraden, bij ouderen doordat de groep als zodanig groter werd (door de vergrijzing) en doordat zij langer zijn gaan doorwerken. De arbeidsdeelname van mannen in de midden leeftijdscategorie (25-44 jaar) is juist gedaald, vooral begin jaren tachtig en tijdens de laatste recessie.

Hoofdstuk 2. Ontwikkeling van de kwaliteit van de arbeid

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de ontwikkeling van de werkgelegenheid sinds 1969 in aantallen personen, banen, arbeidsjaren en uren geschetst. Hiermee is de *kwantitatieve* ontwikkeling van de werkgelegenheid in kaart gebracht. Dit hoofdstuk richt zich op de *kwaliteit* van de werkgelegenheid. Nu kent de kwaliteit van de arbeid vele dimensies. Te denken valt aan de (fysieke) arbeidsomstandigheden, de inhoud van het werk, de beloning en de arbeidsverhoudingen (soms aangeduid als de 4 A's: arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen). Het is evenwel niet mogelijk voor alle dimensies van de kwaliteit van de arbeid de ontwikkeling op langere termijn in beeld te brengen, omdat er veelal geen consistente tijdreeksen over een langere periode beschikbaar zijn. De analyse in dit hoofdstuk beperkt zich daarom tot twee aspecten van de arbeidsvoorwaarden, namelijk het loon en het dienstverband. In het bijzonder richt de aandacht zich op de vraag welk deel van de werkenden op deze twee aspecten relatief slecht scoort, dat wil zeggen een laag loon ontvangt en onzeker werk heeft (in de zin van geen vast dienstverband). Soms wordt de combinatie van een laag loon en geen vast dienstverband aangeduid als 'precair' werk (vgl. De Graaf-Zijl et al. 2015). Omdat de term 'precair' in de literatuur echter in veel verschillende betekenissen wordt gebruikt (vgl. Olsthoorn 2015) en daarom verwarring kan oproepen, zullen we het gebruik van deze term in dit hoofdstuk mijden en simpelweg van laag betaald flexibel werk spreken. Helaas zijn er geen CBS-cijfers beschikbaar van de combinatie van een laag loon en een flexibel dienstverband voor een langere periode. We maken daarom gebruik van een andere databron, het Arbeidsaanbodpanel van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De betrouwbaarheid van deze cijfers is echter minder groot dan van de meeste CBS-cijfers, zodat de uitkomsten van deze analyse met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

We bespreken in dit hoofdstuk eerst de ontwikkeling van de lonen op macroniveau om te laten zien hoe het aandeel van de lonen in het nationaal inkomen zich heeft ontwikkeld. Het gaat hier om de zogenaamde functionele inkomensverdeling: de verdeling van het nationaal inkomen tussen arbeid en kapitaal. Vervolgens richten we ons op de verdeling van de lonen: we gaan na welk deel van de werknemers een laag loon ontvangt en welk deel een hoog loon en hoe deze aandelen zich in de tijd hebben ontwikkeld. Daarna analyseren we de ontwikkeling van het aandeel werkenden zonder standaard contract, dat wil zeggen het aantal werknemers met een flexibel dienstverband en het aantal zelfstandigen. Ten slotte schetsen we een beeld van de ontwikkeling van het aandeel werknemers met zowel een laag loon als een flexibel dienstverband.

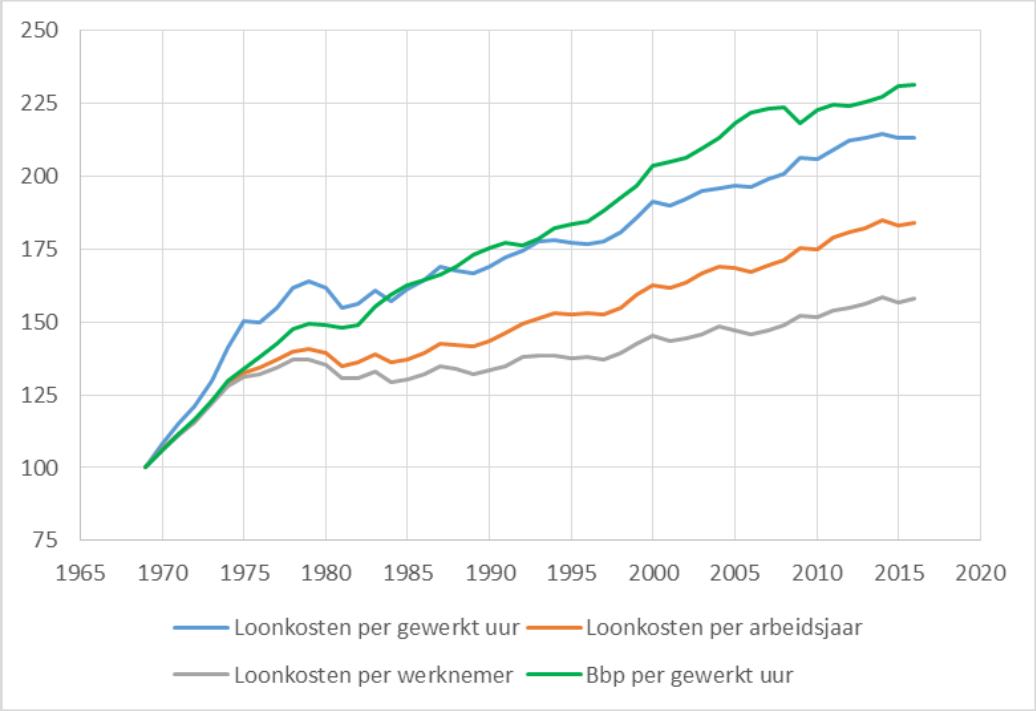
De focus ligt in dit hoofdstuk op werknemers in loondienst. Dit betekent dat de zelfstandigen grotendeels buiten beeld blijven. De reden hiervoor is dat er te weinig informatie is over de ontwikkeling van de kwaliteit van het werk van zelfstandigen, in het bijzonder over hun beloning, om deze over een langere periode in beeld te kunnen brengen. Het CBS heeft

alleen voor de periode 2007-2016 cijfers over het inkomen van zelfstandigen gepubliceerd. Aangezien daarbij niet wordt onderscheiden naar het aantal uren dat zelfstandigen (gemiddeld) werken, bieden deze cijfers weinig inzicht in de verdiencapaciteit van zelfstandigen.

De loonontwikkeling en het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product

Figuur 17 laat de ontwikkeling zien van de gemiddelde loonkosten per werknemer, per arbeidsjaar en per gewerkt uur sinds 1969, alle gecorrigeerd voor inflatie[7] (het gaat dus om de reële loonkosten). De loonkosten omvatten het brutoloon plus de sociale lasten die de werkgever afdraagt. Omdat deze laatste indirect ook ten goede komen aan de werknemers (in de vorm van socialezekerheidsaanspraken) en bovendien beslag leggen op de beschikbare loonruimte, geven zij een beter beeld van wat werkgevers aan hun werknemers betalen dan de lonen exclusief sociale premies. Daarnaast is ook de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (gemeten als het reële bbp per gewerkt uur) opgenomen om de reële loonontwikkeling te kunnen vergelijken met de productiviteitsontwikkeling.

Figuur 17. Ontwikkeling van de reële loonkosten per gewerkt uur, per arbeidsjaar en per werknemer en van de productiviteit per gewerkt uur (1969=100)



Bron: CBS (Statline)

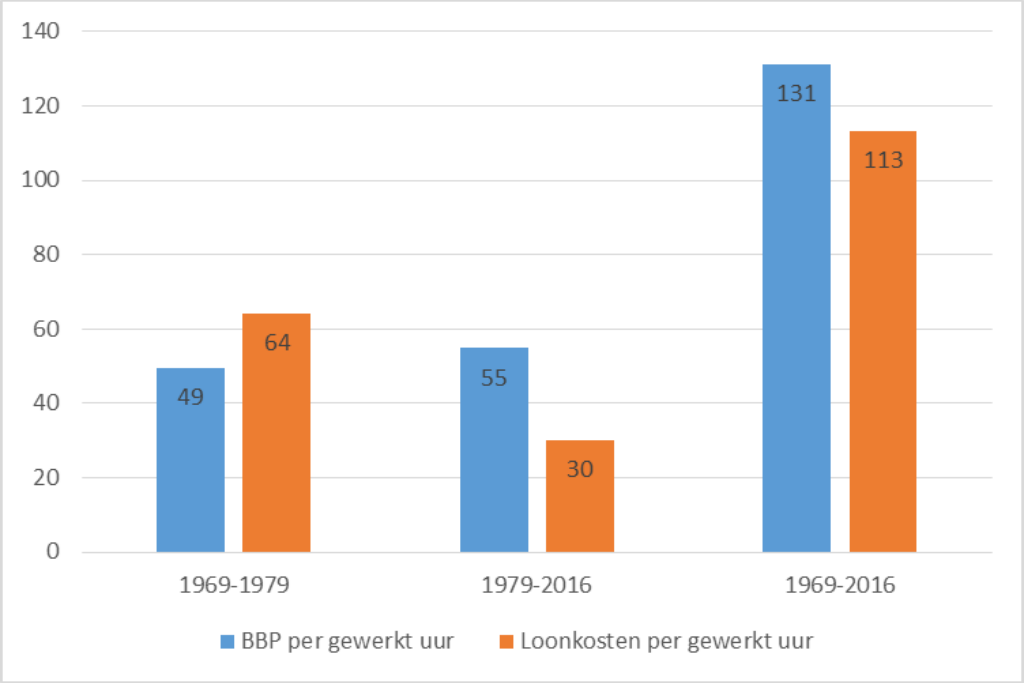
[7] De reële loonkosten en de arbeidsproductiviteit zijn hier alle berekend op basis van de bbp-deflator. Deze verschilt van het consumentenprijsindexcijfer (cpi), doordat de bbp-deflator is gebaseerd op de prijsstijging van de productie van ondernemingen.

Tussen 1969 en 1978 stegen de reële loonkosten (gecorrigeerd voor prijsstijgingen) per werknemer sterk, met meer dan een derde. Vervolgens daalden zij tot 1984 als gevolg van de economische crisis waarin Nederland verkeerde, om daarna in een veel trager tempo verder te groeien. Pas in 1992 verdiende de gemiddelde werknemer in reële termen weer evenveel als in 1979. In 2016 was het gemiddelde loon van een werknemer ruim de helft hoger dan in 1969. De loonstijging per werknemer werd echter geremd door de groei van het aantal deeltijders. Wordt hiervoor gecorrigeerd, door het loon per volledig arbeidsjaar te berekenen, dan was het gemiddelde reële loon in 2016 84% hoger dan in 1969. Wordt ook nog rekening gehouden met het feit dat het aantal gewerkte uren in een arbeidsjaar is afgenomen (als gevolg van collectieve arbeidsduurverkorting in de jaren zeventig en tachtig), dan zijn de gemiddelde reële loonkosten per gewerkt uur sinds 1969 ruimschoots verdubbeld.

Ondanks deze sterke loonstijging zijn de lonen over de gehele periode toch achtergebleven bij de stijging van de arbeidsproductiviteit. Tot 1979 steeg het loon per gewerkt uur beduidend sneller dan de arbeidsproductiviteit, maar daarna is de loonstijging achtergebleven bij de productiviteitsstijging. Figuur 18 laat het contrast tussen beide perioden nog wat duidelijker zien. Tussen 1969 en 1979 groeide het reële loon met 64% beduidend sterker dan de arbeidsproductiviteit (+49%), maar in de 37 jaar daarna groeide het reële loon nog slechts met 30% terwijl de productiviteit met 55% toenam. Over de gehele periode zijn de reële lonen hierdoor 18% (van het loon in 1969) achtergebleven bij de productiviteitsstijging.

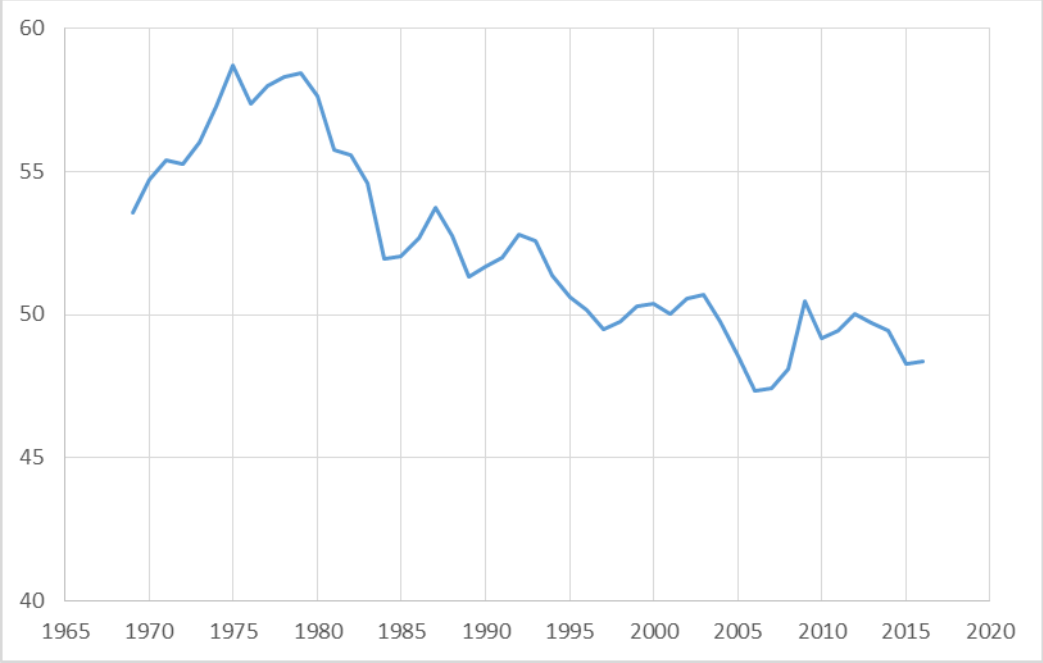
Volgens een bekende regel is het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product (bbp) constant als de reële lonen even sterk stijgen als de arbeidsproductiviteit. Uit het voorgaande kunnen we dus opmaken dat het loonaandeel in het bbp tussen 1969 en 1979 is gestegen en sindsdien is gedaald. Figuur 19 bevestigt dit: het loonaandeel groeide van 54% in 1969 naar 58% in de tweede helft van de jaren zeventig, om daarna te dalen naar 48% in 2016. Sinds 1979 heeft de factor kapitaal zich dus 10% van het bbp extra weten toe te eigenen. Dat is een bedrag van zo'n € 70 mld.!

Figuur 18. Mutatie van de reële loonkosten per gewerkt uur en de arbeidsproductiviteit in drie perioden (%)



Bron: CBS (Statline)

Figuur 19. Aandeel van de loonkosten in het bbp (%)



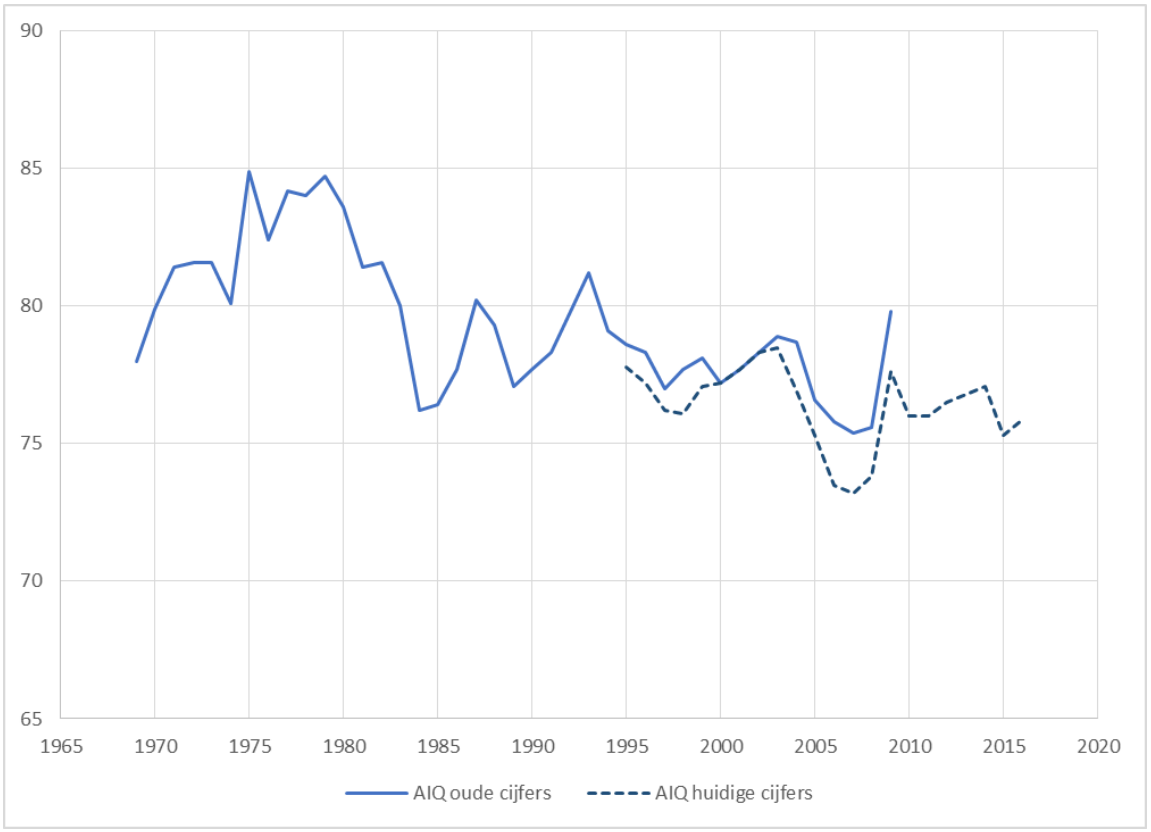
Bron: CBS (Statline)

Als het in discussies gaat over het aandeel van de factor arbeid in het bbp, wordt meestal niet naar het loonaandeel verwezen, zoals hierboven, maar naar de arbeidsinkomensquote (aiq). Deze verschilt van het loonaandeel (of de loonquote) doordat hierin ook de beloning van zelfstandigen wordt opgenomen. Bij de verdiensten van zelfstandigen is echter niet

zonder meer duidelijk of er sprake is van een beloning van de factor arbeid (voor de geleverde arbeidsinspanning) of van de factor kapitaal (voor het gebruik van kapitaalgoederen, zoals een kantoor, computer, gereedschap, vervoermiddel e.d.). In het verleden werd bij de berekening van de aiq verondersteld dat de arbeidsbeloning van zelfstandigen gelijk was aan het gemiddelde loon van werknemers die in dezelfde bedrijfstak werkzaam zijn. Het resterende deel van de beloning van zelfstandigen werd dan als inkomen uit kapitaal beschouwd en niet bij de berekening van de aiq meegenomen. Doordat het inkomen van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) echter vaak lager ligt dan dat van vergelijkbare werknemers, werd hierdoor de aiq overschat. Daarom is in 2017 een nieuwe meetmethode van de aiq geïntroduceerd, waarin de arbeidsbeloning van zzp'ers gelijk is gesteld aan hun totale inkomen (Van den Bergen et al. 2017). Hierdoor is de aiq volgens recente cijfers lager dan volgens de oude cijfers. Voor de nieuwe methode zijn alleen cijfers beschikbaar voor de periode vanaf 1995.[8] Daarom worden in Figuur 20 ook de cijfers op basis van de oude methode vanaf 1969 weergegeven. In grote lijnen laat de aiq dezelfde ontwikkeling zien als de loonquote, wat niet zo verwonderlijk is omdat het grootste deel van de arbeidsinkomens door de werknemers wordt ontvangen. De aiq groeide sterk in de jaren zeventig om in de jaren tachtig weer fors te dalen. Vanaf het midden van de jaren tachtig vertoont de aiq op basis van de oude meetmethode, anders dan de loonquote, echter geen duidelijk dalende trend. Dit is het gevolg van de groei van het aantal zzp'ers. Op basis van de nieuwe methode is de aiq sinds het midden van de jaren negentig wel gedaald, zij het met grote fluctuaties. Dit wordt verklaard door het feit dat de inkomens van zzp'ers zijn achtergebleven bij de lonen van werknemers.

[8] Het Centraal Planbureau geeft ook cijfers vanaf 1970 (CPB 2018, bijlage 1), maar deze hebben alleen betrekking op bedrijven, dus exclusief de overheid, onderwijs en zorg.

Figuur 20. Arbeidsinkomensquote (aiq) volgens de oude en de nieuwe berekeningswijze (% bbp)



Bron: CBS (Statline)

Laag en hoog betaald werk

De ontwikkeling van het gemiddelde loon, zoals in de vorige paragraaf geschetst, zegt nog niets over de verdeling van het loon over de werkende bevolking. Ook als het gemiddelde loon gelijk blijft, kunnen sommigen een hoger loon krijgen terwijl anderen met een loonsverlaging worden geconfronteerd. Afhankelijk van de vraag of degenen met een stijgend loon zich boven of onder in de loonverdeling bevinden, zal hierdoor de loonongelijkheid toenemen of afnemen. Helaas is er in Nederland weinig informatie voorhanden over de loonverdeling. Het CBS publiceert incidenteel gegevens over de verdeling van de lonen over verschillende loonklassen, maar heeft in de loop van de jaren definities en afbakeningen vele malen gewijzigd, waardoor er geen consistente tijdreeks beschikbaar is. De cijfers die hier worden gepresenteerd zijn gebaseerd op een groot aantal fragmentarische bronnen (overigens wel alle van het CBS). Voor de oudere jaren (vanaf 1972) zijn de cijfers gebaseerd op papieren publicaties (zoals de jaarlijkse Statistische zakboeken) die niet zijn gedigitaliseerd. Latere bronnen waren ooit wel digitaal beschikbaar op de site van het CBS, maar zijn daar inmiddels van verwijderd. De meest recente cijfers die het CBS op zijn site Statline heeft gepubliceerd, betreffen het jaar 2014. Aangezien alle cijfers zijn ontleend aan tabellen met een beperkt aantal loonklassen, kunnen de maten die we hier presenteren voor de hoeveelheid laag betaald en hoog betaald werk alleen bij benadering (via interpolatie) worden bepaald. Omdat de verdeling van de maand- of

jaarlonen sterk wordt beïnvloed door de groei van het aantal deeltijdwerkers (een deeltijder verdient bij hetzelfde uurloon immers beduidend minder per maand of per jaar dan een voltijder), zijn alleen cijfers gebruikt voor voltijdwerknemers dan wel cijfers van uurlonen. Dit betekent dat de vraag of iemand een laag loon heeft, niet wordt bepaald door de omvang van het dienstverband (voltijd of deeltijd), maar alleen door de hoogte van het *uur*loon.

De ongelijkheid van de lonen kan op vele manieren worden uitgedrukt, bijvoorbeeld met de Gini- of de Theil-coëfficiënt of met de verhouding tussen de top-10% en de onderste 10% van de loonverdeling. Omdat we hier vooral geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van het aandeel werknemers met een laag uurloon, gebruiken we de internationaal gebruikelijke maatstaf voor laag betaald werk, namelijk werk waarin men per uur minder verdient dan tweederde van het mediane uurloon.[9] (De mediaan is het loonniveau dat de 50% meest verdienende werknemers scheidt van de 50% minst verdienende.[10]) Het mediane uurloon bedroeg in 2014 € 20,15. Wie minder dan € 13,44 per uur verdiende had dus een laag loon.[11] Ter vergelijking schetsen we tevens de ontwikkeling van het aandeel werknemers met een hoog uurloon, die meer dan anderhalf maal het mediane uurloon (€ 30,23 in 2014) verdienen.

Ondanks de vele reeksbreuken in de cijfers van het aandeel werknemers met een laag of hoog loon, laat Figuur 21 een duidelijk patroon over de tijd zien. Tussen 1972 en 1984 nam het aandeel werknemers met een laag uurloon sterk af; ruwweg halveerde het aandeel van 16% naar 8%. Daarna is het aandeel laag betaalde werknemers gestaag gegroeid. Met hoeveel is moeilijk te bepalen door de vele reeksbreuken. Maar als we de toenames in de afzonderlijke ononderbroken reeksen optellen, komt de totale groei van het aandeel laag betaalde werknemers uit op 5% van het totale aantal werknemers.

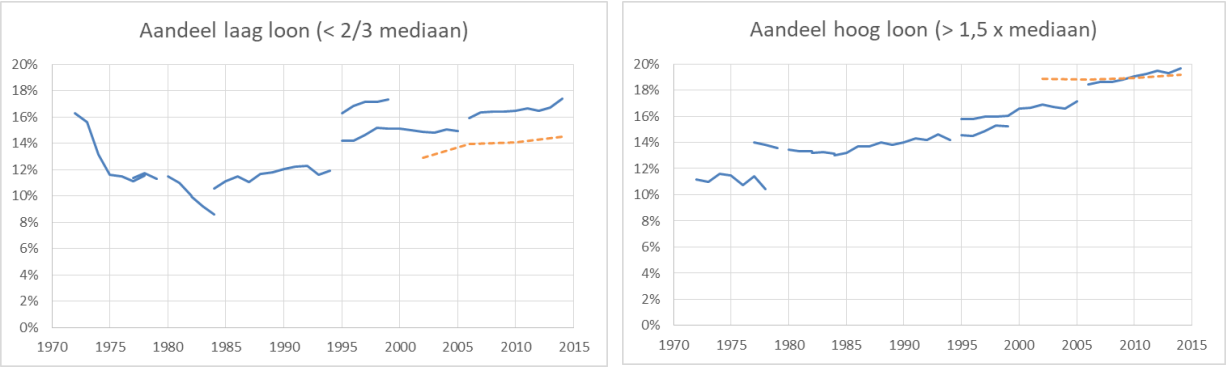
Het aandeel hoogbetaalde werknemers vertoont een vergelijkbaar patroon, zij het minder geprononceerd. Tussen 1972 en 1984 was er sprake van een lichte afname en sindsdien van een gestage stijging. Die stijging kan worden geschat op 4% van het totale aantal werknemers. Combineren we deze gegevens, dan is het aandeel van de middelste groep werknemers met een uurloon tussen tweederde en anderhalve mediaan tussen 1984 en 2014 met bijna 10% afgenomen. Er heeft zich een duidelijke polarisatie van de beloningsverhoudingen voorgedaan: de uiteinden van de loonverdeling zijn gegroeid, het midden is gekrompen.

[9] Bij de lonen wordt – zonder dat daar een speciale reden voor is – doorgaans een andere grens gehanteerd dan bij het inkomen. Een laag inkomen of het risico op armoede wordt doorgaans gedefinieerd als een (huishoudens)inkomen dat minder dan 60% of 70% van het mediane inkomen bedraagt (de OECD hanteert doorgaans de grens van 60%, de EU de grens van 70%).

[10] Het *mediane* inkomen is lager dan het *gemiddelde* inkomen, doordat de topinkomens in het gemiddelde zwaarder meewegen dan in de mediaan. Als de topinkomens stijgen terwijl de overige inkomens gelijk blijven, stijgt het gemiddelde inkomen, terwijl het mediane inkomen gelijk blijft. Het *modale* inkomen is de meest voorkomende categorie. Deze staat niet in een eenduidige relatie tot het mediane inkomen.

[11] Ter vergelijking: bij een achturige werkdag bedroeg het minimumloon in 2014 € 8,57 per uur.

Figuur 21. Aandeel werknemers met een laag loon en met een hoog loon (%)



Bron: CBS (Statline en diverse andere publicaties); OECD (oranje lijnen)

Ter controle zijn in Figuur 21 met oranje lijnen voor een kortere periode ook nog cijfers van de OECD opgenomen. Deze komen redelijk overeen met de cijfers die we aan het CBS hebben ontleend, hetgeen vertrouwen biedt dat we een correct beeld hebben geschetst.

Recent heeft het CBS wel cijfers gepubliceerd over het verschil in beloning tussen de vijf topverdieners en de gemiddelde voltijdwerknemer in de duizend grootste bedrijven in Nederland.[12] Deze cijfers bestrijken echter alleen de periode 2010-2017. In deze periode is de gemiddelde 'loonkloof' tussen top en gemiddelde toegenomen van een factor 5,5 naar een factor 6,2.

Onzeker werk

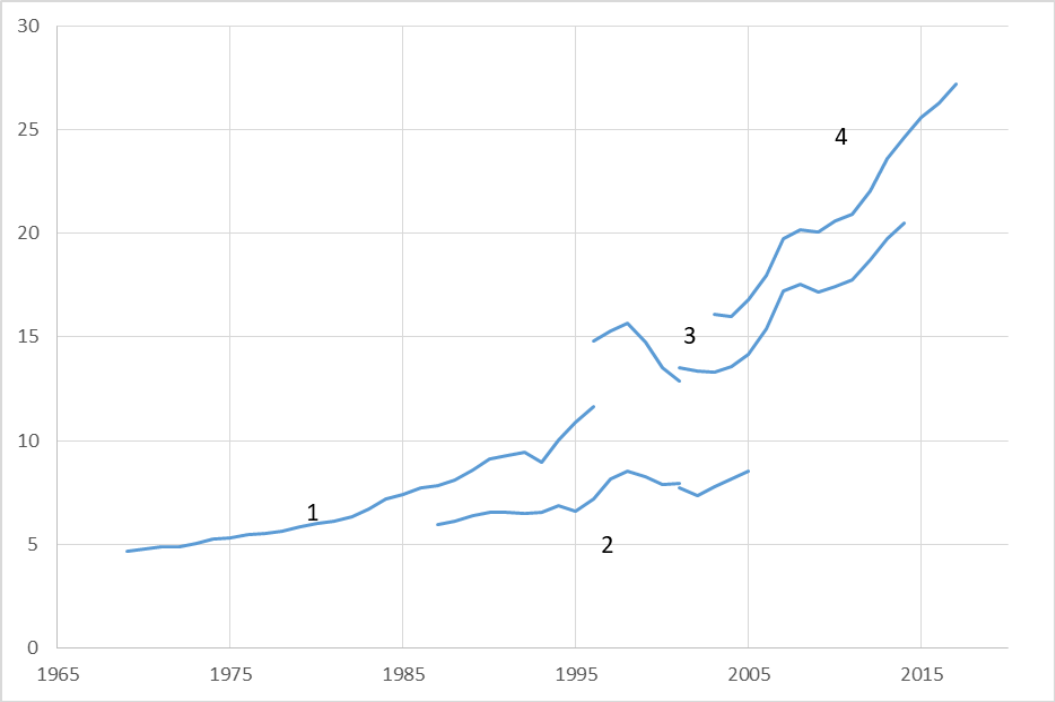
De groei van flexibel werk is een van de opvallendste en meest besproken ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt in het afgelopen decennium. Hier schetsen we de ontwikkeling in de afgelopen halve eeuw. Hierbij doet zich het probleem voor dat er geen eenduidige afbakening bestaat van flexibel werk en dat de wijze waarop het CBS flexibel werk meet en definieert in de loop van de tijd meerdere malen is gewijzigd. Net als bij de ontwikkeling van de laag betaalde werkgelegenheid is het dus ook hier lastig om een doorlopende ontwikkeling te schetsen.

Wat de definitie van flexibel werk betreft, is het belangrijk onderscheid te maken tussen werknemers in loondienst, zoals werknemers met een tijdelijk contract, uitzendkrachten en werknemers met een variabele arbeidsduur (waaronder oproepkrachten en min-max-contracten) enerzijds, en zelfstandigen, in het bijzonder zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), anderzijds. Omdat in dit hoofdstuk de nadruk ligt op werknemers, zullen we vooral aandacht besteden aan de ontwikkeling van het aantal werknemers met een flexibel dienstverband in verhouding tot het aantal werknemers met een vast dienstverband (en een vast aantal uren). In aanvulling daarop zullen we echter ook een beeld schetsen van de totale groep werkenden zonder 'standaard' contract (vast contract met vaste uren), dus inclusief de zelfstandigen.

[12] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/18/verschil-in-loon-tussen-top-en-gewone-werknemer-nam-toe.

Figuur 22 schetst de explosieve groei van het aandeel werknemers met een flexibel dienstverband tussen 1969 en 2017. In 1969 had nog niet een op de 20 werknemers een flexibel dienstverband, in 2017 was dit al meer dan een op de vier. Hierbij past wel de kanttekening dat deze groei ten dele het gevolg is van een uitbreiding van het soort flexibele dienstverbanden dat het CBS registreert. Maar ook als voor de reeksbreuken wordt gecorrigeerd resteert nog altijd een toename van het aandeel flexibele werknemers met ca. 13% van het totale aantal werknemers.

Figuur 22. Aandeel werknemers met een flexibel dienstverband in % van totale aantal werknemers



1: banen o.b.v. tijdreeks arbeidsrekeningen; 2: banen o.b.v. arbeidsrekeningen; 3: beroepsbevolking (oude definitie) o.b.v. EBB; 4: beroepsbevolking (nieuwe definitie) o.b.v. EBB.[13]

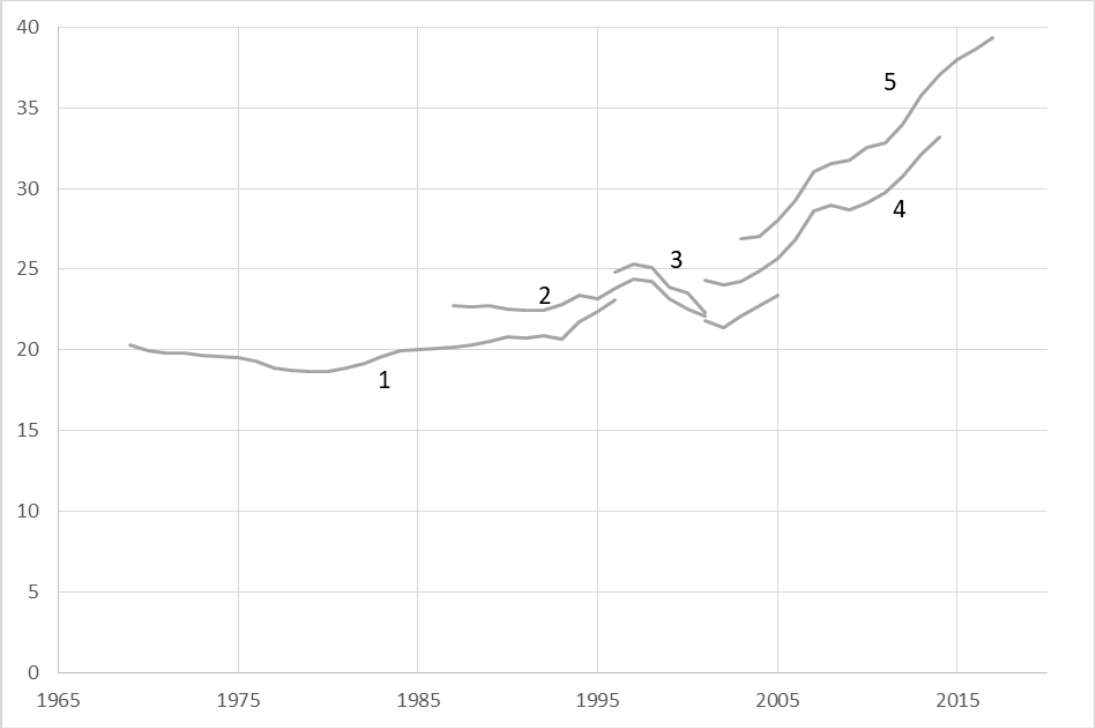
Bron: CBS (Statline)

Hoewel de aandacht hier, zoals gezegd, primair uitgaat naar werknemers, schetsen we ook de ontwikkeling van het aandeel werkenden zonder standaard contract, dat wil zeggen de flexibele werknemers plus de zelfstandigen (Figuur 23). Aangezien het aandeel zelfstandigen tot rond de eeuwwisseling gestaag afnam en pas in deze eeuw is gaan groeien, vertoont de

[13] De reeksen 1 en 2 zijn gebaseerd op tijdreeksen van het CBS van het aantal banen op basis van de Arbeidsrekeningen die eerder op de website van het CBS (Statline) zijn gepubliceerd, maar daarvan inmiddels zijn verwijderd. Daardoor valt niet meer na te gaan op welke definities van flexibel werk deze zijn gebaseerd. Reeksen 3 en 4 zijn gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS en betreffen de werkzame beroepsbevolking. Reeks 3 is gebaseerd op de oude Nederlandse definitie van de beroepsbevolking, waarbij alleen personen die minimaal 12 uur per week werken worden meegeteld. Reeks 4 is gebaseerd op de huidige (internationale) definitie, waarbij iedereen meetelt die minimaal 1 uur per week werkt.

ontwikkeling van het aandeel werkenden zonder standaard dienstverband een wat ander verloop dan het aandeel flexibele werknemers. In de jaren zeventig nam dit aandeel licht af, in de jaren tachtig zien we een lichte stijging, in de jaren negentig was er sprake van een onregelmatig verloop en pas aan het begin van de 21e eeuw begint het aandeel sterk te groeien, waardoor het aandeel werkenden zonder standaard dienstverband in 15 jaar bijna verdubbelt tot iets minder dan 40% van de werkgelegenheid. Deze sterke stijging wordt echter wel ten dele verklaard door een verruiming van de definitie van niet-standaard werk.

Figuur 23. Aandeel werkenden zonder standaard dienstverband (% van alle werkenden)



1: banen o.b.v. tijdreeks arbeidsrekeningen; 2: banen o.b.v. arbeidsrekeningen; 3, 4: beroepsbevolking (oude definitie) o.b.v. EBB; 4: banen o.b.v. arbeidsrekeningen; 5: beroepsbevolking (nieuwe definitie) o.b.v. EBB.

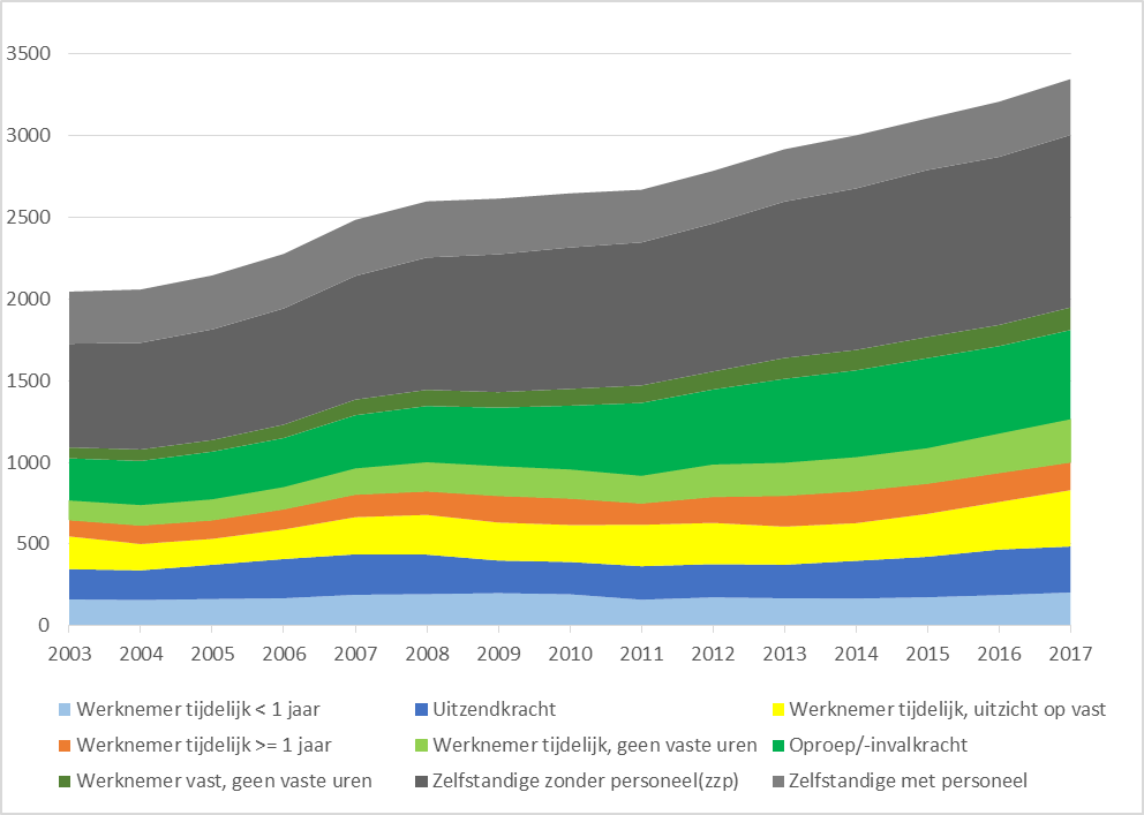
Bron: CBS (Statline)

Het is niet mogelijk voor de gehele periode vanaf 1969 aan te geven welke soorten flexibel werk het sterkst gegroeid zijn. Figuur 24 laat wel de ontwikkeling sinds 2003 zien. Als het gaat om werknemers in loondienst, heeft zich in de laatste 14 jaar de sterkste groei voorgedaan bij de dienstverbanden met een variabele arbeidsduur, in het bijzonder oproepkrachten. Hun aantal is ruimschoots verdubbeld, van 443.000 in 2003 naar 904.000 in 2016. Het aantal tijdelijke contracten is veel minder gegroeid. Het aantal tijdelijke contracten van minder dan een jaar en het aantal uitzendkrachten zijn in deze periode maar heel beperkt toegenomen. Het aantal tijdelijke contracten van langer dan een jaar en/of met uitzicht op een vast dienstverband is wel fors gegroeid: van 302.000 naar 470.000. De groei van het aantal flexibele dienstverbanden komt dus niet voort uit groei van de groep werkenden die een kortdurende arbeidsrelatie met een bedrijf hebben, maar uit de groei van het aantal werkenden met een wat langer durend tijdelijk contract, al dan niet met

uitzicht op een vaste aanstelling, en uit de groei van het aantal werkenden van wie het aantal uren snel kan worden aangepast.

Daarnaast is er een sterke groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Hun aantal nam met tweederde toe van ruim 600.000 in 2003 tot bijna 1,1 miljoen in 2017. Het aantal zelfstandigen met personeel bleef in dezelfde periode overigens vrijwel gelijk: ruim 300.000.

Figuur 24. Aantal werkenden naar soort flexibel dienstverband, 2003-2017 (x 1.000)



Bron: CBS (Statline)

Groei van laag betaald flexibel werk?

Er is de laatste jaren zowel in het maatschappelijke debat als in de sociologische literatuur veel aandacht voor een relatief nieuw verschijnsel: precair werk en 'precariteit' (bv. Standing 2011, Kalleberg 2018). In het algemeen wordt hiermee gedoeld op het feit dat mensen die betaald werk verrichten, zich toch in een kwetsbare positie kunnen bevinden. Wat precies onder kwetsbaarheid wordt verstaan en welke factoren daarvoor verantwoordelijk zijn, daarover bestaat echter geen overeenstemming in de literatuur. Soms wordt alleen verwezen naar de kenmerken van de baan, in het bijzonder de combinatie van een laag loon en een onzeker of flexibel dienstverband. Anderen wijzen er echter op dat het ook van belang is of een werkende nog andere hulpbronnen heeft om op terug te vallen, zoals aanspraak op een sociale uitkering of een partner met een inkomen (vgl. Olsthoorn 2015). Vanwege de uiteenlopende betekenissen die aan de term precair (werk) worden gegeven, zullen we deze term hier verder mijden. We beperken ons, net als de voorgaande

paragrafen, tot twee kwalitatieve kenmerken van het werk, maar nu in combinatie met elkaar, namelijk een laag uurloon en een flexibel dienstverband.

De aandacht beperkt zich verder tot personen van 16-64 jaar die geen dagonderwijs volgen. Scholieren en studenten worden dus buiten beschouwing gelaten. De reden daarvoor is zowel pragmatisch als meer principieel. Het databestand dat we gebruiken omvat voor de meeste jaren geen scholieren en studenten. Het hebben van laag betaald flexibel werk leidt bij scholieren en studenten doorgaans niet of in veel mindere mate tot kwetsbaarheid dan bij personen die volledig op de arbeidsmarkt participeren.

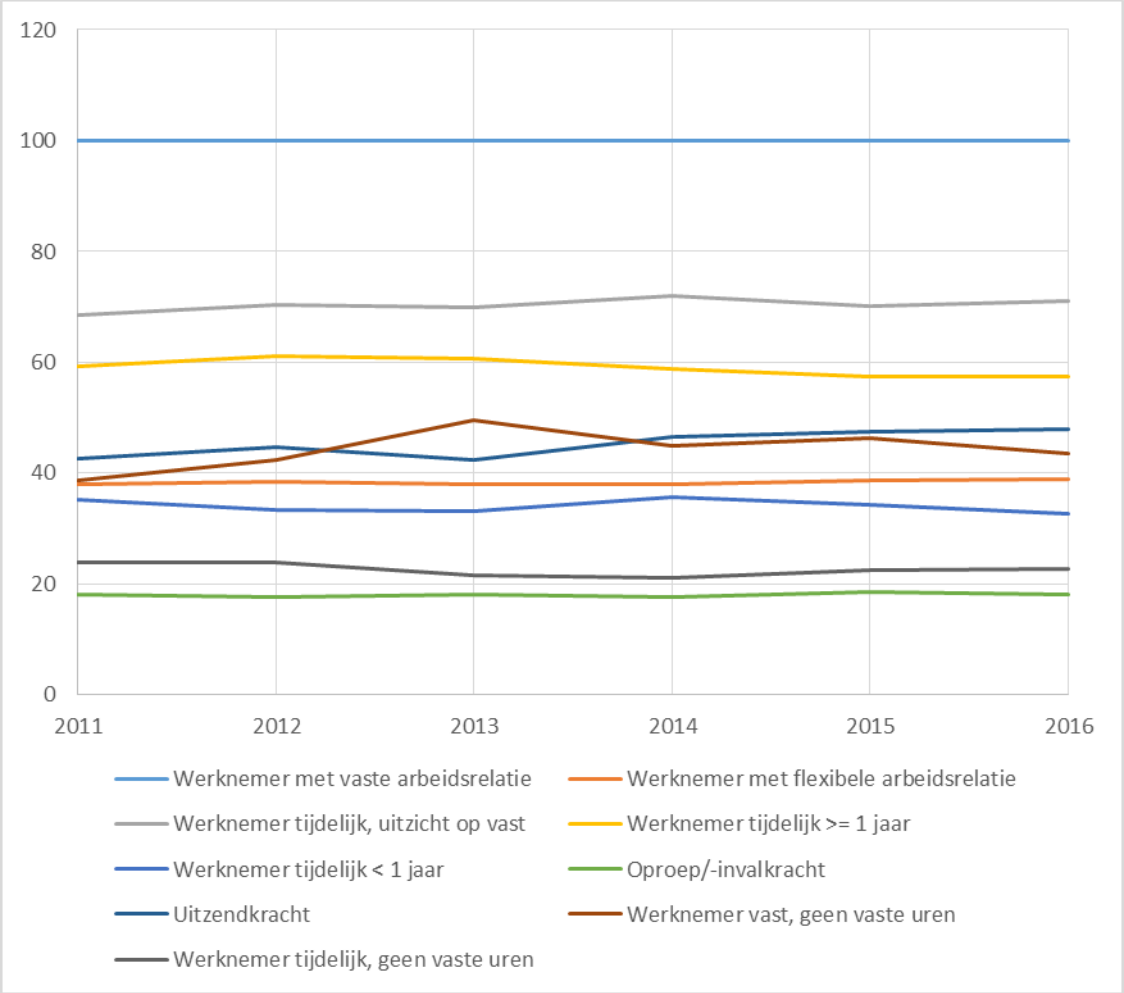
Onder flexibel werk vatten we hier drie soorten flexibele dienstverbanden: tijdelijk werk, uitzendwerk en oproepwerk. We laten, zoals eerder opgemerkt, zelfstandigen buiten beschouwing, omdat het moeilijk is voor hen op betrouwbare wijze een uurbeloning te berekenen. Bovendien is het betwistbaar of het juist is om het werken als zelfstandige onder de categorie flexibel of onzeker werk te scharen. Voor een 'laag loon' hanteren, zoals hiervoor, het criterium dat het uurloon minder dan tweederde van het mediane uurloon bedraagt. Door van het uurloon uit te gaan voorkomen we dat een groot deel van de deeltijders in de categorie met een laag loon wordt ingedeeld omdat hun maandloon minder dan tweederde van het mediane *maand*loon bedraagt. Als hun uurloon hoger dan tweederde van het mediane *uur*loon is, zouden zij bij een volledig dienstverband ook meer dan tweederde van het mediane maandloon verdienen. Hiermee veronderstellen we impliciet dat iedere werkende zelf de werktijd kan bepalen. Hoewel dit ongetwijfeld niet voor iedereen geldt, weten we dat het overgrote deel van de deeltijders ook zelf in deeltijd wil werken.[14] Het gaat in de meeste gevallen om samenwonende vrouwen van wie de partner een voltijdbaan heeft.

We hebben in de vorige paragrafen gezien dat vanaf het midden van de jaren tachtig zowel het aandeel werknemers met een laag uurloon als het aandeel flexibele werknemers fors is gegroeid. Dit doet vermoeden dat ook het aandeel werknemers met zowel een laag uurloon als een flexibel dienstverband is toegenomen. Dit hoeft echter niet per se het geval te zijn. Het hangt af van de mate waarin een laag uurloon en een flexibel dienstverband met elkaar samenhangen en van de vraag of deze samenhang in de loop van de tijd sterker of zwakker is geworden. Als de samenhang zwakker wordt, neemt de overlap tussen een laag uurloon en een flexibel dienstverband af en is het denkbaar dat het aandeel laag betaalde flexibele werknemers *niet* toeneemt terwijl het aandeel werknemers met een laag uurloon en het aandeel flexibele werknemers elk afzonderlijk wel toenemen. CBS-cijfers geven alleen voor de jaren 2011-2016 enig inzicht in de samenhang tussen loon en dienstverband (Figuur 25). Hieruit blijkt dat werknemers met een flexibel dienstverband gemiddeld slechts zo'n 40% verdienen van wat werknemers met een vast contract verdienen. In de periode 2011-2016 is deze verhouding weinig veranderd, hetgeen suggereert dat de samenhang tussen een flexibel dienstverband en een laag loon in deze jaren gelijk is gebleven.

[14] In het Arbeidsaanbodpanel, waarvan we hierna gebruik maken, is informatie beschikbaar over het aantal uren dat de respondenten zouden willen werken, dus we zouden in beginsel kunnen nagaan welke deeltijders die minder dan tweederde van het mediane maandloon verdienen wel boven deze grens zouden uitkomen als zij het aantal uren zouden werken dat hun voorkeur heeft.

Helaas corrigeert het CBS hierbij niet voor het aantal gewerkte uren, zodat het niet mogelijk is het uurloon van vaste en flexibele werknemers direct met elkaar te vergelijken. Als we ons beperken tot werknemers met een voltijdbaan blijkt het gemiddelde inkomen van flexwerkers ook nog altijd slechts 57% van dat van vaste werknemers te zijn. Beperken we deze groep nog verder, namelijk tot mannen van 35 tot 45 jaar, dan is het gemiddelde loon van flexwerkers 64% van dat van vaste werknemers (in 2011 was dit nog 70%). De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat flexibele werknemers – ook per uur – aanzienlijk minder verdienen dan vaste werknemers. Er bestaat dus een forse overlap tussen de groep met een laag uurloon en de groep met een flexibel dienstverband. (Omdat het CBS niet de verdeling van de lonen binnen de groepen geeft, kunnen we echter niet bepalen hoe groot de overlap is.) We kunnen op grond van CBS-cijfers echter niet bepalen of deze overlap in de loop van de tijd groter of kleiner is geworden.

Figuur 25. Primair inkomen naar dienstverband (in % van werknemers met een vast dienstverband)



Bron: CBS (Statline)

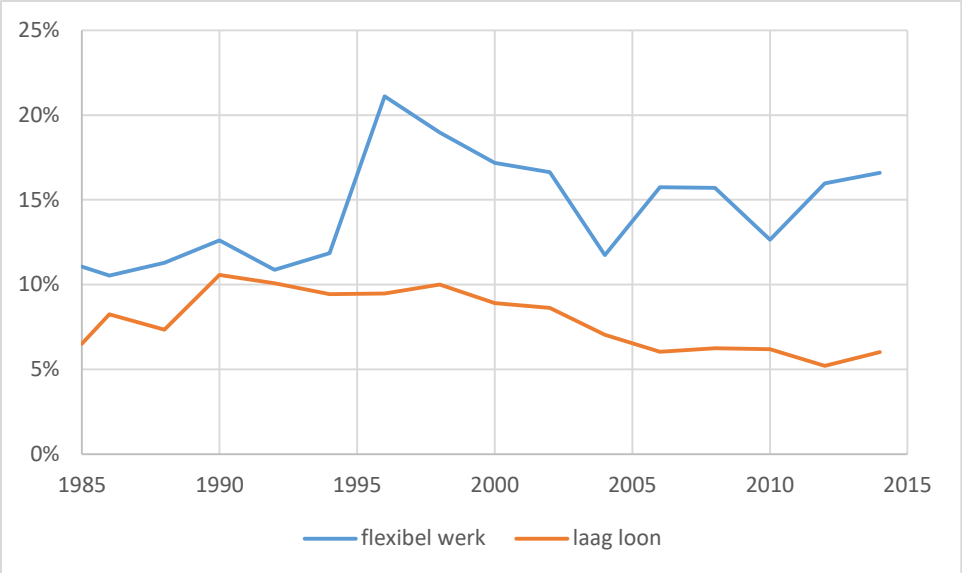
Om toch de ontwikkeling van het aandeel laag betaalde flexibele werknemers in beeld te brengen, voeren we analyses uit op het Arbeidsaanbodpanel (AAP) van het Sociaal en

Cultureel Planbureau (SCP). Het AAP beslaat de jaren 1985-2014[15] en bevat zowel gegevens over het dienstverband als over het loon, die het mogelijk maken om het aandeel werknemers met een laag uurloon en een flexibel dienstverband in deze periode in kaart te brengen. De omvang van de steekproef voor het AAP is echter bescheiden en de meting van het uurloon heeft zijn beperkingen (zo wordt niet naar het bruto maar naar het netto loon gevraagd), zodat de uitkomsten met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Doordat, anders dan in de statistieken van het CBS, in het AAP personen die een dagopleiding volgen worden uitgesloten[16] zijn de cijfers op basis van het AAP niet directe vergelijkbaar met de CBS-cijfers.

Figuur 26 laat zien dat het percentage werknemers met een laag uurloon (minder dan tweederde van het mediane netto-uurloon) tussen 1985 en 1990 groeide om daarna, en vooral na 1998, weer te dalen. In 2014 was het aandeel laag betaalde werknemers bijna gelijk aan het aandeel in 1985. Die daling komt niet overeen met het beeld uit de eerder gepresenteerde CBS-cijfers. Bovendien ligt het aandeel werknemers met een laag uurloon volgens het AAP beduidend lager dan volgens de CBS-cijfers. Dit verschil wordt waarschijnlijk in belangrijke mate verklaard door de afwezigheid van scholieren en studenten in de AAP -cijfers. Voor zover de cijfers uit het AAP correct zijn, betekent dit dat de groei van het aantal laag betaalde banen grotendeels voor rekening komt van scholieren en studenten.

Figuur 26. Aandeel werknemers (excl. schoolgaanden) met flexibel werk en met laag uurloon (% van alle werknemers)



Bron: SCP (AAP 1985-2014)

Ook de ontwikkeling van het aandeel flexibele werknemers komt in Figuur 26 niet geheel overeen met het patroon op basis van CBS-cijfers. De piek in flexwerk in 1996 vinden we ook

[15] Op het moment van schrijven is de golf van 2016 nog niet beschikbaar.
[16] Sinds 2004 zijn schoolgaanden wel in het AAP opgenomen, maar vanwege de vergelijkbaarheid met eerdere jaren worden zij hier voor alle jaren uitgesloten.

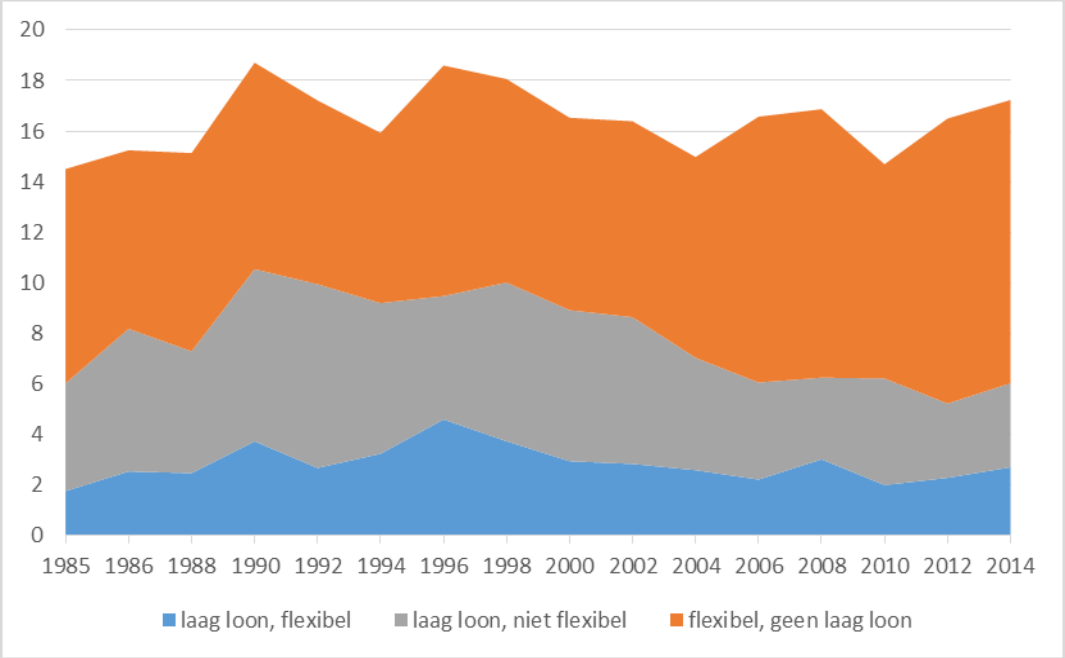
terug in Figuur 22, maar in Figuur 26 ontbreekt de sterke stijging vanaf 2003. Ook dit duidt erop dat deze groei grotendeels bij scholieren en studenten was geconcentreerd.[17] We kunnen echter niet uitsluiten dat het verschil met de cijfers van het CBS ook ten dele wordt verklaard door verschillen in de methode van dataverzameling. We dienen dan ook voorzichtig te zijn bij de interpretatie van de cijfers op basis van het AAP.

In Figuur 27 worden de kenmerken laag uurloon en flexibel dienstverband gecombineerd. Het blauwe segment representeert de werknemers met zowel laag betaald als flexibel werk. De omvang van deze groep nam tussen 1985 en 1996 toe van 1,7% naar 4,6%, om daarna weer af te nemen naar 2,0% in 2010. Sindsdien is het aandeel weer gegroeid naar 2,7% in 2014. Maar over de gehele periode van 1985-2014 is er niet sprake van een trendmatige groei van het aandeel laag betaalde flexibele werknemers.

De groep werknemers met een laag uurloon en een vast contract groeide van 4,3% in 1985 naar 7,3% in 1992, stabiliseerde min of meer tot 2002, om daarna af te nemen tot 3,3% in 2013. De groep flexibele werknemers die meer dan een laag uurloon verdient, fluctueerde tussen 1985 en 2004 tussen 7 en 9%, maar is daarna gegroeid tot circa 11%. Sinds het begin van deze eeuw hebben werknemers met een laag uurloon dus steeds vaker ook een flexibel dienstverband, maar hebben flexibele werknemers, verhoudingsgewijs, juist steeds minder vaak een laag uurloon.

[17] Het AAP bevat vanaf 2004 ook cijfers voor scholieren en studenten. Worden deze wel meegeteld, dan laat het AAP tussen 2004 en 2014 inderdaad een forse stijging van het aandeel flexibele werknemers zien van 14% naar 24%. Deze ontwikkeling komt redelijk goed overeen met de cijfers van het CBS in Figuur 22.

Figuur 27. Aandeel werknemers met een laag uurloon, met een flexibel dienstverband en met een combinatie van beide (excl. schoolgaanden) (%)



Bron: SCP (AAP 1992-2014)

Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de ontwikkeling van de kwaliteit van het werk in de afgelopen decennia geschetst. Hierbij hebben we ons voornamelijk gericht op werknemers in loondienst, omdat de kwaliteit van het werk van zelfstandigen moeilijk is vast te stellen. De kwaliteit van werk hebben we uitsluitend aan de hand van twee kenmerken van de baan vastgesteld, namelijk de onzekerheid van het dienstverband en de hoogte van het uurloon. Natuurlijk zijn er nog tal van andere relevante aspecten van de kwaliteit van arbeid, zoals de arbeidsomstandigheden en de arbeidsinhoud, maar deze kunnen niet over een langere periode in kaart worden gebracht.

Allereerst is gebleken dat de ontwikkeling van het gemiddelde loon sinds 1979 is achtergebleven bij de stijging van de arbeidsproductiviteit, waardoor het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product is gedaald. Ook als de inkomens van zelfstandigen worden meegenomen (door de z.g. arbeidsinkomensquote te berekenen) is het aandeel van de arbeidsinkomens in het bbp gedaald, zij het minder geprononceerd. Dit hangt samen met de toename van het aantal zzp'ers. Een steeds groter deel van het bbp gaat dus naar kapitaalinkomens. Niettemin is het gemiddelde reële (bruto)loon per werknemer sinds 1969 met meer dan de helft toegenomen en het gemiddelde reële loon per gewerkt uur meer dan verdubbeld.

Deze loonstijging is echter sinds 1984 samengegaan met een groeiende kloof tussen hoog en laag betaalden. Zowel het aandeel van de werknemers dat minder dan tweederde van het mediane uurloon verdient als het aandeel dat meer dan anderhalf maal het mediane uurloon verdient, is gegroeid. Ook het aandeel werknemers met een flexibel contract is vanaf de jaren zeventig toegenomen, in een steeds hoger tempo. In de jaren zeventig had

ruwweg een op de 20 werknemers een flexibel contract, nu is dat, afhankelijk van de gehanteerde definitie, een op de drie à vier. Vanaf begin deze eeuw is bovendien het aandeel zelfstandigen zonder personeel sterk toegenomen.

Een flexibel dienstverband en een laag uurloon gaan vaak samen. Het gemiddelde loon van werknemers met een flexibel dienstverband ligt ver onder dat van werknemers met een vast dienstverband. Dit doet vermoeden dat ook het aandeel werknemers met zowel een laag uurloon als een flexibel dienstverband is toegenomen. Hiervan blijkt echter over de gehele periode 1985-2014 geen sprake als we de aandacht beperken tot werknemers die geen dagopleiding volgen. Het aandeel werknemers met zowel laag betaald als flexibel werk groeide tussen 1985 en 1996 weliswaar van 1,7% naar 4,6%, maar nam daarna weer af tot 2,7% in 2014. Hierbij past de kanttekening dat zelfstandigen en scholieren en studenten buiten beschouwing zijn gelaten en dat de betrouwbaarheid van de gebruikte databron (het Arbeidsaanbodpanel van het SCP) niet geheel vaststaat.

Hoofdstuk 3. Het effect van technologische ontwikkeling

Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken zijn we nagegaan welke ontwikkelingen zich in de afgelopen halve eeuw op de arbeidsmarkt hebben voorgedaan, uitgesplitst naar de kwantitatieve ontwikkelingen (de hoeveelheid werk, hoofdstuk 1) en de kwalitatieve ontwikkelingen (loon en dienstverband, hoofdstuk 2). In de komende vier hoofdstukken gaan we op zoek naar de verklaring voor deze ontwikkelingen. De nadruk ligt hierbij steeds op de kwantitatieve ontwikkelingen, omdat daarover het meeste bekend is. In dit hoofdstuk richten we de aandacht op een factor die recent zeer veel aandacht heeft gekregen, namelijk de technologische ontwikkeling. In het volgende hoofdstuk onderzoeken we een andere belangrijke determinant van de arbeidsmarktontwikkelingen, namelijk de economische ontwikkeling. In hoofdstuk 5 gaan we na welke invloed het overheidsbeleid heeft gehad op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Ten slotte proberen we in hoofdstuk 6 de verschillende verklarende factoren samen te brengen in een overkoepelende analyse.

Er is de laatste jaren veel aandacht voor de mogelijke gevolgen van technologische ontwikkeling voor de arbeidsmarkt. Diverse studies voorzien een groot verlies aan banen, doordat robots steeds meer werk van mensen overnemen. Andere deskundigen relativeren het risico op grootscheeps banenverlies, maar stellen dat nieuwe technologie wel een grote invloed kan hebben op de aard van het werk en op de beloningsverhoudingen. In dit hoofdstuk proberen we wat meer licht op dit vraagstuk te werpen. Allereerst gaan we na welk effect de technologische ontwikkeling in de afgelopen halve eeuw op de productiviteitsstijging en daarmee op de werkgelegenheid in Nederland heeft gehad. Vervolgens geven we een overzicht van de recente literatuur over de (verwachte) arbeidsmarktgevolgen van nieuwe technologieën. Op basis hiervan schetsen we tot slot enkele scenario's voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland in de komende decennia.

De productiviteitsparadox

Technologische vernieuwing kan door bedrijven op twee verschillende manieren worden benut, namelijk door nieuwe producten te introduceren (*productinnovatie*) en door het productieproces te verbeteren (*procesinnovatie*). We richten ons hier alleen op de gevolgen van procesinnovatie, omdat deze het meest directe effect heeft op de werkgelegenheid. Procesinnovatie betekent dat een bedrijf, door de inzet van nieuwe technologieën, het productieproces beter en efficiënter maakt. Dit betekent veelal dat (nieuwe) machines, computers en robots worden ingezet om het personeel te ondersteunen bij de uitvoering van het werk of zelfs om menselijke arbeid geheel te vervangen. Immers, veel nieuwe technologieën onderscheiden zich van bestaande technologieën doordat zij ten dele het werk van mensen overnemen. Dat is het duidelijkst zichtbaar bij robots die fysieke menselijke handelingen kunnen overnemen. Maar het geldt evenzeer voor veel computerprogramma's en andere ICT-toepassingen die menselijk denkwerk overnemen.

Als nieuwe technologie werk van mensen overneemt, betekent dit dat dezelfde hoeveelheid productie met minder arbeidskrachten kan worden gerealiseerd. De hoeveelheid geproduceerde goederen en diensten per arbeidskracht of per gewerkt uur neemt dan toe. Anders gezegd: de arbeidsproductiviteit stijgt. Het *directe* effect van technologische ontwikkeling op de hoeveelheid werk is dan ook gelijk aan (het omgekeerde van) het effect van technologische ontwikkeling op de arbeidsproductiviteit. Simpel gezegd: als de omvang van de productie gelijk blijft en de productiviteit (per uur) stijgt met 1% dan daalt de hoeveelheid werk (uitgedrukt in uren) met 1%.

De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit over de tijd geeft dan ook een eerste indruk van het effect van technologische ontwikkeling op de werkgelegenheid. Het gaat echter alleen om een eerste indruk. De productiviteitsontwikkeling wordt namelijk niet alleen bepaald door technologische vernieuwing, maar kan ook samenhangen met veranderingen in de arbeidsorganisatie (een efficiëntere organisatie leidt tot een hogere productiviteit) en een stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking (een hoger opleidingsniveau leidt tot een hogere productiviteit). Daarnaast kan technologische ontwikkeling *indirecte* effecten hebben op de werkgelegenheid. Zo kan technologische ontwikkeling bijdragen aan een grotere vraag naar producten en daarmee aan een hogere economische groei, onder meer doordat producten goedkoper worden en doordat nieuwe producten worden geïntroduceerd (productinnovatie). Technologische vernieuwing kan ook bijdragen aan een hogere kwaliteit van de voortgebrachte goederen en diensten (bv. een snellere computer of een smartphone met meer functies). In principe zou deze kwaliteitsverbetering in de statistieken moeten worden gemeten als een verhoging van de productiviteit, maar waarschijnlijk worden niet alle kwaliteitsverbeteringen waargenomen, waardoor de feitelijke productiviteitsstijging wordt onderschat (zie hierna).

Op het niveau van de economie als geheel wordt de arbeidsproductiviteit gemeten als de totale nationale productie,[18] oftewel het bruto binnenlands product (bbp), gedeeld door het totale aantal gewerkte uren. Om de verandering van de productiviteit over de tijd te meten, wordt de stijging van het bbp per gewerkt uur in euro's gecorrigeerd voor de gemiddelde prijsstijging (de inflatie[19]).

Figuur 28 toont de jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit tussen 1969 en 2016. Omdat de jaarlijkse mutatie grote fluctuaties vertoont is tevens het gemiddelde over de laatste vijf jaar (oftewel het vijfjaars voortschrijdend gemiddelde) weergegeven, dat een wat meer vloeiende ontwikkeling laat zien. Ondanks de grote schommelingen is duidelijk te zien dat het tempo waarin de arbeidsproductiviteit stijgt, in de afgelopen decennia gestaag is afgenomen. Steeg de productiviteit in de jaren zeventig in sommige jaren nog met meer dan 5%, in de laatste tien jaar is de stijging amper boven de 2% uit gekomen. Figuur 29 laat deze

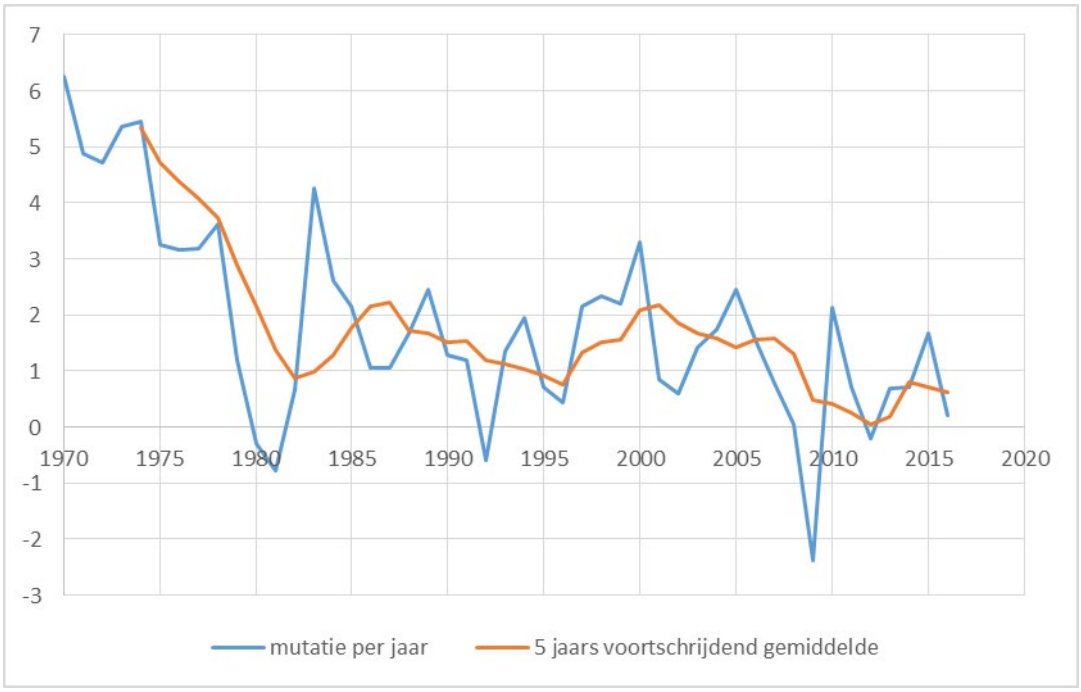
[18] Exacter geformuleerd gaat het om de toegevoegde waarde, dat wil zeggen de waarde van de productie minus de waarde van grondstoffen en halffabricaten die in het productieproces worden ingezet.

[19] Formeel wordt dit de bbp-deflator genoemd. Deze verschilt van de prijsstijging waarmee consumenten te maken hebben (de z.g. consumentenprijsindex), doordat hierin ook prijsstijgingen van grondstoffen en halffabricaten zijn verwerkt en rekening wordt gehouden met ruilvoetveranderingen (verschil in prijsontwikkeling tussen de uitvoer en de invoer).

trendmatige daling nog duidelijker zien door de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsstijging per decennium te vergelijken. Terwijl de productiviteit in de jaren zeventig met gemiddeld 3,4% per jaar steeg, was deze stijging in de jaren tachtig en negentig gemiddeld nog slechts zo'n 1,5% per jaar en na 2000 minder dan 1% per jaar.

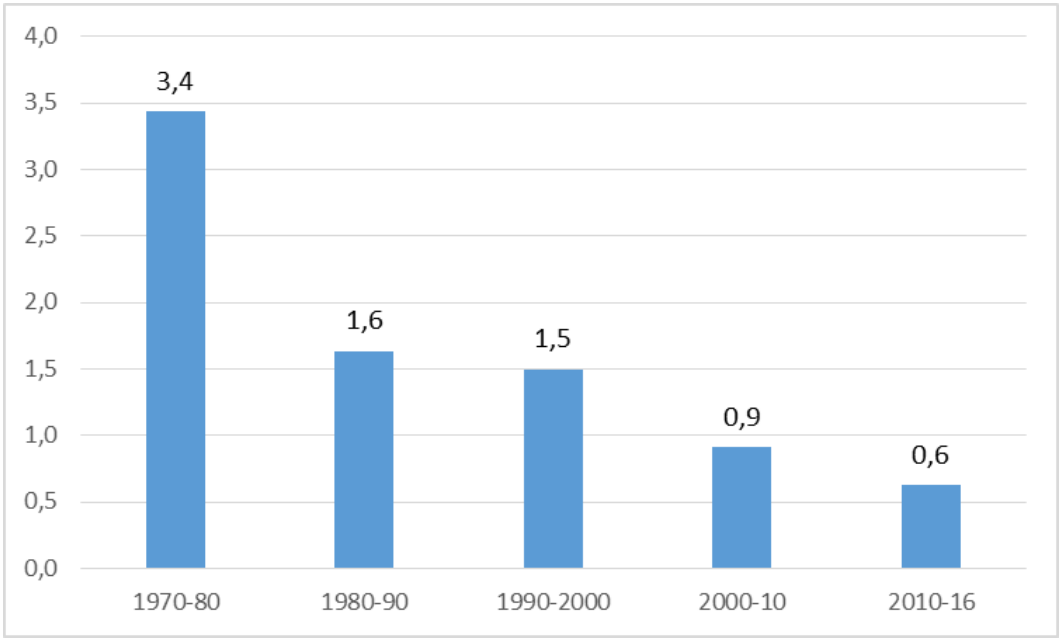
Het effect van deze productiviteitsontwikkeling op het niveau van de arbeidsproductiviteit wordt geschetst in Figuur 30. Ondanks de vertraging van de productiviteitsstijging is de productie per gewerkt uur tussen 1969 en 2016 ruimschoots verdubbeld, van € 23 naar € 53 (in euro's van 2010). De figuur laat echter ook zien dat de stijging steeds minder snel gaat.

Figuur 28. Jaarlijkse mutatie van de arbeidsproductiviteit (reëel bbp per gewerkt uur) (en 5 jaars voortschrijdend gemiddelde) (%)



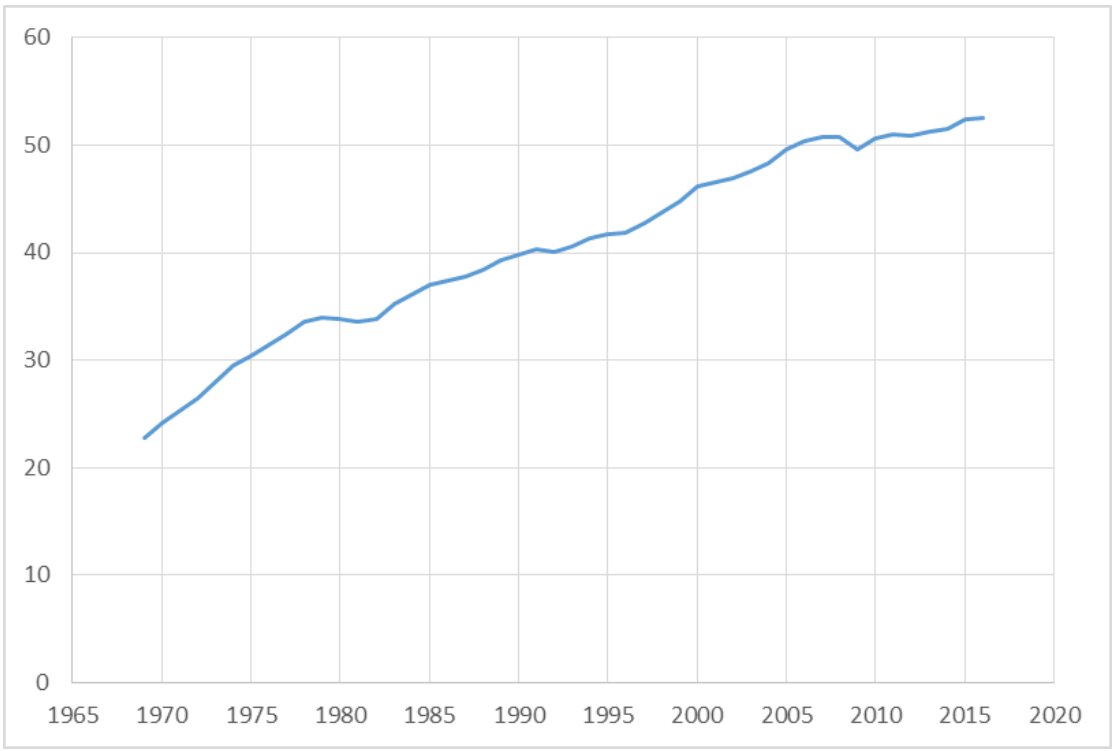
Bron: CBS (Statline)

Figuur 29. Gemiddelde jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit (%)



Bron: CBS (Statline)

Figuur 30. Arbeidsproductiviteit (reëel bbp per gewerkt uur) (euro's van 2010)



Bron: CBS (Statline)

De verklaring van deze productiviteitsvertraging (*productivity slowdown*) is al jaren onderwerp van discussie onder economen. Al in 1987 constateerde de Amerikaanse econoom Robert Solow: “You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics”. Zoals Figuur 29 laat zien heeft deze paradox sindsdien alleen nog maar aan

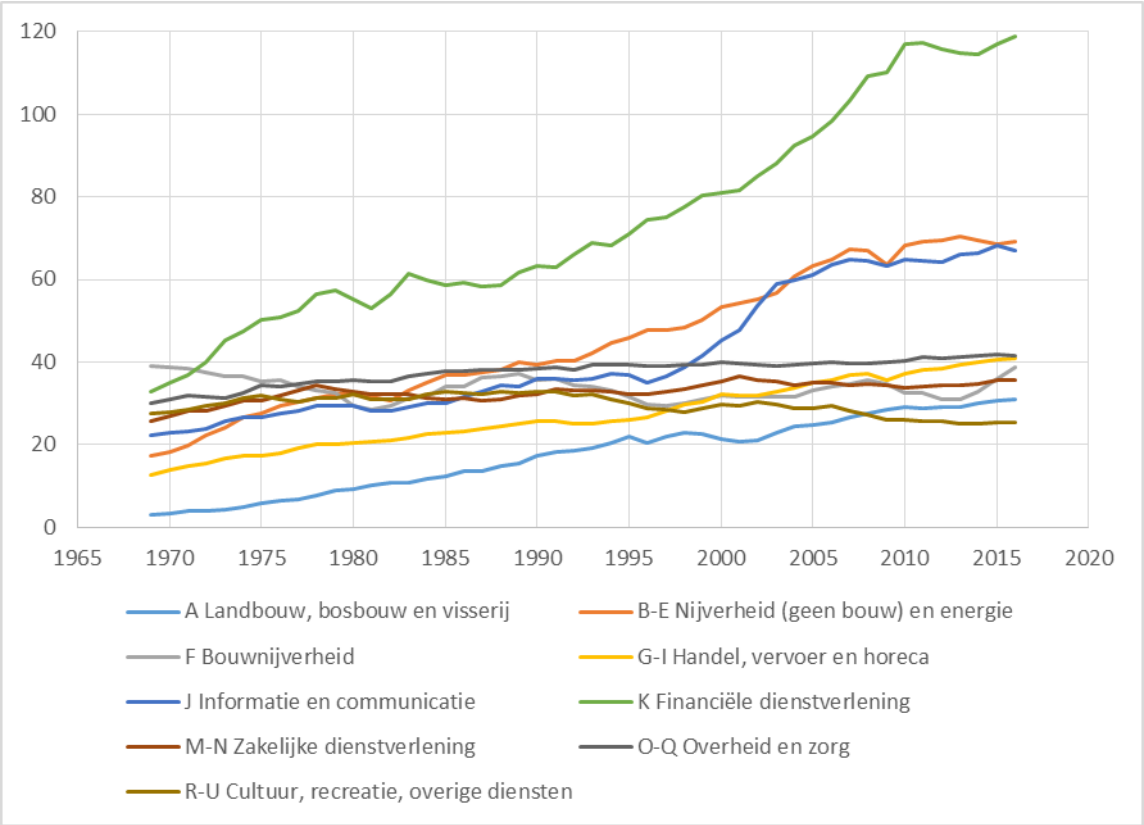
betekenis gewonnen. Er worden in de literatuur drie soorten verklaringen geopperd voor de productiviteitsparadox.

1. De grootste effecten van de ICT-revolutie zijn al achter de rug. Zo was de introductie van de eerste personal computers in de jaren tachtig een grote sprong voorwaarts (denk bv. aan de eerste tekstverwerkingsprogramma's die de typemachine vervingen), maar hebben alle vernieuwingen daarna (inclusief het Internet) weinig bijgedragen aan de productiviteit. Deze stelling wordt vooral verdedigd door de Amerikaanse econoom Robert Gordon (2016).
2. We staan pas aan het begin van de ICT-revolutie en de grootste effecten daarvan moeten nog komen. Het duurt vaak enkele decennia voordat de effecten van een nieuwe basistechnologie (*all-purpose technology*) zich naar alle domeinen hebben verspreid en volledig zichtbaar worden. De productiviteit zal in de (nabije?) toekomst dus veel sterker gaan stijgen. Deze stelling komen we bij veel ICT-goeroes tegen, waaronder Brynjolfsson en McAfee (2014).
3. De werkelijke productiviteitsstijging is veel groter dan wat wordt gemeten. Dit komt doordat bij de berekening van de productiviteitsstijging onvoldoende rekening wordt gehouden met kwaliteitsverbetering (een smartphone kan anno 2018 veel meer dan een mobiele telefoon van vergelijkbare prijs van 20 jaar geleden). Bovendien komen er steeds meer (bijna) gratis diensten ter beschikking die, omdat zij (bijna) gratis zijn, niet of nauwelijks meetellen in de meting van het bbp en daardoor ook niet in de productiviteitscijfers (het klassieke voorbeeld is Wikipedia).

Soms wordt de vertraging van de productiviteitsgroei ook in verband gebracht met de verschuiving in de sectorstructuur van kapitaalintensieve sectoren, waarin door technologische vernieuwing veel productiviteitsstijging mogelijk is, naar arbeidsintensieve sectoren, waar minder mogelijkheden zijn voor productiviteitsstijging. Figuur 31 schetst de grote verschillen in arbeidsproductiviteit(sontwikkeling) tussen de sectoren.[20] In de financiële dienstverlening is de arbeidsproductiviteit met rond € 120 per uur bijna vijf maal zo hoog als in cultuur, recreatie en overige diensten. Ook de nijverheid en de informatie- en communicatiesector hebben een zeer hoge productiviteit. Figuur 31 laat ook zien dat de ontwikkeling van de productiviteit in de tijd in verschillende soorten sterk uiteenloopt. Dit wordt nog duidelijker in Figuur 32 waarin de productiviteit in het beginjaar (1969) voor alle sectoren op 100 is gesteld.

[20] De sector verhuur en handel van onroerend goed is weggelaten in deze figuur, omdat deze sector een extreem hoge gemeten arbeidsproductiviteit kent (van rond de € 600 per uur) die geen reëel beeld geeft van de feitelijke productiviteit in deze sector. Dit heeft te maken met de wijze waarop de toegevoegde waarde in deze sector wordt gemeten.

Figuur 31. Arbeidsproductiviteit per gewerkt uur naar sector (euro's van 2010)

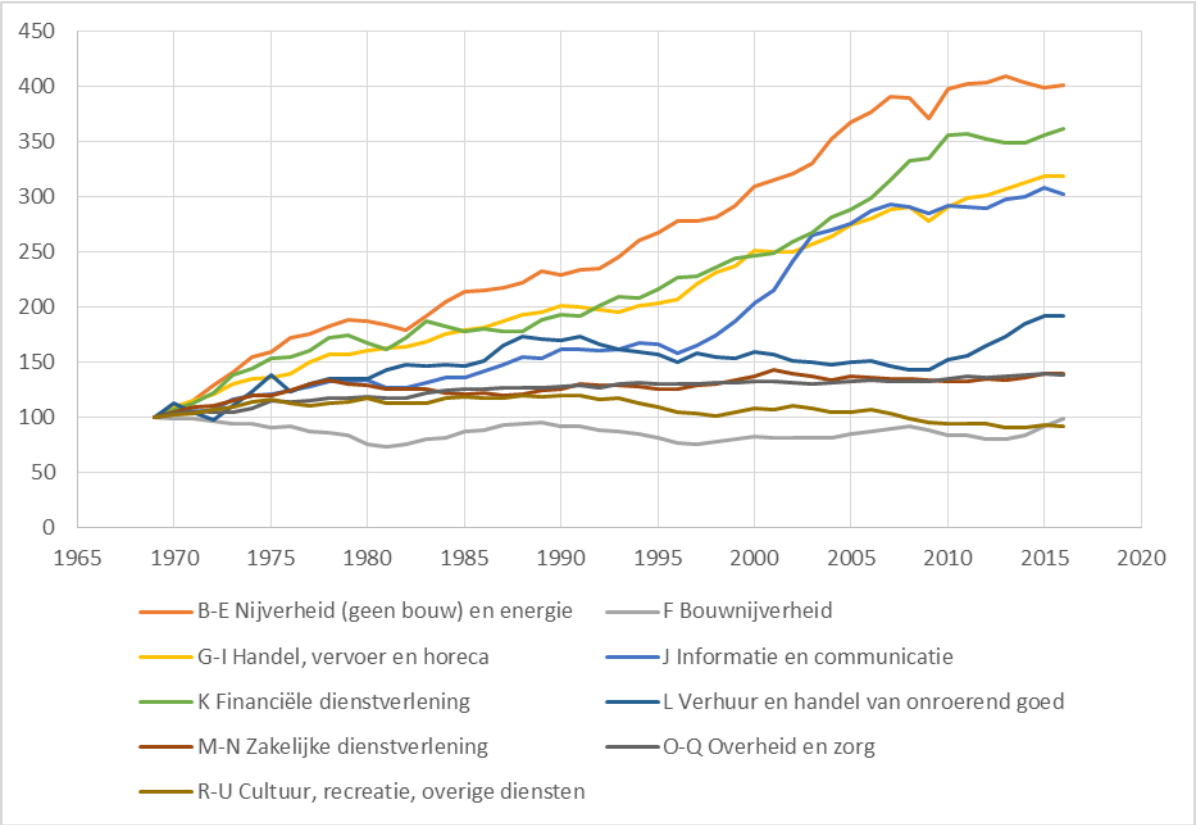


Bron: CBS (Statline)

Terwijl in de landbouw, bosbouw en visserij de productiviteit tussen 1969 en 2016 meer dan vertienvoudigde, is deze in de bouwnijverheid en in cultuur, recreatie en overige diensten vrijwel gelijk gebleven. Ook de nijverheid, de financiële dienstverlening, handel, vervoer en horeca en de informatie en communicatie kenden een zeer sterke productiviteitsstijging: de productie per uur was in deze sectoren in 2016 drie tot vier maal zo groot als in 1969. Binnen de brede sector handel, vervoer en horeca was de productiviteitsstijging waarschijnlijk ongelijk verdeeld:[21] in de handel is een veel hogere productiviteitsgroei gerealiseerd (denk aan scanners in supermarkten en de opmars van online-winkelen) dan in de horeca. Interessant is de versnelling van de productiviteit in de informatie- en communicatiesector tussen 1996 en 2003. Dit is een direct gevolg van de snelle ICT-ontwikkeling in deze periode.

[21] Op basis van de CBS-cijfers is het alleen mogelijk de productiviteitsstijging in deze drie bedrijfstakken afzonderlijk te beschrijven vanaf 1995.

Figuur 32. Ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur naar sector (1969=100)

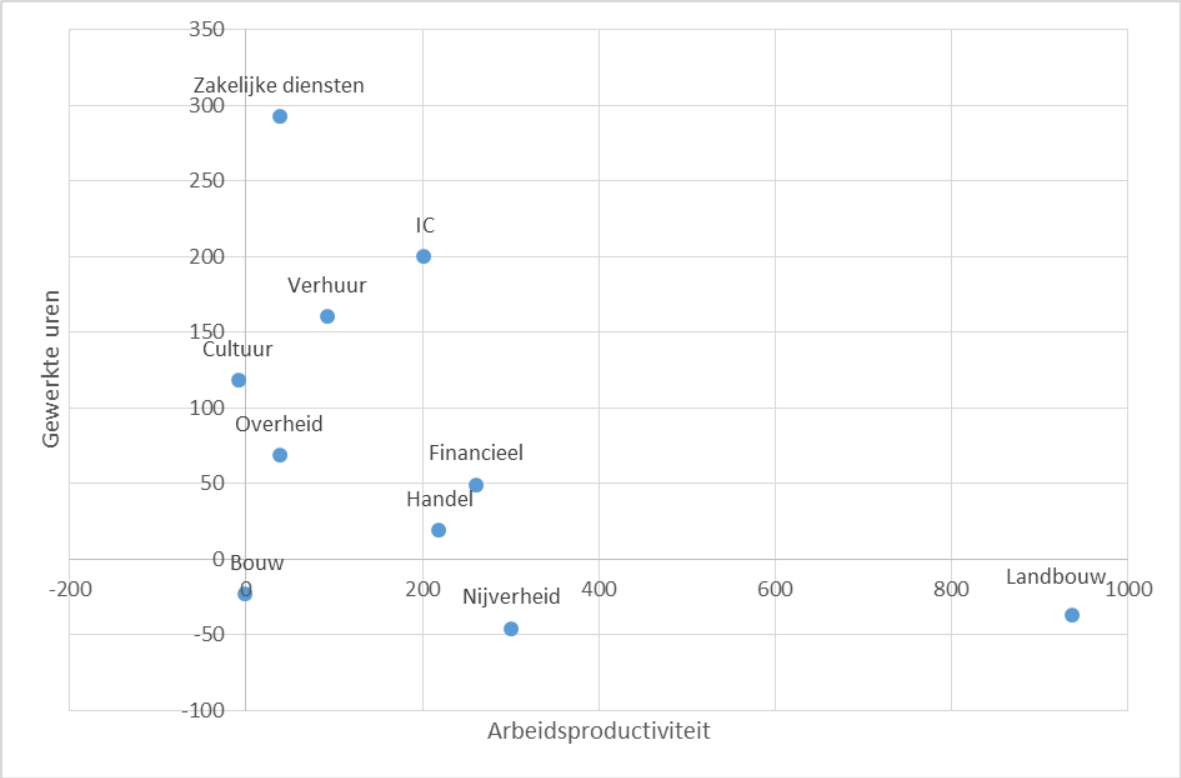


Bron: CBS (Statline)

Een sterke productiviteitsstijging in een sector kan betekenen dat er veel banen verdwijnen als de groei van de productie geen gelijke tred houdt met de productiviteitsontwikkeling. Betekent dit nu dat er een samenhang bestaat tussen de productiviteitsstijging in een sector en de werkgelegenheidsontwikkeling? Figuur 33 laat zien dat dit slechts in beperkte mate het geval is. De landbouw is het klassieke voorbeeld van een sector waar snelle technologische vooruitgang is samengegaan met een massale uitstoot van arbeid. Terwijl de productiviteit tussen 1969 en 2016 bijna vertienvoudigde werd de werkgelegenheid met ruim een derde gereduceerd. Ook in de nijverheid (vooral industrie) ging een snelle productiviteitsstijging (+300%) samen met een sterke reductie (bijna halvering) van de werkgelegenheid. In de dienstensector is het beeld echter minder eenduidig. In de informatie- en communicatiesector verdubbelde zowel de arbeidsproductiviteit als het arbeidsvolume. Dit is het voorbeeld bij uitstek van een sector waar nieuwe technologieën enerzijds het werk van mensen overnemen, maar anderzijds ook veel nieuw werk creëren, onder meer doordat geheel nieuwe diensten en beroepen zijn ontstaan. Ook in de handel en de financiële dienstverlening ging een ruime verdubbeling van de arbeidsproductiviteit samen met een substantiële werkgelegenheidsgroei, al is daar in de financiële sector inmiddels een einde aan gekomen. Daar is het arbeidsbesparende effect van de toepassing van nieuwe technologieën inmiddels groter dan het werkgelegenheidseffect van de groei van financiële dienstverlening. De bouw is een sector waar, ondanks een stagnerende productiviteitsontwikkeling, de werkgelegenheid toch gekrompen is. Dat laatste lijkt minder met de toepassing van nieuwe technologieën te maken te hebben dan met de

ontwikkelingen op de onroerendgoedmarkt, want de (gemeten) productiviteit in de bouw daalde tijdens de Grote Recessie om zich daarna te herstellen. Figuur 33 illustreert derhalve dat technologische ontwikkeling door een sterke productiviteitsstijging soms tot veel verlies van werk kan leiden, maar dat er soms ook veel nieuw werk wordt gecreëerd (al dan niet als uitvloeisel van de nieuwe technologieën) en dat andere factoren een minstens zo belangrijke rol spelen bij de werkgelegenheidsontwikkeling. Er is dus niet een één-op-één verband tussen technologische ontwikkeling en verlies aan werkgelegenheid. De effecten van technologische ontwikkeling op de werkgelegenheid kunnen tussen sectoren sterk verschillen, afhankelijk van de aard van de nieuwe technologieën die worden geïntroduceerd.

Figuur 33. Samenhang tussen de mutatie van de arbeidsproductiviteit en van het aantal gewerkte uren naar sector, 1969-2016 (%)

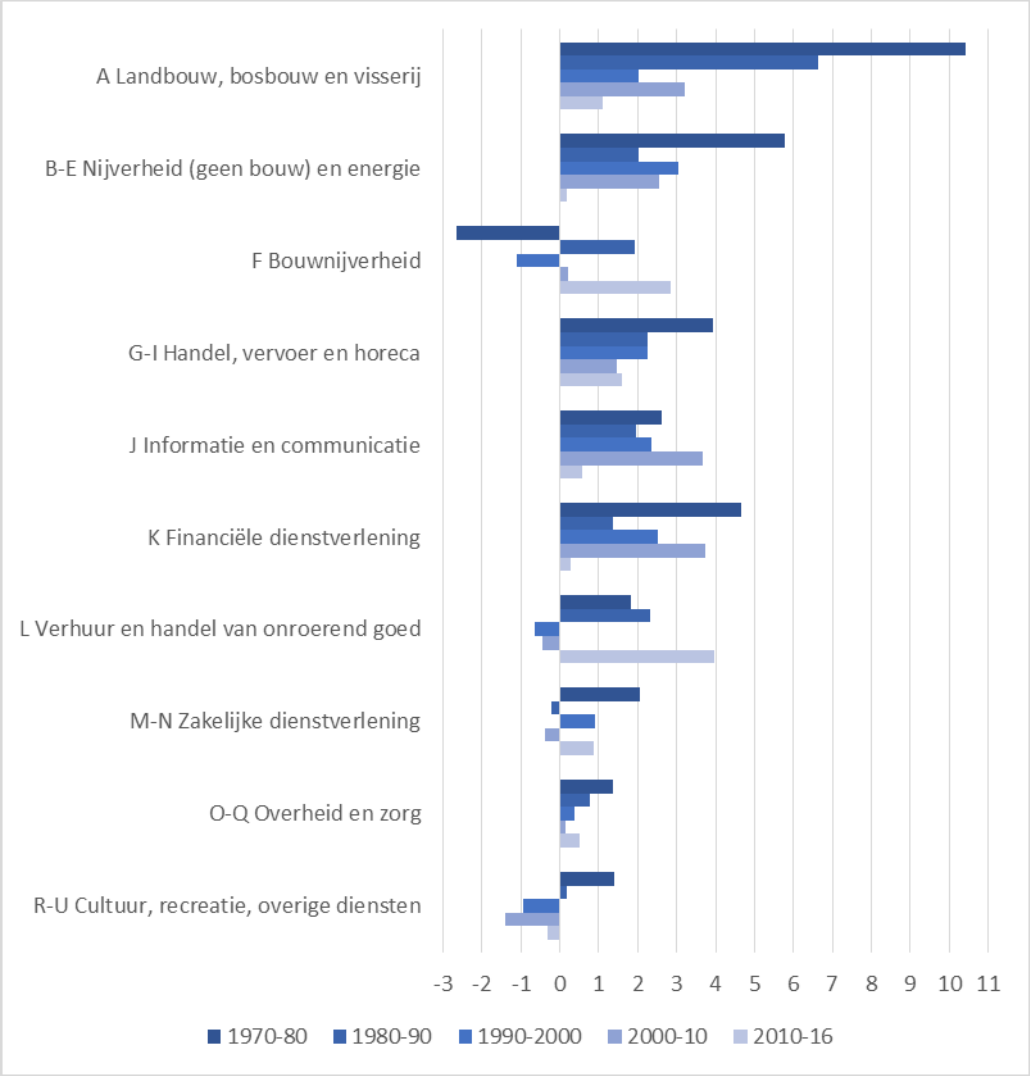


Bron: CBS (Statline)

In hoeverre is de vertraging van de productiviteitsontwikkeling mede een gevolg van een verschuiving van de werkgelegenheid van sectoren met een sterke productiviteitsstijging naar sectoren met een relatief geringe productiviteitsstijging? Figuur 34 laat zien dat de productiviteitsvertraging zich ook *binnen* veel – zij het niet alle – sectoren heeft voorgedaan en dus niet alleen het resultaat is van een verschuiving naar minder productieve sectoren. In de meeste sectoren groeide de productiviteit in de jaren zeventig sneller dan in de daaropvolgende decennia. Dit geldt in het bijzonder voor de landbouw, de nijverheid, handel, vervoer en horeca, de zakelijke dienstverlening, de overheid en zorg en cultuur, recreatie en overige dienstverlening. In de informatie- en communicatiesector en in de financiële dienstverlening versnelde de productiviteitsgroei echter in het eerste decennium

van deze eeuw, al is deze na 2010 weer naar bijna nul teruggevallen. Alleen in de bouwnijverheid en in de handel en verhuur van onroerend goed was de productiviteitsstijging in de meest recente periode het hoogst. Behalve met technologische vernieuwing hangt dit waarschijnlijk ook samen met ontwikkelingen op de onroerendgoedmarkt (met name de sterke fluctuatie in de huizenprijzen).

Figuur 34. Gemiddelde productiviteitsstijging per jaar naar sector (%)

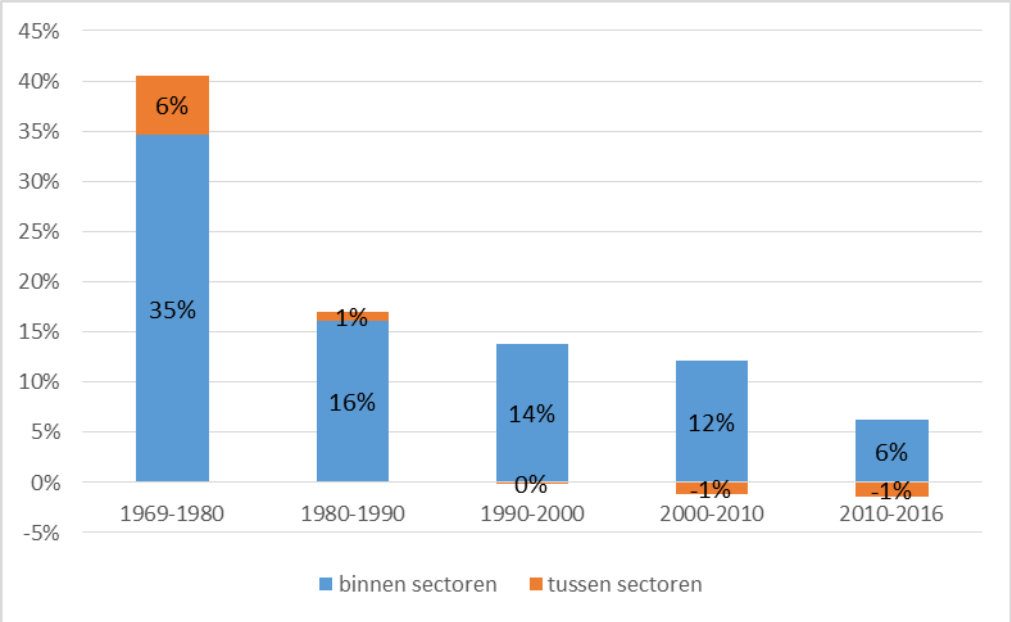


Bron: CBS (Statline)

Met een zogenaamde decompositie-analyse kunnen we nagaan welk deel van de vertraging van de productiviteitsgroei tussen de jaren zeventig en de jaren tien kan worden toegeschreven aan veranderingen in de sectorstructuur. In Figuur 35 geven de blauwe segmenten aan welk deel van de totale productiviteitsstijging in een decennium kan worden toegeschreven aan de stijging binnen sectoren, terwijl de oranje segmenten het effect laten zien van verschuivingen tussen sectoren. Als het oranje segment positief is heeft er in het betreffende decennium een verschuiving plaats gevonden van laag productieve naar hoog productieve sectoren; is het oranje segment negatief dan was er een verschuiving van hoog productieve naar laag productieve sectoren. Figuur 35 laat zien dat deze factor maar een

klein effect heeft gehad. In de jaren zeventig en in zeer geringe mate in de jaren tachtig droegen verschuivingen van laag naar hoog productieve sectoren bij aan de stijging van arbeidsproductiviteit, terwijl na de eeuwwisseling verschuivingen van hoog naar laag productieve sectoren de productiviteitsstijging juist vertraagden. Maar in alle decennia was het effect van de stijging van de productiviteit binnen sectoren vele malen groter. Als deze verhouding in de toekomst gelijk blijft, zal ook de toekomstige productiviteitsstijging veel sterker worden bepaald door de algehele productiviteitsontwikkeling, die zich in beginsel in alle sectoren voordoet, dan door de verschuiving in de sectorstructuur naar sectoren met een lagere productiviteit(sstijging).

Figuur 35. Bijdrage van productiviteitsstijging binnen sectoren en van verschuivingen tussen sectoren aan de totale productiviteitsstijging per periode (%)



Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteurs

Technologie als banenvernietiger of banenmotor?

Momenteel wordt er in de wetenschap, media en samenleving volop discussie gevoerd over de huidige en de verwachte toekomstige werkgelegenheids- en verdelingseffecten van technologische ontwikkelingen. In deze discussies wordt veel nadruk gelegd op technologische substitutie-effecten, oftewel het vervangen van mensen in bepaalde sectoren en beroepen door nieuwe technologieën. Verschillende studies schatten of voorspellen het aandeel van de banen met een hoog risico om geautomatiseerd te worden. De meest alarmerende ramingen met betrekking tot het verwachte baanverlies lopen op tot wel 50% (Frey & Osborne, 2013; Deloitte, 2014; Bruegel, 2015). Tegelijkertijd zien veel werkenden op dit moment al om zich heen dat door technologische ontwikkelingen banen ‘vernietigd’ worden of op de tocht staan, zoals in de Rotterdamse haven en in de banken- en verzekeringsbranche. Dit roept bij velen de angst op dat machines, robots en computers het werk en daarmee het verdienvermogen van mensen massaal gaan overnemen.

Maar wat is een reële verwachting en wat ongefundeerde angst? Wat hebben serieuze studies tot dusverre precies becijferd? Welke aannamen en methoden leiden tot welke (verwachte) ontwikkelingen? Aan de hand van deze vragen geven we een overzicht van recente studies om een beeld te schetsen van waar we nu staan.

Hoeveel banen gaan er verdwijnen?

Een belangrijk moment in het onderzoek naar de impact van technologische ontwikkelingen op de werkgelegenheid was de studie van Frey en Osborne uit 2013. Dit onderzoek wordt vaak aangehaald als startpunt van de recente discussie (Ter Weel, 2015; Van Est & Kool, 2015; Went et al., 2015; SER, 2016). Deze studie onderzoekt de mate waarin beroepen het risico lopen om geautomatiseerd te worden. Dit wordt gebaseerd op een inschatting van de codificeerbaarheid van de taken waaruit het beroep bestaat. Administratieve beroepen worden bijvoorbeeld vaak ingedeeld in de categorie beroepen die goed te codificeren zijn, omdat zij uit vaste, precies omschreven taken bestaan. Frey en Osborne komen tot de conclusie dat 47% van de banen in Amerika in de categorie valt van beroepen die mogelijk in de komende 10 à 20 jaar volledig geautomatiseerd worden. De ILO (Chang et al., 2016), de Europese denktank Bruegel (2015) en Deloitte (2014) gebruikten dezelfde onderzoeksmethode voor een projectie van respectievelijk de Aziatische, de Europese en de Nederlandse arbeidsmarkt en kwamen tot vergelijkbare schattingen.

Sinds het verschijnen heeft de studie van Frey en Osborne echter ook veel kritische commentaren opgeroepen en zijn er veel kanttekeningen geplaatst bij hun aannamen en onderzoeksmethode. Een beperking van hun onderzoek, dat zij overigens zelf al noemen, is dat zij alleen schatten welke banen (potentieel) een hoog risico lopen om vervangen te worden door technologie, maar dat dit niet betekent dat dit daadwerkelijk zal gebeuren en, zo ja, op welke termijn. Hun punt is vooral dat, gezien de technische mogelijkheden, bepaalde beroepen – volgens deze methode – binnen 20 jaar volledig geautomatiseerd *kunnen* worden.

Een ander punt van kritiek is dat Frey en Osborne alleen kijken naar complete beroepen, in plaats van naar de afzonderlijke taken waaruit deze bestaan. Daardoor zou volgens studies van de OECD (Arntz et al., 2016) en McKinsey (Manyika et al., 2017) het percentage van de beroepen dat automatiseerbaar is, systematisch worden overschat. Beroepen die door Frey en Osborne worden aangemerkt als beroepen met een hoog risico op automatisering, bevatten vaak ook een substantieel aantal taken die helemaal niet zo gemakkelijk te automatiseren zijn. Het is dan in veel gevallen niet aannemelijk dat deze banen en beroepen in hun geheel kunnen of zullen verdwijnen, maar wel dat functies, takenpakketten en werkprocessen anders ingericht worden omdat bepaalde taken door technologie overgenomen worden. Arntz et al. (2016) schatten de mate waarin banen geautomatiseerd kunnen worden, waarbij zij rekening houden met de heterogeniteit van de taken binnen een beroep. Op basis hiervan concluderen zij dat in alle OECD-landen tezamen gemiddeld 9% van

de banen automatiseerbaar is; voor Nederland wordt het aandeel banen met het risico om te verdwijnen op 10% geschat. Later onderzoek dat hierop voortborduurt, laat zien dat met name banen in de (semi-)publieke sector een klein risico op automatisering lijken te hebben (OECD, 2018a).

De hiervoor genoemde studies over verdwijnende beroepen en banen roepen in meerdere of mindere mate het beeld op van oplopende werkloosheid door een dalende vraag naar arbeid en een toenemende inzet van nieuwe technologieën. Dit is echter maar een deel van het verhaal over de impact van technologische ontwikkeling op werkgelegenheid. Zo wijzen Arntz et al. (2016) erop dat er minstens drie redenen zijn waarom het percentage banen met een hoog risico om geautomatiseerd te worden niet gelijkgesteld dient te worden aan het verwachte baanverlies door technologische vooruitgang. In de eerste plaats is de daadwerkelijke invoering van nieuwe technologieën vaak een tijdrovend en moeizaam proces, dat decennia kan duren en ook gehinderd wordt door economische, wettelijke en maatschappelijke obstakels. Hierdoor verloopt technologische substitutie in de praktijk vaak niet zoals dit in theorie mogelijk lijkt. In de tweede plaats kunnen de werkenden zich, onder meer via (om)scholing, aanpassen aan de veranderende technologische praktijk en andere taken gaan vervullen. In de derde plaats kunnen technologische ontwikkelingen ook leiden tot een groeiende vraag naar zowel bestaande als nieuwe goederen en diensten en zullen er nieuwe functies ontstaan. Dergelijke ontwikkelingen worden in de voorgaande analyses niet verdisconteerd.

Hoewel het complex is om van dergelijke processen een concreet beeld te vormen, hebben inmiddels de eerste studies hiertoe een poging gedaan. Zo onderzochten Graetz en Michaels (2015) het effect van industriële robots op onder andere de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid in 17 landen tussen 1993 en 2007. Zij laten zien dat de intensiteit van het gebruik van robots (dat is het aantal robots per miljoen gewerkte uren) in deze periode in de onderzochte landen tezamen met 150% is gegroeid. Dit percentage is hoger in een industrieel land als Duitsland dan in een dienstverlenend land als Nederland. Daarbij leverde de robotisering een positieve bijdrage aan zowel de economische groei als de arbeidsproductiviteit, maar ze had geen significant effect op de werkgelegenheid als geheel. Voor Nederland is later een soortgelijk onderzoek uitgevoerd (Erken & Smid, 2016), dat keek naar de arbeidsmarkteffecten van industriële robots (2004-2014) en ICT (1999-2014). Deze studie laat zelfs een positief effect zien van investeringen in industriële robots en ICT op de werkgelegenheid. Bovendien wordt in deze studie ook naar de toekomst gekeken en wordt voor de periode tot 2020 een toename van de werkgelegenheid verwacht.
Tenslotte hebben enkele studies de ontwikkelingen in de zin van offshoring (uitbesteding naar het buitenland) en reshoring (het terughalen van uitbestede productie) onderzocht. Waar veel standaardproductie in het verleden naar lage lonen landen is verplaatst, lijkt er in sommige gevallen nu een omgekeerde beweging op gang te komen, zoals in de productie

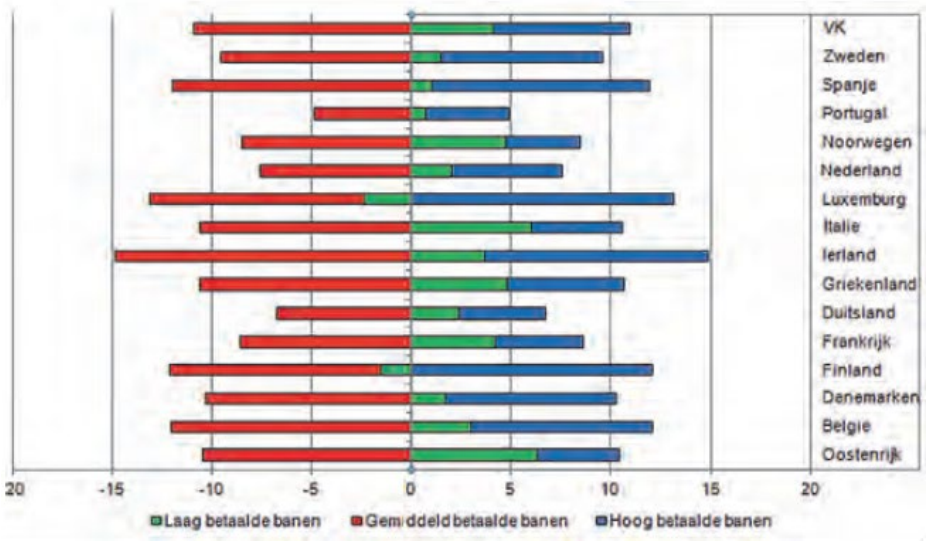
van schoenen en auto's. Het gaat dan vaak om hoog geautomatiseerde productie met een beperkte toename van werkgelegenheid voor met name hoger opgeleiden (De Backer et al., 2016, Cohen et al., 2016). Zoals een robotexpert het uitdrukte: robots vormen vooral een bedreiging voor de arbeiders in China en andere lagelonenlanden.

De verdeling van de effecten van technologie op de werkgelegenheid

Lange tijd was in de economische wetenschap de theorie van *skill-biased technological change* dominant. Volgens deze theorie zijn nieuwe technologieën een substituut voor laag gekwalificeerde arbeid en complementair met hoog gekwalificeerde arbeid. Wat minder technisch uitgedrukt: robots en computers vervangen laag opgeleide arbeidskrachten, terwijl hoog opgeleide werknemers in hun werk juist van robots en computers gebruik maken en daardoor productiever worden. De afnemende vraag naar laag opgeleiden en de groeiende vraag naar hoog opgeleiden, die hiervan het gevolg is, zou ook leiden tot grotere beloningsverschillen tussen hoog en laag opgeleiden.

De laatste tien jaar is deze theorie echter aangepast, doordat ICT een andere effect zou hebben dan eerdere technologische innovaties. In tegenstelling tot eerdere industriële revoluties, lijken door recentere technologische ontwikkelingen vooral banen in het middensegment risico te lopen om te verdwijnen. De digitale revolutie automatiseert vooralsnog vooral routinematige banen met een middelbare opleiding, waarbij men volgens vaste regels steeds dezelfde taken uitvoert, terwijl de vraag naar niet-routinematige banen toeneemt. Niet-routinematige banen bevinden zich niet alleen in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt, maar ook in de lagere segmenten; denk aan werk in de horeca, schoonmaakwerk, het besturen van voertuigen en verzorging van personen. Als gevolg hiervan treedt er polarisatie van de arbeidsmarkt op (Autor & Dorn, 2013; Goos et al., 2014). Polarisatie van de arbeidsmarkt is aangetoond voor zowel de VS als voor diverse Europese landen. Vergeleken met andere landen lijkt de baanpolarisatie in Nederland echter relatief bescheiden te zijn (zie Figuur 36) (zie ook Van den Berge & Ter Weel 2015)). Ook uit onderzoek van Graetz en Michaels (2015) komt naar voren dat industriële robots niet zozeer leiden tot een verlies aan werkgelegenheid, maar dat er wel aanwijzingen zijn voor een negatief werkgelegenheidseffect voor zowel laag als middelbaar geschoolde werkenden. Smits & De Vries (2015) laten zien dat in Nederland polarisatie zich vooral heeft voorgedaan in de commerciële dienstverlening en in de industrie.

Figuur 36. Polarisatie van banen in Europa, 1993-2010 (verandering in %)



Bron: Goos (2016)

Ter Weel (2016) beschrijft dat tijdens de eerste golf van ICT vooral taken van laagopgeleiden werden overgenomen door computertechnologie (bijvoorbeeld automatisering van zwaar werk). In een later stadium heeft communicatietechnologie voor een deel de taken van middelbaar opgeleiden vervangen en taken die al wat ingewikkelder te automatiseren waren, met tegelijkertijd een licht herstel voor laagopgeleiden. Het ligt in de lijn der verwachting dat ook een deel van de taken van hoger opgeleiden zal worden overgenomen, zoals in juridische beroepen en accountancy en dat de arbeidsmarkt in het middensegment zich zal aanpassen.

Al met al is het duidelijk dat de huidige technologische ontwikkeling gepaard gaat met aanzienlijke verschuivingen in de werkgelegenheid en grote gevolgen kan hebben voor individuele werkenden, maar het is vooralsnog niet duidelijk waar deze verschuivingen zich precies voordoen en hoe structureel zij zullen zijn.

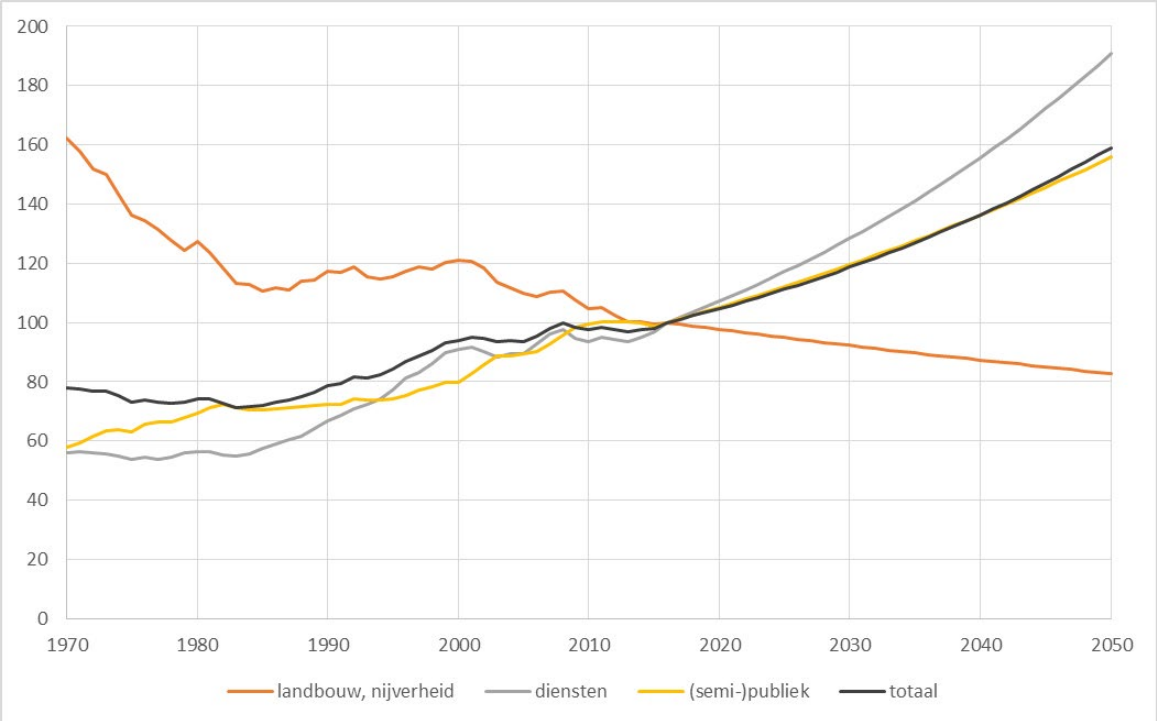
Toekomstscenario's

Uit het literatuuroverzicht in de vorige paragraaf blijkt dat de verwachtingen ten aanzien van de invloed van nieuwe technologieën op de toekomstige werkgelegenheid sterk uiteenlopen. Wij wagen ons hier dan ook niet aan een voorspelling van de werkgelegenheid in de toekomst. Wel kunnen we scenario's doorrekenen die een indruk geven van de grootte van het effect van verschillende veronderstellingen ten aanzien van de technologische ontwikkeling.

Ieder scenario is gebaseerd op een doorrekening van het toekomstige arbeidsvolume (in gewerkte uren) in tien sectoren tot het jaar 2050. Voor iedere sector wordt een veronderstelling gemaakt over het tempo waarin de toegevoegde waarde groeit en over het tempo van productiviteitsstijging. Vervolgens worden de gegevens van de sectoren gesommeerd om het totaal voor de Nederlandse economie te berekenen.

In elk van de drie scenario's die we doorrekenen veronderstellen we dat het tempo waarin de toegevoegde waarde per sector groeit, gelijk blijft aan het gemiddelde over de periode 1990-2016. In het basisscenario veronderstellen we tevens dat het tempo van de productiviteitsstijging in iedere sector gelijk blijft aan het gemiddelde over de periode 1990-2016. In dit scenario trekken we dus simpelweg de lijnen van de afgelopen kwart eeuw door tot 2050 (Tabel 1). De toegevoegde waarde in de nijverheid, de diensten en de publieke sector stijgt dan met respectievelijk 1,0%, 2,9% en 1,4% per jaar en de arbeidsproductiviteit met respectievelijk 1,6%, 1,2% en 0,1%. Hieruit volgt dat het arbeidsvolume, uitgedrukt in gewerkte uren, met respectievelijk -0,6%, 1,7% en 1,3% per jaar verandert. Figuur 37 laat zien wat dit betekent voor de ontwikkeling van het arbeidsvolume in de drie sectoren en in de totale economie als het arbeidsvolume in 2016 op 100 wordt gesteld. Het totale arbeidsvolume zal tussen 2016 en 2050 met 60% groeien. Dit is het resultaat van een groei met 90% in de commerciële dienstensector, een groei met 56% in de (semi-)publieke sector en een afname van het arbeidsvolume in de landbouw en nijverheid met 17%.

Figuur 37. Projectie van de ontwikkeling van het aantal gewerkte uren naar sector, basisscenario (2016=100)



Tabel 1. Veronderstellingen scenario's werkgelegenheidsgroei (2016-2050) (%)

	Landbouw, nijverheid	Diensten	Publieke sector	Totaal
Groei toegevoegde waarde	1,0	2,9	1,4	2,4
Groei arbeidsproductiviteit				
• Basisscenario	1,6	1,2	0,1	1,0
• Scenario met productiviteitsversnelling	5,1	4,4	2,5	4,0
• Scenario met gematigde productiviteitsversnelling	2,6	2,2	1,3	2,1

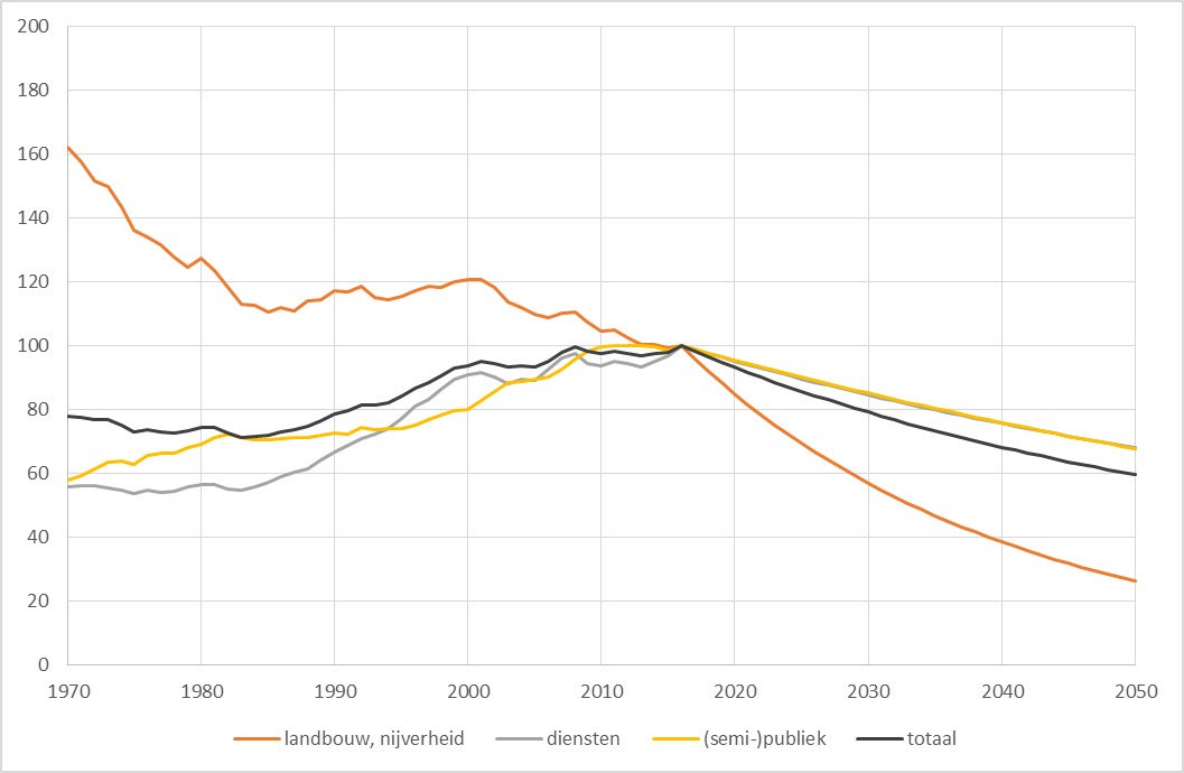
In een tweede scenario veronderstellen we dat de productiviteit in de komende decennia als gevolg van de technologische ontwikkeling een grote versnelling doormaakt. In dit scenario sluiten we aan bij de veronderstellingen van het rapport van Deloitte (2014) over de beroepen die als gevolg van de technologische ontwikkeling zouden kunnen verdwijnen. We interpreteren de kans dat een bepaald beroep verdwijnt als het percentage van de werkenden in dat beroep dat zijn baan zal verliezen. Hoewel Deloitte niet aangeeft hoeveel tijd dit in beslag zal nemen, sluiten we aan bij analyse van Frey en Osborne (2013) die het hebben over een periode van 10 à 20 jaar. We zullen hier uitgaan van een periode van 20 jaar. Dit betekent dat als de kans dat een beroep verdwijnt 60% is, we veronderstellen dat de productiviteit in dat beroep met een factor 1/(1-0,6)=2,5 zal stijgen. Over een periode van 20 jaar komt dit neer op een jaarlijkse productiviteitsstijging met 4,7%.[22] We maken een dergelijke berekening voor de acht beroepsgroepen die Deloitte onderscheidt. Vervolgens verdelen we deze beroepen over de tien sectoren die we onderscheiden.[23] Tabel 1 laat zien welke consequenties dit heeft voor de gemiddelde productiviteitsstijging in de drie gecombineerde sectoren. De productiviteitsstijging wordt in alle sectoren veel hoger dan het gemiddelde in de periode 1990-2016. In de landbouw en nijverheid neemt de jaarlijkse productiviteitsstijging met 3,5 procentpunt toe tot ruim 5% per jaar. In de commerciële dienstverlening is de stijging bijna net zo groot en groeit de productiviteit jaarlijks met 4,4%. De (semi-)publieke sector blijft daar ruim bij achter, maar ook hier stijgt de productiviteit fors, terwijl zij in de periode 1990-2016 nauwelijks boven de nul uitkwam. Als gevolg hiervan zal de productiviteit voor de gehele economie met 4% per jaar stijgen, een percentage dat voor een langere periode sinds de jaren zestig niet meer is voorgekomen (vgl. Figuur 29). Als we veronderstellen dat, ondanks deze productiviteitsversnelling, de productie per sector in hetzelfde tempo blijft groeien als de afgelopen kwart eeuw, zal dit in een sterke krimp van het arbeidsvolume resulteren. Het totale aantal gewerkte uren zal jaarlijks met 1,6% afnemen, waardoor het arbeidsvolume in 2050 nog slechts 60% van het huidige volume zal

[22] Immers, $2{,}5^{1/20} = 1{,}047$.

[23] Hierbij worden bijvoorbeeld alle landbouwberoepen aan de landbouw toegewezen, alle gezondheidszorg- en welzijnsberoepen en alle onderwijsberoepen aan de sector openbaar bestuur en zorg, etc. Beroepen die in meerdere sectoren voorkomen worden verdeeld over deze sectoren, naar evenredigheid van de omvang van deze sectoren. Door correcties wordt gezorgd dat het totale aantal beroepen per sector overeenkomt met het totale aantal werkenden in die sector.

zijn (Figuur 38). Als dit krimpende arbeidsvolume niet wordt opgevangen door een verkorting van de gemiddelde arbeidsduur – hetzij via collectieve arbeidsduurverkorting, hetzij via een sterke groei van deeltijdwerk – zal in 2050 per saldo dus 40% van de banen verdwenen zijn. In de landbouw en nijverheid zal zelfs driekwart van de banen verdwijnen. In de commerciële diensten en de (semi-)publieke sector zal iets minder dan een op de drie banen verdwijnen.

Figuur 38. Prognose van de ontwikkeling van het aantal gewerkte uren naar sector, scenario met productiviteitsversnelling (2016=100)

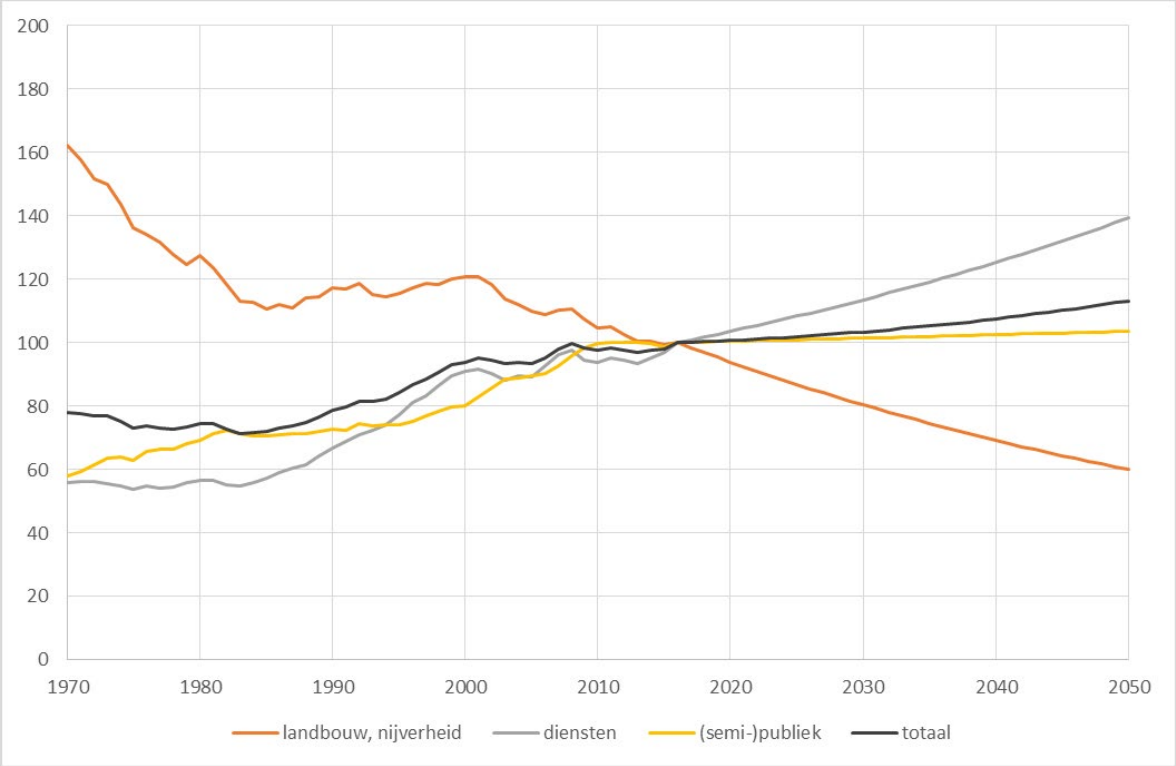


Hiervoor hebben we gezien dat er veel kritiek is gekomen op de analyse van Frey en Osborne (2013), waarop ook de berekeningen van Deloitte (2014) voor Nederland zijn gebaseerd. Om deze reden presenteren we hier ook een derde scenario waarin het tempo waarin beroepen verdwijnen half zo groot is als in het tweede scenario en dus ook de productiviteit met de helft van die in het vorige scenario stijgt. Het resultaat hiervan is te zien in Figuur 39. De werkgelegenheid in de landbouw en nijverheid krimpt nog steeds sterk in dit scenario, met 40% in 2050. De werkgelegenheid in de (semi-)publieke sector blijft vrijwel gelijk en het arbeidsvolume in de commerciële dienstensector groeit gestaag door met in totaal 40% in 2050. Als gevolg van deze ontwikkelingen zou het totale aantal gewerkte uren tot 2050 met zo'n 13% groeien.

We wagen ons hier niet aan een uitspraak welk scenario het meest plausibel is. Daar is geen enkel gefundeerd oordeel over te geven. De drie scenario's laten vooral zien dat de marges waarbinnen de toekomstige werkgelegenheid zich onder invloed van de technologische ontwikkelingen kan ontwikkelen, zeer ruim zijn. Zetten de trends van de afgelopen kwart eeuw zich voort, dan zal het arbeidsvolume in de komende decennia sterk groeien. Komen

de verwachtingen van Frey en Osborne en Deloitte uit, dan zal zo'n 40% van de werkgelegenheid verdwijnen. Gaan we ten slotte uit van een scenario met een gematigde versnelling van de productiviteit, dan zal het arbeidsvolume per saldo licht groeien.

Figuur 39. Prognose van de ontwikkeling van het aantal gewekte uren per sector, scenario met gematigde productiviteitsversnelling (2016=100)



Conclusie

Er is geen twijfel over mogelijk dat de technologische ontwikkeling een belangrijk stempel drukt en in de toekomst nog zal drukken op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Over de aard en zelfs de richting van de effecten van de technologie lopen de meningen echter uiteen.

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de technologische ontwikkeling in de afgelopen halve eeuw niet heeft geleid tot een versnelling in de productiviteitsontwikkeling en daarmee tot massale uitstoot van arbeid. Integendeel zelfs, want de productiviteitsgroei is, verrassend genoeg, juist vertraagd. De verklaring hiervan is nog altijd een belangrijk punt van discussie onder deskundigen. Het tempo van productiviteitsstijging verschilt wel sterk tussen sectoren, zodat ook de impact van de technologie ver uiteenloopt.

Wat de toekomstige effecten van technologische vernieuwing betreft, zijn er aan de ene kant techno-optimisten die een groot verlies aan werkgelegenheid verwachten. Volgens sommigen zou ruwweg de helft van de beroepen de komende decennia verdwijnen. Volgens anderen zal het zo'n vaart niet lopen, doordat de toepassing van nieuwe technologieën in de praktijk vaak veel trager verloopt dan theoretisch mogelijk is.

Er is wel brede overeenstemming dat nieuwe technologieën bijdragen aan een polarisatie van de arbeidsmarkt, doordat in de toekomst vooral de middenberoepen (met name routinematige administratieve beroepen) zullen worden geautomatiseerd. Dit zou betekenen dat de werkgelegenheid aan de top en aan de onderkant van de arbeidsmarkt groeit, maar in het middensegment krimpt.

In een drietal illustratieve scenario's hebben we tot slot laten zien dat de marges waarbinnen de toekomstige werkgelegenheidsontwikkeling kan liggen, zeer ruim zijn. In een optimistisch scenario groeit het totale arbeidsvolume tot 2050 met 60%, terwijl het in een pessimistisch scenario met 40% krimpt. Het is op dit moment onmogelijk te zeggen welk scenario het meest waarschijnlijk is.

Hoofdstuk 4. Effecten van macro-economische ontwikkelingen

Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we geconstateerd dat de introductie van nieuwe technologieën via een verhoging van de arbeidsproductiviteit kan leiden tot verlies aan werkgelegenheid, maar dat de totale werkgelegenheidsontwikkeling ook in belangrijke mate door andere factoren wordt bepaald. Een van die factoren is het tempo van economische groei. Als de economie groeit, zijn er in beginsel meer arbeidskrachten nodig om de grotere productie mogelijk te maken. Als de economie krimpt, leidt dit doorgaans tot verlies aan werkgelegenheid. De mate waarin economische groei en krimp gepaard gaan met groei en verlies van werkgelegenheid, kan variëren over de tijd. De relatie tussen de economische groei (of krimp) en de werkgelegenheidsgroei (of -krimp) wordt wel de 'arbeidsintensiteit' van de economische groei genoemd of, in meer technische termen, de bbp-elasticiteit van het arbeidsvolume. Deze geeft aan met welk percentage het arbeidsvolume groeit als de economie (bruto binnenlands product of bbp) met 1% groeit. We hebben in hoofdstuk 1 gezien dat we de werkgelegenheid in verschillende grootheden (personen, banen, arbeidsjaren en uren) kunnen uitdrukken. Dit geldt ook voor de arbeidsintensiteit van de economische groei. Omdat het aantal gewerkte uren de meest zuivere indicator is voor de totale hoeveelheid werk oftewel het arbeidsvolume, zal de arbeidsintensiteit in dit hoofdstuk steeds worden gerelateerd aan het aantal gewerkte uren. Een arbeidsintensiteit of bbp-elasticiteit van 0,6 houdt dus in dat 1% meer of minder bbp-groei gepaard gaat met 0,6% meer of minder groei van het aantal gewerkte uren.

De economie vertoont op langere termijn een trendmatige groei, maar het groeitempo fluctueert per definitie met de stand van de conjunctuur. Het effect van de *trendmatige* groei van de economie op de groei van de werkgelegenheid kan verschillen van het effect van de *conjuncturele* fluctuaties in de economische groei op de werkgelegenheid. Zo kunnen bedrijven bij een tijdelijke (conjuncturele) inzinking besluiten een deel van het overtollige personeel in dienst te houden, omdat zij verwachten hen tijdens de conjuncturele opleving weer nodig te hebben. De werkgelegenheid zal dan maar weinig fluctueren over de conjunctuur. Dit zou betekenen dat de arbeidsintensiteit van de conjuncturele economische groei (en krimp) over de conjunctuurcyclus laag is. Als de economie echter trendmatig (structureel) sneller groeit, hebben bedrijven doorgaans meer personeel nodig om deze groei te realiseren. De arbeidsintensiteit van de trendmatige economische groei zou dan relatief hoog zijn. Bedrijven kunnen die trendmatige groei echter ook realiseren door meer fysieke productiemiddelen (machines, robots, computers) in te zetten, waardoor de economische groei juist kapitaalintensiever is.

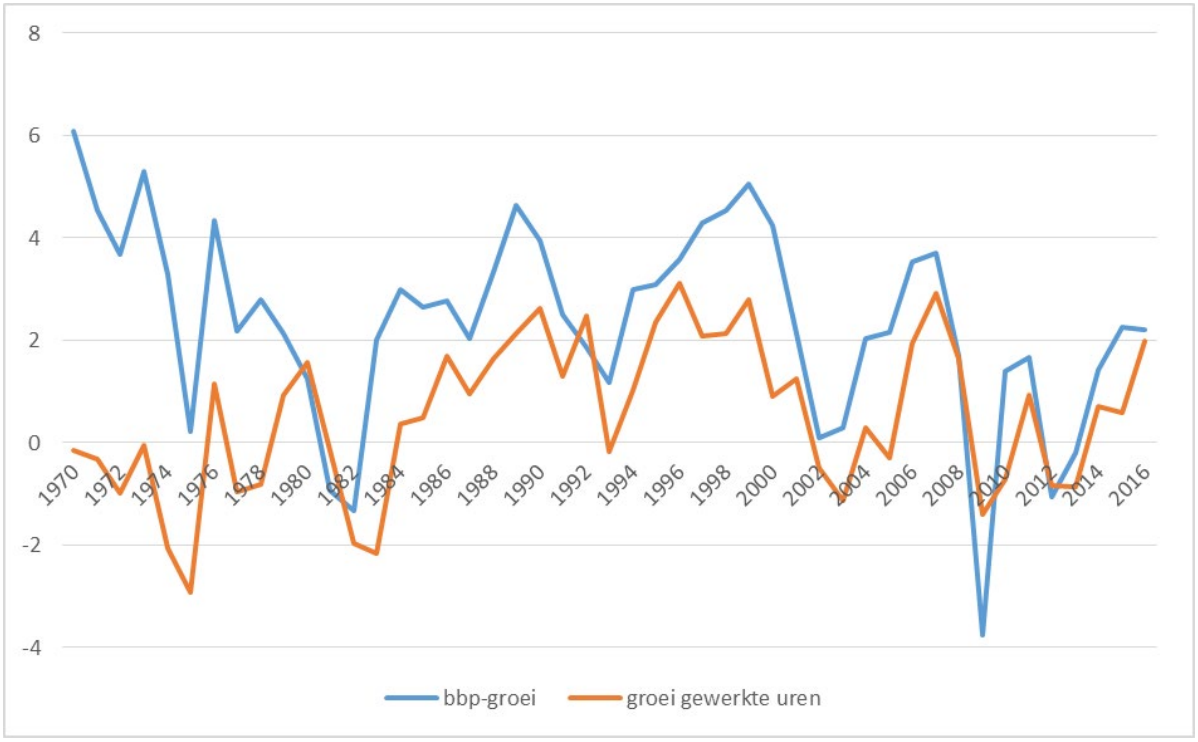
Omdat het effect op de werkgelegenheid van conjuncturele schommelingen kan verschillen van het effect van de trendmatige economische groei, worden hierna beide effecten afzonderlijk geschat. Deze analyse biedt enerzijds inzicht in de mate waarin er in verschillende fasen van de conjunctuur werk wordt geschapen dan wel vernietigd en

anderzijds laat ze zien in welke mate een gegeven economische groei in de loop van de tijd structureel meer of minder banen is gaan opleveren. Anders gezegd: de vragen zullen worden beantwoord of de werkgelegenheid in de afgelopen halve eeuw meer of minder conjunctuurgevoelig is geworden en of het risico van baanloze groei (*jobless growth*) is toegenomen of afgenomen.

De arbeidsintensiteit van de economische groei tussen 1970 en 2016

Figuur 40 toont voor de periode 1970-2016 de jaarlijkse procentuele mutatie van zowel het bbp (economische groei) als van het aantal gewerkte uren (arbeidsvolume). De figuur laat zien dat beide nauw met elkaar samenhangen: de golfbeweging van de economische conjunctuur vertaalt zich in een overeenkomstige golfbeweging van het arbeidsvolume. Wel zien we dat de afstand tussen de blauwe curve en de oranje curve in de loop van de tijd varieert. Dit betekent dat een bepaald percentage economische groei niet altijd met dezelfde groei van het arbeidsvolume gepaard gaat. Dat de economische groei in de meeste jaren groter is dan de groei van het arbeidsvolume komt door de stijging van de arbeidsproductiviteit: daardoor kan bijvoorbeeld 3% economische groei meestal met minder dan 3% extra inzet van arbeid worden gerealiseerd.

Figuur 40. Jaarlijkse mutatie van het bbp en van het aantal gewerkte uren (%)

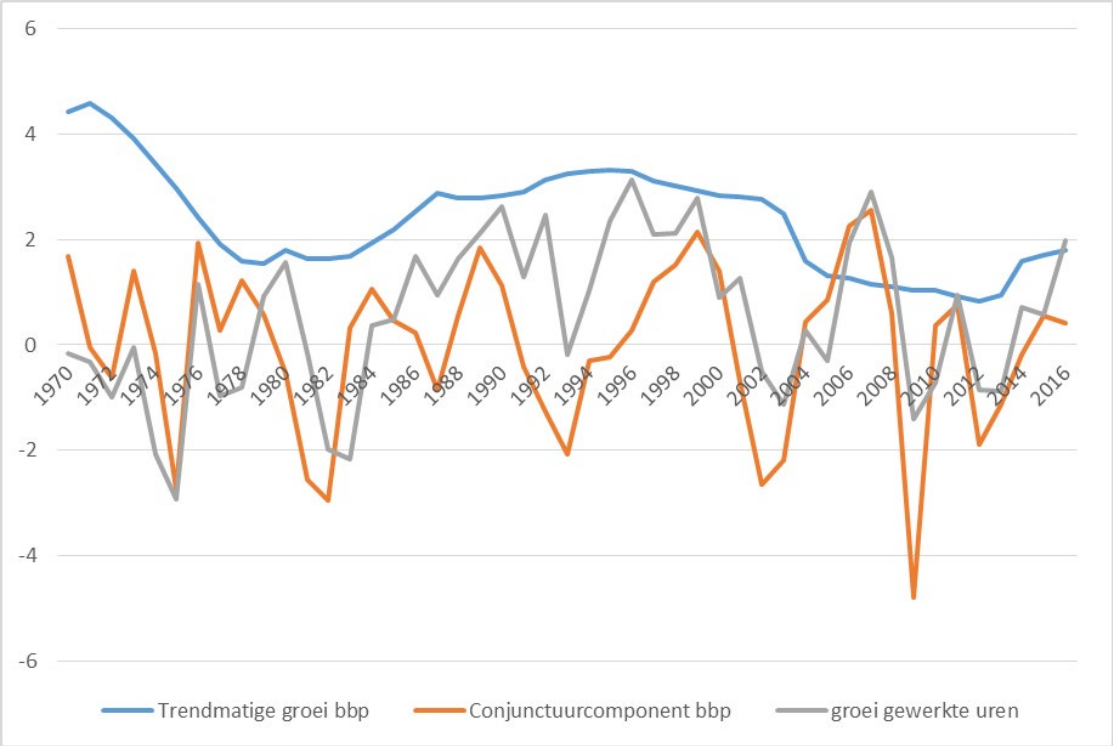


Bron: CBS (Statline)

Om onderscheid te kunnen maken tussen conjuncturele schommelingen en structurele ontwikkelingen is de economische groei in ieder jaar gesplitst in een structurele

component[24] en een conjuncturele component.[25] Figuur 41 laat zien dat de jaarlijkse mutatie van het arbeidsvolume nauw overeenstemt met de conjuncturele component van de economische groei. Alleen in de jaren negentig, toen de trendmatige economische groei een opleving liet zien, groeide het arbeidsvolume sterker dan de conjuncturele component van de economische groei. Dit suggereert dat zowel de conjunctuurbeweging als de structurele groei van invloed zijn op de werkgelegenheidsgroei.

Figuur 41. Conjuncturele en structurele economische groei en mutatie van heet aantal gewerkte uren (%)



Bron: CBS (Statline)

Om het effect van de conjuncturele en de structurele economische ontwikkeling op de werkgelegenheid nauwkeuriger vast te stellen hebben we een aantal regressieanalyses uitgevoerd. Hiermee proberen we de jaarlijkse verandering van het aantal gewerkte uren te verklaren uit de conjuncturele en de structurele component van de economische groei. Uit de eerste analyse in Tabel 2 blijkt dat de conjuncturele groei een sterk significant effect heeft op de werkgelegenheidsgroei. Als de economie met 1% aantrekt ten opzichte van de trendmatige groei, neemt het aantal gewerkte uren gemiddeld met 0,52% toe (Tabel 2). De arbeidsintensiteit van de economische groei over de conjunctuurcyclus bedraagt dus 0,52.

[24] Deze is berekend als de gemiddelde economische groei in de periode van 5 jaar voor tot 5 jaar na het betreffende jaar. Omdat voor de jaren vanaf 2013 de groei nog niet in alle vijf volgende jaren bekend is, is gebruik gemaakt van de prognose van het CPB (2018) voor de jaren 2017, 2018 en 2019 en is verondersteld dat de groei in de jaren 2020 en 2021 gelijk blijft aan die in 2019.

[25] Deze is berekend als de feitelijke economische groei in een jaar minus de structurele component.

Tabel 2. Regressieanalyse van de mutatie van het aantal gewerkte uren op verschillende componenten van de bbp-groei

	1970-2016	1980-2016	1970-2016	1970-2016
conjuncturele component	0,52***	0,53***	0,55***	0,49***
	(0,12)	(0,10)	(0,09)	(0,09)
structurele component	0,09	0,71***	-0,16[a]	-0,23[b]
	(0,19)	(0,19)	(0,15)	(0,16)
jaren '80			0,44*	
			(0,23)	
jaren '90			0,70***	
			(0,17)	
jaren 2000			0,48*	
			(0,26)	
1985-2001				0,51***
				(0,16)
2002-2016				0,27
				(0,31)

Noot: Tussen haakjes standaardfouten. *** significant op 1%-niveau; ** significant op 5%-niveau; * significant op 10%-niveau; [a] effect van de structurele economische groei in de jaren '70; [b] effect van de structurele economische groei in de jaren 1970-1984.

De structurele economische groei heeft echter geen significant effect. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de hoge structurele economische groei in de jaren zeventig niet gepaard ging met een sterkere werkgelegenheidsgroei dan in de daaropvolgende decennia toen de economie minder sterk groeide. Dit komt doordat de productiviteit in de jaren zeventig veel sneller steeg dan in latere decennia. We hebben daarom dezelfde analyse ook uitgevoerd voor de periode vanaf 1980. Het effect van de structurele groei is dan wel significant, terwijl het effect van de conjunctuur vrijwel gelijk blijft. Een 1% hogere trendmatige groei resulteert in 0,71% meer gewerkte uren. Vanaf de jaren tachtig was de arbeidsintensiteit van de structurele economische groei dus groter dan de arbeidsintensiteit van de conjuncturele groei.

Om nauwkeuriger na te gaan of de arbeidsintensiteit van de conjuncturele en van de structurele groei in de afgelopen halve eeuw is veranderd, zijn interactie-termen opgenomen van beide componenten van de economische groei en het decennium.[26] Als zo'n interactieterm statistisch significant is, betekent dit dat de arbeidsintensiteit van de (conjuncturele of structurele) groei in dat decennium afwijkt van die van andere decennia. Geen van de interactie-termen van de conjuncturele groei blijkt significant te zijn (daarom zijn deze niet in Tabel 2 opgenomen). Dit duidt erop dat het effect van conjuncturele schommelingen in de bbp-groei op de werkgelegenheid over de beschouwde periode (1970-2016) gelijk is gebleven. Anders gezegd: de conjunctuurgevoeligheid van het arbeidsvolume is in deze periode gelijk gebleven. Dit is opmerkelijk, omdat het gebruik van flexibele arbeid in deze periode sterk is toegenomen (zie hoofdstuk 2) en vaak verondersteld wordt dat

[26] Nauwkeuriger geformuleerd: er zijn interactie-termen opgenomen voor de jaren 1970-1979, 1980-1989, 1990-1999 en 2000-2016.

flexibel werk veel gevoeliger is voor de economische conjunctuur. Maar de groei van flexibel werk heeft zich dus niet vertaald in een grotere conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid.[27]

De meeste interactietermen van de structurele economische groei zijn wel significant (zie de op een na laatste kolom in Tabel 2). Vóór de jaren tachtig had de structurele economische groei geen effect op de werkgelegenheid, maar in de jaren tachtig ging 1% meer structurele groei samen met 0,44% meer gewerkte uren. In de jaren negentig was dit effect beduidend sterker (0,70% meer gewerkte uren voor ieder procent meer structurele groei), om in de jaren sinds 2000 weer terug te vallen naar het niveau van de jaren tachtig. Door niet van gehele decennia uit te gaan, maar het begin- en eindjaar van de subperiodes te variëren, kunnen we nauwkeuriger vaststellen in welke jaren het effect van de structurele economische groei veranderde. Dan blijkt (zie de laatste kolom in Tabel 2) dat de structurele economische groei in de periode 1970-1984 een negatief effect had op de werkgelegenheid, hoewel dit effect niet significant van nul verschilt. Tussen 1985 en 2001 ging ieder procent structurele groei samen met 0,51% meer gewerkte uren. Vanaf 2002 is de arbeidsintensiteit weer aanzienlijk kleiner, namelijk 0,27% extra uren per procent groei. Bovendien verschilt dit effect niet significant van nul.

Dat tot 1985 een sterkere structurele groei gepaard ging met *minder* gewerkte uren, lijkt op het eerste gezicht merkwaardig. De verklaring hiervoor kan worden gezocht in het feit dat de structurele groei in deze periode sterk werd gedreven door de productiviteitsstijging en dat het bedrijfsleven een rationaliseringsproces doormaakte: arbeid werd massaal vervangen door kapitaalgoederen. Dit proces versnelde blijkbaar naarmate de economie zich op een hoger groeipad bevond. Vanaf 1985 veranderde dit echter radicaal. De economische groei werd juist arbeidsintensief. Na 2001 nam de arbeidsintensiteit weer fors af, maar bleef nog wel net positief. De zorgen die weleens worden geuit dat economische groei met steeds minder banengroei gepaard zou gaan (z.g. *jobless growth*) zijn dus niet ongegrond. Tot het midden van de jaren tachtig was er daadwerkelijk sprake van *jobless growth*, tussen 1985 en 2001 was de economische groei juist arbeidsintensief, maar vanaf 2002 gaat structurele economische groei weer met een zeer geringe werkgelegenheidsgroei gepaard en is er dus bijna sprake van baanloze groei.[28]

Op grond van deze analyses concluderen we dat de arbeidsintensiteit van de economische groei in de afgelopen halve eeuw een golfbeweging heeft doorgemaakt. Het effect van de conjunctuur op het aantal gewerkte uren is vrijwel gelijk gebleven: als de economie met 1% aantrekt, groeit het arbeidsvolume met ruim 0,5%; valt de economische groei met 1% terug, dan daalt het arbeidsvolume weer met ruim 0,5%. De hoogte van de structurele economische groei had tot het midden van de jaren tachtig een licht negatieve invloed op de werkgelegenheid; in de volgende 17 jaar ging 1% meer structurele economische groei samen

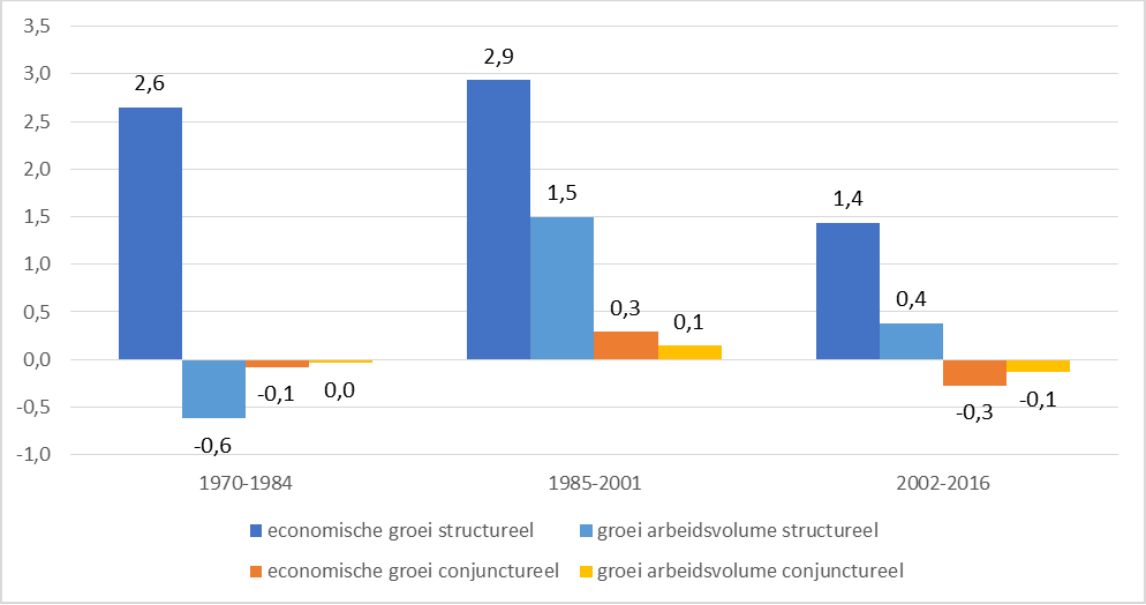
[27] Dit sluit overigens geenszins uit dat het vooral de flexibele arbeidskrachten zijn die de gevolgen van de economische conjunctuur ondervinden. Dit zou betekenen dat de economische schommelingen steeds meer worden opgevangen door de werknemers met een flexibel dienstverband.

[28] Omdat de arbeidsintensiteit wordt berekend op basis van het aantal gewerkte uren zou 'urenloze groei' of 'arbeidsloze groei' eigenlijk een betere term zijn.

met bijna 0,5% extra groei van het aantal gewerkte uren; en in de laatste 15 jaar levert meer structurele groei weer nauwelijks extra werkgelegenheid op.

Deze golfbeweging wordt inzichtelijker gemaakt in Figuur 42 waarin voor de drie periodes de gemiddelde structurele groei en de gemiddelde conjuncturele groei van de economie (bbp) worden weergegeven en het geschatte effect daarvan (op basis van de vierde analyse in Tabel 2) op de werkgelegenheidsontwikkeling in gewerkte uren. Hierdoor wordt duidelijk dat de werkgelegenheidsgroei tussen 1985 en 2001 groter was dan in de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig doordat de arbeidsintensiteit van de trendmatige economische groei veel groter is geworden. De structurele economische groei verschilde namelijk weinig tussen deze periodes. Dat de werkgelegenheidsgroei sinds 2002 kleiner was dan tussen 1985 en 2001 komt ten dele doordat de structurele economische groei in deze eeuw beduidend lager was, en ten dele doordat de arbeidsintensiteit van de groei is afgenomen. Het effect van de conjuncturele schommelingen op de gemiddelde werkgelegenheidsgroei per decennium is te verwaarlozen, doordat ieder decennium zowel conjunctureel goede als slechtere jaren kent. De werkgelegenheid die er in de opgaande conjunctuurfase bijkomt, verdwijnt weer in de neergaande fase, en vice versa. Niettemin was de conjuncturele werkgelegenheidsgroei tussen 1985 en 2001 ook positief, doordat deze periode relatief veel jaren met hoogconjunctuur kende, terwijl er in de meest recente periode juist veel jaren met laagconjunctuur waren.

Figuur 42. Gemiddelde jaarlijkse structurele en conjuncturele groei van het bbp en van het aantal gewerkte uren (%)



Waardoor was de arbeidsintensiteit van de trendmatige economische groei tussen 1985 en 2001 zoveel groter dan in de 15 jaren ervoor en de 15 jaren erna? De toename van de arbeidsintensiteit tussen de periode 1970-1984 en de periode 1985-2001 moet worden gezocht in het afnemende tempo waarin de arbeidsproductiviteit stijgt, waaraan we in hoofdstuk 3 aandacht hebben besteed. De arbeidsintensiteit van de economische groei is in

zekere zin het omgekeerde van de stijging van de arbeidsproductiviteit.[29] Aangezien we in hoofdstuk 3 hebben gezien dat het tempo waarin de arbeidsproductiviteit stijgt, sinds de jaren zeventig trendmatig is afgenomen, is het niet verrassend dat de arbeidsintensiteit van de trendmatige economische groei in de periode 1985-2001 groter was in de voorafgaande periode. De afname van de arbeidsintensiteit van de economische groei in de meest recente periode is verrassender. De productiviteitsgroei was in deze periode immers nog lager dan tussen 1985 en 2001. Echter de trendmatige economische groei viel in deze periode nog sterker terug dan de productiviteitsstijging. Dit was vooral het gevolg van de Grote Recessie. Net als tijdens de recessies van de jaren zeventig en tachtig, heeft het bedrijfsleven blijkbaar ook van deze recessie gebruik gemaakt om het productieproces te rationaliseren en te bezuinigen op personeel.

Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we onderzocht in welke mate (fluctuaties in) de economische groei doorwerken in de werkgelegenheidsontwikkeling. Hierbij is economische groei steeds geïnterpreteerd als groei van het reële bruto binnenlands product (bbp) en de werkgelegenheid als het arbeidsvolume in gewerkte uren. De verhouding tussen de werkgelegenheidsgroei en de economische groei wordt wel de arbeidsintensiteit van de groei genoemd (of, in technische termen, de bbp-elasticiteit van het arbeidsvolume). Bij het bepalen van het effect van de economische groei op de werkgelegenheid hebben we onderscheid gemaakt tussen het effect van conjuncturele schommelingen en het effect van de structurele (trendmatige) economische groei. De mate waarin de werkgelegenheid reageert op fluctuaties in de economische groei over de conjunctuur is over de gehele periode 1970-2016 gelijk gebleven: 1% meer of minder economische groei gaat gepaard met ca. 0,5% meer of minder gewerkte uren. De conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid is in de laatste halve eeuw dus gelijk gebleven, ondanks de sterke groei van flexibel werk. Anders dan wel eens wordt verondersteld, heeft de opmars van flexibel werk (inclusief zzp'ers) de heftigheid waarmee de werkgelegenheid reageert op conjuncturele schommelingen, dus niet vergroot.

Het effect van de structurele economische groei op de werkgelegenheid is wel veranderd. Tot het midden van de jaren tachtig had de structurele groei zelfs een licht negatief effect op de werkgelegenheidsontwikkeling. Toen was er dus sprake van baanloze groei (*jobless growth*). Tussen 1985 en 2001 ging 1% extra structurele economische groei echter samen met ongeveer 0,5% extra werkgelegenheid. De structurele economische groei was doen dus arbeidsintensief. Na 2001 is de arbeidsintensiteit echter flink gedaald, waardoor 1% extra structurele groei nauwelijks extra gewerkte uren op. De laatste 15 jaar zou men daarom opnieuw kunnen spreken van (bijna) baanloze groei. Terwijl de toename van de

[29] 'In zekere zin' omdat arbeidsintensiteit en arbeidsproductiviteit niet precies elkaars reciproke zijn. De arbeidsproductiviteit is de verhouding tussen de productie (bbp) en het aantal gewerkte uren. De arbeidsintensiteit is de verhouding tussen de *verandering* in het aantal gewerkte uren en de *verandering* in de productie (bbp). Aangezien de verandering van een verhouding niet gelijk is aan de verhouding van twee veranderingen zijn de verandering van de arbeidsproductiviteit en de arbeidsintensiteit van de economische groei niet exact elkaars omgekeerde of reciproke.

arbeidsintensiteit van de structurele economische groei in de jaren negentig samenhangt met de vertraging in de groei van de arbeidsproductiviteit, is de afname van de arbeidsintensiteit na 2001 vooral het gevolg van de vertraging van de economische groei.

Op grond van deze analyse kunnen we concluderen dat de werkgelegenheidsgroei tussen 1985 en 2001 groter was dan tussen 1970 en 1984 doordat de arbeidsintensiteit van de trendmatige economische groei veel groter is geworden. Dat de werkgelegenheidsgroei sinds 2002 kleiner was dan in de voorgaande periode komt zowel doordat de structurele economische groei in deze eeuw lager was als doordat de arbeidsintensiteit van de groei is afgenomen.

Hoofdstuk 5. Effecten van beleid

Inleiding

Als er op één punt overeenstemming bestaat tussen deskundigen over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, dan is het wel dat beleid en instituties ertoe doen. Vervolgens verschillen die deskundigen echter wel van mening over de vraag welke instituties het belangrijkste zijn en zelfs in welke richting zij de arbeidsmarktontwikkelingen beïnvloeden.

In de vorige twee hoofdstukken hebben we geschetst hoe de werkgelegenheidsontwikkeling, uitgedrukt in gewerkte uren, is beïnvloed door technologische ontwikkeling en economische groei. We hebben daarbij onder meer geconstateerd dat er van de technologie tot nog toe geen groot negatief effect op de werkgelegenheid is uitgegaan. Integendeel, het effect van technologische ontwikkeling op de productiviteitsstijging is juist kleiner geworden. In het vorige hoofdstuk zagen we dat de relatie tussen het tempo van economische groei en de werkgelegenheidsontwikkeling in de loop van de tijd is veranderd, hoewel de conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid gelijk is gebleven. Waarom de effecten van technologie en van economische groei op de werkgelegenheid in de loop van de tijd zijn veranderd, weten we echter nog niet. Het is denkbaar dat het gevoerde beleid hierbij een rol speelt. Daar komt bij dat we in hoofdstuk 1 hebben gezien dat de ontwikkeling van het aantal volledige banen en van het aantal werkzame personen niet samenvalt met de ontwikkeling van het aantal gewerkte uren, als gevolg van veranderingen in de voltijd arbeidsduur en de groei van deeltijdwerk. Ook dit zijn veranderingen die samenhangen met beleid, in dit geval vooral het beleid van de sociale partners.

Er is dan ook alle reden om een belangrijke rol toe te schrijven aan het beleid en (veranderingen in) de instituties rond werk en inkomen. We bespreken in dit hoofdstuk eerst hoe beleid de werkgelegenheidsontwikkeling (de kwantiteit) kan beïnvloeden en daarna welke effecten het beleid kan hebben op de kwaliteit van het werk, in het bijzonder de beloningsverhoudingen en het dienstverband. Beide delen beginnen met een kort overzicht van de gangbare theoretische economische inzichten over de effecten van beleid op de kwantiteit en de kwaliteit van het werk. Daarbij geven we tevens kort aan welke vormen van beleid de Nederlandse overheid in de afgelopen halve eeuw heeft gevoerd. Vervolgens bespreken we het (schaarse) beschikbare onderzoek dat poogt de ontwikkelingen in de kwantiteit en de kwaliteit van het werk te verklaren uit beleid en instituties. Bij beleid en instituties gaat het niet alleen om de rol van de overheid en van wetgeving, maar ook om de rol van de sociale partners en van collectieve arbeidsvoorwaarden (cao's). Tot besluit geven we een kritische evaluatie van de beschikbare analyses van het beleid, die vooral afkomstig zijn van het Centraal Planbureau en de OECD, en laten zien dat een meer genuanceerde kijk op de effecten van het beleid van de overheid en de sociale partners op zijn plaats is.

Beleid en werkgelegenheid: theorie en praktijk

Overheidsbeleid dat probeert de ontwikkeling op de arbeidsmarkt te beïnvloeden kan zowel aangrijpen bij de vraagzijde van de arbeidsmarkt als bij de aanbodzijde.[30]

Vraaggericht beleid

Vraaggericht beleid beoogt de vraag naar arbeid te stimuleren. Dit soort beleid is het meest direct gericht op het vergroten van de werkgelegenheid. De overheid kan dit op verschillende manieren doen. Door de overheidsbestedingen te verhogen wordt de effectieve vraag vergroot en, voor zover deze vraag is gericht op binnenlandse producenten, ook de vraag naar arbeidskrachten. Dit is het klassieke keynesiaanse recept om de werkgelegenheid te stimuleren. Een risico van dit beleid is dat de effectieve vraag (deels) weglekt naar het buitenland, waardoor de binnenlandse werkgelegenheid slechts in beperkte mate wordt gestimuleerd.

Een tweede keynesiaans stimuleringsinstrument is het vergroten van de koopkracht van de burgers, bijvoorbeeld door de belastingdruk te verlagen of sociale uitkeringen te verhogen. Ook in dit geval is het risico aanwezig dat de bestedingsimpuls naar het buitenland weglekt. Bovendien is het denkbaar dat burgers hun extra besteedbare inkomen niet uitgeven maar extra gaan sparen (of schulden aflossen), waardoor de effectieve vraag niet toeneemt.

Een derde en de meest directe manier waarop de overheid de vraag naar arbeid kan vergroten, is door zelf extra banen te creëren. Vanuit de gedachte dat banencreatie geen doel op zich zou moeten zijn, wordt ze meestal gericht op specifieke groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Doorgaans gaat het om tijdelijke banen,[31] waardoor zij niet bijdragen aan structurele werkgelegenheidsgroei.

Een vierde vorm van vraagstimulerend beleid is het verlagen van de arbeidskosten voor werkgevers, zodat arbeid goedkoper wordt. Dit kan worden gerealiseerd door de belastingen of de sociale premies die op de factor arbeid drukken, te verlagen.[32] Als arbeid goedkoper wordt, zal de vraag naar arbeid toenemen, bijvoorbeeld doordat arbeid minder snel vervangen wordt door kapitaalgoederen. Een meer gericht instrument is het toekennen van een loon(kosten)subsidie, maar dit wordt alleen gehanteerd voor specifieke doelgroepen, zoals langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten of laagbetaalde banen.

Ten vijfde kan de overheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt de werkgelegenheid trachten te stimuleren door het wettelijk minimumloon te verlagen. Hierdoor wordt een

[30] Overheidsbeleid kan zich ook richten op een goede aansluiting tussen vraag en aanbod. Het gaat dan vooral om beleid gericht op de schommelingen in werkloosheid en vacatures. Omdat onze interesse hier primair uitgaat naar de werkgelegenheidsontwikkeling op langere termijn, zullen we dit beleid buiten beschouwing laten, behalve wanneer het ook tot doel heeft de vraag naar of het aanbod van arbeid te beïnvloeden.

[31] Dit is doorgaans zelfs het geval als de gesubsidieerde banen worden geïntroduceerd als structurele banen, zoals het geval was met de Melkert-banen in de jaren negentig. Een volgend kabinet kan een dergelijk besluit immers weer terugdraaien.

[32] Theoretisch gezien maakt het hierbij niet uit of de lasten die de werkgever afdraagt of de lasten die de werknemer betaalt, worden verlaagd. Op een goed functionerende arbeidsmarkt, waar vraag en aanbod zich soepel aanpassen aan veranderingen in de prijs, hebben beide hetzelfde effect.

nieuw arbeidsmarktsegment van laagbetaalde banen gecreëerd. Overigens is het effect van een lager minimumloon op de werkgelegenheid omstreden.

Ten slotte is er in de economische literatuur in de laatste decennia meer aandacht gekomen voor de rol van de regulering van productmarkten. Bevordering van concurrentie op productmarkten kan bijdragen aan efficiëntere en meer competitieve markten, hetgeen de werkgelegenheid bevordert. In het algemeen zal dit samengaan met lagere lonen,[33] tenzij het positieve effect op de productiviteit de neerwaartse druk op de prijzen compenseert.

Alle hierboven genoemde vraagstimulerende maatregelen zijn in Nederland in de afgelopen halve eeuw wel een keer toegepast. Hierbij is het zwaartepunt geleidelijk verschoven van verhoging van overheidsbestedingen (in de jaren zeventig) en het creëren van gesubsidieerde banen (in de jaren tachtig en negentig) naar lastenverlichting en loonkostensubsidies (vooral vanaf de eeuwwisseling) en het bevorderen van concurrentie (vooral op markten waarop vroeger sprake was van een staatsmonopolie, zoals post, telecommunicatie en openbaar vervoer).

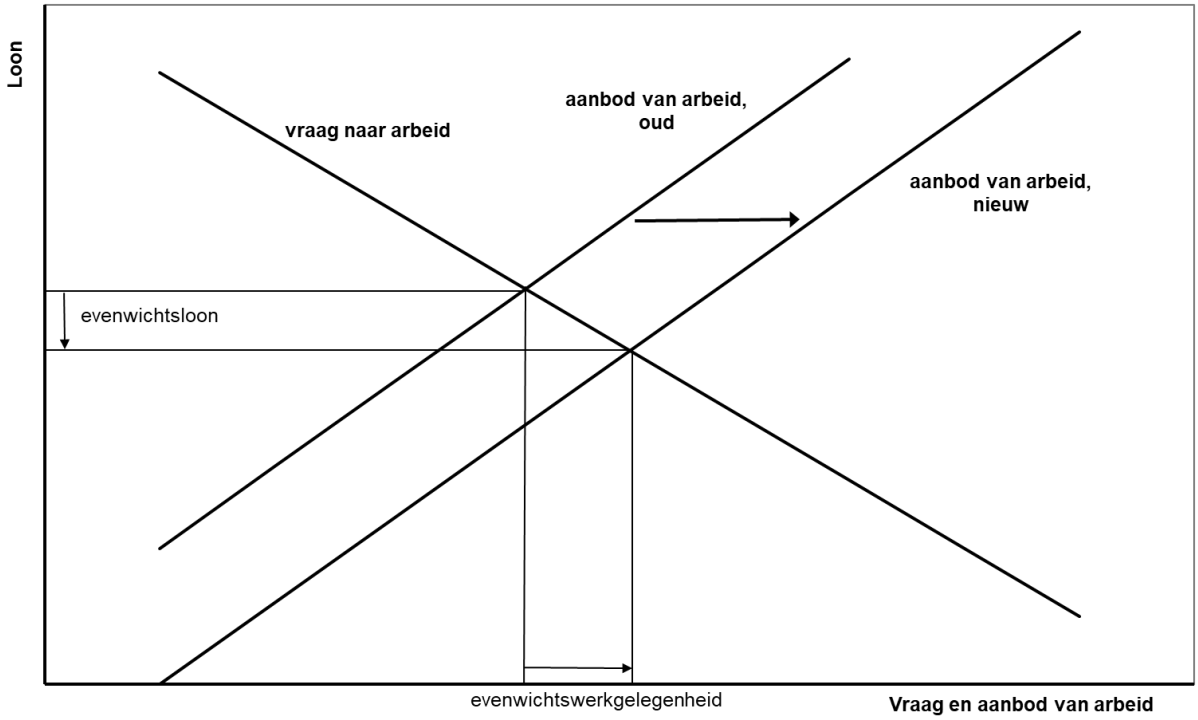
Aanbodgericht beleid

Aanbodgericht beleid gaat ervan uit dat de werkgelegenheid ook kan worden vergroot door het aanbod van arbeidskrachten te stimuleren. In een standaard arbeidsmarktmodel met een dalende vraagcurve en een stijgende (of verticale[34]) aanbodcurve leidt een groter arbeidsaanbod (d.w.z. dat de aanbodcurve naar rechts verschuift) tot een daling van het loon en daardoor tot een grotere vraag naar arbeid (Figuur 43). In het nieuwe arbeidsmarktevenwicht is de werkgelegenheid groter en het loonniveau lager dan in het oude evenwicht.

[33] Als de concurrentie op markten scherper wordt, kunnen bedrijven minder (monopoloïde) overwinsten maken en valt er voor vakbonden minder winst af te romen in de vorm van hogere lonen zonder dat dit tot werkgelegenheidsverlies leidt. De veronderstelling is dan dat vakbonden deze lagere lonen accepteren om werkgelegenheid te behouden.

[34] Dit betekent dat het arbeidsaanbod constant is en niet wordt beïnvloed door de hoogte van het loon.

Figuur 43. Effect van een groter arbeidsaanbod in het standaard arbeidsmarktmodel



Volgens de zogenaamde Wet van Say – ieder aanbod creëert zijn eigen vraag – is de omvang van het arbeidsaanbod (oftewel de beroepsbevolking) op langere termijn bepalend voor de omvang van de werkgelegenheid. Deze regel wordt bijvoorbeeld toegepast in de algemene evenwichtsmodellen waarmee het Centraal Planbureau de lange termijn effecten van beleidsmaatregelen (en ook de verkiezingsprogramma's) berekent (zie hierna). Het effect van een maatregel op het effectieve arbeidsaanbod bepaalt daarmee tevens het effect op de *structurele* werkgelegenheid. Hoewel deze aanname van economen vaak verbazing of zelfs ongeloof oproept, kan een eenvoudig voorbeeld illustreren waarom zij zeker een kern van waarheid bevat. Waarom is de werkgelegenheid in Duitsland bijna vijf keer zo groot als in Nederland? Omdat de Duitse beroepsbevolking vijf keer zo groot is als de Nederlandse! (vgl. CPB 2001).

Aanbodgericht beleid kan zich richten op de gehele potentiële beroepsbevolking of op specifieke groepen. Algemeen aanbodbevorderend beleid kan bijvoorbeeld bestaan uit fiscale stimulansen. Te denken valt aan lagere lasten op inkomen uit arbeid, bijvoorbeeld via een arbeidskorting. Het afschaffen van zogenaamde kostwinnersfaciliteiten in de belastingheffing (ook wel 'aanrechtsubsidie' genoemd) kan het arbeidsaanbod van de 'tweede' partner in het huishouden (meestal de vrouw) stimuleren. Faciliteiten voor kinderopvang en voor de combinatie van arbeid en zorg zijn eveneens vooral gericht op het ondersteunen van de arbeidsdeelname van vrouwen.

Een meer indirect instrument is het vergroten van de verdiencapaciteit van de potentiële beroepsbevolking door de onderwijsdeelname te bevorderen. De gedachte hierachter is dat, naarmate iemand een hoger (uur)loon kan verdienen, het aantrekkelijker is om op de arbeidsmarkt te participeren.

Meer gericht aanbodbevorderend beleid is vaak bedoeld voor (potentiële) uitkeringsontvangers. Maatregelen die kunnen worden gevat onder de term activerende sociale zekerheid, zijn erop gericht om ontvangers van een sociale uitkering (waarbij het zowel om een werkloosheids- als een arbeidsongeschiktheids- of een bijstandsuitkering kan gaan) geschikt te maken voor de arbeidsmarkt en te stimuleren om actief naar werk te zoeken en/of werk te accepteren. Dit kan via scholing en training, gerichte begeleiding, ondersteuning en prikkels, maar ook via het verlagen van de uitkering of het verkorten van de duur van de uitkering.

Activerende sociale zekerheid kan ook een preventief karakter hebben, doordat ze de instroom in de sociale zekerheid beperkt, bijvoorbeeld door de eisen die worden gesteld aan het recht op een uitkering, aan te scherpen. Voorbeelden daarvan zijn striktere voorwaarden voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering en het verhogen van de leeftijd waarop men aanspraak maakt op een pensioenuitkering.

In de periode die we hier in beschouwing nemen, is het belang van aanbodbevorderend beleid duidelijk toegenomen. In de jaren zeventig en tachtig was er juist sprake van aanbodremmend beleid. Om de werkloosheid te bestrijden werden jongeren ontmoedigd om de arbeidsmarkt te betreden en oudere werkenden werden financieel ondersteund om de arbeidsmarkt te verlaten, via de soepele toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO) en regelingen voor vervroegd pensioen (vut). In de jaren negentig deed zich een omslag in het beleid voor (mede geïnspireerd door het WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit 1990) en kwam de nadruk te liggen op bevordering van het arbeidsaanbod. Mede met dit doel voor ogen werd een groot aantal hervormingen in de sociale zekerheid doorgevoerd. Dit blijkt ook uit het feit dat in de naam van de meeste nieuwe wetten het woord ‘werk’ of ‘participatie’ een prominente plaats kreeg (WIA: Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen; WWB: Wet Werk en Bijstand; Participatiewet).

In 2008 herhaalde de commissie-Bakker in het rapport *Naar een toekomst die werkt* de boodschap van de WRR uit 1990: vooral vanwege de vergrijzing diende bevordering van de arbeidsdeelname nog meer centraal te komen staan in het overheidsbeleid. Mede door dit rapport bleef bevordering van het arbeidsaanbod ook tijdens de Grote Recessie de hoofddoelstelling van het overheidsbeleid, hetgeen onder meer resulteerde in de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd en de invoering van de Participatiewet.

De rol van de sociale partners

Hierboven ging het uitsluitend om het effect van *overheids*beleid op de werkgelegenheid. Beleid wordt echter niet alleen gemaakt door de overheid, maar ook door sociale actoren, in het bijzonder de vakbonden en de werkgevers(organisaties). Zo wordt in Nederland de sterke groei van de werkgelegenheid in de tweede helft van de jaren tachtig en in de jaren negentig vaak in verband gebracht met het Akkoord van Wassenaar uit 1982 en de afspraken over arbeidsduurverkorting en loonmatiging. Hoewel de overheid daarop wel enige invloed had (het Akkoord van Wassenaar kwam tot stand onder de dreiging van een loonmaatregel van het kabinet-Lubbers I), gaat het hierbij toch in de eerste plaats om beleid dat door de sociale partners wordt gemaakt.

In de economische academische literatuur werd de rol van de sociale partners en van collectieve onderhandelingen lange tijd vooral geïnterpreteerd als een verstoring van de (arbeids)markt. Vakbonden proberen het arbeidsaanbod te monopoliseren en cao's vormen een belemmering van de 'vrije' loonvorming. Zo trachten vakbonden, in deze benadering, lonen af te dwingen die boven het marktevenwicht liggen en 'dus' leiden tot een hogere werkloosheid. Lange tijd was onder economen dan ook de opvatting gemeengoed dat vakbonden en collectieve onderhandelingen leiden tot slechtere uitkomsten in termen van werkgelegenheid, werkloosheid en economische groei. In 1984 nuanceerden de Amerikaanse economen Richard Freeman en James Medoff deze opvatting in hun invloedrijke boek *What do unions do?* Zij lieten zien dat vakbonden juist ook een correctie kunnen bieden in het geval de arbeidsmarkt niet goed functioneert of bedrijven niet efficiënt opereren, doordat zij een stem (*voice*) geven aan de werknemers. Volgens hen kunnen vakbonden dus ook een positief effect hebben op de economie.

Vier jaar later richtten de Zweedse economen Lars Calmfors en John Driffill (1988) de aandacht op de structuur van de collectieve onderhandelingen, in het bijzonder het niveau waarop wordt onderhandeld, als belangrijke determinant van economische prestaties. Calmfors en Driffill stelden dat landen waar ofwel op centraal niveau ofwel op decentraal (ondernemings-)niveau wordt onderhandeld, het beste presteren, terwijl landen waar voornamelijk op bedrijfstakniveau wordt onderhandeld (waaronder Nederland), slechter presteren. Dit zou komen doordat vakbonden bij onderhandelingen op bedrijfstakniveau geen rekening (hoeven te) houden met de gevolgen van hogere lonen voor individuele bedrijven (zoals een slechtere concurrentiepositie) en voor de economie als geheel (zoals een hogere inflatie). Binnen een sector verslechtert de concurrentiepositie van bedrijven immers niet als de lonen sterker stijgen, doordat deze loonstijging voor alle bedrijven in de sector geldt. En het effect van de loonstijging in een sector op de loonstijging in de totale economie en daarmee op de inflatie is te gering om vakbonden ertoe te bewegen de looneis te matigen. Het gevolg zou zijn dat vakbonden die op sectorniveau onderhandelen te hoge looneisen stellen, met hogere werkloosheid en lagere economische groei als gevolg

In later empirisch onderzoek is de stelling van Calmfors en Driffill echter weerlegd en is geconstateerd dat het niet zozeer gaat om het niveau waarop wordt onderhandeld, als wel om de mate waarin cao-onderhandelingen (centraal) worden gecoördineerd. Zo worden de cao-onderhandelingen op bedrijfstakniveau in Nederland onder meer gecoördineerd via de centrale looneis van de FNV, waardoor toch rekening wordt gehouden met de macro-economische effecten van een hogere looneis. Niettemin heeft het artikel van Calmfors en Driffill de aanzet gegeven tot een reeks van onderzoeken naar het effect van het systeem van collectieve onderhandelingen op de economische en werkgelegenheidsprestaties van landen. De uitkomst van veel onderzoeken was echter dat er geen eenduidige samenhang bestaat. Zo concludeerde de OECD In 2004: "No robust associations are evident between the indicators of wage bargaining (…) and either the growth rate of aggregate real wages or non-wage outcomes, including unemployment rates." (OECD, 2004: 130).

In het meest recente onderzoek van de OECD, waarover wordt gerapporteerd in de *Employment Outlook 2018* (OECD 2018b), worden echter meer stellige conclusies getrokken.

Anders dan in eerdere onderzoeken kijkt de OECD in dit onderzoek niet naar afzonderlijke aspecten van het systeem van collectieve onderhandelingen (zoals de dekkingsgraad van cao's, de organisatiegraad van de vakbonden en het dominante onderhandelingsniveau) maar naar het systeem als geheel. De OECD onderscheidt vijf categorieën van systemen van collectieve onderhandelingen[35] en gaat na in hoeverre deze van invloed waren op de werkgelegenheid, de loonverschillen en de productiviteit in de periode 1980-2015. De OECD concludeert dat in termen van werkgelegenheidsniveau, werkloosheidpeil en loonverschillen het 'predominantly centralised and co-ordinated' en het 'organised decentralised and co-ordinated' systeem het beste scoren. Nederland kent volgens de categorisering van de OECD sinds 1992 het laatst genoemde systeem, waarbij voornamelijk op bedrijfstakniveau wordt onderhandeld, maar er wel centrale coördinatie plaats vindt. Voor het grootste deel van de jaren tachtig kenmerkt de OECD Nederland echter als een 'predominantly centralised and weakly co-ordinated' systeem, waarin het zwaartepunt ligt op sectorale onderhandelingen en er weinig centrale coördinatie plaats vindt. Over het algemeen scoort dit systeem in de analyses van de OECD iets minder goed, met name ten aanzien van de werkloosheid van vrouwen en van laag opgeleiden.

De wijze waarop de collectieve onderhandelingen in Nederland zijn georganiseerd zou dus, vooral vanaf het begin van de jaren negentig, hebben bijgedragen aan een hoge werkgelegenheid, lage werkloosheid en beperkte loonverschillen. In de analyse van de OECD (2018b) wordt echter niet vastgesteld *hoe* dit systeem van collectieve onderhandelingen tot betere uitkomsten leidt. Opvallend is dat in economische analyses zelden rekening wordt gehouden met de beleidskeuzes die de sociale partners maken. Waar het overheidsbeleid doorgaans als een exogene factor wordt beschouwd – dat wil zeggen dat overheden zelf beslissen wat voor beleid zij voeren – wordt bij de sociale partners meestal aangenomen dat hun gedrag wordt gedicteerd door externe omstandigheden, waaronder de vigerende instituties. Expliciete keuzes van de sociale partners, zoals in Nederland bijvoorbeeld overeengekomen in het Akkoord van Wassenaar in 1982, worden dan ook zelden of nooit als verklaring voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt meegenomen (zie ook hierna). In zekere zin worden uitspraken van of afspraken tussen de sociale partners beschouwd als louter verbale uitingen die geen reële economische effecten hebben.

Empirische studies van de werkgelegenheidsontwikkeling sinds de jaren zeventig

Er zijn veel studies verricht naar de effecten van specifieke maatregelen en instituties op de werkgelegenheid en/of de werkloosheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de effecten op (de kwantiteit en/of de kwaliteit van) de werkgelegenheid van het minimumloon, ontslagbescherming, belastingheffing en sociale uitkeringen. Hierbij wordt steeds verondersteld dat andere instituties gelijk blijven. In werkelijkheid hebben zich in de afgelopen decennia echter op allerlei beleidsterreinen soms kleinere, soms grotere veranderingen voorgedaan. Om de ontwikkelingen in de kwantiteit en de kwaliteit van de

[35] Deze worden aangeduid als 'predominantly centralised and weakly co-ordinated', 'predominantly centralised and co-ordinated', 'organised decentralised and co-ordinated', 'largely decentralised' en 'fully decentralised'.

werkgelegenheid over de afgelopen halve eeuw te kunnen relateren aan het beleid, zouden we het liefst het effect van alle relevante beleidswijzigingen in onderlinge samenhang analyseren. Het aantal studies dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid over een langere periode tracht te verklaren uit het gehele pakket aan beleidsmaatregelen of de combinatie van instituties in een land, is echter schaars. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft twee maal een analyse uitgevoerd van de werkgelegenheidsontwikkeling over een langere periode. In 1991 bracht het CPB de studie 'De werkgelegenheid in de jaren tachtig' uit en in 2001 was in de Macro-Economische Verkenning 2001 (CPB 2001) een speciaal hoofdstuk opgenomen over 'de werkgelegenheid in de jaren negentig'. Daarna heeft het CPB echter geen analyse meer uitgevoerd van de werkgelegenheidsontwikkeling sinds 2000. Daarnaast heeft de OECD in 2006 een evaluatie uitgevoerd van haar *Jobs strategy*, waarbij zij tevens voor de lidstaten de werkgelegenheidsontwikkeling op langere termijn (van 1982-2003) probeerde te verklaren. Deze studie zullen we eveneens bespreken. Er zijn helaas geen analyses beschikbaar van de werkgelegenheidsontwikkeling in de afgelopen 15 jaar. Wel heeft het CPB in twee tamelijk recente rapporten het potentiële effect van een groot aantal mogelijke beleidswijzigingen geanalyseerd. Bij gebrek aan een analyse van de meer recente werkgelegenheidsontwikkeling zullen we ook deze studies bespreken omdat ze een indicatie geven van het effect dat het beleid in de (nabije) toekomst zou kunnen hebben. De volgende subparagrafen bevatten een zo feitelijk mogelijke weergave van de analyses in de genoemde rapporten. In de afsluitende paragraaf zullen we de verschillende analyses kritisch tegen het licht houden en er een aantal kanttekeningen bij plaatsen.

Het CPB over de werkgelegenheid tussen 1973 en 1999

De CPB-verkenning uit 2001, 'De werkgelegenheid in de jaren negentig', maakte een vergelijking tussen de werkgelegenheidsontwikkeling in drie perioden, te weten 1973-1982, 1983-1989 en 1990-1999. De eerste periode kenmerkte zich door een fors werkgelegenheidsverlies, de tweede periode door voorzichtig herstel (het CPB duidt dit aan als een periode van 'sanering') en de derde periode door een krachtige werkgelegenheidsgroei. De ontwikkeling in elk van de perioden moet volgens het CPB aan een combinatie van factoren worden toegeschreven (Tabel 3). De krimp van de werkgelegenheid in de eerste periode was het gevolg van de slechte winstpositie van bedrijven (ofwel een hoge arbeidsinkomensquote), een stijgend relatief uitkeringsniveau en de oliecrises van 1973 en 1979. De gematigde werkgelegenheidsgroei in de periode 1983-1989 werd veroorzaakt door de loonmatiging, die bijdroeg aan herstel van de winsten, dalende uitkeringsniveaus en verlaging van de 'wig' (het verschil tussen brutoloonkosten en nettoloon), de gunstige conjunctuur en de snelle stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen. Deze laatste factor speelde ook een belangrijke rol in de laatste periode, van 1990-1999, in combinatie met lastenverlichting, marktwerking en, vanaf 1994, een gunstige conjunctuur.

Alles tezamen was volgens het CPB de sterke groei van het arbeidsaanbod van vrouwen vanaf het midden van de jaren tachtig de belangrijkste drijvende kracht achter de werkgelegenheidsgroei: "Op lange termijn wordt de werkgelegenheidsgroei in overwegende mate bepaald door het arbeidsaanbod." (CPB 2001: 158) De conjunctuur is vooral van belang voor de snelheid waarmee het extra arbeidsaanbod wordt geabsorbeerd: in een opgaande

conjunctuur gaat dit sneller dan in een crisis. Het effect van het overheidsbeleid is volgens het CPB vooral geweest dat het beleid in de jaren zeventig een opdrijvend effect had op de loonkosten (door hogere lasten en hogere uitkeringen), terwijl het vanaf de jaren tachtig de loonkosten matigde (door lagere lasten en lagere uitkeringen). De loon(kosten)ontwikkeling was volgens het CPB geheel te verklaren uit de hoogte van de werkloosheid (een hogere werkloosheid drukt de loonstijging) en uit de lastendruk en de relatieve uitkeringshoogte. Het Akkoord van Wassenaar uit 1982 had daarnaast geen additioneel effect.[36]

De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen schrijft het CPB toe aan een combinatie van factoren: ruimere mogelijkheden voor kinderopvang, werkgelegenheidsgroei in sectoren waar veel vrouwen werken, groeiende vraag vanuit het bedrijfsleven naar deeltijders om meer flexibiliteit te creëren, en sociaal-culturele factoren, zoals een stijgend opleidingsniveau van vrouwen, een kleiner kindertal, uitstel van de geboorte van het eerste kind en veranderende opvattingen over de rolverdeling tussen vrouwen en mannen (CPB 2001: 160-161). In een andere studie van onder meer twee CPB-medewerkers uit 2011 (Euwals et al. 2011) is nader geanalyseerd waarom opeenvolgende geboortecohorten van vrouwen steeds meer op de arbeidsmarkt participeren. Van de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen met 13,1 procentpunt tussen 1992 en 2004 kan volgens dit onderzoek slechts 3,6 procentpunt worden verklaard uit de stijging van het opleidingsniveau en veranderingen in de huishoudenssamenstelling. Twee vijfde van de stijging wordt verklaard door het feit dat het hebben van kinderen een steeds kleiner (negatief) effect heeft op de arbeidsdeelname van vrouwen (waarom dit zo is, verklaren zij overigens niet). De rest (een kwart van de stijging) is het resultaat van onverklaarde verschillen tussen geboortecohorten. De auteurs schrijven deze toe aan veranderende opvattingen over het werken door vrouwen. Zij gaan niet in op de effecten van overheidsbeleid op de arbeidsdeelname van vrouwen.

Naast de grotere arbeidsdeelname van vrouwen is het arbeidsaanbod volgens het CPB ook in beperkte mate gestegen door hervormingen in de sociale zekerheid. Deze zouden ongeveer 15% van de groei van het arbeidsaanbod in de jaren negentig verklaren (CPB 2001: 160, 162). Het fiscale beleid had volgens het CPB slechts een klein effect op het arbeidsaanbod, omdat de veranderingen deels tegengestelde effecten hadden. Het effect van actief arbeidsmarktbeleid (i.h.b. het scheppen van gesubsidieerde banen), van het begrotingsbeleid en van marktwerkingsbeleid op de werkgelegenheidsontwikkeling was volgens het CPB waarschijnlijk klein.

[36] Over het effect van de afspraken over arbeidsduurverkorting zweeg het CPB in 2001.

Tabel 3. Bijdrage van verschillende factoren aan de werkgelegenheidsgroei in drie perioden

	1973-1982	1983-1989	1990-1999
Arbeidsinkomensquote	–	+	+
Loonmatiging		+	
Vervangingsratio	–	+	
Wig		+	+
Marktwerking			+
Arbeidsaanbod vrouwen		+	+
Conjunctuur	–	+	+

Noot: + / – de factor droeg in de betreffende periode bij aan groei (+) of afname (–) van de werkgelegenheid.

Bron: CPB (2001)

Het CPB over de werkgelegenheid in de jaren tachtig

Tien jaar voor de zojuist besproken analyse van het CPB uit 2001 had het CPB ook al een analyse uitgevoerd van de werkgelegenheid in de jaren tachtig (CPB 1991, zie Tabel 4). Deze analyse week in een aantal opzichten af van die uit 2001. In deze eerdere analyse was er namelijk geen aandacht voor het effect van het stijgende arbeidsaanbod van vrouwen en lag de nadruk sterk op loonkostenmatiging als drijvende kracht achter het werkgelegenheidsherstel vanaf 1984. Die loonkostenmatiging verklaarde het CPB deels uit de 'ontkoppeling' van de lonen in de publieke sector, het minimumloon en de uitkeringsniveaus van de ontwikkeling van de lonen in de marktsector. Volgens de berekening van het CPB resulteerde de ontkoppeling in 125.000 extra arbeidsjaren in 1990 en in 150.000 extra werkzame personen (op een totale groei van 800.000 werkzame personen sinds 1983). Het sterkste drukkende effect op de loonkostenontwikkeling ging echter uit van de hoge werkloosheid. De loonmatiging die daarvan het gevolg was, verklaarde 220.000 extra arbeidsjaren en 265.000 extra werkzame personen in 1990. De ontkoppeling en de loonmatiging tezamen verklaarden ruim de helft van de werkgelegenheidsgroei tussen 1983 en 1990. Daarnaast schreef het CPB aan de afspraken over arbeidsduurverkorting slechts een gering effect toe, van 30.000 à 40.000 werkzame personen in de marktsector. Van het effect van arbeidsduurverkorting in de collectieve sector durfde het CPB bij gebrek aan gegevens geen schatting te geven. Een veel groter effect was uitgegaan van de toename van deeltijdarbeid: die zou volgens het CPB in 1990 het aantal werkzame personen met ca. 250.000 hebben vergroot. Het effect daarvan op de werkgelegenheid in arbeidsjaren werd echter op 0 gesteld, omdat werd verondersteld dat de groei van deeltijdwerk er uitsluitend toe bijdroeg om een gegeven hoeveelheid werk in arbeidsjaren over meer personen te verdelen.

Tot slot was volgens het CPB het effect van de internationale economische ontwikkeling op de Nederlandse werkgelegenheidsgroei in de jaren tachtig relatief beperkt. Zou de internationale handel minder zijn gegroeid, dan zou het aantal werkzame personen in 1990 zo'n 135.000 lager zijn geweest. "De conclusie is dan ook dat binnenlandse factoren cruciaal zijn geweest voor het markante werkgelegenheidsherstel", zo stelde het CPB (CPB 1991: 14).

Tabel 4. Bijdrage aan de groei van de werkgelegenheid tussen 1983 en 1990 in arbeidsjaren en personen (x 1.000)

	Arbeidsjaren	Personen
Ontkoppeling[a]	125	150
Loonmatiging	220	265
Arbeidsduurverkorting	0	30-40[b]
Deeltijdarbeid	0	250
Internationale conjunctuur	115	135
Totaal	473	701

Noot: het totaal is bij personen kleiner dan de som van de afzonderlijke bijdragen doordat geen rekening is gehouden met interactie-effecten (elke bijdrage is berekend onder de veronderstelling van afwezigheid van de andere factoren).
a: betreft de ontkoppeling van uitkeringen, salarissen in de publieke sector en het minimumloon van de loonontwikkeling in de marktsector.
b: alleen in de marktsector.

Bron: CPB (1991)

De OECD over de werkgelegenheidsontwikkeling tussen 1982 en 2003

In 2006 voerde de OECD, als onderdeel van de evaluatie van haar *Jobs Strategy*, een statistische analyse uit van de ontwikkeling van de werkloosheid en de werkgelegenheid in de OECD-lidstaten in de periode 1982-2003 (OECD 2006, ch.7; zie uitvoeriger Bassanini & Duval 2006). Omdat de werkgelegenheidsgraad van verschillende bevolkingsgroepen door verschillende factoren wordt beïnvloed, onderzocht de OECD de ontwikkeling van de werkgelegenheid van vier groepen afzonderlijk: mannen van 'middelbare' leeftijd (25-54 jaar), vrouwen van 'middelbare' leeftijd, jongeren (20-24 jaar) en ouderen (55-64 jaar) (Tabel 5). Voor alle groepen hadden volgens de OECD het relatieve uitkeringsniveau (de z.g. vervangingsratio) en de belastingwig een significant negatief effect op de werkgelegenheidsgraad. De striktheid van ontslagbescherming had een positief effect op de werkgelegenheid van ouderen, maar een negatief effect op die van jongeren. De verklaring daarvoor was dat ontslagbescherming de arbeidspositie van werkende ouderen, die veelal een vaste baan hebben, ondersteunt, maar de kans voor jonge toetreders op de arbeidsmarkt om een baan te vinden juist vermindert.

Productmarktregulering had ook een positief effect op de werkgelegenheid van ouderen, maar een negatief effect op die van vrouwen. Dat laatste werd verklaard uit het feit dat deregulering van markten vooral in de dienstensector, waar veel vrouwen werken, tot extra werkgelegenheid kan leiden.

Verder vond men nog enkele specifieke effecten voor afzonderlijke groepen. Een hogere organisatiegraad van vakbonden leidde tot een hogere werkgelegenheid van mannen van middelbare leeftijd, een sterker corporatistisch systeem leidde tot minder werkgelegenheid voor zowel ouderen als jongeren. Meer weken moederschapsverlof en hogere gezinsuitkeringen (zoals kinderbijslag) leidden tot een lagere werkgelegenheid van vrouwen, waarschijnlijk omdat zij ondersteuning bieden voor het traditionele kostwinnersmodel.

Belastingvoordelen voor deeltijdwerk droegen daarentegen juist bij aan een hogere werkgelegenheid van vrouwen, omdat zij de combinatie van arbeid en zorg faciliteren. Tot slot leidden een hogere pensioenleeftijd en een lagere impliciete belasting op langer doorwerken tot een hogere werkgelegenheid van ouderen, doordat zij het alternatief van vervroegde uittreding minder aantrekkelijk maken.

Tabel 5. Effect van instituties op de verandering van de werkgelegenheidsgraad van vier groepen tussen 1982 en 2003

	Mannen	Vrouwen	Ouderen	Jongeren
Vervangingsratio	–	–	–	–
Wig	–	–	–	–
Ontslagbescherming	0	0	+	–
Productmarktregulering	0	–	+	0
Organisatiegraad	+	0	–	0
Corporatisme	0	0	–	–
Belasting op langer doorwerken			–	
Pensioenleeftijd			+	
Belastingvoordeel voor deeltijd		+		
Lengte moederschapsverlof		–		
Gezinsuitkeringen		–		

Noot: + significant positief effect; – significant negatief effect; 0 geen significant effect; blanco: n.v.t.

Bron: Bassanini & Duval (2006: table 2.6)

Bij al deze effecten past de kanttekening dat zij zijn gebaseerd op veranderingen in instituties over de tijd. Zij bieden dus niet noodzakelijkerwijs een verklaring voor verschillen in het *niveau* van de werkgelegenheid tussen landen op een bepaald moment in de tijd. Omdat de analyse betrekking heeft op een groot aantal landen, hoeven de geconstateerde verbanden niet altijd ook voor Nederland op te gaan.

Kansrijk arbeidsmarktbeleid volgens het CPB

Zoals gezegd zijn er geen analyses van het CPB of de OECD beschikbaar van de werkgelegenheidsontwikkeling in de afgelopen 15 jaar. Om toch iets te kunnen zeggen over het mogelijke effect van beleid(swijzigingen) op de huidige en toekomstige werkgelegenheidsontwikkeling, bespreken we hier de rapporten 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid' deel 1 (CPB 2015) en deel 2 (CPB 2016) waarin het Centraal Planbureau analyses heeft gemaakt van een groot aantal maatregelen die beogen de werkgelegenheid te bevorderen. Deze rapporten zijn niet gebaseerd op een analyse van de feitelijke ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland in de achterliggende decennia, maar geven een schatting van de effecten van uiteenlopende beleidsmaatregelen op basis van eerder verricht onderzoek en eigen modelsimulaties. Dit betekent dat de effecten die het CPB aan die maatregelen toeschrijft, niet per se overeenkomen met de effecten die overeenkomstige maatregelen in de afgelopen decennia hebben gehad. De arbeidsmarkt en de economisch context van nu verschillen immers van die in de jaren zeventig of tachtig en de CPB-analyses nemen de huidige situatie als uitgangspunt. Het CPB merkt zelf op (CPB

2016: 10) dat het verwachte effect van veel maatregelen relatief klein is, doordat Nederland al zo'n hoge werkgelegenheidsgraad kent. Nog verdere verhoging wordt hierdoor steeds moeilijker. Maatregelen waaraan nu een beperkt effect wordt toegeschreven, kunnen in het verleden dus wel degelijk een gro(o)t(er) effect hebben gehad. Niettemin is het informatief om na te gaan welke maatregelen volgens het CPB nu het meest effectief zijn om de werkgelegenheid te vergroten. In de bijlage wordt een compleet overzicht gegeven van de circa 200 beleidswijzigingen waarvan het CPB het effect heeft geanalyseerd.[37] Tabel 6 geeft een samenvatting van de belangrijkste resultaten.

Volgens het CPB hebben verlaging van de belastingen op arbeid en beperking van de uitkeringsaanspraken in het algemeen een positief effect op de werkgelegenheid. Dit positieve effect is het gevolg van het feit dat deze maatregelen het effectieve arbeidsaanbod stimuleren. Verlaging van het minimum(jeugd)loon heeft eveneens een positief effect, doordat de vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt stijgt. Versoepeling van ontslagbescherming heeft geen effect op de totale werkgelegenheid, al kan ze wel van invloed zijn op de verdeling van de werkloosheidskans tussen groepen. Alle maatregelen die de arbeidsduur verkorten, of het nu gaat om verkorting van de werkweek of uitbreiding van verlofregelingen, hebben een negatief effect op de werkgelegenheid in arbeidsjaren doordat zij het effectieve arbeidsaanbod verkleinen (het CPB doet geen uitspraak over het effect op de werkgelegenheid in personen). (Beperking van) de algemeen verbindend verklaring van cao's heeft volgens het CPB geen effect, doordat positieve en negatieve effecten tegen elkaar wegvallen. Verhoging van de AOW-leeftijd en verlaging van de netto AOW-uitkering (bv. via fiscale maatregelen) zijn volgens het CPB zeer effectief omdat zij een sterke prikkel geven om langer door te werken. Flexibilisering van de AOW-leeftijd, waarbij de hoogte van de uitkering wordt aangepast aan de leeftijd waarop men stopt met werken, heeft per saldo geen effect op de arbeidsdeelname van ouderen en daarmee evenmin op de werkgelegenheid. De effecten van actief arbeidsmarktbeleid op de werkgelegenheid zijn over het algemeen klein, maar sommige maatregelen kunnen een positief effect sorteren, zoals meer verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden om actief naar werk te zoeken en een structurele no risk-polis voor of meer 'ontzorging' van werkgevers die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aannemen.

[37] In het overzicht worden beleidswijzigingen waarvan het CPB geen effect op de werkgelegenheid kan bepalen, niet vermeld.

Tabel 6. Effect van beleidswijzigingen op structurele werkgelegenheid (in arbeidsjaren)

Maatregel	Werkgelegenheidseffect (arbeidsjaren)
Lagere belastingen	+
Beperking uitkeringsaanspraken	+
Verlaging minimumloon	+
Ontslagbescherming	0
Verkorting arbeidsduur (incl. verlof)	–
Avv cao's	0
Verhoging AOW-leeftijd	++
Flexibilisering AOW-leeftijd	0
Verlaging netto AOW-uitkering	++
Actief arbeidsmarktbeleid	0/+

Noot: + positief effect;; ++ sterk positief effect; 0 geen effect; – negatief effect.

Bron: CPB (2015, 2016)

Vergelijken we de analyses van het CPB met die van de OECD dan zijn er veel overeenkomsten: volgens beide organisaties hebben lagere belastingen, beperking van uitkeringsaanspraken en verhoging van de pensioenleeftijd een positief effect op de werkgelegenheid. Verlofregelingen hebben juist een negatief effect. Ontslagbescherming heeft volgens beide organisaties een gering effect (al verwacht de OECD wel effecten bij ouderen en jongeren). De OECD is iets negatiever over het effect van corporatistische instituties, vooral voor de werkgelegenheid van ouderen en jongeren. Achtergrond van deze overeenkomstige analyses is dat de structurele werkgelegenheid volgens beide instituten voornamelijk wordt bepaald door het arbeidsaanbod en dat lagere lasten en uitkeringen het arbeidsaanbod stimuleren terwijl verlofregelingen deze beperken. Opmerkelijk is wel dat volgens zowel het CPB als de OECD het (korte termijn) negatieve effect van verlofregelingen op het arbeidsaanbod van vrouwen groter is dan het mogelijke positieve effect op langere termijn.

Een tentatieve analyse van de ontwikkeling sinds 2000

Hoewel het CPB geen analyse heeft uitgevoerd van de werkgelegenheidsontwikkeling sinds het jaar 2000, kunnen we op grond van de eerdere analyses en de twee 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid'-studies wel een tentatieve kwalitatieve analyse uitvoeren voor de periode 2000-2017. In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat deze periode zich kenmerkte door een sterke vertraging van de werkgelegenheidsgroei, zowel in uren als in arbeidsjaren en personen, vooral tijdens de Grote Recessie. De verkorting van de gemiddelde arbeidsduur per werkende verzwakte, doordat er in deze periode geen collectieve arbeidsduurverkorting meer plaats vond en ook de groei van deeltijdwerk vertraagde. De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen zette sterk door, terwijl ook de arbeidsdeelname van ouderen, zowel mannen als vrouwen, fors steeg.

In lijn met de eerdere CPB-analyses ligt het voor de hand de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen vooral toe te schrijven aan de ingrepen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen,

in het bijzonder de vervanging van de WAO door de WIA in 2004 (waardoor de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering sterk werd gereduceerd), en de geleidelijke afschaffing van de vutregelingen. De verhoging van de AOW-leeftijd, die in 2013 begon, heeft in deze periode nog slechts een klein effect gehad. De verdere stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen had waarschijnlijk dezelfde verklaring als in de voorgaande decennia, maar we constateerden al dat de CPB-analyses hiervoor geen eenduidige verklaring bieden.

Het stagneren van de totale werkgelegenheid vanaf 2009 houdt vanzelfsprekend verband met de Grote Recessie. In hoeverre de diepte en de duur van die recessie in Nederland mede zijn beïnvloed door het overheidsbeleid is een punt van discussie onder economen. In een CPB-analyse uit 2016 (Van Es et al. 2016) is onderzocht in welke mate de economische ontwikkeling tussen 2009 en 2015 is beïnvloed door het overheidsbeleid. In deze studie wordt de werkelijke ontwikkeling vergeleken met de hypothetische situatie dat de overheidsuitgaven in dezelfde mate zouden zijn gekrompen als de rest van de economie (waardoor de overheidsuitgaven als percentage van het bbp gelijk zouden zijn gebleven). Het CPB concludeert dat het bbp in dat laatste geval in 2015 3,9% lager en de werkgelegenheid in arbeidsjaren 3,7% kleiner zou zijn geweest (Van Es et al. 2016: 23). Op grond hiervan kan men concluderen dat de overheid een belangrijk matigend effect heeft gehad op de gevolgen van de crisis. Tegelijkertijd laat deze studie echter ook de conclusie toe (die de auteurs echter niet trekken) dat de negatieve gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid kleiner hadden kunnen zijn als de overheid minder had bezuinigd. Zo was het positieve werkgelegenheidseffect van het overheidsbeleid volgens de CPB-analyse in 2012, toen er nog niet werd bezuinigd, met 6,2% beduidend groter dan in 2015 (Van Es et al. 2016: 23). Anders gezegd: de bezuinigingen tussen 2012 en 2015 hebben een negatief werkgelegenheidseffect van ca. 2,5% gehad.

Voormalig CPB-directeur Coen Teulings (2018) stelt in een recent boek dat de omvangrijke bezuinigingen (in totaal ca € 50 mld.) die de Nederlandse overheid sinds 2012 heeft doorgevoerd, het economisch herstel na de crisis aanzienlijk hebben vertraagd. Hoewel hij zich niet aan een schatting van de omvang van dit effect waagt, maakt hij wel een vergelijking met Frankrijk, waar veel minder is bezuinigd en waar het bbp tussen 2011 en 2015 in totaal met 7% meer groeide dan in Nederland (Teulings 2018: 61). Uitgaande van de werkgelegenheidselasticiteiten die in hoofdstuk 4 zijn geschat, komt dit neer op een negatief werkgelegenheidseffect van ca. 4%.

Beleid en kwaliteit van de arbeid: theorie en praktijk

Het voorgaande ging uitsluitend over het effect van (overheids)beleid op de hoeveelheid werk. We richten ons nu op de mogelijke effecten van beleid op de kwaliteit van het werk. Net als in hoofdstuk 2 beperken we ons hier tot twee aspecten van de kwaliteit van de arbeid, namelijk de beloning en de werkzekerheid in relatie tot het dienstverband. Beide aspecten van de kwaliteit van het werk kunnen zowel direct als indirect door het beleid van de overheid en van de sociale partners worden beïnvloed.

De beloning van arbeid wordt in de eerste plaats beïnvloed door de sociale partners, die in Nederland voor ongeveer vier op de vijf werknemers afspraken maken over het loon en andere arbeidsvoorwaarden in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Hoewel de jaarlijkse of tweejaarlijkse cao-afspraken meestal gaan over de algemene (initiële) loonstijging die voor alle werknemers in een onderneming of bedrijfstak geldt, is aan een cao doorgaans ook een overzicht verbonden van de loonschalen die voor verschillende functies gelden. Daarmee is de cao mede bepalend voor de beloningsverhoudingen tussen de werknemers. Bovendien worden in cao's soms specifieke afspraken gemaakt over een vloer of plafond in de loonstijging en over de laagste loonschalen. De beloning van de topmanagers van een onderneming valt overigens veelal buiten het bereik van de cao. Zowel de algehele loonontwikkeling als de loonverdeling wordt dus in ieder geval ten dele bepaald door cao-afspraken. Daarnaast hebben werkgevers vaak een zekere ruimte om (in ieder geval naar boven) af te wijken van de cao-loonstijging (de zogenaamde incidentele loonstijging), terwijl zij doorgaans ook bepalen hoeveel werknemers in de verschillende loonschalen worden geplaatst. Zoals we hierboven hebben gezien is er onder deskundigen veel discussie (geweest) over de invloed van vakbonden en cao's op de loonontwikkeling. In Nederland wordt het Akkoord van Wassenaar uit 1982 vaak gezien als het begin van een langdurige periode van loonmatiging. Econometrische analyses duiden er echter niet op dat het Akkoord van Wassenaar het proces van loonvorming in Nederland heeft veranderd (CPB 2001). Bovendien is het proces van reële loonmatiging in Nederland in feite al in 1979 begonnen.

Als het gaat om de loonverdeling wordt doorgaans aangenomen dat vakbonden bijdragen aan een matiging van de beloningsverschillen doordat vakbonden meer belang hechten aan de verbetering van de lagere en middeninkomens dan van de hogere inkomens. Internationaal vergelijkend empirisch onderzoek duidt er op dat sterke vakbonden en een hoge dekkingsgraad van cao's bijdragen aan meer gematigde beloningsverhoudingen (Card et al. 2004).

De rol van de overheid bij de loonvorming is meer indirect. In het verleden, vooral in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog, bemoeide de overheid in Nederland zich direct met de loonontwikkeling door middel van een geleide loonpolitiek. In de periode die we hier bestrijken, vanaf 1970, was er in principe sprake van vrije loonvorming. Niettemin heeft de overheid in de jaren zeventig en begin jaren tachtig meermalen in de loonvorming ingegrepen omdat zij de loonstijging in het licht van de economische situatie niet verantwoord achtte. Het is echter de vraag of deze loonmaatregelen een significant effect hadden op de trendmatige loonontwikkeling, omdat zich na afloop van een loonmaatregel vaak een inhaaleffect voordeed (SER 1993). Sinds het Akkoord van Wassenaar (1982) heeft de overheid niet meer in de loonvorming ingegrepen.

De invloed van de overheid op de loonontwikkeling in de (semi-)publieke sector is veel directer, doordat zij ofwel zelf over die lonen onderhandelt met de vakbonden (in het geval van de ambtenarensalarissen) ofwel in belangrijke mate het budget bepaalt dat voor die lonen beschikbaar is (bijvoorbeeld in het onderwijs en lange tijd ook in de zorgsector). Toch is ook hier de vraag of de overheid de trendmatige loonontwikkeling in belangrijke mate kan

beïnvloeden, omdat de overheid op de lange termijn qua arbeidsvoorwaardenontwikkeling niet te veel uit de pas kan lopen met de marktsector. Anders zou de overheid op den duur niet meer voldoende gekwalificeerd personeel kunnen aantrekken. Het CPB weigert om deze reden bij de doorrekening van de *structurele* effecten van overheidsbezuinigingen een korting op de ambtenarensalarissen mee te nemen (CPB 2010: 3).

Meer indirect kan de overheid de loonontwikkeling proberen te beïnvloeden via fiscale maatregelen. Een verlaging van de belasting op arbeid (loonbelasting) kan bijvoorbeeld de bruto loonontwikkeling matigen. In het klassieke arbeidsmarktmodel, dat in Figuur 43 is geschetst, leidt een lagere belasting bij een gegeven brutoloon tot een hoger nettoloon, waardoor de arbeidsaanbodcurve naar rechts verschuift: omdat werken netto meer oplevert, zijn meer mensen bereid te werken of zijn de werkenden bereid meer uren te werken. Dit leidt tot een nieuw marktevenwicht met een lager brutoloon en een grotere werkgelegenheid. Als er rekening mee wordt gehouden dat de lonen niet tot stand komen in directe interactie tussen individuele vragers en aanbieders maar in onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers(organisaties), zet een verlaging van de loonbelasting een ander mechanisme in werking. Doordat het nettoloon hoger wordt, zouden vakbonden in hun afweging tussen loonsverhoging en meer werkgelegenheid meer gewicht toekennen aan de werkgelegenheid. Daarom zouden zij bereid zijn hun looneisen te matigen, hetgeen eveneens resulteert in een lager brutoloon en grotere werkgelegenheid.

Op de loonverdeling heeft de overheid vooral indirect invloed. Het meest directe effect loopt via het wettelijk minimumloon, waarmee de overheid een vloer in het loongebouw legt. Een hoger minimumloon tilt de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt op, al kan het mogelijk ook leiden tot verlies aan laag betaalde banen. Ook indien dit laatste het geval is, leidt een hoger minimumloon niettemin tot kleinere loonverschillen en een kleiner segment van laag betaalde banen. Economen gaan er doorgaans van uit dat ook de hoogte van de sociale uitkeringen van invloed is op de loonverhoudingen. De minimumuitkeringen vormen immers eveneens een vloer in het loongebouw, aangezien uitkeringsontvangers niet bereid zullen zijn voor een lager bedrag dan hun uitkering aan het werk te gaan. Hoe lager de minimumuitkeringen zijn in verhouding tot het (gemiddelde) loon (de z.g. vervangingsratio), hoe meer ruimte er ontstaat aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor laag betaalde banen en hoe groter de beloningsverschillen zullen zijn.

Daarnaast heeft de overheid direct invloed op de loonverhoudingen in de publieke sector. De overheid kan ook de topbeloningen in de semipublieke sector proberen te matigen, zoals zij in Nederland doet met de zogenaamde Balkenendenorm (officieel de Wet normering topinkomens).

Als het gaat om de zekerheid van een baan en het gebruik van flexibele contracten is de invloed van de overheid in principe (zeer) groot, omdat zij het wettelijke kader formuleert waarbinnen dienstverbanden kunnen worden beëindigd. Zowel de mate van ontslagbescherming voor werknemers met een vast contract als de mogelijkheid om werkenden op andere contractvormen aan te nemen wordt direct door de overheid bepaald. Dit betekent echter niet dat de overheid ook bepaalt hoeveel werkenden een meer of minder grote mate van baanzekerheid hebben. Het zijn immers de werkgevers die

beslissen welke contractvormen zij aan hun medewerkers aanbieden en of zij een vast of tijdelijk dienstverband willen continueren of beëindigen.

In de economische literatuur bestaat er vrij brede overeenstemming over twee effecten van een systeem van gedifferentieerde ontslagbescherming voor vaste en tijdelijke contracten (ook wel een duaal systeem genoemd). Naarmate de ontslagbescherming van vaste medewerkers strikter is, zullen minder vaste medewerkers worden ontslagen, maar ook minder werknemers op een vast contract worden aangenomen (Bentolila & Bertola 1990). Zowel de instroom in als de uitstroom uit de werkgelegenheid (en de werkloosheid) wordt dus kleiner. In de tweede plaats zullen werkgevers meer gebruik maken van tijdelijke en andere flexibele contracten naarmate het verschil in ontslagbescherming tussen vaste en flexibele contracten groter is. De omvang van de 'flexibele schil' zou dus vooral worden bepaald door het verschil in bescherming tussen vaste en flexibele contracten (Eichhorst et al. 2018).

Omdat in Nederland de bescherming van vaste contracten relatief strikt is en het verschil in bescherming tussen vaste en flexibele krachten groot is, is er in Nederland relatief weinig in- en uitstroom uit de werkgelegenheid en is het aandeel flexibele contracten relatief groot. Hoewel het verband tussen de ontslagbescherming en de in- en uitstroom uit werk in internationaal vergelijkend empirisch onderzoek inderdaad is vastgesteld (Bentolila & Bertola 1990), geldt dit niet voor het effect van het verschil in ontslagbescherming tussen vast en flexibel werk en het aandeel van flexibele contracten (Hoekstra et al. 2016).

Wat was het effect van beleid op de beloningsverhoudingen en flexibilisering?

In hoeverre verklaren de mechanismen die in de vorige paragraaf besproken zijn de ontwikkeling in de beloningsverhoudingen en in het aandeel flexibele dienstverbanden in Nederland in de afgelopen halve eeuw? Helaas moeten we het antwoord op deze vraag grotendeels schuldig blijven, omdat er nauwelijks empirische onderzoeken zijn verricht die hierin inzicht bieden.

Hoewel er internationaal, en vooral in de VS, zeer veel onderzoek is gedaan naar de toename van beloningsverschillen, zijn er voor Nederland maar weinig studies beschikbaar. Bovendien richten die zich voornamelijk op veranderingen in de beloningsverschillen naar opleidingsniveau en niet op de effecten van beleid.

Een uitzondering hierop vormt de studie van De Beer (2001: 261-268) naar de ontwikkeling van de loonongelijkheid tussen 1972 en 1994. Hierin constateert hij dat twee factoren waarop de overheid een directe invloed heeft, naast het aandeel van wetenschappelijke en leidinggevende functies, de enige factoren zijn die op macroniveau de loonongelijkheid beïnvloeden. Een hoger relatief uitkeringsniveau (de z.g. vervangingsratio, het minimumuitkeringsniveau in procenten van het gemiddelde loon) en een groter werkgelegenheidsaandeel van de overige diensten (semipublieke sector) leiden tot een kleinere loonongelijkheid. Het effect van een hoger uitkeringsniveau hebben we hiervoor al besproken: deze heft de vloer in het loongebouw op. Dat een groter aandeel van de overige diensten de loonongelijkheid verkleint, kan worden verklaard uit het feit dat de

beloningsverschillen in de semipublieke sector relatief klein zijn: naarmate de semipublieke sector groter is, bepalen deze gematigde loonverschillen voor een groter deel de totale loonongelijkheid. De relatieve hoogte van het minimumloon had geen significant effect, evenmin als onder meer de verhouding tussen het aandeel hoog en laag opgeleiden, de invoer uit lagelonenlanden, de productiviteitsstijging en de organisatiegraad van de vakbeweging. Net als de loonongelijkheid vertonen ook de vervangingsratio en het aandeel van de overige diensten rond het midden van de jaren tachtig een omslag in de trendmatige ontwikkeling, hetgeen hen plausibele kandidaten maakt om de ontwikkeling in de loonongelijkheid te verklaren. Voor zover ons bekend is er geen latere studie verschenen waarin een vergelijkbare analyse voor meer recente jaren is uitgevoerd.

Dat De Beer (2001) geen effect vond van het minimumloon op de loonongelijkheid wordt mogelijk verklaard doordat het minimumloon voor de meeste werknemers niet direct doorwerkt in de loonontwikkeling, maar alleen via cao-afspraken. Als het minimumloon wordt verhoogd of verlaagd, maar de laagste loonschalen in cao's veranderen niet, dan zal er ook geen effect van uitgaan op de lonen van de circa 80% van de werknemers die onder een cao valt. In een recente studie hebben De Beer et al. (2017) de ontwikkeling van het minimumloon en van de laagste loonschalen in cao's tussen 1983 en 2015 onderzocht. Hieruit blijkt onder meer dat het reële minimumloon (gecorrigeerd voor inflatie) tussen 1983 en 1993 met 15% is gedaald, maar dat de laagste loonschalen in cao's in deze periode gemiddeld slechts 4% zijn gedaald (De Beer et al. 2017: 46). Dit verklaart waarom de verlaging van het minimumloon in deze periode geen effect had op de loonongelijkheid: doordat de laagste cao-loonschalen nauwelijks daalden, ontstond er geen extra ruimte aan de onderkant van het loongebouw. Na 1993 zijn de laagste loonschalen, mede onder druk van de regering, wel fors gedaald, waardoor het verschil met het minimumloon in 2015 bijna was verdwenen.

Hoewel in het maatschappelijke en politieke debat veelvuldig een relatie wordt gelegd tussen het beleid, in het bijzonder de ontslagwetgeving en de loondoorbetaling bij ziekte, en het gebruik van flexibele arbeidskrachten, is er geen empirisch onderzoek beschikbaar dat deze relatie bevestigt (De Beer & Verhulp 2017). In een internationaal vergelijkende studie van het CPB (Hoekstra et al. 2016) wordt geen significant effect gevonden van de ontslagbescherming op het aandeel tijdelijke contracten en het aandeel zzp'ers in de periode 1997-2014 in 19 EU-landen. Noch de ontslagbescherming van vaste contracten, noch de verhouding tussen de bescherming van vaste en van tijdelijke contracten heeft een significant effect.

Conclusies

Hoewel de hierboven besproken analyses niet de gehele periode bestrijken die we in dit rapport analyseren, namelijk van 1969 tot 2017, kunnen we uit de rapporten van het CPB en de OECD wel de belangrijkste factoren afleiden die volgens deze instituten de werkgelegenheidsontwikkeling in de afgelopen halve eeuw verklaren. Allereerst wordt deze ontwikkeling door het CPB en de OECD vrijwel volledig verklaard uit de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en niet uit de vraagzijde. De vraag naar arbeid wordt op korte en middellange termijn wel beïnvloed door de economische conjunctuur, maar op de structurele

werkgelegenheidsontwikkeling zou deze niet van invloed zijn. (Op de vraag of het structurele groeitempo van de economie van invloed is op de structurele werkgelegenheidsontwikkeling gaan de besproken rapporten echter niet in.) Het CPB stelt expliciet dat de veranderingen in het arbeidsaanbod uiteindelijk de werkgelegenheidsontwikkeling bepalen en dat de conjunctuur alleen van invloed is op de snelheid waarmee het extra arbeidsaanbod wordt geabsorbeerd.

De ontwikkeling van het arbeidsaanbod zou mede door het overheidsbeleid worden beïnvloed. Hierbij wordt vooral gewezen op de rol van de lasten op arbeid en de sociale uitkeringen. De dalende werkgelegenheid in de periode 1969-1983 zou vooral het gevolg zijn van verhoging van de lastendruk en van de uitkeringen en de positieve werkgelegenheidsontwikkeling daarna wordt vooral toegeschreven aan de verlaging van de lastendruk en de versobering van de uitkeringen. Deze zouden langs twee wegen de werkgelegenheid bevorderen (die overigens in de analyses van CPB en OECD niet duidelijk worden onderscheiden). Enerzijds maken lagere belastingen en lagere uitkeringen het aantrekkelijker om te werken en stimuleren daarmee het arbeidsaanbod. Anderzijds maken zij arbeid goedkoper en stimuleren daarmee de vraag naar arbeid. Naast de versobering van de uitkeringen (lees: verlaging van de vervangingsratio) wordt ook een belangrijk effect toegeschreven aan het afschaffen van regelingen voor vervroegde uittreding en de verhoging van de AOW-leeftijd. Deze hebben, begrijpelijkerwijs, vooral het arbeidsaanbod van ouderen gestimuleerd.

Aangezien de groei van het arbeidsaanbod, naast het langer doorwerken van ouderen, vooral het gevolg is van de hogere arbeidsdeelname van vrouwen, is het belangrijk te weten wat de drijvende kracht hierachter is. Daarover hebben de analyses van het CPB en de OECD echter weinig te melden. Aan maatregelen die de combinatie van arbeid en zorg ondersteunen door meer verlofmogelijkheden te bieden, schrijven beide organisaties juist een negatief effect op het arbeidsaanbod van vrouwen toe. Het CPB noemt in zijn analyse uit 2001 wel een reeks van factoren die hebben bijgedragen aan de groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen (waaronder kinderopvang, meer werk in de dienstensector, meer deeltijdwerk, een hoger opleidingsniveau en veranderende normen), maar geeft niet aan hoe groot hun invloed is geweest. Niet duidelijk is dus in welke mate de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen het resultaat is van overheidsbeleid.

Hoewel de nu al decennia volgehouden loonmatiging vaak als belangrijke factor achter de Nederlandse banenmotor wordt genoemd, wordt deze in de analyses van CPB en OECD niet gezien als een zelfstandige factor, maar alleen als een gevolg van andere, meer fundamentele factoren. Zo stelt het CPB dat de mechanismen achter de loonvorming in Nederland niet veranderd zijn, ook niet door het Akkoord van Wassenaar uit 1982. De lonen reageren enerzijds op de economische conjunctuur (een hogere werkloosheid leidt tot een geringere loonstijging) en anderzijds op de genoemde beleidsmaatregelen, zoals de lastendruk en de hoogte van de uitkeringen. De groei van het arbeidsaanbod heeft ook een drukkend effect op de loonontwikkeling gehad. De directe invloed van (de algemeen verbindend verklaring van) cao's en van het corporatistische systeem zou klein zijn. Anders gezegd: de loonmatiging is niet het 'geheim' van het Nederlandse werkgelegenheidssucces

sinds het midden van de jaren tachtig, maar simpelweg een uitvloeisel van andere, meer fundamentele veranderingen.

Relatief weinig aandacht krijgen in de analyses van het CPB en de OECD arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid. Voor zover er aandacht wordt besteed aan (collectieve) arbeidstijdverkorting, wordt het effect daarvan op het aantal werkzame personen gering geacht, terwijl het effect op het arbeidsvolume (in arbeidsjaren of gewerkte uren) nihil is. Aan deeltijdarbeid wordt een groter effect op het aantal werkzame personen toegeschreven (maar niet op het arbeidsvolume). In de CPB-analyse van de werkgelegenheidsontwikkeling in de jaren tachtig (CPB 1991) is dit zelfs de belangrijkste factor ná loonmatiging, maar in latere studies wordt er, opmerkelijk genoeg, geen aandacht meer aan besteed. De OECD schrijft wel een positief werkgelegenheidseffect toe aan belastingvoordelen voor deeltijdwerk.

Over de effecten van het beleid op de beloningsverhoudingen en op het aandeel flexibele contracten is weinig bekend. Hiernaar is voor Nederland slechts een handjevol studies verricht, die deels nogal gedateerd zijn. Er zijn in ieder geval aanwijzingen dat de toename van de loonverschillen en de groei van het aandeel laag betaalde banen sinds het midden van de jaren tachtig samenhangen met het achterblijven van de uitkeringsniveaus. De relatieve verlaging van het minimumloon heeft mogelijk een vertraagd effect gehad, toen deze vanaf de jaren negentig doorwerkte in de laagste loonschalen in cao's. Daarnaast heeft mogelijk de stagnatie van de werkgelegenheidsontwikkeling in de semipublieke sector, waarin de loonverschillen relatief klein zijn, bijgedragen aan de groeiende loonongelijkheid vanaf het midden van de jaren tachtig.

Hoewel in het maatschappelijke en politieke debat veelvuldig een verband wordt verondersteld tussen het beleid en de groei van onzeker werk, zowel in de vorm van flexibele dienstverbanden als het aandeel zzp'ers, zijn er voor Nederland geen empirische studies die een causaal verband met de wetgeving (althans op het gebied van ontslagbescherming) aantonen. In welke mate het beleid dus van invloed is geweest op de sterke groei van de flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt is onduidelijk. Een studie van de afwegingen die individuele werkgevers op dit gebied maken, suggereert dat er eerder sprake lijkt van een verandering in HR-strategieën die mogelijk samenhangen met een omslag in de dominante managementcultuur (De Beer 2018).

Discussie

In dit hoofdstuk hebben we zo feitelijk mogelijk de dominante economische theorieën over en de analyses van met name het Centraal Planbureau (CPB) en de OECD van de effecten van het (overheids)beleid op de ontwikkeling van de kwantiteit en de kwaliteit van de werkgelegenheid weergegeven. In deze slotparagraaf onderwerpen we deze analyses aan een kritisch onderzoek.

Zoals al meermalen opgemerkt leggen het CPB en, in wat mindere mate, de OECD grote nadruk op de ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt als determinant van de werkgelegenheidsontwikkeling op langere termijn. Dezelfde boodschap werd uitgedragen in de invloedrijke rapporten *Een werkend perspectief* van de WRR uit 1990 en *Naar een*

toekomst die werkt van de Commissie Bakker uit 2008, die beide pleitten voor een sterke focus op verhoging van de arbeidsparticipatie. Deze analyses hebben grote invloed gehad op het overheidsbeleid in de afgelopen decennia. Bij deze sterke nadruk op het aanbod van arbeid vallen echter enkele kritische kanttekeningen te plaatsen.

Om te beginnen heeft de invloed van het arbeidsaanbod primair betrekking op de werkgelegenheidsontwikkeling op lange termijn. Gedurende een conjunctuurcyclus, die veelal zes tot tien jaar duurt, wordt de werkgelegenheidsontwikkeling vooral bepaald door de economische groei en dus door de vraagzijde van de economie. In hoofdstuk 4 constateerden we dat een versnelling of een vertraging van de economische groei met 1% in verschillende fasen van de conjunctuur zich vertaalt in ongeveer 0,5% meer of minder gewerkte uren. Meer in het algemeen kan men stellen dat op een ruime arbeidsmarkt, met een relatief hoge werkloosheid, de vraag naar arbeid in belangrijke mate de werkgelegenheid bepaalt en op een krappe arbeidsmarkt, met lage werkloosheid, het aanbod juist de vraag naar arbeid.

Op langere termijn vormt het beschikbare arbeidsaanbod per definitie de bovengrens voor de werkgelegenheidsontwikkeling: er kunnen nu eenmaal niet meer mensen werkzaam zijn dan er beschikbaar zijn. Hierbij dient men echter te bedenken dat de ontwikkeling van het arbeidsaanbod niet los staat van de vraag naar arbeid. Zo kan het arbeidsaanbod in een krappe arbeidsmarkt stijgen doordat groepen die zich eerder, in een minder gunstige periode, van de arbeidsmarkt hadden teruggetrokken of zich (nog) niet op de arbeidsmarkt hadden aangeboden (het z.g. *discouraged worker* effect), zich nu wel (weer) beschikbaar stellen voor werk. Een krappe arbeidsmarkt kan ook leiden tot een toestroom van buitenlandse arbeidskrachten en daarmee het arbeidsaanbod vergroten, zoals we het laatste decennium hebben gezien met de toestroom van Oost-Europese arbeidskrachten. Er is dus veeleer sprake van een wisselwerking tussen het aanbod en de vraag op de arbeidsmarkt dan dat het arbeidsaanbod een autonome of exogene factor is, die zich geheel los van de situatie op de arbeidsmarkt ontwikkelt.

Hoe beïnvloedt het arbeidsaanbod nu de werkgelegenheid? In het standaard arbeidsmarktmodel, dat we eerder in dit hoofdstuk bespraken, heeft een toename van het arbeidsaanbod een neerwaarts effect op de lonen, waardoor de vraag naar arbeid stijgt en er een nieuw marktevenwicht ontstaat waarbij de werkgelegenheid groter en het loon lager is. Doordat de extra werkenden inkomen gaan verdienen dat zij ook weer besteden, kan dit uiteindelijk weer leiden tot een grotere vraag naar arbeid, waardoor de lonen weer stijgen. Het eindresultaat hoeft dus niet per se te zijn dat de lonen lager liggen dan in de uitgangssituatie.

Men dient zich echter te realiseren dat dit mechanisme alleen onder bepaalde voorwaarden werkt. Allereerst dient er sprake te zijn van een flexibel werkende arbeidsmarkt, waarbij de lonen zich soepel aanpassen aan veranderingen in de vraag-aanbodverhouding. Uit veel studies is gebleken dat lonen star naar beneden zijn, dat wil zeggen dat lonen (in ieder geval in euro's uitgedrukt) zelden dalen. Een groter arbeidsaanbod leidt dan in dit model niet tot meer werkgelegenheid (omdat bij een constant loon de vraag naar arbeid niet verandert) maar tot hogere werkloosheid.

In de tweede plaats is er niet één arbeidsmarkt met één evenwichtsloon, maar bestaan er verschillende deelarbeidsmarkten naast elkaar. Nieuw arbeidsaanbod maakt vaak alleen kans op werk in bepaalde segmenten, in het bijzonder de zogenaamde secundaire arbeidsmarkt, waarop sprake is van relatief lage en flexibele lonen en overwegend flexibele dienstverbanden. Het extra aanbod kan wel op deze deelmarkt tot extra werkgelegenheid leiden doordat de lonen (nog) lager worden, maar is dan niet van invloed op de primaire arbeidsmarkt met hogere en starre lonen en overwegend vaste banen. Het is zelfs denkbaar dat de lonen in de primaire arbeidsmarkt extra stijgen en de werkgelegenheid stagneert doordat op deze markt sprake is van krapte (tekort aan geschikte arbeidskrachten) die niet kan worden vervuld door het beschikbare arbeidsaanbod.

In plaats van de stelling dat het arbeidsaanbod op langere termijn de werkgelegenheidsontwikkeling bepaalt, is het correcter om te stellen dat de werkgelegenheid op langere termijn het resultaat is van een wisselwerking tussen aanbod en vraag. Zoals opgemerkt is groei van het arbeidsaanbod op langere termijn een noodzakelijke voorwaarde voor groei van de werkgelegenheid, maar vraagfactoren zijn evenzeer van belang om die groei mogelijk te maken. De analyses van het CPB en de OECD erkennen dit feitelijk impliciet doordat verschillende determinanten van de werkgelegenheidsontwikkeling die zij noemen, in het bijzonder lagere belastingen en verlaging van het minimumloon, (ook) via de vraag naar arbeid een positief effect op de werkgelegenheidsontwikkeling sorteren.

We illustreren de wisselwerking tussen aanbod- en vraagfactoren aan de hand van de twee meest markante ontwikkelingen in de werkgelegenheidsontwikkeling in de afgelopen decennia, namelijk de sterke toename van de arbeidsdeelname van vrouwen en de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen vanaf de jaren negentig.

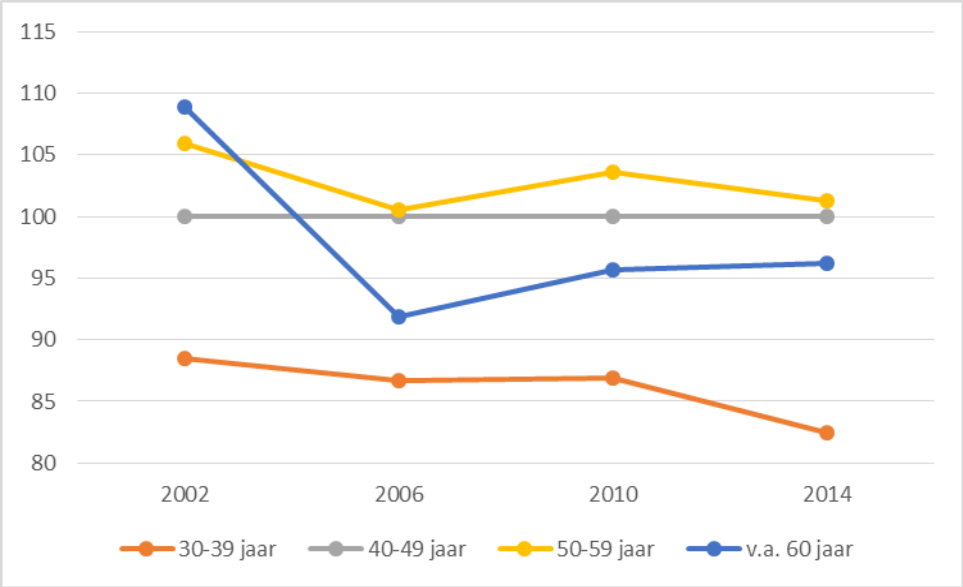
Zoals eerder aangegeven worden er in verschillende studies uiteenlopende factoren genoemd die de sterke groei van het arbeidsaanbod van vrouwen zouden verklaren. Tegelijkertijd is het niet goed mogelijk de gehele toename te verklaren uit meetbare factoren, zoals het stijgende opleidingsniveau of voorzieningen voor kinderopvang. Er is dus ook een grote onverklaarde factor, die vaak simpelweg als ‘cultuurverandering’ wordt aangeduid.

Heeft nu deze groei van het arbeidsaanbod van vrouwen via verlaging van het loon tot een sterke groei van de werkgelegenheid geleid? Dat is nog maar de vraag. Toen (vooral gehuwde) vrouwen eind jaren tachtig massaal de arbeidsmarkt betraden, gingen zij hoofdzakelijk werken in sectoren en (deeltijd)banen waarin relatief weinig mannen werkten. Er was dus niet zozeer sprake van concurrentie met het aanbod van mannen, waardoor de lonen onder druk kwamen te staan en de werkgelegenheid groeide, maar van het blootleggen van een nieuw arbeidsmarktsegment van deeltijdbanen in de dienstensector. Dat zoveel vrouwen erin slaagden in de dienstensector aan het werk te gaan, kwam doordat op hetzelfde moment veel dienstverlenende bedrijven op zoek waren naar een meer flexibele invulling van hun personeelsbezetting, waarvoor deeltijdbanen een geschikt middel waren. Te denken valt aan de deeltijdbanen op donderdagavond (koopavond) en op zaterdag in de detailhandel. Als deze (deeltijd)banen er niet geweest waren, is het de vraag

of zoveel (gehuwde) vrouwen zich op de arbeidsmarkt zouden hebben gemeld. Omgekeerd, als niet zoveel vrouwen op zoek waren gegaan naar een deeltijdbaan, zouden de werkgevers waarschijnlijk andere oplossingen hebben gezocht om in de personeelsbehoefte te voorzien, bijvoorbeeld via meer flexibele voltijdbanen, waardoor het totale aantal banen minder zou zijn gegroeid. De groei van het arbeidsaanbod van vrouwen en de groei van de werkgelegenheid moeten dus veeleer worden gezien als het resultaat van een (min of meer toevallige) wisselwerking tussen aanbod en vraag, en niet als een ontwikkeling die geheel door het arbeidsaanbod is bepaald.

Ook bij de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen lijkt er sprake van een wisselwerking tussen vraag en aanbod. Anders dan bij vrouwen manifesteert het extra arbeidsaanbod van ouderen zich niet doordat meer ouderen tot de arbeidsmarkt toetreden, maar doordat ouderen de arbeidsmarkt later verlaten. Dit komt doordat steeds meer uittredingsroutes voor oudere werknemers zijn afgesloten, waardoor er voor de meesten geen alternatieve inkomensbron meer is en (vervroegd) uittreden met een grote inkomensachteruitgang gepaard zou gaan.

Figuur 44. Uurloon van mannelijke werknemers naar leeftijd (% van de leeftijdsgroep 40-49 jaar)



Bron: Eurostat

In verreweg de meeste gevallen betekent dit dat oudere werknemers langer bij dezelfde werkgever doorwerken. In het standaard arbeidsmarktmodel zou dit moeten resulteren in een daling van het loon van oudere werknemers, waardoor ook de vraag naar en daarmee de werkgelegenheid van oudere werknemers zou toenemen. Hiervan is in de afgelopen decennia echter geen sprake geweest, zoals Figuur 44 laat zien. Het uurloon van mannen van 50 jaar en ouder is tussen 2002 en 2006 wel gedaald ten opzichte van het loon van 40-49-jarigen, maar na 2006 min of meer gelijk gebleven (voor 50-59-jarigen) of weer gestegen (voor 60-plussers). Het loon van 30-39 jarige mannen vertoont over de gehele periode van 2002-2014 juist een dalende lijn ten opzichte van de 40-49-jarigen. De loonverschillen tussen jongere en oudere mannelijke werknemers zijn, in ieder geval sinds 2006, dus groter

geworden, hetgeen er niet op duidt dat het groeiende arbeidsaanbod van ouderen een neerwaarts effect had op hun lonen.

Betekent dit nu dat het langer doorwerken van ouderen vooral een substitutie-effect had, dat wil zeggen dat zij ten koste is gegaan van de werkgelegenheid van jongeren? Als ouderen langer doorwerken worden er immers minder vacatures opengesteld waarop jongeren kunnen worden aangenomen. Er zijn echter evenmin veel aanwijzingen dat de werkgelegenheid van jongeren is verslechterd als gevolg van de stijgende werkgelegenheid van ouderen. In hoofdstuk 1 zagen we dat in de periode waarin de arbeidsdeelname van ouderen sterk is gestegen, de werkgelegenheid van jongeren (zowel in absolute als in relatieve zin) ongeveer gelijk is gebleven. Dit duidt er niet op dat er substitutie heeft plaats gevonden tussen jongere en oudere werknemers. Als er al sprake was van enige substitutie, dan waarschijnlijk met de mannelijke werknemers tussen 25 en 45 jaar, waarvan de werkgelegenheidsgraad tussen 2000 en 2014 met 7 procentpunten is gedaald, terwijl de werkgelegenheidsgraad van 45-75-jarigen in dezelfde periode met 4 procentpunten is gestegen. Het is echter moeilijk te bepalen of er een direct verband bestaat tussen beide ontwikkelingen.

Terwijl het niet zo aannemelijk is dat de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen evenredig heeft bijgedragen aan de groei van de werkgelegenheid, is het evenmin waarschijnlijk dat zij geheel ten koste is gegaan van de werkgelegenheid van jongere werknemers. Het is dan ook niet duidelijk in welke mate de groeiende werkgelegenheid van ouderen aanbod- dan wel vraag-gedreven was.

Zoals we constateerden, kent het CPB geen belangrijke zelfstandige rol toe aan het beleid van de sociale partners, doordat dit simpelweg zou worden afgedwongen door de vigerende instituties en de economische omstandigheden. Zo zou de loonmatiging die Nederland al decennialang kenmerkt, niet het resultaat zijn van weloverwogen keuzes van de sociale partners, zoals bijvoorbeeld overeengekomen in het Akkoord van Wassenaar (1982), maar simpelweg het resultaat zijn van de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. (Dit maakt het voor het CPB overigens lastig om te verklaren waarom de lonen in de huidige krappe arbeidsmarkt nog altijd zo weinig stijgen.) Het is zeer de vraag of dit standpunt houdbaar is. In ieder geval is het merkwaardig dat het CPB aan de regering wel het vermogen toedicht om zelfstandig de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te beïnvloeden, maar aan de sociale partners niet. Dat de sociale partners reageren op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt staat natuurlijk buiten kijf, maar dit betekent nog niet dat zij slechts op één manier kunnen reageren. Zij kunnen wel degelijk eigen keuzes maken die vervolgens weer van invloed kunnen zijn op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dat is in feite ook de strekking van de meest recente studie van de OECD (2018) van het effect van systemen van loonvorming, dat eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwam. Hoewel de OECD niet heeft gekeken naar de inhoud van de (cao-)afspraken die de sociale partners maken, constateert zij wel dat afhankelijk van de wijze waarop de collectieve onderhandelingen worden georganiseerd en gecoördineerd de effecten op de werkgelegenheid en de beloningsverhoudingen verschillen. Zo is ook meermalen in onderzoek vastgesteld dat de kracht van de vakbonden (gemeten op basis van het ledental) en de dekkingsgraad van cao's van invloed zijn op de

loonongelijkheid. Omdat er geen studies voorhanden zijn van het effect van de vakbonden en/of de collectieve onderhandelingen op de arbeidsmarktontwikkelingen in de afgelopen halve eeuw, is helaas niet te zeggen in welke mate de trends die in hoofdstuk 1 en 2 zijn geschetst het gevolg zijn van het beleid van de sociale partners.

Op grond van deze kritische kanttekeningen moeten we concluderen dat de beschikbare studies van het CPB en de OECD slechts een beperkt en nogal eenzijdig inzicht bieden in de effecten van het beleid op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen decennia. Er bestaat nog geen evenwichtig en samenhangend overkoepelend beeld hoe deze ontwikkelingen samenhangen met (de veranderingen in) het overheidsbeleid en het beleid van de sociale partners in de afgelopen halve eeuw. Hoewel wij niet pretenderen dit overkoepelende beeld wel te kunnen geven, zullen we in het volgende hoofdstuk wel een poging doen om wat meer zicht te krijgen op de achtergronden van de ontwikkeling van de werkgelegenheid over de gehele periode sinds 1969.

Bijlage: Effecten van beleidsmaatregelen volgens 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid' van het CPB

Tabel 7. Structurele effecten op overheidsbudget en op werkgelegenheid van beleidsmaatregelen

Korte omschrijving	Ex-ante budgettair effect (mld. euro)	Werkgelegenheid (arbeidsjaren) (% mutatie)
Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 1		
Overzicht structurele effecten wijzigingen fiscaal beleid		
Schijftarieven, Algemene heffingskorting en btw (§2.3)		
Lager tarief 1e schijf	-1,5	0,0
Lager tarief 2e schijf	-1,5	0,1
Lager tarief 3e schijf	-1,5	0,1
Lager tarief 4e schijf	-1,5	0,0
Lagere algemene heffingskorting	1,5	0,1
Lagere zorgtoeslag	1,5	0,4
Lagere btw	-1,5	0,0
Arbeidskorting en werkgeverslasten (§2.4)		
Arbeidskorting generiek verhogen	-1,5	0,1
Arbeidskorting onderkant verhogen	-1,5	0,2
Lagere WW-premie	-1,5	0,1
Loonkostensubsidie onderkant	-0,7	0,1
Kindregelingen (§2.5)		
Kinderbijslag verlagen	0,5	0,1
Kindgebonden budget verlagen	0,5	0,3
Inkomensafhankelijke combinatiekorting verhogen	-0,5	0,2
Kinderopvangtoeslag verhogen	-0,5	0,1
Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. sociale zekerheid		
Bijstand (§3.1)		
Uitkering 10% omlaag	0,6	0,4
ANW afschaffen	0,2	0,1
IOW behouden	-0,1	-0,1
Sollicitatieplicht alleenstaande ouders	0,0	0,0
Werkloosheid (§3.2)		
Uitkering naar 60%	0,6	0,2
Maximum dagloon modaal	0,4	0,2
Maximale duur één jaar	0,6	0,3
Duur één jaar en hogere uitkering	0,0	0,0
Maximale duur drie jaar	-0,5	-0,1
Duur afhankelijk van conjunctuur	0,0	0,0
Opbouw één maand/jaar	-0,2	-0,1

Opbouw halve maand/jaar	0,3	0,1
Premiedifferentiatie	0,0	0,1
Werkgevers half jaar verantwoordelijk	0,9	0,2
Spaar-WW eerste half jaar	0,9	0,3
Ziekte (§3.3)		
LDB naar één jaar	-2,2	-0,3
Toets na één jaar	-0,1	0,0
Kleine werkgevers collectief	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid (§3.4)		
IVA-uitkering 70%	0,2	0,1
Wajong uitkering 70% WML	0,2	0,1
Maximumdagloon modaal	0,6	0,3
WGA-uitkering 60%	0,3	0,3
Periodieke herkeuringen	0,0	0,0
Regeling risque social	1,3	0,6
Premiedifferentiatie afschaffen	0,0	-0,1
Loondispensatie	0,5	0,0
Quotum	0,0	0,1
Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. ontslagbescherming		
versoepelen ontslagbescherming algemeen		0,0
Vaste contracten		
1) procedurele belemmeringen		
naar repressief stelsel		0,0
ontslagbelasting en aannamesubsidie		0,0
2) opzegtermijn		
lange transferperiode		[a]
3) ontslagvergoeding		
verlaging opbouw/afschaffen progressie/verlagen maximum		0,0
afbouw in periode voorafgaand aan AOW		0,0
geen recht bij ontslag door arbeidsongeschiktheid		0,0
portable' transitievergoeding		0,0
lichter regime MKB		0,0
4) bescherming tegen onrechtmatig ontslag		
beperken hoger beroep		0,0
verlengen proeftijd		0,0
5) collectief ontslag		
loting i.p.v. afspiegelingsprincipe		0,0
terugkeer naar LIFO		0,0
Tijdelijke contracten		
beperken gebruik:		
tijdelijke contracten alleen voor tijdelijke werkzaamheden		-?
ketenbepaling verruimen		0,0
maatwerk bij ketenbepaling		0,0

herinvoeren BBA voor zzp'ers met weinig opdrachtgevers		0,0
één contract: wegnemen verschillen in beëindigingskosten van vaste en tijdelijke contracten		0,0
verenigd contract: beperking definitie onrechtmatig ontslag		0,0
transitie tijdelijk-vast financieel stimuleren		0,0

Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2

Minimumlonen (§2.2.1)		
Minimumloon 5% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 59)	-2,5	-0,5
Minimumloon 2% omhoog, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	-1,0	0,0
Minimumloon 5% omhoog, zonder koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	0,0	-0,3
Minimumloon 5% omlaag, behouden koppeling aan sociale zekerheid (blz. 60)	2,5	0,3
Minimumloon 5% omlaag, zonder koppeling aan sociale zekerheid (blz. 61)	0,0	0,1
Minimumloon 5% omlaag, fiscale compensatie voor werknemers (blz. 61)	2,3	0,3
Ontkoppeling minimumloon via WKA gedurende vier jaar, AOW uitgezonderd (blz. 62)	1,5	0,5
Minimumjeugdloon met 5% verhogen (blz. 66)	0,0	0,0[b]
Gelijktrekken minimumjeugdloon met wml (blz. 66)	-0,2	-16,0[b]
Grens wml verlagen naar 21 jaar, treden van 10% per leeftijdjaar (blz. 67)	-0,1	-7,0[b]
Grens wml verlagen naar 21 jaar, treden van 12% per leeftijdjaar (blz. 67)	-0,1	-5,0[b]
Invoering minimumuurloon op basis van 38-urige werkweek (blz. 68)	0,0	0,0
Beleidsopties m.b.t verplichtingen in secundaire arbeidsvoorwaarden (§ 2.2.2)		
Verkorten voltijd werkweek naar 35 uur (blz. 74)	0,0	-1,3
Verhogen minimumaantal vakantiedagen naar 25 (blz. 77)	0,0	0,0
Uitbreiden partnerverlof met 8 dagen (blz. 81)	-0,2	0,0
Ouderschapsverlof naar 12 maanden (onbetaald) iedere partner (blz. 81)	0,0	-0,1
Ouderschapsverlof naar 24 maanden (onbetaald) per huishouden	0,0	-0,4
Ouderschapsverlof naar 12 maanden voor iedere partner 70% loon (blz. 82)	-0,9	-0,2
Uitbreiding zorgverlof 12 weken (blz. 84)	0,0	-0,1
Zorgverlof 12 weken 70% loon (blz. 84)	-0,3	-0,2
Beleidsopties m.b.t. algemeen verbindend verklaren van cao's (§ 2.3.1)		
Avv uitbreiden (blz. 93)	0,0	0,0

Ruimere dispensatie (blz. 94)	0,0	0,0
Avv voor kernbepalingen (blz. 94)	0,0	0,0
Afschaffen avv (blz. 95)	0,0	0,0
Onderdelen cao's voor vakbondsleden (blz. 95)	0,0	
Beleidsopties m.b.t bovenwettelijke aanvullingen (§ 2.3.2)		
Bovenwettelijke aanvullingen fiscaal belasten (blz. 97)	0,0	0,0
Maximeren van bovenwettelijke aanvullingen (blz. 97)	0,0	0,0
Beleidsopties m.b.t. ambtenarensalarissen (§ 2.3.3)		
Nullijn ambtenaren (blz. 100)	0,0	0,0
Hogere ambtenarensalarissen (blz. 101)	-0,6	0,0
Beleidsopties m.b.t loonprofielen (§ 2.4.1)		
Fiscale naheffing doorbetaalde ouderendagen (blz. 115)	0,0	0,0
Ontslagvergoeding niet meer laten oplopen na 10 dienstjaren (blz. 116)	0,0	0,0
Beleidsopties m.b.t. topbeloningen (§ 2.4.2)		
Tarief vierde schijf naar 60% (blz. 127)	0,6	0,0
Topschijftarief vanaf 150.000 euro naar 60% (blz. 128)	0,1	0,0
Maximum aan verhouding mediane loon en topbeloningen (blz. 130)	0,0	0,0
Afschaffen WNT (blz. 131)	0,0	0,0
Ondernemingsraad krijgt say-on-pay (blz. 132)	0,0	0,0
Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. beleid omtrent uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen		
AOW- en pensioenleeftijd 1 jaar hoger (blz. 147)	0,5	1,0
AOW- en pensioenleeftijd 1 jaar lager (blz. 147)	-0,5	-1,0
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere opname (blz. 148)	0,0	0,0
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar latere opname (blz. 148)	0,0	0,0
Flexibilisering ingangsdatum AOW: max. 3 jaar eerdere of latere opname (blz. 148)	0,0	0,0
Herinvoering doorwerkbonus (blz. 149)	-0,6	-0,4
Netto AOW-uitkering met 5% verhogen (in 20 jaar) (blz. 151)	-0,3	-1,2
Afschaffing dubbele algemene heffingskorting bij bepaling AOW (in 20 jaar) (blz. 152)	0,8	3,2
Individualisering AOW: alleenstaanden-AOW naar 50% van referentieminimumloon (RML) (in 20 jaar) (blz. 153)	0,7	2,8

Individualisering AOW: AOW van alleenstaanden en samenwonenden naar 57% van RML (in 20 jaar) (blz. 153)	0,0	0,0
Volledige fiscalisering AOW-premie (in 20 jaar) (blz. 154)	1,0	4,1

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. actief arbeidsmarktbeleid

I Instrumentarium:		
1) Activering bij instroom om moral hazard tegen te gaan (§ 4.3.2)		
Verplichte zoekperiode bijstand bij korte afstand tot de arbeidsmarkt (blz. 179)	0,0	+
Afschaffen verplichting tot tegenprestatie (blz. 179)	0,0	0/-
2) Begeleiding en bemiddeling door klantmanager (§ 4.3.3)		
Geoormerkt budget voor meer face-toface-gesprekken in dienstverlening UWV (blz. 181)	0,1	0,1
Snellere en intensievere begeleiding WGA (blz. 182)		0/+
3) Scholing en training (§ 4.3.4)		
(Geoormerkt) budget van 100 mln. voor scholing van langdurig werklozen in de WW (blz. 183)	0,1	0,0
4) Tijdelijke ondersteuning voor werkgevers (§ 4.3.5)		
No-risk polis voor iedere langdurig zieke die reintegreert bij andere werkgever (blz. 187)	0,0	0,0
‘Ontzorging’ werkgevers bij in dienst nemen arbeidsgehandicapte (blz. 187)	0,0	0/+
Verhoging Loonkostenvoordeel ouderen naar 10.000 euro (blz. 188)	0,1	0,0
5) Langdurige ondersteuning bij werk (§ 4.3.7)		
Structurele no-risk polis voor werkzoekenden vanuit de WIA, WAO of WAZ (blz. 192)	0,0	+
Geoormerkt budget voor structurele begeleiding via externe of interne jobcoach. (blz. 192)	0,0	+
Uitbreiding van structureel aantal beschutte werkplaatsen met 20.000 (blz. 192)	0,5	0,2
6) Controle op verplichtingen (§ 4.3.8)		
Geoormerkt budget voor intensivering monitoring WW (blz. 194)	0,0	+
Ontheffen groepen van sollicitatieplicht (blz. 195)	0,0	-
Afschaffen van alle verplichtingen (blz. 195)	0,0	-0,5
7) Bonussen voor werkzoekenden (§ 4.3.9)		
Baanvindbonus voor langdurig werklozen (blz. 196)	0,0	0/+
+0,0 Geen effect of toename		
Ontwikkeling en (stimulering van) inzet van profiling/ targeting tool (blz. 198)	0,0	0/+
Informatiesysteem wat werkt voor wie invoeren/faciliteren (blz. 199) +0,0 Geen effect	0,0	0/+
Scholing van klantmanagers in evidence based werken (blz. 199)		0/+
Afhankelijk		
Verplichte levering evaluatieprotocol en	0,0	

verzameling data (blz. 199) +0,0 No regret-optie.		
Initiëren benchmark best practices PPS (§ 4.4.4) (blz. 208) -0,0 Geen effect of toename	0,0	0/+
Verplichte publiek-private samenwerking met uitzendbureaus in alle regio's (§ 4.4.4)	0,0	
Verplicht uitbesteden van re-integratietrajecten aan re-integratiebedrijven (§ 4.4.4)	0,0	0,0
Mogelijkheid klantmanager voor de bijstand inzetten in laatste maanden van WW-uitkering	0,0	0,0
Transitievergoeding oormerken voor werk-naar-werk of scholing (§ 4.4.6) (blz. 212)	0,0	+

Noot a: werkloosheidscijfer geflatteerd door langer in dienst houden werknemer.

Bron: CPB (2015, 2016)

Hoofdstuk 6. Wat verklaart de werkgelegenheidsontwikkeling sinds 1969?

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de invloed van drie belangrijke factoren op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de afgelopen halve eeuw onderzocht. Hoofdstuk 3 richtte zich op het effect van technologische vernieuwing voor zover deze in het arbeidsvolume doorwerkt via de stijging van de arbeidsproductiviteit. Hoofdstuk 4 analyseerde de relatie tussen het tempo van economische groei en de groei van het arbeidsvolume. En in hoofdstuk 5 gaven we een overzicht van studies naar het effect van het beleid op de werkgelegenheidsontwikkeling. Elk van deze hoofdstukken heeft ons inzicht in de achtergronden van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen halve eeuw verdiept. Wat nu nog ontbreekt is een totaalbeeld, waarin de genoemde factoren worden samengebracht en de gehele periode van 1969-2017 wordt beschreven. In dit hoofdstuk geven we daartoe een aanzet in de vorm van twee decompositieanalyses, waarin wordt onderzocht in welke mate verschillende factoren de trends in de ontwikkeling van de werkgelegenheid en in het bijzonder de veranderingen in die trends in het midden van de jaren tachtig en het begin van deze eeuw kunnen verklaren. Bij een decompositie-analyse wordt de verandering van een grootheid, zoals de werkgelegenheid, uiteengelegd in een aantal samenstellende delen. Een decompositie-analyse is geen verklarende analyse, in de zin dat wordt geschat wat het effect is van verschillende (exogene) ontwikkelingen op de te verklaren variabele. Ze behelst louter een statistische analyse, die echter wel aanwijzingen kan bieden voor de oorzaak van een bepaalde ontwikkeling. Bij het uitvoeren van een decompositieanalyse van de werkgelegenheidsontwikkeling kunnen verschillende benaderingen worden gevolgd. Hier worden twee decompositieanalyses uitgevoerd, waarbij de eerste zich richt op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en de tweede op de vraagzijde.

In hoofdstuk 1 (figuur 1) zagen we dat de ontwikkeling van het aantal werkzame personen tussen 1969 en 2017 ruwweg in drie periodes valt onder te verdelen: tussen 1969 en 1984 groeide het aantal werkzame personen in een traag tempo, tussen 1985 en 2002 versnelde de groei en na 2002 viel de groei weer sterk terug. Deze periodes komen overeen met de drie periodes die we in hoofdstuk 4 onderscheidden met betrekking tot de arbeidsintensiteit van de (structurele) economische groei. In de decompositieanalyses onderscheiden we daarom dezelfde drie periodes.

Decompositie van de werkgelegenheidsgraad naar leeftijd en geslacht

In de eerste decompositie gaan we na hoe de verandering in de totale werkgelegenheidsgraad (of de nettoparticipatiegraad) tussen 1969 en 2017 kan worden verklaard uit de werkgelegenheidsgraad van afzonderlijke groepen en uit het aandeel van die groepen in de totale bevolking. In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat de werkgelegenheidsgraad van verschillende bevolkingsgroepen, onderscheiden naar leeftijd en geslacht, zeer verschillende ontwikkelingen liet zien in de periode 1969-2017. Het ligt dus

voor de hand om bij het zoeken naar een verklaring voor de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad de aandacht te richten op deze verschillende groepen. We voeren zowel een decompositieanalyse uit voor de gehele periode 1969-2017 als voor de periodes 1969-1985, 1985-2002 en 2002-2017 afzonderlijk.

De werkgelegenheidsgraad van de bevolking van 15-64 jaar is een gewogen gemiddelde van de werkgelegenheidsgraad van afzonderlijke bevolkingsgroepen. Het gewicht van iedere groep is gelijk aan het aandeel van die groep in de bevolking van 15-64 jaar. Verandering van de totale werkgelegenheidsgraad kan dus zowel het gevolg zijn van veranderingen in de werkgelegenheidsgraad van afzonderlijke groepen als het gevolg van veranderingen in het aandeel van een bepaalde groep in de bevolking. Als het aandeel van een groep met een relatief hoge werkgelegenheidsgraad (bv. mannen tussen 25 en 45 jaar) groeit, zal dit leiden tot een stijging van de totale werkgelegenheidsgraad. Krimpt het aandeel van zo'n groep, dan daalt de werkgelegenheidsgraad. Omgekeerd leidt groei van een groep met een relatief lage werkgelegenheidsgraad, zoals ouderen, tot een daling van de werkgelegenheidsgraad.

We onderscheiden hier vijf bevolkingsgroepen, namelijk:

- 15-24-jarigen[38];
- Mannen van 25-44 jaar;
- Mannen van 45-64 jaar;
- Vrouwen van 25-44 jaar;
- Vrouwen van 45-64 jaar.

Het zou wellicht interessanter zijn om de bevolkingsgroepen 25-49 jaar en 50-64 jaar te onderscheiden, omdat de arbeidsparticipatie pas na het 50^{e} levensjaar geleidelijk begint te dalen. De beschikbare data maken het echter niet mogelijk voor de gehele periode een analyse voor deze leeftijdscategorieën uit te voeren.

Tabel 8 en Figuur 45 geven de resultaten van de decompositieanalyse weer. Hierin wordt aangegeven hoe de totale stijging of daling van de werkgelegenheidsgraad van de bevolking van 15-64 jaar (de onderste regel in Tabel 8 en de zwart omlijnde blokken in Figuur 45) kan worden toegeschreven aan de stijging of de daling van de werkgelegenheidsgraad van de afzonderlijke groepen en aan de verandering in het aandeel van deze groepen in de bevolking van 15-64 jaar. Hieruit blijkt dat de stijging van de werkgelegenheidsgraad met 7,7 procentpunten tussen 1969 en 2017 geheel kan worden toegeschreven aan de stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen van 25 jaar en ouder. Dit is in ongeveer gelijke mate het resultaat van de hogere werkgelegenheid van vrouwen van 25-44 jaar en van vrouwen van 45-64 jaar. Onder mannen en jongeren is in deze periode de werkgelegenheid juist gedaald. De verandering in het aandeel van de verschillende leeftijdsgroepen in de bevolking van 15-64 jaar had een betrekkelijk klein effect. Doordat de werkgelegenheid onder ouderen lager is dan onder de gehele bevolking van 15-64 jaar had de vergrijzing per saldo een negatief effect van ruim 2 procentpunten op de werkgelegenheidsgraad.

[38] Omdat het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen van 15-24 jaar betrekkelijk klein is, worden zij bij deze leeftijdscategorie tezamen genomen.

Tabel 8. Decompositie van de veranderingen van de werkgelegenheidsgraad, 1969-2017 (in procentpunten)

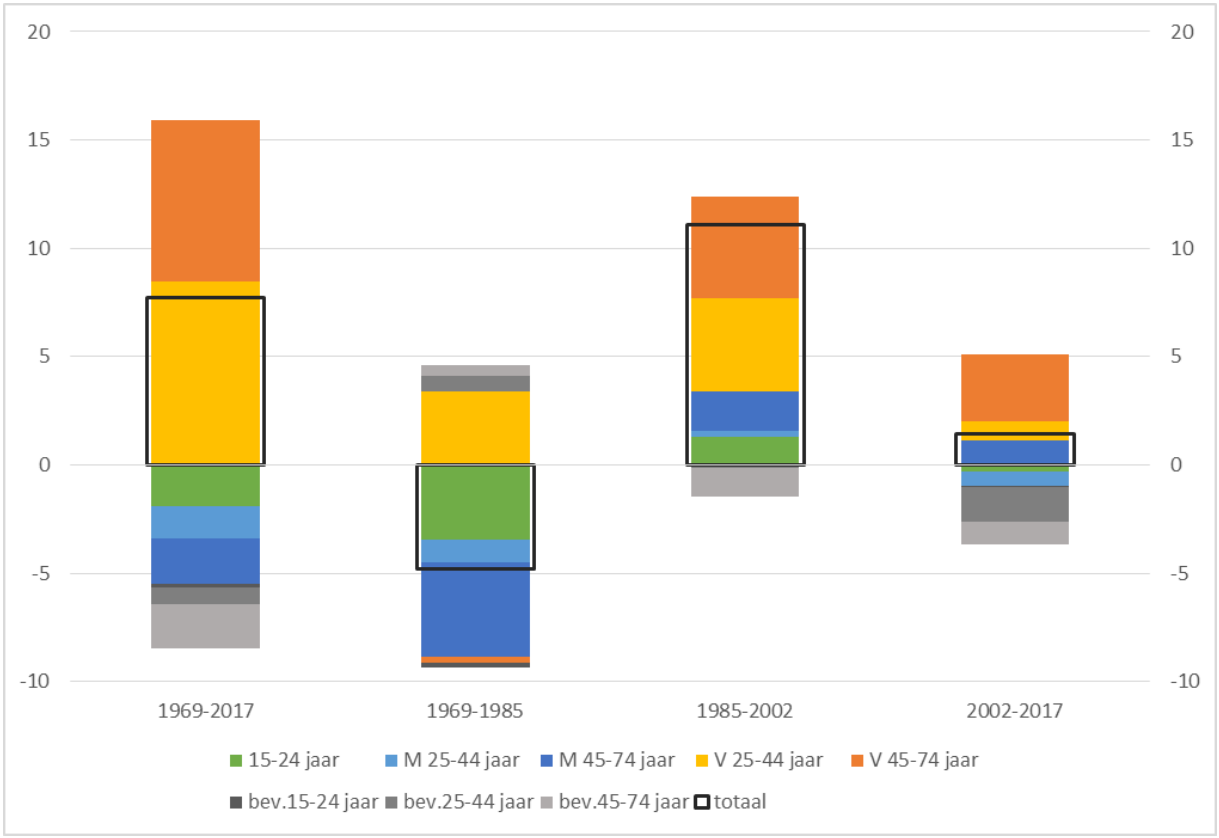
	1969-2017	1969-1985	1985-2002	2002-2017
Werkgelegenheidsgraad:				
15-24 jaar	-1,9	-3,5	1,3	-0,3
mannen 25-44 jaar	-1,5	-1,0	0,3	-0,7
mannen 45-64 jaar	-2,1	-4,4	1,8	1,1
vrouwen 25-44 jaar	8,5	3,4	4,3	0,9
vrouwen 45-64 jaar	7,4	-0,3	4,7	3,1
Bevolkingsaandeel:				
15-24 jaar	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
25-44 jaar[a]	-0,7	0,7	0,0	-1,6
45-64 jaar[a]	-2,1	0,5	-1,4	-1,0
Totaal	7,7	-4,8	11,1	1,4

Noot a. Omdat de ontwikkeling van het bevolkingsaandeel van deze leeftijdscategorieën voor mannen en vrouwen vrijwel gelijk is, wordt hier geen onderscheid tussen mannen en vrouwen gemaakt.

Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

Vergelijken we de ontwikkeling in de werkgelegenheidsgraad in de drie deelperioden dan is het beeld zeer verschillend. De enige overeenkomst is dat in elke periode de arbeidsparticipatie van vrouwen van 25-44 jaar steeg en dus bijdroeg aan een hogere werkgelegenheidsgraad. In de eerste periode, tot 1985, was er sprake van een sterke daling van de werkgelegenheid onder jongeren en onder oudere mannen (vanaf 45 jaar), die de daling van de werkgelegenheidsgraad in deze periode geheel verklaart. De daling van de werkgelegenheid van jongeren was in belangrijke mate het gevolg van de langere onderwijsdeelname in deze periode en kan dan ook als een positieve ontwikkeling worden aangemerkt. Tussen 1969 en 1985 steeg het percentage van de 12-20-jarigen dat dagonderwijs volgde van 52% naar 75% (De Beer 2016: 17). De daling van de werkgelegenheid onder oudere mannen wordt verklaard door de grote instroom in de WAO en het massale gebruik van regelingen voor vervroegde uittreding (vut). De forse stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen van 25-44 jaar bood in deze periode enig tegenwicht voor de neerwaartse krachten. De groei van het bevolkingsaandeel van de 24-45-jarigen (de babyboomgeneratie) had ook een beperkt positief effect, omdat de arbeidsdeelname onder mannen in deze groep zeer hoog was.

Figuur 45. Decompositie mutatie werkgelegenheidsgraad, 1969-2017



Bron: Tabel 1.

In de tweede periode, van 1985-2002, steeg de werkgelegenheidsgraad zeer sterk, met 11,1 procentpunten. Vooral de stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen vanaf 25 jaar droeg sterk bij aan de stijging van de werkgelegenheidsgraad. Het effect van de vrouwen vanaf 45 jaar was het grootst. Dit was voornamelijk een cohort-effect: jongere generaties vrouwen, die een veel hogere arbeidsparticipatie hadden dan oudere generaties, werden ouder en gingen hierdoor sterk bijdragen aan de arbeidsdeelname van 45-plussers. Ook onder mannen van 45 jaar en ouder nam de werkgelegenheid fors toe. Dit moet vooral worden toegeschreven aan maatregelen om de uitstroom van de arbeidsmarkt in te dammen, deels via strengere toelatingscriteria voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen en deels door het versoberen en geleidelijk afschaffen van regelingen voor vervroegde uittreding. Opvallend is dat ook de werkgelegenheid onder jongeren weer toenam, doordat steeds meer scholieren en studenten actief waren op de arbeidsmarkt. De vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking had in deze periode een negatief effect op de werkgelegenheidsgraad doordat de arbeidsdeelname van ouderen in deze periode gemiddeld lager was dan van de gehele bevolking van 15-64 jaar.

In de meest recente periode, van 2002-2017, nam de werkgelegenheidsgraad nog slechts licht toe, met 1,4 procentpunten. Dit kwam vooral doordat de werkgelegenheidsgraad van vrouwen veel minder sterk steeg dan in de voorgaande periode. De arbeidsdeelname van 25-44-jarige vrouwen ging nog slechts licht omhoog, de arbeidsdeelname van 45-64-jarige vrouwen steeg nog wel fors. Ook de stijging van de arbeidsdeelname van oudere mannen

vertraagde in deze periode. Een negatief effect ging uit van de daling van de werkgelegenheidsgraad van jongeren: de stijgende onderwijsdeelname had een groter effect dan de groei van de combinatie van onderwijs en werk. Het krimpen van de bevolkingsgroep van 25-44 jaar (nu de babyboomers werden gevolgd door de kleinere generatie X, geboren na 1960) had ook een negatief effect op de werkgelegenheidsgraad, omdat deze groep de hoogste werkgelegenheidsgraad heeft. De groei van de bevolkingsgroep van 45-64 jaar had eveneens een negatief effect, omdat de werkgelegenheidsgraad in deze leeftijdsgroep nog altijd relatief laag is.

Concluderend werd de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad in de periode 1969-2017 grotendeels bepaald door twee ontwikkelingen, namelijk de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen en de daling en vervolgens stijging van de arbeidsdeelname van ouderen. Daarnaast speelde in de periode 1969-1985 ook de daling van de arbeidsdeelname van jongeren een belangrijke rol, hetgeen de forse daling van de werkgelegenheidsgraad in deze periode enigszins nuanceert. Het afzwakken van de stijging van de werkgelegenheidsgraad na 2002 komt vooral doordat de snelheid waarmee de werkgelegenheid van vrouwen en van ouderen steeg, afnam ten opzichte van de voorgaande periode.

Decompositie van de werkgelegenheidsontwikkeling

We kunnen de werkgelegenheidsontwikkeling sinds 1969 ook analyseren vanuit het perspectief van de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Het ligt dan minder voor de hand om de werkgelegenheid te relateren aan de potentiële beroepsbevolking. We richten ons daarom op de relatieve verandering van het totale aantal werkzame personen (*wp*). Het aantal werkzame personen kan als volgt worden ontleed in componenten:

$$wp = \frac{\frac{wp}{b} \cdot \frac{b}{aj} \cdot bbp}{\frac{u}{aj} \cdot \frac{bbp}{u}}$$

Hierin is:
b het aantal banen,
aj het aantal arbeidsjaren,
u het aantal gewerkte uren en
bbp het bruto binnenlands product.
wp/*b* is het aantal werkzame personen per baan; dit is een indicator voor de mate waarin werkenden meerdere banen combineren.
b/*aj* is het aantal banen per arbeidsjaar, een indicator voor het aandeel deeltijdbanen.
u/*aj* is het aantal gewerkte uren per arbeidsjaar; de verandering hiervan is een indicator voor de mate van collectieve arbeidsduurverkorting.
bbp/*u* is het bbp per gewerkt uur, oftewel de arbeidsproductiviteit.
bbp, tot slot, is een indicator voor het tempo van economische groei.

Het is lastig om de procentuele verandering in het aantal werkzame personen exact uit te drukken in de procentuele verandering van de onderliggende componenten. We kunnen

echter wel de verandering in de logaritme van het aantal werkzame personen, die bij relatief kleine veranderingen gelijk is aan de procentuele verandering, exact uitdrukken in de verandering van de logaritme van de verschillende componenten. Dit leidt tot de volgende decompositie:

> Δ werkzame personen = Δ werkzame personen per baan + Δ banen per arbeidsjaren – Δ uren per arbeidsjaar – Δ arbeidsproductiviteit + Δ bbp.

Hierbij is Δ de verandering van de logaritme, die bij benadering gelijk is aan (1/100^{e} van) de procentuele verandering.

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de periodes met verschillende lengte geven we de resultaten weer in gemiddelde jaarlijkse mutaties (Tabel 9 en Figuur 46).

Tabel 9. Decompositie van de werkgelegenheidsontwikkeling, 1969-2016, gemiddelde jaarlijkse mutatie (%[a])

		Bijdrage van:				
	werkzame personen	werkzame personen per baan	banen per arbeidsjaar	uren per arbeidsjaar	bbp per uur	bbp
1969-2016	1,1	-0,1	0,3	0,3	-1,7	2,3
1969-1985	0,8	-0,1	0,5	0,9	-3,0	2,5
1985-2002	2,0	0,0	0,2	0,0	-1,4	3,0
2002-2016	0,4	-0,2	0,2	-0,1	-0,8	1,2

Noot a: strikt genomen gaat het om 100 x de mutatie van de logaritme.

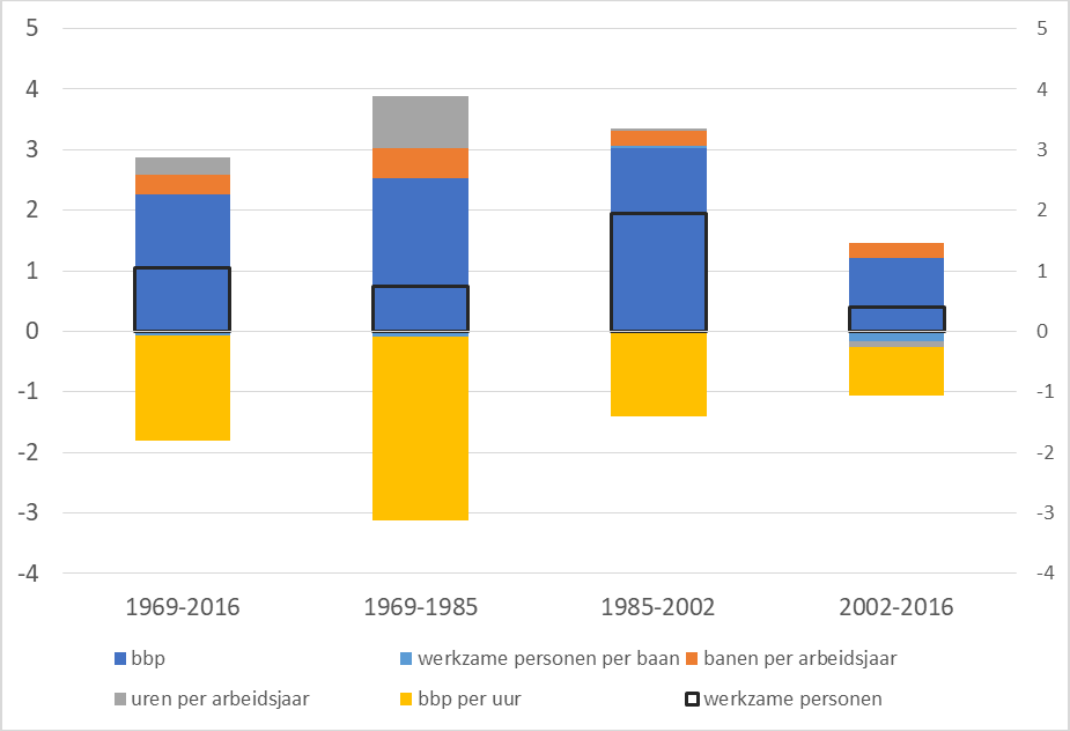
Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

Uit Tabel 9 blijkt dat het aantal werkzame personen in de periode 1969-2016 met gemiddeld 1,1% per jaar groeide. Deze groei wordt voor ongeveer de helft bepaald door het saldo van de economische groei (een bijdrage van 2,3% per jaar) en de groei van de arbeidsproductiviteit (een bijdrage van -1,7%). Deze twee factoren tezamen bepalen de groei van het aantal gewerkte uren per jaar met gemiddeld 0,6% per jaar. De andere helft van de groei van het aantal werkzame personen wordt verklaard door de combinatie van de groei van het aantal banen per arbeidsjaar en de afname van het aantal gewerkte uren per arbeidsjaar. De eerste factor geeft het effect aan van de groei van deeltijdwerk en de tweede factor het effect van collectieve arbeidsduurverkorting. Beide zijn over de gehele periode van 1969-2016 even belangrijk geweest. Tot slot is er een klein negatief effect van de groei van het aantal werkzame personen per jaar: doordat werkenden steeds vaker meerdere banen combineren, is het aantal werkzame personen minder snel gegroeid dan het aantal banen.

Als we de drie deelperioden vergelijken, blijkt dat het verschil zowel wordt verklaard door verschillen in de economische groei en in de productiviteitsstijging als door verschillen in individuele en collectieve arbeidsduurverkorting. Dat het aantal werkzame personen tussen 1969 en 1985 relatief weinig groeide (met gemiddeld 0,8% per jaar) kwam niet door een lage

economische groei (die was zelfs iets hoger dan gemiddeld over de gehele periode), maar door de sterke productiviteitsstijging van gemiddeld 3% per jaar. Een groeiende productie werd dus in steeds minder uren gerealiseerd. Dat het aantal werkzame personen per saldo toch toenam, kwam doordat het krimpende aantal gewerkte uren over meer personen werd verdeeld. Dit was vooral het resultaat van collectieve arbeidsduurverkorting (een kleiner aantal uren per arbeidsjaar) en daarnaast van de groei van deeltijdwerk (meer banen per arbeidsjaar). Deze beide factoren tezamen verhoogden de werkgelegenheidsgroei in deze periode met 1,4 procentpunt per jaar.

Figuur 46. Decompositie van de werkgelegenheidsontwikkeling, 1969-2016 (gemiddelde jaarlijkse mutatie in %)



Bron: Tabel 2

De sterke groei van het aantal werkzame personen tussen 1985 en 2002 werd veroorzaakt door een hoge economische groei (3% per jaar) in combinatie met een lage productiviteitsgroei (1,4% per jaar). De economische groei was in deze periode dus zeer arbeidsintensief, waardoor het aantal gewerkte uren met gemiddeld 1,6% per jaar toenam. Daarnaast bleef de groei van deeltijdwerk bijdragen aan de toename van het aantal werkzame personen, zij het in mindere mate (+0,2% per jaar) dan in de voorgaande periode. Er vond in deze periode zo goed als geen collectieve arbeidsduurverkorting meer plaats.

In de meest recente periode, 2002-2016, viel de groei van het aantal werkzame personen ver terug, tot slechts 0,4% per jaar. Dit kwam vooral door de lage economische groei in deze periode, van gemiddeld slechts 1,2% per jaar. Het effect van de Grote Recessie laat zich hier gelden, maar ook van de recessie aan het begin van de eeuw. Hoewel ook de productiviteitsstijging verder terugviel, naar 0,8% per jaar, was het effect van de economische groeivertraging groter. De verdere groei van deeltijdwerk droeg nog in

beperkte mate bij aan de groei van het aantal banen, maar dit had per saldo geen positief effect op het aantal werkzame personen doordat steeds meer werkenden meerdere (deeltijd)banen gingen combineren.

Samenvattend worden de fluctuaties in de groei van het aantal werkzame personen tussen 1969 en 2016 vooral verklaard door de schommelingen in de economische groei en de productiviteitsstijging en daarnaast door individuele en collectieve arbeidsduurverkorting.

Conclusie

De twee decompositieanalyses die in dit hoofdstuk zijn uitgevoerd, geven een verschillend beeld van de achtergrond van de werkgelegenheidsontwikkeling in de periode 1969-2016/17. Dit komt doordat zij de aandacht richten op respectievelijk de aanbodzijde en de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

De decompositie van de aanbodzijde laat zien dat de verandering in de werkgelegenheidsgraad voor het grootste deel wordt verklaard door de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen van 25-44 jaar en door de eerst dalende en daarna, vanaf 1985, sterk stijgende arbeidsdeelname van oudere mannen en vrouwen (vanaf 45 jaar). Daarnaast speelde in de periode 1969-1985 de daling van de arbeidsdeelname van jongeren een substantiële rol. De decompositie van de vraagzijde laat zien dat de fluctuaties in de economische groei en de productiviteitsstijging de grootste invloed hadden. In aanvulling daarop waren de mate van individuele en collectieve arbeidsduurverkorting van belang.

Als we deze bepalende factoren vergelijken met de factoren die in de analyses van het CPB en de OECD als belangrijkste determinanten worden opgevoerd (zie hoofdstuk 5), zien we zowel enkele overeenkomsten als belangrijke verschillen. De belangrijkste overeenkomst is de grote rol van de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen. Aangezien in de analyses van het CPB de structurele werkgelegenheidsontwikkeling wordt bepaald door aanbodfactoren, is het, in het licht van onze eerste decompositieanalyse, niet verwonderlijk dat aan de arbeidsparticipatie van vrouwen een grote rol wordt toebedeeld. In vergelijking hiermee blijft het belang van de arbeidsdeelname van ouderen in de CPB-analyses echter onderbelicht. (In de studies *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* krijgt deze impliciet wel aandacht in de vorm van de verhoging van de AOW-leeftijd en de relatieve verlaging van de netto-AOW-uitkering.)

De determinanten van de werkgelegenheidsontwikkeling die uit de decompositieanalyse van de vraagzijde naar voren komen, sluiten slechts zeer beperkt aan op de analyses van het CPB en de OECD. De belangrijkste overeenkomst is hier het effect van de groei van deeltijdwerk op het aantal werkzame personen, dat ook in de CPB-analyse van de werkgelegenheid in de jaren tachtig werd genoemd. In de latere analyses van het CPB ontbreekt deze factor echter. Het CPB schatte het effect van collectieve arbeidsduurverkorting in de jaren 1983-1990 veel lager in, hetgeen overeenkomt met onze analyse voor de periode 1985-2002. Het veel grotere effect van collectieve arbeidsduurverkorting dat wij vinden voor de periode 1969-1985, is door het CPB echter niet gesignaleerd.

In zijn analyse uit 2001 van de werkgelegenheid in de periode 1973-1999 schreef het CPB ook een substantieel effect toe aan de economische conjunctuur. Dit komt overeen met het effect van de economische groei dat wij vinden. In de CPB-analyse is er echter maar weinig aandacht voor het tempo van productiviteitsgroei, dat in onze analyse een van de belangrijkste determinanten is. In de CPB-analyse van 2001 wordt wel opgemerkt: “de productiviteitsstijging in Nederland bleef vanaf midden jaren tachtig beduidend achter bij andere OESO-landen. De loonmatiging in de jaren tachtig zou een oorzaak kunnen zijn.” (CPB 2001: 157). Ook in de CPB-analyse van de werkgelegenheid in de jaren tachtig werd een relatie gelegd tussen de loonmatiging en de productiviteitsontwikkeling (CPB 1991: 5, 7). De overheidsmaatregelen die hebben bijgedragen aan de loonkostenmatiging, in het bijzonder de relatieve verlaging van sociale uitkeringen en van het minimumloon en de verkleining van de wig, zouden dan dus de verklaring moeten bieden voor de geringe productiviteitsstijging vanaf de jaren tachtig. Of dit ook werkelijk het geval is, is echter de vraag. Zo wordt in twee recente CPB-studies van de vertraging van de productiviteitsgroei (Elbourne & Grabska 2016; Grabska et al. 2017) de loon(kosten)ontwikkeling niet eens genoemd als determinant van de productiviteitsgroei.

Van twee van de belangrijkste determinanten van de werkgelegenheidsgroei in de afgelopen halve eeuw, de groei van de arbeidsdeelname van vrouwen en de vertraging van de productiviteitsgroei, is het dan ook de vraag of het overheidsbeleid hierop een substantiële invloed heeft gehad. Voor een derde belangrijke factor, de ontwikkeling in de arbeidsdeelname van ouderen, is dit waarschijnlijk wel het geval. In de jaren zeventig en tachtig werd vervroegde uittreding van ouderen, hetzij via de WAO, hetzij via de vut actief gestimuleerd, zowel door de overheid als door de sociale partners. Vanaf de jaren negentig stimuleerden de overheid en de sociale partners echter dat ouderen langer doorwerkten, door de toegangseisen voor de WAO (later de WIA) aanzienlijk aan te scherpen, door de vutregelingen minder aantrekkelijk te maken en vervolgens geleidelijk af te schaffen en meer recent door de AOW-leeftijd stapsgewijs te verhogen. Een vierde factor van belang, waarop vooral de sociale partners invloed hebben gehad, is de verkorting van de gemiddelde arbeidsduur door het bevorderen van deeltijdarbeid en (tot in de jaren tachtig) het verkorten van de voltijd werkweek (arbeidstijdverkorting).

Hoofdstuk 7. Slotbeschouwing

In discussies over het basisinkomen wordt vaak verwezen naar vermeende of verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zowel een voorzien structureel tekort aan werk als groeiende ongelijkheid en onzekerheid op de arbeidsmarkt kunnen redenen zijn om de invoering van een basisinkomen te bepleiten. Om de discussie over het basisinkomen op een steviger fundament te baseren, hebben we in dit rapport de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op de lange termijn in kaart gebracht en proberen te verklaren. Hierbij hebben we, indien mogelijk, steeds een kleine halve eeuw teruggekeken. We hebben in hoofdstuk 1 en 2 de ontwikkeling van de hoeveelheid werk en van de kwaliteit van het werk geschetst. In de hoofdstukken 3-6 zijn we nagegaan hoe we deze ontwikkelingen kunnen verklaren uit de technologische ontwikkeling, de fluctuaties en de trend in de economische groei en het beleid van de overheid en van de sociale partners. In deze slotbeschouwing laten we de belangrijkste ontwikkelingen en de achtergronden daarvan nogmaals kort de revue passeren en reflecteren op de vraag wat de consequenties hiervan zijn voor de discussie over het basisinkomen.

Waar is de vrijetijdssamenleving gebleven?

In 2019 herdenken we dat een halve eeuw geleden, in 1969, de eerste mens op de maan landde. Deze ongekende prestatie van wetenschap, techniek en politieke wil was illustratief voor het optimisme dat in die tijd heerste over de mogelijkheden in de nabije toekomst. De beloften van de technologie leken onbegrensd. In toekomstbeelden van het magische jaar 2000 overheerste de gedachte dat nieuwe technologieën ingrijpende gevolgen zouden hebben voor het dagelijkse leven. Het huishouden zou grotendeels geautomatiseerd zijn, op rollende trottoirs en in eenpersoonsvliegtuigjes zouden we ons naar onze bestemming begeven, op de bodem van de zee en misschien zelfs op de maan zouden kolonies zijn gevestigd en het meeste mensenwerk zou door robots en andere automaten zijn overgenomen. Hoewel niet iedereen de gevolgen van die technologische ontwikkelingen toejuichte, overheerste toch het optimisme. Ons leven zou door de techniek immers een stuk gemakkelijker en comfortabeler worden. We zouden veel minder tijd aan ons werk hoeven te besteden. De samenleving van de toekomst zou een vrijetijdssamenleving zijn. De angst dat dit vooral een samenleving met massale werkloosheid zou zijn, leefde nauwelijks. Dit kwam doordat er een langdurige periode van volledige werkgelegenheid aan vooraf was gegaan en de verwachting was dat dit, mede dankzij het Keynesiaanse overheidsbeleid, in de toekomst zo zou blijven. Bovendien had de ervaring van de voorafgaande eeuw geleerd dat het verlies van werk door de introductie van nieuwe productietechnologieën kon worden opgevangen door korter te gaan werken. Technologische werkloosheid kon daarmee worden voorkomen. Tussen 1905 en 1969 was het aantal gewerkte uren in een arbeidsjaar met meer dan een derde verminderd en er leek alle reden om te verwachten dat die trend zich zou voortzetten. Zo had Keynes al in 1930 voorspeld dat we rond 2000 nog maar zo'n 15 uur per week zouden werken. In 1965 voorzag de Franse socioloog Fourastié dat we in 2000 in een mensenleven nog 40.000 uur zouden werken: 30 uren per week, 40 weken per jaar en 33 à 35 jaar in een mensenleven.

Het meest waarschijnlijke toekomstscenario voor de arbeidsmarkt was er dan ook een waarin de totale hoeveelheid werk steeds verder zou afnemen. Dat kleinere arbeidsvolume zou echter wel over de gehele beroepsbevolking worden gespreid, zodat iedereen een beperkt aantal uren zou werken en, dankzij de sterke productiviteitsstijging, toch steeds welvarender zou worden. Hierbij werd aan 'volledige werkgelegenheid' en 'de beroepsbevolking' doorgaans wel een veel beperktere betekenis gegeven dan tegenwoordig gebruikelijk is: het ging alleen om mannen en alleenstaande vrouwen. Aan gehuwde vrouwen werd primair een taak in het huishouden toebedacht.

De feitelijke ontwikkeling die de arbeidsmarkt de afgelopen halve eeuw heeft doorgemaakt, heeft deze verwachtingen echter allerminst ingelost. De vrijetijdssamenleving is er niet gekomen en de gelijke verdeling van werk evenmin. Tegelijkertijd veranderde de dominante kijk op de rol van (gehuwde) vrouwen op de arbeidsmarkt ingrijpend.

Aanvankelijk leek de ontwikkeling in de jaren zeventig nog wel te sporen met de verwachting. Het totale arbeidsvolume in uren nam af, terwijl het aantal werkende personen toch groeide dankzij de verkorting van de arbeidsduur. Toch begon het toekomstbeeld toen al te veranderen. Na de eerste oliecrisis in 1973 nam de werkloosheid toe tot aantallen die we lange tijd niet meer gezien hadden. Het was blijkbaar toch niet zo eenvoudig om het beschikbare werk gelijkmatig over alle werkwilligen te verdelen. Begin jaren tachtig, na de tweede oliecrisis, nam de werkloosheid zelfs zo sterk toe, dat het ideaal van volledige werkgelegenheid volledig uit beeld dreigde te verdwijnen. Het optimisme van de jaren zestig maakte plaats voor het doemdenken van de jaren tachtig. Massale werkloosheid leek in de toekomst eerder de regel dan de uitzondering te worden. Voor sommigen was dit reden om een ingrijpende arbeidsduurverkorting te bepleiten: van 40 uur naar 32 uur en uiteindelijk misschien zelfs naar 25 uur. Dat werd ook als wenselijk gezien omdat in de jaren tachtig steeds meer vrouwen een plek op de arbeidsmarkt opeisten. Een werkweek van 25 uur was niet alleen nodig om het betaalde werk eerlijk over mannen en vrouwen te verdelen, maar ook om alle mannen en vrouwen in staat te stellen betaald werk te combineren met zorgtaken. Anderen vonden het streven naar volledige werkgelegenheid echter een illusie en pleitten voor een basisinkomen. Als iedereen verzekerd was van een gegarandeerd inkomen, zou betaalde arbeid sterk aan belang inboeten. Ieder zou dan zelf kunnen kiezen of zij of hij een volledige baan, een deeltijdbaan of helemaal geen baan ambieerde. Volgens sommige pleitbezorgers zou het basisinkomen uitstekend gecombineerd kunnen worden met collectieve arbeidstijdverkorting en dus niet alleen inkomenszekerheid maar ook een betaalde baan voor iedereen weer binnen bereik brengen.

De feitelijke ontwikkeling op de arbeidsmarkt vanaf het midden van de jaren tachtig kwam noch met de ene noch met de andere visie overeen. Vanaf 1984 begon niet alleen het aantal werkzame personen, maar ook het arbeidsvolume in gewerkte uren gestaag te groeien. Dat was opmerkelijk, want in de voorgaande dertig jaar was het aantal gewerkte uren vrijwel gelijk gebleven. Bovendien bleek het geen kortstondige opleving, maar een werkelijke trendbreuk. Tussen 1984 en 2001 groeide het aantal gewerkte uren gestaag, niet alleen in absolute aantallen, maar ook per hoofd van de bevolking van 15-64 jaar. Na 2001 is het

absolute aantal gewerkte uren nog wel verder gestegen, maar per hoofd van de bevolking is er tot 2016 per saldo nauwelijks meer werk bij gekomen.

De verklaring van de onverwachte groei van het arbeidsvolume in uren ligt in belangrijke mate in de paradox die de Amerikaanse econoom Robert Solow al meer dan dertig jaar geleden formuleerde: je ziet overal computers, behalve in de productiviteitsstatistieken. De technologische ontwikkeling nam een andere wending dan in de jaren zestig was voorzien. De automatisering van het dagelijkse leven bleef grotendeels uit, maar er was wel sprake van een informatie- en communicatierevolutie. Die leidde onder meer tot uitvindingen als het Internet en de smartphone die in de jaren zestig juist niet waren voorzien. Tot verbazing van Solow en van vele andere economen na hem, leidde de ICT-revolutie niet tot een versnelling in de productiviteitsstijging, maar juist tot een vertraging. In ieder decennium na de jaren zestig – met een kortstondige opleving in de jaren negentig – lag het tempo waarin de arbeidsproductiviteit stijgt, weer lager. Hierdoor bleef ook de verwachte grote uitstoot van arbeid uit. Hoewel inderdaad op heel veel werkplekken een computer of een andere vorm van ICT is verschenen, had dit geen noemenswaardige impact op de (gemeten) productie per gewerkt uur. Daardoor overtrof de economische groei – die ook bescheidener was dan in de jaren zestig – steeds de productiviteitsstijging en groeide het arbeidsvolume in uren.

De groei van het aantal werkenden versnelde vanaf het midden van de jaren tachtig en overtrof de groei van het aantal gewerkte uren ruimschoots. Inderdaad werd het beschikbare werk over steeds meer mensen verdeeld. Dit was echter niet het resultaat van een collectieve verkorting van de werkweek in de richting van 32 of zelfs 25 uur. Het proces van collectieve arbeidsduurverkorting kwam in de tweede helft van de jaren tachtig juist tot stilstand. De herverdeling van werk was het gevolg van een onvoorzien sterke toename van deeltijdwerk, die grotendeels samenviel met de opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt. Naast een min of meer stabiel segment van in voltijd werkende mannen en een krimpend segment van niet betaald werkende vrouwen, ontstond er een snel groeiend segment van in deeltijd werkende vrouwen (en een veel kleiner aantal mannen). De arbeidsparticipatie in personen steeg sterk (van 60% van de bevolking van 15-64 jaar in 1984 naar 80% in 2016), maar de gemiddelde arbeidsduur per werkende nam af (van 30 uur naar 28 uur per week).

Terwijl in de jaren tachtig het perspectief op volledige werkgelegenheid uit het zicht leek te verdwijnen en in het buitenland werd gesproken over de ‘Dutch disease’, werd Nederland in de jaren negentig juist een internationaal geroemd voorbeeld van succesvol werkgelegenheidsbeleid: de ‘Dutch miracle’ (Visser en Hemerijck 1997). Inderdaad klom de arbeidsdeelname in personen op tot een van de hoogste in Europa, zij het wel met de kortste gemiddelde arbeidsduur per werkende. In plaats van naar een vrijetijdssamenleving ontwikkelde Nederland zich in de richting van een ontspannen arbeidssamenleving. Na de eeuwwisseling handhaafde Nederland zich in de kopgroep van Europa qua arbeidsparticipatie, maar was er weinig vooruitgang meer. Het arbeidsvolume in uren groeide alleen nog tijdens de hoogconjunctuur van 2005-2008. Doordat de groei van deeltijdwerk zich voortzette, nam het aantal werkzame personen nog wel toe, maar in een veel trager tempo dan in de jaren negentig.

Hoewel de werkgelegenheid vanaf het midden van de jaren tachtig, zowel in uren als in personen uitgedrukt, gestaag groeide, ging dit niet gepaard met een evenredige daling van het beroep op de sociale zekerheid. Ondanks het groeiende aantal werkenden, bleef het aandeel uitkeringsgerechtigden in de bevolking van 15-64 jaar tot op de dag van vandaag rond de 15% schommelen. Deze opmerkelijke uitkomst wordt verklaard door het feit dat een steeds groter deel van de bevolking van 15-64 jaar actief is (of is geweest) op de arbeidsmarkt en een eigen inkomen ontvangt. Dit wordt vooral verklaard door de opmars van de werkende vrouw. Het grootste deel van de nieuwe banen werd vervuld door vrouwen, waardoor het aandeel mannen dat geen werk heeft – en veelal een sociale uitkering ontvangt – min of meer gelijk bleef.

De Grote Recessie die in 2009 begon na de kredietcrisis van 2008, luidde een periode in waarin de meeste arbeidsmarktindicatoren min of meer stil stonden, behalve de werkloosheid die met enige vertraging sterk opliep. Recent zijn het arbeidsvolume in uren en het aantal werkzame personen weer gaan groeien, maar het is nog onzeker of de Nederlandse arbeidsmarkt daarmee de opgaande lijn uit de jaren negentig weer zal oppakken.

Dat de werkgelegenheid zich in de afgelopen halve eeuw anders heeft ontwikkeld dan in de jaren zestig werd verwacht, moeten we vooral aan twee factoren toeschrijven. In de eerste plaats is het effect van de technologische ontwikkeling op de arbeidsproductiviteit veel kleiner gebleken dan verwacht, en bovendien trendmatig gedaald. Hierdoor kon vanaf 1984 het totale aantal gewerkte uren weer groeien. In de tweede plaats heeft het proces van collectieve arbeidsduurverkorting – een stapsgewijze verkorting van de werkweek en uitbreiding van het aantal vakantiedagen – plaats gemaakt voor een proces van individuele arbeidstijdverkorting in de vorm van een sterke groei van deeltijdwerk. Als gevolg hiervan heeft de trend van een afnemend aantal uren per werkende zich over de gehele periode voortgezet, zij het wel in een steeds trager tempo. Het heeft bovendien geleid tot een zeer ongelijke verdeling van de beschikbare hoeveelheid werk: terwijl iets minder dan de helft van de bevolking van 15-64 jaar, voornamelijk mannen, in voltijd bleef werken, heeft een groeiend segment, vooral vrouwen, een deeltijdbaan. Bovendien bleef een substantieel en min of meer stabiel deel van de bevolking van 15-64 jaar, rond de 15%, aangewezen op een sociale uitkering.

Groeiende ongelijkheid

Over de ontwikkeling van de kwaliteit van de arbeid, waren de verwachtingen in de jaren zestig en zeventig minder uitgesproken. Jan Tinbergen (1975) voorzag dat de beloningsverschillen kleiner zouden worden, doordat in de race tussen technologie (die leidt tot meer vraag naar hoog opgeleiden) en onderwijs (die leidt tot meer aanbod van hoog opgeleiden) de laatste aan de winnende hand was. Daardoor zouden hoog opgeleiden steeds minder schaars worden en zou hun voorsprong in loon ten opzichte van laag opgeleiden afnemen. Tot het midden van de jaren tachtig kwam zijn voorspelling uit. Maar de omslag van een krimpend naar een groeiend arbeidsvolume in uren markeerde ook de overgang van afnemende naar groeiende beloningsverschillen. Hoewel de gegevens hierover in Nederland schaars zijn, lijkt de groei van de loonongelijkheid zich sindsdien te hebben

voortgezet. Over de verklaring hiervan lopen de meningen onder deskundigen uiteen. Vaak wordt de groeiende ongelijkheid tussen laag en hoog opgeleiden verklaart uit de technologische ontwikkeling, maar er wordt ook een verband gelegd met globalisering (concurrentie uit lagelonenlanden), het overheidsbeleid (zoals de verlaging van het relatieve niveau van het minimumloon en van de sociale uitkeringen) en de verzwakking van de vakbeweging. Feit is in ieder geval dat het aandeel laag betaalden is gegroeid en dat werk steeds minder de garantie biedt dat iemand uit de armoede ontsnapt (zie ook Vrooman et al. 2018).

Over flexibel werk werd in de jaren zestig en zeventig amper gesproken. Uitzendwerk en andere vormen van flexibel werk waren marginale verschijnselen en de verwachting was dat dit zo zou blijven. Hoewel het aandeel flexibel werk in de jaren zeventig en tachtig gestaag toenam, zakte het in het midden van de jaren negentig weer in, waardoor de indruk werd versterkt dat het vooral om een conjunctureel verschijnsel ging. Na de eeuwwisseling versnelde echter de groei van flexibel werk en toen ook het aantal zzp'ers sterk begon te groeien, werd duidelijk dat de flexibele schil van de arbeidsmarkt veel groter zou blijven dan hij in het verleden was geweest. Terwijl tot begin jaren negentig vier op iedere vijf werkenden een vast contract hadden, is dat inmiddels afgenomen tot drie op de vijf. Hiermee is de continuering van de huidige werkkring – en daarmee het inkomen – voor steeds meer werkenden onzeker geworden.

Wat betekent dit alles nu voor de discussie over het basisinkomen?

Pleidooien voor een basisinkomen zijn al eeuwen oud. Maar toen de discussie over het basisinkomen in Nederland in de jaren tachtig van de vorige eeuw opleefde, werd zij sterk geïnspireerd door pessimistische verwachtingen over de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de toekomst. Volledige werkgelegenheid leek geen reëel perspectief meer en daarom zou de garantie van een (basis)inkomen voor iedere volwassene de plaats moeten innemen van het perspectief op een (volwaardige) baan. Bovendien zou een basisinkomen ondersteuning kunnen bieden aan een eerlijker verdeling van het beschikbare werk, doordat het iedereen verzekert van voldoende inkomen om van te leven en het dus gemakkelijker maakt minder uren betaald te gaan werken. Sommige voorstanders van het basisinkomen zagen het ook als een instrument om het dominante arbeidsethos te doorbreken en meer ruimte te creëren voor alternatieve bezigheden ('eigenarbeid' in de term van de toentertijd populaire filosoof Ivan Illich (1985)).

Zijn deze argumenten anno 2018 nog steeds relevant? Het antwoord op die vraag hangt sterk af van de verwachtingen die men heeft van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Aangezien deze studie alleen de ontwikkelingen in de afgelopen halve eeuw in kaart heeft gebracht, kunnen we over die toekomstige ontwikkelingen geen wetenschappelijk onderbouwde uitspraak doen. Wel hebben we in hoofdstuk 3 drie mogelijke toekomstscenario's geschetst van de ontwikkeling van het arbeidsvolume bij verschillende veronderstellingen ten aanzien van het effect van de technologische ontwikkeling. Deze scenario's zijn geen prognoses van de feitelijke trends in de komende decennia, maar zijn alleen bedoeld om de grote onzekerheid over de toekomst van de arbeidsmarkt te illustreren.

Zou de verwachting van een aantal recente publicaties (Frey & Osborne 2013, Deloitte 2014), dat ruwweg de helft van het aantal banen zal verdwijnen door de invoering van nieuwe technologieën, worden bewaarheid, dan tekent zich een pessimistisch scenario af, waarin het totale arbeidsvolume tot 2050 met zo'n 40% krimpt. Dit scenario is een uitvergroting van de dominante pessimistische verwachting uit de jaren tachtig. Tenzij de beschikbare hoeveelheid werk via een drastische (collectieve) arbeidsduurverkorting over de beschikbare beroepsbevolking wordt verdeeld, dreigt in dit scenario permanent massawerkloosheid te ontstaan. Invoering van een basisinkomen zou dan een middel kunnen zijn om toch iedereen voldoende inkomenszekerheid te bieden en de kans te geven een andere levensinvulling te kiezen dan in de vorm van een betaalde baan. Een basisinkomen zou in dit scenario ook ondersteuning kunnen bieden voor de verkorting van de arbeidsduur, doordat het de negatieve inkomensgevolgen daarvan verzacht. In dit scenario past ook de opvatting dat een basisinkomen moet worden gefinancierd uit kapitaalinkomens, die naar verwachting een steeds groter deel van het nationaal inkomen zullen beslaan,[39] bijvoorbeeld in de vorm van een 'robotbelasting'.

Blijft daarentegen de 'computerparadox' ook in de toekomst gelden en zal de arbeidsproductiviteit in de komende decennia niet sneller stijgen dan in de afgelopen kwart eeuw, terwijl ook het tempo van economische groeitempo gelijk blijft, dan zal het arbeidsvolume tot 2050 met 60% groeien. Er is dan meer dan genoeg werk voor iedereen die wil werken en volledige werkgelegenheid is een reëel toekomstperspectief, zelfs bij verdere verhoging van de AOW-leeftijd. Het aandeel van de beroepsgeschikte bevolking dat niet in staat is via betaalde arbeid economische zelfstandigheid te verwerven zal fors teruglopen. In dit scenario is er weinig reden om een basisinkomen in te voeren vanwege een gebrek aan mogelijkheden om iedereen aan betaald werk te helpen. Er kunnen dan echter wel andere redenen zijn om voor een basisinkomen te pleiten.

We hebben immers gezien dat in de afgelopen halve eeuw de bestaanszekerheid die een betaalde baan biedt, is afgenomen. Ten eerste zijn de verschillen in uurloon toegenomen, waardoor meer werkenden een laag uurloon (van minder dan tweederde van het mediane uurloon) verdienen. Ten tweede is het aantal deeltijders sterk gegroeid, waardoor ook een groeiend deel van de werkenden met een wat hoger uurloon op jaarbasis niet voldoende verdient om zelfstandig van te leven. Ten derde is de baanzekerheid afgenomen door de sterke groei van flexibel werk en er is een groeiende groep zzp'ers die ook minder inkomenszekerheid heeft. Betaald werk biedt dus steeds minder de zekerheid van stabiel werk en een stabiel inkomen. Dit zien we ook terug in een groeiende groep werkende armen (Vrooman et al. 2018). Het is niet denkbeeldig dat in dit scenario met een gestage groei van het arbeidsvolume, de inkomenszekerheid die betaald werk biedt, toch verder afkalft. Als de beloningsverschillen blijven toenemen en het aandeel vaste banen verder afneemt, zullen het hebben van betaald werk en inkomenszekerheid steeds minder met elkaar samenvallen.

[39] Dit is overigens geen onvermijdelijke gevolg van de krimp van het arbeidsvolume. Aangezien in dit scenario de arbeidsproductiviteit sterk stijgt, zouden ook de lonen sterker kunnen stijgen, in welk geval het basisinkomen mede uit een heffing over het loon zou kunnen worden gefinancierd.

Waar in de jaren tachtig het tekort aan werk het belangrijkste argument voor een basisinkomen was, zo zou dat in dit scenario de onzekerheid van het werk kunnen zijn. Doordat het basisinkomen een vloer in het inkomensgebouw legt, kan het voorkomen dat werknemers met een laag (uur)loon, een kleine deeltijdbaan en/of een flexibel dienstverband en zzp'ers met fluctuerende inkomsten onder het sociaal minimum zakken. Hoewel in dit scenario het overgrote deel van de potentiële beroepsbevolking betaald werk heeft, wordt de betekenis van werk als bron van bestaanszekerheid dan gerelativeerd.

Of de geschetste en vooral de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt daadwerkelijk goede redenen zijn om een basisinkomen in te voeren, is een vraag die wij hier niet beantwoorden. Het antwoord op die vraag is niet alleen afhankelijk van de (toekomstige) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, maar ook van iemands visie op het belang van betaald werk, het mensbeeld dat men heeft (is de mens geneigd tot activiteit of tot luiheid?), de verwachtingen over de betaalbaarheid van een basisinkomen en tal van andere aspecten van hoe men de samenleving het liefst wil inrichten. Kort en goed: het is een politieke vraag, waarop geen objectief wetenschappelijk antwoord mogelijk is.

Literatuur

Arntz, M., T. Gregory and U. Zierahn (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, Parijs: OECD Publishing.

Autor, D.H. & Dorn, D. (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review 103*(5), 1553-1597.

Bassanini, Andrea, & Duval, Romain (2006). *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*. Social, employment and migration working papers no.35. Paris: OECD.

Beer, Paul de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Beer, Paul de (2016). Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving? In: Beer, Paul de & Van Pinxteren, Maisha (red.) (2016). *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?* (pp.9-23) Amsterdam: Amsterdam University Press.

Beer, Paul de (2018). Waarom gebruiken werkgevers (steeds meer) flexibele arbeidskrachten? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 34*(1), 64-87.

Beer, Paul de, Been, Wike, & Salverda, Wiemer (2017). *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands*. AIAS Working Paper WP 173. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.

Beer, Paul de & Verhulp, Evert (2017). Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibele werk in Nederland? *TRA*, 9(10), 19-24.

Bentolila, S. & Bertola, G. (1990). Firing costs and labour demand. How bad is Eurosclerosis? *Review of Economic Studies 57*(3), 381-402.

Berge, Wiljan van den, ter Weel, Bas (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. CPB Policy Brief 2015/13. De Haag: Centraal Planbureau.

Bergen, Dirk van den, Bruil, Arjan, Butler, Bas, Horst, Albert van der, Kranendonk, Henk, Mellens, Martin, Tanriseven, Murat, Verbruggen, Johan (2017). *Herziening methode arbeidsinkomensquote*. Den Haag/Amsterdam: Centraal Bureau voor de Statistiek/Centraal Planbureau/De Nederlandsche Bank.

Bruegel (2015). Chart of the week: 54% of EU jobs at risk of computerization. http://bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-ofcomputerisation

Calmfors, Lars, & Driffill, John (1988). Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. *Economic policy, 3*(6), 13-61.

Card, David, Lemieux, Thomas, & Riddell, W. Craig (2004). Unions and Wage Inequality. *Journal of Labor Research, 25*(4), 519-559.

Chang, J. & Huynh, P. (2016). *The future of jobs at risk of automation in ASEAN*, ILO Working Paper No. 9, Geneva: ILO.

Cohen, M., Cui, S., Ernst, R., Huchzermeier, A., Kouvelis, P., Lee, H., Matsuo, H., Steuber, M. & Tsay, A. (2016). *Off-, on-or reshoring: Benchmarking of current manufacturing location decisions*. The Global Supply Chain Benchmark Consortium.

Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) (2008). *Naar een toekomst die werkt.* Den Haag.

CPB (1991). *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*. Werkdocument no.41. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2001). De werkgelegenheid in de jaren negentig. In: *Macro-Economische Verkenning 2001*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2010). *Analyse economische effecten financieel kader*. CPB Notitie 2010/33. Den Haag: CPB.

CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. CPB-boek 16. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*. CPB-boek 22. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2018). *Macro Economische Verkenning 2019*. Den Haag: Centraal Planbureau.

De Backer, K., Menon, C., Desnoyers-James, I. & Moussiegt, L. (2016). *Reshoring: Myth or Reality?* OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 27, Parijs: OECD Publishing.

Deloitte (2014). *De impact van automatisering op de Nederlandse Arbeidsmarkt: Een gedegen verkenning op basis van Data Analytics*. Amstelveen: Deloitte.

Elchhorst, Werner, Marx, Paul, Broughton, Andea, Beer, Paul de, Linckh, Carolin, & Bassani, Giulia (2018). *Mitigating labour market dualism: Single Open-Ended Contracts and Other Instruments*. Study requested by the EMPL committee. IP/A/EMPL/2017-13. Brussels: European Parliament.

Elbourne, Adam, & Grabska, Katarzyna (2016). *Evidence on Dutch macroeconomic and sectoral productivity performance: some stylised facts*. CPB Background Document. Den Haag: CPB.

Erken, H. & Smid, T. (2016). *Arbeidsmarkteffecten van ICT-investeringen en robotkapitaal*, Special, Rabobank Research Economisch Onderzoek.

Es, Frank van, Lukkezen, Jasper, & Van Tilburg, Iris (2016). *De impact van de overheid op de economie tijdens de Grote Recessie*. CPB Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.

Est, R. van &, Kool, L. (red.) (2015). *Werken aan de robotsamenleving: visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Euwals, Rob, Knoef, Marike, & Vuuren, Daniel van (2011). The trend in female labour force participation: what can be expected for the future? *Empirical Economics, 40*:729–753.

FNV (2017). *Congresresolutie. Hoofdlijnen FNV beleid 2017-2021.* Utrecht: FNV.

Fourastié, J. (1965) *40.000 uur: De mens in het perspektief van een verkorte arbeidstijd* (oorspronkelijk 'Les 40.000 heures'). Hilversum/Antwerpen: Werkgroep 2000/Paul Brand.

Freeman, Richard, & Medoff, James (1984). *What do unions do*. New York: Basic Books.

Frey, C.B., & Osborne, M.A. (2013). *The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?* Oxford: Oxford Martin School.

Goos, M., Manning, A. & Salomons, A. (2014). Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring. *American Economic Review 104*(8), 2509-2526.

Gordon, Robert (2016). *The rise and fall of American growth*. Princeton: Princeton University Press.

Graaf-Zijl, Marloes de, Josten, Edith, Boeters, Stefan, Eggink, Evelien, Bolhaar, Jonneke, Ooms, Ingrid, Ouden, Adri den, & Woittiez, Isolde (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.

Grabska, Katarzyna, Bettendorf, Leon, Luginbuhl, Rob, Meijerink, Gerdien & Elbourne, Adam (2017). *Productivity Slowdown - Evidence for the Netherlands*. CPB ommuniccation on request by the Ministry of Economic Affairs. Den Haag: CPB.

Graetz, G. & Michaels, G. (2015). *Robots at work*, CEP Discussion Paper no 1335; Estimating the impact of robots on productivity and employment. http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1335.pdf

Hoekstra, Krista, Euwals, Rob, Arsova, Aleksandra, & Berkhout, Ernest (2016). *Flexible employment in an international perspective: An empirical analysis and some country-specific case studies*. CPB Background Document. Den Haag: CPB.

Illich, Ivan (1985). *Schaduwarbeid*. Weesp: Wereldvenster.

Kalleberg, Arne L. (2018). *Precarious lives*. Wiley.

Keynes, John Maynard (1930). Economic Possibilities for our Grandchildren. In: *Essays in Persuasion*. (pp.358-373) New York: Harcourt Brace.

Lowrey, Annie (2018). *Give people money*. New York: Crown.

Manyika, J., Chui, M., Miremadi, M., Bughin,J., George, K., Wilmott, P. & Dewhurst, M. (2017). *A future that works: automation, employment, and productivity*.

Brynjolfsson, Erik, & McAfee, Andrew (2014). *The second machine age*. New York/London: W.W. Norton and Company.

OECD (2004). Wage-setting Institutions and Outcomes. Chapter 3 (pp.127-181) in *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.

OECD (2006). *Employment Outlook 2006*. Parijs: OECD.

OECD (2018a). *Transformative technologies and job of the future*. Parijs: OECD Publishing.

OECD (2018b). *Employment Outlook 2018*. Parijs: OECD.

Olsthoorn, Martin (2015). *Flexible employment, precarious employees?* Proefschrift. Amsterdam: Unversiteit van Amsterdam.

SER (1993). *Wet tijdelijke bevriezing lonen 1994*. Advie 91/13. Den Haag: SER.

SER (2016). *Mens en technologie: Samen aan het werk*. Den Haag: SER.

Smits, W. & De Vries, J. (2015). Toenemende polarisatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. *ESB*, 100 (4701).

Standing, Guy (2011). *The precariat. The new dangerous class*. London etc.: Bloomsbury.

Teulings, Coen (2018). *Over de dijken*. Amsterdam: Prometheus.

Tinbergen, Jan (1975). *Income distribution*. Amsterdam/Oxford: North-Holland.

Visser, Jelle, & Hemerijck, Anton (1997). *'A Dutch miracle'.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vrooman, Cok, Josten, Edith, Hoff, Stella, Putman, Lisa & Wildeboer Schut, Jean Marie (2018). *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Weel, B. ter (red.) (2015). *De match tussen mens en machine*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2015. Amsterdam: Joh. Enschedé.

Went, R., Kremer, M., & Knottnerus, A. (2015). *De robot de baas*. Den Haag: WRR.

WRR (1990). *Een werkend perspectief*. Den Haag: Sdu.

AIAS-HSI Working Paper Series

The AIAS-HSI working paper series consists of several publications of AIAS-HSI staff and AIAS-HSI guests on a wide variety of subjects in the fields of labour economics, sociology of work, labour law, and health and safety.

Information on AIAS-HSI

AIAS-HSI is a merger of two research institutes: The Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) and the Hugo Sinzheimer Institute (HSI).

AIAS-HSI is an institute for multidisciplinary research and teaching at the University of Amsterdam (UvA), the largest university in the Netherlands. AIAS-HSI has as its objective the coordination, implementation and stimulation of interdisciplinary research into the practice of labour law and social security law. Therefore it combines insights from the social sciences, legal dogmas and legal theories in its research. To put the multidisciplinary objectives of the institute into practice, AIAS-HSI initiates and conducts research, gives advice and organises meetings, conferences, courses, etc.

See for more information our website www.aias-hsi.uva.nl

Postal address

PO Box 15966
1001 NL Amsterdam
The Netherlands

Visiting address

Nieuwe Achtergracht 166
1018 WV Amsterdam
The Netherlands

AIAS-HSI

+31 20 525 3400 | aias-hsi@uva.nl | aias-hsi.uva.nl