



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Kennisagenda

Editie 2011

Kennisagenda 2011

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mei 2011

Eindredactie

Michiel Blom

Leo Schrijver

Auteurs

Eva Berkhuijsen
Michiel Blom
Marcel Einerhand
Paul van der Gaag
Dick Hagedooren

Anne van Putten
Dirk Scheele
Rutger de Vos
Pieter van Winden

Inhoud

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1 Beelden van de toekomst	9
1.1 Doel van de Kennisagenda	9
1.2 Totstandkoming van de Kennisagenda	9
1.3 Uitwerking van de Kennisagenda	10
Hoofdstuk 2 Fundamentele ontwikkelingen	11
2.1 Nederland in een veranderende wereld	11
2.2 Economische dynamiek en onzekerheid	12
2.3 Een krimpende beroepsbevolking	14
2.4 Meer huishoudens, andere samenstelling	15
2.5 Ontwikkeling van de kenniseconomie	17
2.6 Fragmentatie van de samenleving: van collectief naar netwerk	18
Hoofdstuk 3 Kennisthema's	21
3.1 Meer mensen aan het werk	22
3.2 Duurzame inzetbaarheid	29
3.3 Flexibiliteit en sociale zekerheid	36
3.4 Zorg-werkcombinaties onder druk?	42
3.5 Mobiliteit in een globaliserende economie	48
Literatuurlijst	55

Voorwoord

Nederland staat de komende jaren voor een aantal grote sociale en economische uitdagingen, als gevolg van een zich sterk ontwikkelende samenleving. Denk aan de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking, de toenemende economische dynamiek en onzekerheid na de grote recessie, een sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en de fragmentatie van waardepatronen in de samenleving. Wat betekenen deze veranderingen voor de beschikbaarheid en inzetbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt? Wat is de impact op de positie van flexwerkers in de verzorgingsstaat? En hoe groot is het aanpassingsvermogen van werkenden?

Deze en andere uitdagingen liggen voor een belangrijk deel op het terrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en haar partners. Om hierop goed voorbereid te zijn, wil SZW zich een helder beeld vormen van relevante ontwikkelingen en de mogelijke gevolgen hiervan. 'Kennis' is het sleutelwoord. Wat weten we al? Waar zitten onzekerheden? En welke verschillende toekomstbeelden zijn mogelijk?

De geactualiseerde Kennisagenda zet de kennisbehoefte van het ministerie op een rij. De Kennisagenda laat zien wat de belangrijkste strategische kennisthema's zijn voor SZW in de komende jaren en welke vragen SZW heeft. Het zijn geen vragen van SZW alleen, het zijn vragen van de gehele samenleving. Het vinden van antwoorden op deze vragen kan SZW uiteraard ook niet alleen. Met deze Kennisagenda hoop ik adviesraden, planbureaus, andere onderzoeksinstellingen en de partijen die in het Kennisplatform Werk en Inkomen samenwerken, te inspireren bij hun onderzoek en bij het opstellen van hun werkprogramma's. Zodat we de noodzakelijke kennis gezamenlijk kunnen opbouwen en ons een goed beeld kunnen vormen van toekomstige ontwikkelingen.

De eerste editie van de Kennisagenda is verschenen in 2008. De Kennisagenda 2011 is volledig geactualiseerd en bevat vijf nieuwe kennisthema's die voor het SZW-beleidsterrein belangrijk zijn. De wereld staat immers niet stil: maatschappelijke ontwikkelingen maken dat nieuwe thema's in de tussentijd actueel zijn geworden.

Ik hoop op een waardevolle dialoog met u en ben benieuwd naar uw beeld van de toekomst!

Johan de Leeuw
Secretaris-Generaal
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Hoofdstuk 1 | Beelden van de toekomst

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt aan een sociaal en economisch krachtig Nederland in Europa, met werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Doel is dat iedereen in 2020 werkt en leert. Deze missie en visie vervult het ministerie niet in een maatschappelijk vacuüm. Integendeel, SZW functioneert in een dynamische samenleving die sterk verandert. Om goed op veranderingen voorbereid te zijn, wil het ministerie een scherp beeld hebben van de ontwikkelingen die zich op middellange en lange termijn kunnen voltrekken.

1.1 Doel van de Kennisagenda

Het doel van de Kennisagenda SZW is het identificeren en daarna invullen van belangrijke gaten in de ons beschikbare kennis. De Kennisagenda moet richting geven aan de interne kennisactiviteiten en de eigen onderzoeksplanning. Bij onderzoeksaanvragen aan planbureaus, adviesraden, kennisinstellingen en universiteiten geldt de Kennisagenda als een belangrijk ijkpunt.

De Kennisagenda is primair gericht op kennis en niet op het ontwikkelen van nieuw beleid. Deze bundel is dan ook geen uiting van kabinetsbeleid. De opbrengst van de Kennisagenda bestaat uit een zo helder mogelijk beeld van de oorzaken, achtergronden en gevolgen van trends en ontwikkelingen die het beleidsterrein van SZW raken, en niet uit kant en klare beleidsplannen. De gewonnen inzichten vormen wel een kader voor de ontwikkeling en beoordeling van nieuwe beleidsvoorstellen.

De richting van ontwikkelingen, zoals we die in de Kennisagenda verkennen, ligt gedeeltelijk vast: de mogelijkheden voor de toekomst liggen besloten in historische patronen en trends. De toekomst is

daarmee gedeeltelijk verrassingsvrij. Anderzijds zijn veel ontwikkelingen, en zeker de samenloop van ontwikkelingen, onzeker. Er zullen zich tot 2020 talloze gebeurtenissen, incidenten en ontwikkelingen voordoen die we nu niet kunnen voorzien. In 2000 voorzagen weinigen '9/11', de ineenstorting van de Amerikaanse huizenmarkt en de recente onrust in de Arabische wereld.

Kortom, de toekomst is "open, maar niet leeg" (WRR, 2010). De Kennisagenda gaat uit van cognitieve onzekerheid, maar de mate van onzekerheid kan verschillen per thema en zelfs per kennisvraag. Sommige vragen zullen relatief zekere kennis opleveren, andere zijn er juist op gericht toekomstbeelden verder in te kleuren.

De Kennisagenda weerspiegelt de ambitie van SZW om ons departement open, samenwerkingsgericht en agendasettend te maken. Het werken 'van buiten naar binnen' is daarbij een speerpunt. SZW wil in een open dialoog met de wereld van de wetenschap, de kennisinstellingen en de adviesraden kennis en inzichten over fundamentele maatschappelijke, economische, technologische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen 'naar binnen' halen en mogelijkheden voor samenwerking benutten.

1.2 Totstandkoming van de Kennisagenda

De Kennisagenda 2011 is volledig geactualiseerd: voor het eerst in drie jaar is opnieuw bekeken met welke fundamentele ontwikkelingen SZW het komende decennium kan worden geconfronteerd, en wat de belangrijkste kennisthema's zijn die daaruit voortvloeien. Deze kennisthema's zijn geselecteerd uit een long list van thema's die is samengesteld op basis van een internetconsultatie onder externe experts, 12 discussiebijeenkomsten

binnen SZW en een literatuurstudie. De Rijksbrede Kennisagenda, die is opgesteld door het Strategieeraad Rijksbreed, is een belangrijke inspiratiebron geweest.

Topambtenaren en medewerkers van het ministerie hebben een rol gespeeld bij de prioritering en clustering van de nieuwe thema's. De volgende criteria waren daarbij leidend:

- De mate waarin thema's naar voren werden gebracht in de inventarisatieronde.
- Aansluiting bij langere-termijnbeleidsagenda.
- De mate waarin kennisontwikkeling kan bijdragen aan de formulering van een adequate beleidsreactie op middellange termijn.
- Thema's hebben een departementsbreed belang.

De kern van de Kennisagenda 2011 bestaat uit vijf brede kennisthema's, die rechtstreeks of indirect voortvloeien uit de fundamentele ontwikkelingen uit de verkenning. Bij deze thema's hangen ontwikkelingen veelal met elkaar samen. De volgende vijf thema's staan de komende jaren centraal:

1. Meer mensen aan het werk
2. Duurzame inzetbaarheid
3. Flexibiliteit en sociale zekerheid
4. Zorg-werkcombinaties onder druk?
5. Mobiliteit in een globaliserende economie

1.3 Uitwerking van de Kennisagenda

De huidige Kennisagenda en de vijf geïdentificeerde thema's worden in de jaren 2011-2013 verder uitgewerkt in deelthema's, waarbij knelpunten en kennislacunes in kaart worden gebracht. Het is de bedoeling om elk jaar in het voorjaar een nieuwe editie van de Kennisagenda uit te brengen, zodat steeds een actuele stand van onze kennisbehoefte beschikbaar is rondom de vijf thema's.

De uitwerking gebeurt op basis van literatuurstudie – over veel vraagstukken in de Kennisagenda is immers al (internationaal) onderzoek verricht en zijn relevante feiten en inzichten al vaak deels beschikbaar. Daarnaast wordt input verkregen tijdens thematische bijeenkomsten, rondetafelgesprekken, gesprekken met individuele hoogleraren en overleggen met de planbureaus, TNO, de OESO, adviesraden en uitvoeringsorganisaties. Ook zijn ervaringen uit de uitvoeringspraktijk hierin verwerkt. Naarmate meer kennis wordt opgebouwd zal een steeds verdere toespitsing op deelthema's en specifieke kennisvragen plaatsvinden.

Hoe gaat SZW de benodigde kennis verwerven en benutten? Het opstellen van verdiepende analyses ten behoeve van interne discussies kan een vruchtbare werkwijze zijn. Maar de ontbrekende kennis kan ook op tal van manieren van buiten worden gehaald. Allereerst kan het ministerie vragen neerleggen bij de kennis- en adviesinstellingen van de overheid, zoals de adviesraden, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Daarnaast kan het ministerie onderzoek laten verrichten door internationale organisaties, waaronder de OESO, universiteiten en onderzoeksinstituten. Ook het organiseren van conferenties, seminars, debatten en lezingen met Nederlandse en buitenlandse deskundigen is een belangrijk middel om kennis te vergaren en te verspreiden binnen het departement. Dit laatste is van essentieel belang om de benutting van de verzamelde kennis en inzichten voor de beleidsontwikkeling op langere termijn zeker te stellen.

Hoofdstuk 2 | Fundamentele ontwikkelingen

Dit hoofdstuk beschrijft de meest invloedrijke ontwikkelingen waarmee het ministerie van SZW in de periode tot aan 2020 te maken kan krijgen. De kennisthema's in hoofdstuk 3 bouwen hierop voort. De ontwikkelingen in dit hoofdstuk zijn geclusterd in zes onderwerpen:

1. Nederland in een veranderende wereld
2. Economische dynamiek en onzekerheid
3. Een krimpende beroepsbevolking
4. Meer huishoudens, andere samenstelling
5. Ontwikkeling van de kenniseconomie
6. Fragmentatie van de samenleving: van collectief naar netwerk

Hieronder volgt een beschrijving van deze ontwikkelingen¹.

2.1 Nederland in een veranderende wereld

Tot 2020 zet de opmars van opkomende economieën, zoals China, India en Brazilië, door. De groeiverwachtingen voor de hoogontwikkelde economieën, bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Europa, zijn de komende jaren juist gematigd. De wereldwijde recessie laat in de opkomende landen ook minder diepe sporen na. China heeft een belangrijke rol gespeeld bij het economisch herstel in de wereld, mede door een oplevende binnenlandse vraag. Als de huidige tendens doorzet, is China in 2020 de grootste economie ter wereld, en heeft India Japan van de derde plaats verstoten. Ook op andere gebieden doen opkomende landen zich gelden: zo is China de grote financier van de Amerikaanse overheidsbegroting. Het zwaartepunt van de wereldeconomie verschuift dus naar de opkomende landen. Risico op kortere termijn is dat opkomende economieën oververhit raken. Onzekerheden zijn daarnaast de ontwikkeling van

de voedselprijzen en de onrust in het Midden-Oosten en het mogelijke effect hiervan op de olieprijs.

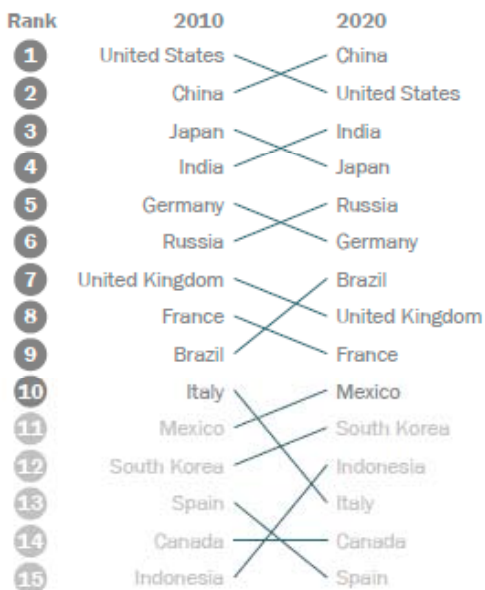
Tegelijkertijd is Europa het enige continent waar in de komende decennia een bevolkingsdaling te verwachten is, waar vooral de Afrikaanse en Aziatische bevolking fors in omvang toenemen. Deze bevolkingsgroei, in combinatie met de sterke economische groei, brengt een nieuwe koopkrachtige middenklasse voort. Een nieuwe golf consumenten, en een kansrijke afzetmarkt voor Westerse producten. De economische groei kan ook een motor zijn voor innovaties.

Onzeker is in welke mate en in welk tempo de nieuwe economieën zich ontwikkelen. De mate van vergrijzing verschilt aanzienlijk per land en het is de vraag hoe landen hier mee zullen omgaan. Japan en China krijgen te maken met een aanzienlijke vergrijzing, India daarentegen verwacht deze problematiek niet. Maar ook binnen de groep hoogontwikkelde economieën zijn de verschillen groot; zo steekt Nederland gunstig af ten opzichte van bijvoorbeeld Spanje, waar de werkloosheid ongeveer vijf keer zo hoog is.

¹ Een deel van de tekst in dit hoofdstuk is ontleend aan de Rijksbrede Kennisagenda (SBR, 2010)

Figuur 2.1.1. Top 10 grootste economieën in 2010 en 2020 (aangepast aan levensstandaard)

Rank Shift in GDP
2010 vs 2020; PPP in US\$



Bron: Euromonitor international (2010)

Duidelijk is dat de wereldmarkt (nog) opener en competitiever zal worden. De economische positie van een land wordt meer en meer afhankelijk van de concurrentievoordelen waarover het beschikt, zoals de toegang tot grondstoffen, kapitaal en afzetmarkten. Het risico op protectionisme ligt op de loer. De economische positie van Nederland in de wereld is daarbij onverbrekkelijk verbonden met de kracht van Europa. Maar de ontwikkeling van Europa heeft uiteraard ook weer een sterke relatie met de politieke en economische ontwikkelingen in de rest van de wereld. Belangrijke vragen daarbij zijn wat de verhouding van de Europese Unie wordt ten opzichte van de rest van de wereld, en hoe de Nederlandse positie zich binnen de Europese Unie ontwikkelt. De koers van de Europese Unie rond

uitbreiding en verdere integratie zijn medebepalend voor het antwoord op beide vragen. Tegelijkertijd zijn in Nederland, maar ook in andere lidstaten, anti-Europese geluiden hoorbaar.



De verschuiving van economische centra, logistieke ketens en productieketens zal gevolgen hebben voor de positionering van onze mainports. De opkomst van nieuwe economieën biedt kansen, door onze positie als toegangspoort voor de Europese markt, maar brengt ook onzekerheden met zich mee. Zo bestaat er onzekerheid over de lokalisering van de arbeidsmarkt. Zullen de kennisintensieve banen in Nederland blijven, en zo ja, waar dan? Of zullen meer kennisintensieve banen verdwijnen naar het buitenland?

De beschreven ontwikkelingen roepen vragen op over de richting waarin de arbeidsvraag in Nederland zal verschuiven, over de mobiliteit van arbeidskrachten en over de gevolgen van toekomstige migratiestromen voor de arbeidsmarkt. Deze vragen komen onder andere aan bod in het kennisthema 'Mobiliteit in een globaliserende economie' in hoofdstuk 3 van deze bundel.

2.2 Economische dynamiek en onzekerheid

Wat is de impact van de economische crisis op de Nederlandse economie in de komende tien jaar? De mondiale recessie heeft een einde gemaakt aan een

periode van betrekkelijk stabiele economische groei met lage inflatie. De recessie deed de overheids-schuld in Westerse landen oplopen tot zeer hoog niveau. En het risico van nieuwe onrust op de financiële markten is nog niet geweken. Door de hoge schuldenlast van landen is de beleidsruimte om negatieve schokken op te vangen in de tussentijd verkleind.

Het dieptepunt van de economische crisis ligt achter ons. Maar het is niet eenvoudig om te voorzien hoe de Nederlandse economie de komende jaren zal evolueren, laat staan de komende decennia. De toekomst is inherent onzeker. Nationale economieën en financiële markten zijn steeds sterker met elkaar vervlochten, zeker in het eurogebied. Schokken in het buitenland worden in toenemende mate ook in Nederland gevoeld. 2020 zal heel andere uitdagingen kennen dan 2010, net als de problemen van 2010 in 2000 ook moeilijk te voorzien waren. Deze onzekerheid leidt tot een afname van het vertrouwen van Nederlanders in de toekomst: slechts 29% denkt dat onze welvaart in de toekomst zal aanhouden; in 2006 was dit nog 68% (SCP, 2009b).

We kunnen op basis van scenario's van het CPB wel voorzichtige conclusies trekken over de toekomst. Ten eerste verwacht het CPB dat de groei van de Nederlandse economie, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit op de lange termijn nauwelijks af zal wijken van de Europese groei van deze factoren. Maar economische groei is slechts één kant van de medaille. De scenario's met hoge groei leiden ook tot een grotere inkomensongelijkheid en een hogere druk op het milieu in Europa. Ook dit zal zijn weerslag hebben op Nederland, en nieuwe aandacht vergen voor vraagstukken rond herverdeling en de taken van de overheid.

Ten tweede zal het onderscheid tussen de industrie en de dienstensector steeds minder relevant worden. De Nederlandse industrie verschuift steeds meer van grootschalige productie van fysieke

goederen naar terreinen als onderzoek, design, en marketing. Deze ontwikkelingen zijn al een tijd geleden ingezet, maar zullen de komende tien jaar nog verder doorzetten. Dit vraagt om andere competenties op de arbeidsmarkt. Het kennisthema 'Mobiliteit in een globaliserende economie' gaat hier onder andere op in.

"Informatietechnologie zorgt ervoor dat economische activiteiten steeds ongreepbaarder worden, doordat ze gemakkelijker kunnen worden verplaatst, of opgesplitst, of hoe dan ook 'veranderbaarder' zijn geworden. Dit maakt de economie [...] meer op transacties gericht, minder leunend op de onderlinge samenhang en relaties."
(Arnoud Boot, NRC Handelsblad, 7 januari 2011)

Ten derde verwacht bijvoorbeeld de Raad voor Werk en Inkomen dat bedrijven hier op in gaan spelen, bijvoorbeeld door in de toekomst meer op projectbasis te gaan werken. Werknemers van uiteenlopende aard en verschillende bedrijven werken daarbij in projectteams van wisselende samenstelling samen. Hierdoor kunnen bedrijven beter en sneller inspelen op een constant veranderende vraag. Dit versterkt de behoefte aan flexibele arbeid en leidt tot nieuwe arbeidsrelaties tussen bedrijven en arbeidskrachten. De vraag is in hoeverre dit bijdraagt aan de totale arbeidsmobiliteit en wat de gevolgen hiervan zijn voor arbeidsparticipatie en werkloosheid (zie het kennisthema 'Flexibiliteit en sociale zekerheid').

Duidelijk is dat de recessie en de steunoperaties voor financiële instellingen de Nederlandse overheidsfinanciën uit het lood hebben geslagen. De huidige economische dynamiek maakt ramingen over de toekomstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën intrinsiek onzeker.

2.3 Een krimpende beroepsbevolking

Het verhaal is bekend: mensen leven gemiddeld steeds langer, en langer in goede gezondheid. De levensverwachting stijgt met enkele maanden per jaar, vooral door betere bestrijding van hart- en vaatziekten. De sterfte aan deze ziekten is in dertig jaar zelfs gehalveerd. Ouderen zullen een groter deel van de bevolking vormen (vergrijzing). Ten tweede krijgen vrouwen gemiddeld minder kinderen dan de ruim twee die nodig zijn voor een constante en evenwichtig opgebouwde bevolking (ontgroening). Op lange termijn neemt de Nederlandse bevolking - afgezien van migratie - daardoor af. Regionaal zijn er echter grote verschillen. In Oost-Groningen en Zuid-Limburg is bijvoorbeeld nu al sprake van krimp.

De groep mensen die traditioneel het werk verricht (tussen 20 en 65 jaar) neemt in de komende decennia met bijna een miljoen af. Tegelijkertijd neemt het aantal ouderen toe dat voor de inkomensvoorziening en dienstverlening is aangewezen op deze dalende beroepsbevolking. Een hogere arbeidsparticipatie en langer doorwerken lijken daardoor onontkoombaar. De vraag is wat de overheid kan doen om de arbeidsdeelname van toekomstige generaties verder te vergroten, vooral binnen groepen waarvan de deelname achterblijft. Denk bijvoorbeeld aan laagopgeleiden, mensen met langdurige aandoeningen en ouderen. De thema's 'Meer mensen aan het werk' en 'Duurzame inzetbaarheid' gaan hier nader op in.

De vergrijzing, in combinatie met medisch-wetenschappelijke ontwikkelingen, leidt er bovendien toe dat de zorgkosten structureel harder blijven groeien dan de economie. Deze ontwikkelingen roepen vragen op over de toekomstige allocatie van collectieve middelen en over de solidariteit tussen jongere en oudere generaties. Zo is volgens het Sociaal en Cultureel Rapport 2010 van het SCP tweederde van de werkenden niet bereid om af te

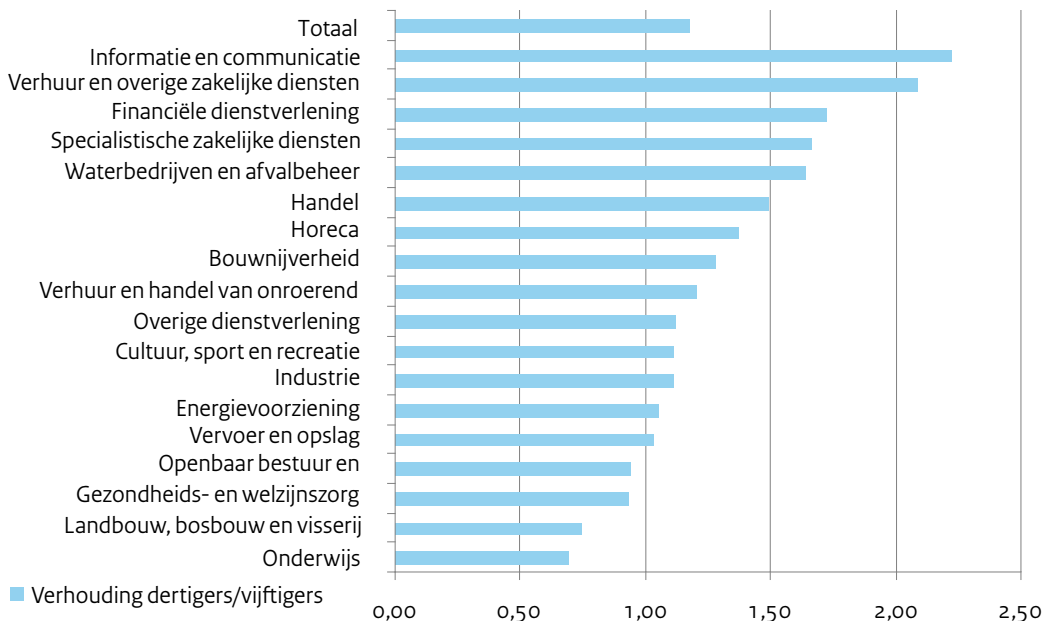
zien van een inkomensverhoging om andere groepen te ontzien.

Verschillende sectoren zullen in verschillende mate worden geraakt door de krimp van de beroepsbevolking. Sommige sectoren zijn veel meer vergrijsd dan andere sectoren. Onderwijs, landbouw, zorg en het openbaar bestuur zijn het meest vergrijsd. In de zakelijke en financiële dienstverlening en in de horeca en handel werken de meeste jonge mensen. Bovendien speelt mee dat de ouder wordende bevolking andere behoeftes heeft, waardoor er bijvoorbeeld meer vraag naar zorg en minder naar onderwijs zal zijn. De intersectorale verschuivingen die hierdoor ontstaan, roepen de vraag in hoeverre de beroepsbevolking zich hieraan kan aanpassen (zie ook het thema 'Mobiliteit in een globaliserende economie').

Werkgelegenheidsvraagstukken lossen zich in kwantitatieve zin ten dele vanzelf op, maar kwalitatieve mismatches kunnen pregnanter worden.

(Internetconsultatie)

Figuur 2.3.1 Werkzame beroepsbevolking naar bedrijfstak en leeftijdsgroep, 2009



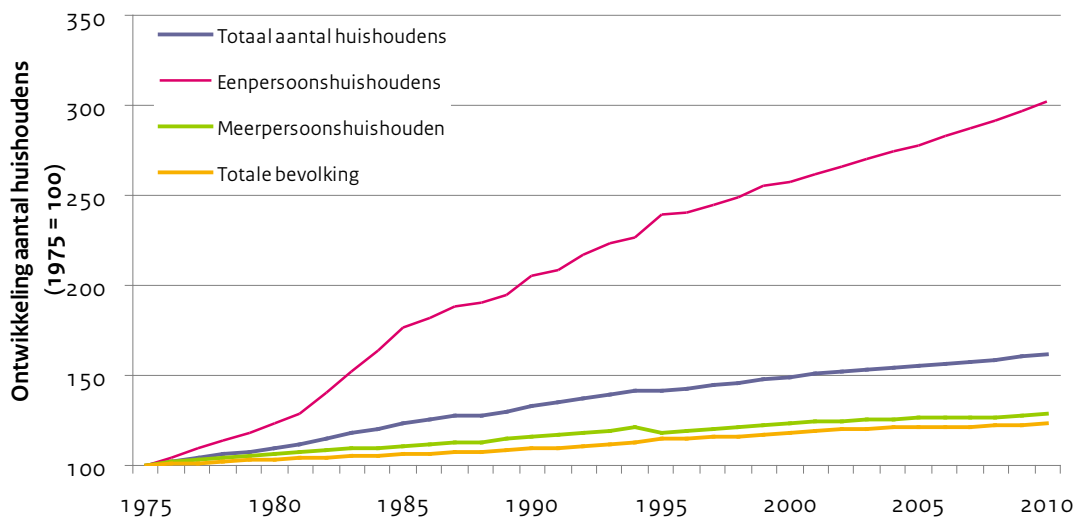
Bron: CBS (2010)

2.4 Meer huishoudens, andere samenstelling

Mede als gevolg van individualisering, vergrijzing en een stijgend aantal scheidingen verdunnen huishoudens. Het aantal huishoudens steeg tot 2009 sneller dan het aantal personen dat in Nederland woont. Dat komt onder meer door een toename van het aantal eenoudergezinnen en (vooral) het aantal alleenstaanden. Het CBS (2010) verwacht dat deze tendens in de komende decennia doorzet: in 2045 is het aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen groter dan het aantal samenwonende paren. De vraag is of dit leidt tot een grotere (economische) kwetsbaarheid van groepen in de samenleving, en, daarmee samenhangend, een potentieel groter beroep op de sociale zekerheid.

Binnen tweoudergezinnen geldt dat het zogeheten 'gezinsvormingsdal' aan het verdwijnen is; hoewel vrouwen na hun 27e steeds minder voltijds werken, zorgt deeltijdwerk ervoor dat er geen dal meer is in de arbeidsparticipatie vanaf het moment dat er kinderen worden geboren. Steeds minder vrouwen werken niet vanwege de zorg voor het gezin. Vrouwen die niet werken, doen dit het vaakst vanwege het volgen van een opleiding. De arbeidsparticipatie van vrouwen is Europees gezien zeer hoog. Alleen in Denemarken ligt dit nog hoger. Driekwart van de Nederlandse vrouwen werkt echter in deeltijd. Binnen Europa worden zij op ruime afstand gevolgd door Duitse vrouwen, van wie 45% in deeltijd werkt.

Figuur 2.4.1 Aantal huishoudens en totale bevolking in de tijd



Bron: CBS Statline

De toegenomen arbeidsparticipatie leidt ertoe dat vooral vrouwen het de afgelopen jaren drukker hebben gekregen. Zij zijn meer tijd kwijt aan verplichtingen (betaalde arbeid, zorgtaken en onderwijs) en doen in het totale tijdsbeslag bijna niet meer onder voor mannen. Wel doen mannen nog vaker betaald werk en vrouwen vaker onbetaald werk. De toegenomen drukte leidt niet tot minder tijd voor de kinderen. In tegendeel, beide ouders besteden meer tijd aan de kinderen. De bestede tijd aan het huishouden is verminderd. Naar de toekomst toe zal door de vergrijzing het belang van mantelzorg toenemen. Dit kan nog worden versterkt door gemiddeld kortere ziekenhuisopnames als gevolg arbeidstekorten in de gezondheidszorg.

Het SCP houdt regelmatig een tijdsbestedingsonderzoek. Wat we thuis doen wordt daarbij heel precies vastgelegd, waarbij bij wijze van spreken tandenpoetsen wordt onderscheiden van haren kammen, terwijl voor werken maar één categorie bestaat. Werken is werken. Wat mensen op hun werk doen weten we niet.
(Internetconsultatie)

Een laatste relevante tendens is dat de individuele levenslopen steeds vaker afwijken van het 'gemiddelde' patroon. Mensen kiezen bewuster voor bepaalde activiteiten, en de overgangen van de ene activiteit naar de andere en van de ene fase naar de andere zijn flexibeler geworden. Binnen de gegroeide variatie aan verdienerstypen is het anderhalfverdienersmodel populair geworden ten koste van het eenverdienermodel.

De vraag is welke internationale trends zichtbaar zijn in deeltijdwerk en wat de gevolgen van de beschreven ontwikkelingen zijn voor de arbeidsparticipatie in Nederland (zie het kennisthema 'Zorgwerkcombinaties onder druk?').

2.5 Ontwikkeling van de kenniseconomie

De Nederlandse economie heeft een ander karakter gekregen door sectorale verschuivingen. In het bijzonder is het belang van diensten in de Nederlandse economie sterk toegenomen. In het verleden is de zakelijke en financiële dienstverlening in Nederland sterk gegroeid, ten koste van landbouw en industrie. Deze ontwikkeling zal zich doorzetten naar de toekomst toe, waarbij ook de zorgsector een steeds groter deel van de beroepsbevolking aan zich zal binden.

De economie transformeert zich tegelijkertijd ook op een andere dimensie, namelijk naar een kenniseconomie, waarin de productie van goederen en het verlenen van diensten steunt op een hoge graad van cognitieve en sociale vaardigheden van de beroepsbevolking. Deze twee ontwikkelingen hangen samen. Onderliggende processen zijn de globalisering, waarop we eerder in dit hoofdstuk al ingingen, en technologische ontwikkelingen. Technologische vernieuwingen, bijvoorbeeld in de ICT, kunnen het karakter van een beroep sterk veranderen. Beroepen kunnen zelfs helemaal verdwijnen, en nieuwe beroepen verschijnen. De grootste veranderingen zijn te verwachten in de middengroepen op de arbeidsmarkt.

Door de ontwikkelingen op het terrein van ICT en de globalisering die daar mee samenhangt, verandert de inhoud van het werk in hoog tempo.

(Internetconsultatie)

De sectorale verschuivingen en de ontwikkeling naar een kenniseconomie vragen zeer specifieke kwaliteiten van werkenden. Constant kunnen veranderingen en verschuivingen in vereiste competenties optreden. Dit vereist een groot aanpassingsvermogen en hoge mobiliteit van de beroepsbevolking. Een remmende factor hierbij is dat er straks minder schoolverlaters zijn en meer oudere arbeidskrachten. Het beeld is dat ouderen minder goed in staat zijn met technologische vernieuwing om te gaan, waardoor hun arbeidsmarktpositie kan verslechteren.

Hogeropgeleiden waren altijd bevoorrecht op de arbeidsmarkt en zullen dat waarschijnlijk ook altijd blijven. Maar dat wil niet zeggen dat zij in de toekomst even gemakkelijk aan (goed) werk kunnen komen als in het verleden.

(Internetconsultatie)

Een belangrijke, en tevens moeilijk te beantwoorden, vraag is welke specifieke vaardigheden en opleidingsniveaus de toekomstige arbeidsmarkt van de beroepsbevolking vereist en wat dit betekent voor de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Basisvaardigheden en vakspecifieke vaardigheden blijven, vooral in de toegang tot de arbeidsmarkt, voor grote groepen jongeren belangrijk. Daarnaast neemt het belang toe van meer generieke competenties ('leren leren', oordelen en analyse, kennisprocessen organiseren) en van soft skills (klantgerichtheid, samenwerken, doorzettingsvermogen). Het opleidingsniveau van mensen is, meer dan sociale herkomst, tegenwoordig bepalend voor iemands positie op de arbeidsmarkt. De vraag is in hoeverre hogere eisen die aan werknemers worden gesteld kunnen leiden tot maatschappelijke tegenstellingen of het ontstaan van scheidslijnen in de samenleving, wanneer bepaalde groepen hieraan niet kunnen voldoen. De thema's 'Duurzame inzetbaarheid', 'Meer mensen aan het werk' en 'Mobiliteit in een globaliserende economie' gaan nader op dergelijke vragen in.



2.6 Fragmentatie van de samenleving: van collectief naar netwerk

De individualisering zet nog verder door, mede gesteund door ontwikkelingen in de ICT. Individualisering is vooral een zaak van detraditionalisering: mensen zijn losgekomen van gezaghebbende tradities en zien zichzelf als ontwerpers en uitvoerders van hun eigen leven. Het individu zelf wordt de maat der dingen. Daardoor wordt de komende periode de representatie van het individu steeds lastiger, onder meer als gevolg van de fragmentatie van vaste waardepatronen.

Sociale media spelen een steeds grotere rol in de representatie van het individu. Zij bieden een geïndividualiseerd platform voor ieders eigen "5 minutes of fame". Mensen worden niet meer gerepresenteerd in vaste groepen, maar in verschil-

lende, vaak single-issue, netwerken. Dit heeft gevolgen voor de aard en plaats van politieke discussies en de betrokkenheid van mensen daarbij. De dynamiek binnen de politieke arena neemt nog sterker toe en volgt steeds meer de medialogica. Hierdoor ontstaan gaandeweg nieuwe vormen van representatie en opinievorming en functioneert het maatschappelijk middenveld niet meer als voorheen. Tegelijkertijd komt de legitimiteit van het handelen van de overheid en belangenorganisaties onder druk te staan, omdat het, politieke en maatschappelijke, stelsel juist op deze representativiteit is gebaseerd. Verder kan door individualisering de 'gemeenschapszin' en solidariteit afnemen. Men voelt zich minder een onderdeel van een gemeenschap of collectief, meer van al dan niet tijdelijke netwerken. Deze kunnen in zekere zin worden gezien als nieuwe collectieven, met een sterk informeel karakter en een eigen identiteit, die in de plaats komen van de traditionele collectieven.

Individualisering betekent ook dat de samenleving pluriformer wordt. Dit betekent dat (groepen) mensen zich minder goed herkennen in andere (groepen) mensen. Ook kan het onderlinge sociale vertrouwen tussen mensen afnemen. De eerder genoemde gemeenschapszin komt hierdoor onder druk te staan. Tot slot heeft individualisering betrekking op meer keuzevrijheid en autonomie van personen. Waar individuele keuzes voorheen veelal bepaald werden door sociaaleconomische achtergrond, kiezen mensen nu zelf op basis van hun eigen voorkeuren en interesses. Ook op de arbeidsmarkt. Dit is een van de drijvende krachten achter het toegenomen aantal zzp'ers en flexkrachten (zie onder andere het kennisthema 'Flexibiliteit en sociale zekerheid').

Hoofdstuk 3 | Kennisthema's

Het voorgaande hoofdstuk schetste in grote lijnen de fundamentele ontwikkelingen die in de periode 2011-2020 relevant kunnen zijn of worden op het beleidsterrein van SZW. Om toekomstgericht te kunnen opereren zal het ministerie tijdig moeten beschikken over voldoende kennis van deze ontwikkelingen en hun achtergronden, oorzaken en mogelijke gevolgen. De grootste maatschappelijke, sociale en economische veranderingen zijn te verwachten in domeinen waar verschillende trends samenkomen. De Kennisagenda van SZW is daarom opgebouwd rond vijf brede kennisthema's die een groot aantal van de geïdentificeerde ontwikkelingen in samenhang beschouwen en de gevolgen ervan onderzoeken voor het beleidsdomein van het ministerie. Deze vijf thema's geven richting aan de eigen onderzoeksinspanningen en de interacties van het departement met kennisinstellingen en adviesraden.

De Kennisagenda omvat de volgende vijf thema's:

1. Meer mensen aan het werk

In dit kennisthema staat de vraag centraal op welke manieren en met welke instrumenten toekomstige generaties beter op de arbeidsmarkt kunnen integreren.

2. Duurzame inzetbaarheid

Dit thema betreft primair de vraag welke factoren bepalen dat werkenden hun leven lang (blijven) participeren in betaald werk met behoud van een goede productiviteit en een goede gezondheid.

3. Flexibiliteit en sociale zekerheid

Kernvraag bij dit thema is hoe de sociaaleconomische kosten en baten van flexwerk gewogen moeten worden gegeven de bestaande instituties rond de arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

4. Zorg-werkcombinaties onder druk?

Dit thema richt zich op het spanningsveld tussen arbeids- en zorgparticipatie.

5. Mobiliteit in een globaliserende economie

Dit thema gaat in op de vraag of de Nederlandse arbeidsmarkt zich voldoende snel kan aanpassen aan de gewenste verschuiving in sectoren, beroepen en competenties, als gevolg van globalisering, technologische ontwikkelingen en vergrijzing.

3.1 Meer mensen aan het werk

Ambitie: hogere arbeidsdeelname

De komende jaren krijgt Nederland te maken met een afname van de potentiële beroepsbevolking en een sterke toename van het aantal pensioengerechtigden. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, zal deze demografische verandering de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel onder druk zetten. Vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt is het daarom relevant om te onderzoeken hoe de komende jaren meer mensen - meer uren - aan het werk gebracht kunnen worden.

Internationaal gezien is de Nederlandse arbeidsparticipatiegraad al relatief hoog en de werkloosheidsgraad laag. Toch lijkt er ruimte om het arbeidsaanbod te vergroten. De participatiegraad in landen als Noorwegen en Denemarken is immers nog hoger, vooral onder vrouwen. Belangrijker is nog dat Nederlanders weinig uren per week werken. Ook is in internationaal opzicht de gemiddelde duur van de werkloosheid relatief lang. De centrale vraag van dit essay is daarom hoe we het onbenutte arbeidspotentieel meer kunnen inschakelen. Met onbenut arbeidspotentieel bedoelen we hier: mensen die niet of niet voltijds werken, en die onder bepaalde voorwaarden of omstandigheden mogelijk wel - meer uren - zouden kunnen en willen werken.

Het volledig benutten van het arbeidspotentieel is de komende jaren niet alleen relevant vanuit maatschappelijk oogpunt. Betaald werk is ook betekenisvol op individueel niveau. Werk bevordert de sociale integratie, gezondheid(-sbeleving), en economische zelfredzaamheid. Werk kan zingeving bieden, en ook ritme, structuur, ontplooiingsmogelijkheden, politieke en maatschappelijke invloed, een identiteit, en sociale status. Ook kan werk een positieve betekenis hebben voor de sociale omgeving, bijvoorbeeld doordat werkende mensen geld, informatie, sociale contacten en vaardigheden kunnen overdragen aan hun kinderen.

Het kabinet hecht er om deze verschillende redenen grote waarde aan om het beschikbare arbeidspotentieel zo volledig mogelijk te benutten en in te schakelen. We kunnen echter stellen dat het zogenoemde 'laaghangende fruit' inmiddels geplukt is. Het is geen eenvoudige opgave om de groepen die zich buiten de arbeidsmarkt bevinden duurzaam naar werk te begeleiden. Meer inzicht in de mogelijkheden hiertoe is wenselijk, vooral 'low budget' mogelijkheden vanwege de benodigde inperking van de overheidsuitgaven. Zoals Churchill zei: *"Gentlemen, we have run out of money. Now we have to think"*. Het is de vraag of in de toekomst meer structurele of ingrijpende beleidsmaatregelen nodig zijn om de ambitie tot een hogere arbeidsdeelname te realiseren.



De positieve effecten van betaalde arbeidsdeelname op macro- en microniveau nemen overigens niet weg dat mensen die niet of een beperkt aantal uren werken vaak andere (maatschappelijk) nuttige activiteiten doen, zoals zorg voor kinderen, mantelzorg, en, in mindere mate, vrijwilligerswerk. Tegelijkertijd sluiten deze onbetaalde activiteiten betaald werk niet noodzakelijk uit, getuige de grote aantallen werkers die ook zorgen, vrijwilliger zijn, etc. Het is de vraag wat een verhoging van de arbeidsparticipatie en arbeidsuren zullen betekenen voor deze onbetaalde activiteiten (zie paragraaf 3.4).

Onbenut arbeidspotentieel

Welke mensen die niet of niet voltijds werken, zouden onder bepaalde voorwaarden of omstandigheden mogelijk wel - meer uren - kunnen en willen werken? Met behulp van CBS-cijfers over 2009 komen we tot een ruwe schatting van dit onbenutte arbeidspotentieel van circa 1,5 miljoen personen (zie figuur 3.1.1). Het is belangrijk om hierbij voor ogen te houden dat het onbenutte arbeidspotentieel steeds verandert van samenstelling.

In de eerste plaats bevindt zich onbenut potentieel onder personen in de arbeidzame leeftijd (20-64 jaar) die zich buiten de arbeidsmarkt bevinden en aangeven te willen werken. In 2009 ging het om circa 570 duizend niet-onderwijsvolgende personen. Ruim de helft van hen zoekt actief naar werk en is direct beschikbaar, en ruim 60 procent beschikt over een startkwalificatie.

Ten tweede bevindt zich onbenut potentieel onder de niet-onderwijsvolgende niet-werkenden die aangeven niet te willen werken (850 duizend), onder meer vanwege zorgtaken (310 duizend). Vanwege een sterke stijging van het opleidingsniveau en het wegvallen van de mogelijkheid tot vervroegde pensionering is het aantal niet-werkenden vanwege zorgtaken (vooral vrouwen) en het aantal niet-werkende 45-64 jarigen de afgelopen tien jaar sterk afgenomen, en de verwachting is dat deze trend zich zal voortzetten.

Ten derde willen 465 duizend werkenden meer uren per week werken (7% van het totaal niet-onderwijsvolgende werkenden), gemiddeld 9 uur per week meer. Van deze groep zijn 70 duizend actief op zoek naar een grotere baan. De meeste mensen bereiken echter geen uitbreiding van de arbeidsduur. Als ze wel meer uren gaan werken gaat het bij vrouwen dikwijls om 4-15 uur extra. Bij mannen is het beeld erg divers.

Tot slot bevindt zich onbenut arbeidspotentieel onder 65-plussers die (weer) zouden willen werken, en onder (vroeg)gepensioneerden jonger dan 65 jaar. Van de 65-66 jarigen werkt 9,3% (31.000 personen) en dit aandeel stijgt: in 2007 ging het nog om 7,1% (21.000 personen).

Als we naar het onbenutte arbeidspotentieel kijken dat zich momenteel (nog) niet op de arbeidsmarkt bevindt (circa 1,4 miljoen), valt op dat ruim de helft van hen ouder is dan 45 jaar, en slechts iets meer dan de helft beschikt over een startkwalificatie. Ouderen maken relatief weinig arbeidsmarkttransities door en hebben minder kans op werk vanuit werkloosheid dan jongeren. Ongeschoolden en laagopgeleiden lopen een groter risico om werkloos te worden na baanverlies dan hoogopgeleiden en hebben, eenmaal werkloos, ook minder kans op werk (Van Gaalen en Smits, 2011). De vraag rijst hoe het aanbod van ouderen en laaggeschoolden het beste kan worden gematcht met de vraag naar arbeid.

Onder het onbenutte arbeidspotentieel bevinden zich ook personen met een WW-, bijstand-, of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Naar schatting tussen de 350 en 500 duizend van hen zijn op termijn inzetbaar op de arbeidsmarkt. Van de WW'ers zou in beginsel iedereen op korte termijn beschikbaar moeten zijn voor werk; circa de helft van de bijstandsgerechtigden wordt ingeschat als inzetbaar binnen een redelijke termijn (Divosa, 2010). Het potentieel onder de arbeidsgehandicapten is echter relatief beperkt. Uit recente CBS-cijfers

blijkt bijvoorbeeld dat het werkhervattingspercentage van mensen met een langdurige aandoening twee keer zo laag is als van mensen zonder langdurige aandoening (Michiels, 2011). Ook treden mensen met een gezondheidsbeperking vaker uit het arbeidsproces dan gezonde werkenden. Tegenover genoemde groepen onbenut potentieel staan veel werkenden die juist minder willen werken. Dit geldt voor 9% van de werkende mannen en 7% van de werkende vrouwen, bij beiden gaat het vooral om voltijders die een grote deeltijdbaan prefereren.

Determinanten (non-)participatie

Er zijn veel verschillende factoren bekend die de arbeidsdeelname of de urenbeslissing van mensen beïnvloeden. We bespreken de belangrijkste factoren, als opmaat voor de kennisvragen.

Kennis en vaardigheden

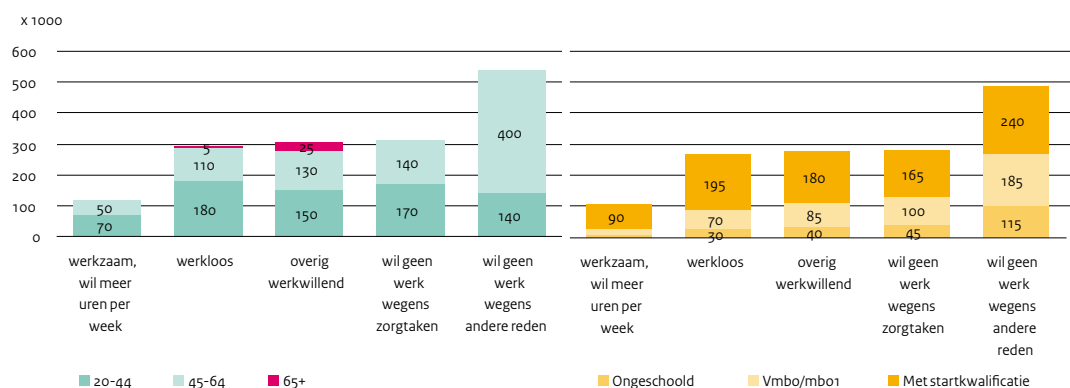
Kennis en vaardigheden spelen een cruciale, zo niet de belangrijkste, rol ten aanzien van arbeidsdeelname en arbeidsuren. Naarmate men hoger opgeleid is en beschikt over de meest courante kennis en vaardigheden, nemen de kansen op de arbeidsmarkt toe. Laagopgeleiden en mensen van wie kennis en vaardigheden verouderd zijn na een periode van werkloosheid of uittreden (bijvoor-

beeld herintreders) hebben dus minder goede kansen. Dit geldt in het bijzonder voor ongeschoolden (waaronder voortijdig schoolverlaters) en laaggeschoolden. Zij lopen een grote kans te worden verdrongen door gediplomeerden met een vmbo- respectievelijk mbo+ opleiding. Dit is relevant, gezien het grote aandeel ongeschoolden en laagopgeleiden onder het hier boven geïdentificeerde arbeidspotentieel.

Een bijkomende reden waarom een lage opleiding de arbeidsdeelname beperkt, is dat laaggeschoolden over het algemeen een relatief laag inkomen hebben. Werk levert voor hen dus minder op. Bij een hele lage verdien capaciteit kan werkaanvaarding zelfs een achteruitgang in inkomen betekenen. Deze 'armoedeval' vormt vooral een barrière voor alleenstaande ouders en herintreders.

Er is dus veel aan gelegen om laaggeschoolden bij te scholen. Een belangrijk deel van de laaggeschoolden heeft echter een beperkte capaciteit of motivatie om bij te leren. Hun lage, of ontbrekende opleidingsniveau is niet alleen een barrière voor toetreding tot de arbeidsmarkt, maar vergroot ook de kans op werkloosheid en vroegtijdig uittreden. De vraag is hoe bijscholing en training aantrekkelijk en haalbaar gemaakt kunnen worden voor laaggeschoolden.

Figuur 3.1.1. Indicatie aantallen onbenut arbeidspotentieel zo jaar en ouder²



² Niet-onderwijsvolgenden, exclusief personen met VUT/pensioen of AO-uitkering die niet willen/kunnen werken. Gemiddeld willen de werkenden die een grotere baan wensen, 9 uur per week langer werken. Omgerekend naar voltijdwerkers zijn dat 120 duizend personen..



Mismatch vraag en aanbod

Competenties sluiten soms niet goed aan op datgene waar werkgevers naar op zoek zijn. Vaak ontstaat deze mismatch geleidelijk, door de veroudering van kwalificaties. Hoewel dit bij een toenemende krapte op de arbeidsmarkt een minder groot probleem wordt, is het belangrijk deze mismatch terug te dringen. Meer inzicht is gewenst in de oorzaken van veroudering van kwalificaties, en op welke manieren deze processen vertraagd of gekeerd kunnen worden, bijvoorbeeld met behulp van passende inzetbaarheidstrategieën. Zie ook de andere kennisthema's in deze bundel, in het bijzonder 'Duurzame inzetbaarheid'.

Gezondheid en gezondheidsbeleving

Onderzoek wijst op een vicieuze cirkel waarbij een slechtere gezondheid kan leiden tot het verlies van betaalde arbeid, waarna de gezondheid verder verslechtert, en waardoor het wederom betreden

van de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt (Schuring et al., 2011). In dit proces lijkt de ervaren gezondheid een veel sterkere factor dan de aanwezigheid van een chronische ziekte of functionele beperkingen. Het is dus niet alleen de objectieve gezondheidstoestand, maar veel meer nog de gezondheidsbeleving die een barrière vormt. De vraag is wat de voorziene toename van het aantal mensen met welvaartsziekten - obesitas, suikerziekte en hart- en vaatziekten - gaat betekenen voor hun gezondheidsbeleving en deelname aan betaald werk. Ook is meer inzicht gewenst in de invloed van gezondheid en gezondheidsbeleving op de urenbeslissing van deeltijdwerkers, en wat dit betekent voor beleidsmaatregelen die als doel hebben mensen te stimuleren meer uren te gaan werken.

Naast de persoonlijke gezondheidsbeleving kan ook het oordeel van de sociale omgeving mensen met langdurige aandoeningen belemmeren in hun deelname aan betaald werk. Zo wordt de snelle groei van het aantal Wajongers met relatief lichte beperkingen onder andere toegeschreven aan een steeds vroegere en preciezere indicatiestelling, en een toenemende complexiteit van de samenleving en arbeidsmarkt. Lichte beperkingen worden steeds meer als belemmering voor werk gezien. Ook blijken onderwijs- en zorginstellingen bij jongeren met aandoeningen sterk gericht op wat zij niet kunnen. Zij worden nog te weinig gestimuleerd in wat zij wel kunnen. Het is de vraag wat een toenemende diagnosticering betekent voor de arbeidsmarktkansen van mensen met een (lichte) beperking buiten de Wajong.

Bereidheid werkgevers om mensen met beperkingen aan te nemen of werk passend te maken

Een bepalende factor voor de arbeidsdeelname van mensen met langdurige aandoeningen is de bereidheid van werkgevers om hen aan te nemen en, waar nodig, aanpassingen in de werkomgeving of het werkproces te willen doen. Bij grote bedrijven is het aannemen van personeel met arbeidshandi-

caps veelal onderdeel van hun beleid om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Het midden- en kleinbedrijf voert zulk beleid meestal niet. Maar kleinere ondernemingen zijn vaak wel bereid om mensen met beperkingen aan te nemen. Zij moeten dan wel goed geïnformeerd worden door de overheid over regelingen waarvan zij gebruik kunnen maken, en bij de toepassing hiervan goed ondersteund worden. Negatieve beeldvorming, onbekendheid met de doelgroep en regelingen, angst voor kosten, hoger verzuim en lagere productiviteit vormen een belemmering bij het motiveren van werkgevers. Werkgevers die in het verleden mensen met beperkingen of een anderszins grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben aangenomen blijken eerder bereid te zijn om dat in de toekomst weer te doen. Enerzijds ligt het voor de hand om te verwachten dat werkgevers bij een groeiende krapte op de arbeidsmarkt gemakkelijker overgaan tot het aannemen van mensen met langdurige aandoeningen, en eerder over de genoemde bezwaren heen zullen stappen.

Anderzijds: als angst voor kosten en lage productiviteit belangrijke overwegingen zijn, zal dit dan ook echt gebeuren? Krapte kan immers de lonen doen stijgen en laagproductieve arbeidskrachten relatief duur maken.

Bereidheid werkgevers om ouderen aan te nemen of werk passend te maken

Ruim de helft van de eerder geïdentificeerde groep niet-werkend arbeidspotentieel is ouder dan 45 jaar. Voor hen is de bereidheid van werkgevers om iemand boven de 45 jaar aan te nemen van doorslaggevend belang. Werkgevers blijken oudere werknemers³ vaak te associëren met stijgende arbeidskosten, meer weerstand tegen verandering en stijgend ziekteverzuim. Werkgevers vinden ouderen wel betrouwbaarder dan jongeren, meer

betrokken bij het werk, nauwkeurig, sociaal vaardig, en klantgericht. In hun personeelsbeleid worden oudere werknemers dan ook veelal ontzien; zij hebben vaak recht op extra verlof, vroegpensioen, en worden bij achterblijvende prestaties minder snel ontslagen dan jongere collega's. Slechts een kleine minderheid van werkgevers bevordert de productiviteit van oudere werknemers door middel van training, of door beloning af te stemmen op prestatie (Van Dalen et al., 2010). En als werkgevers ouderen werven, dan kiezen ze vaak voor 'veilig'. Zo blijkt dat de meeste vroeg-gepensioneerden die weer aan het werk gaan, dit vaak bij hun voormalige werkgever doen (Van Dalen et al., 2009). Minder bekend is welke andere mechanismen ertoe leiden dat ouderen na hun pensionering opnieuw gaan werken. Zijn dit vooral de hoogopgeleiden die relatief veel kunnen verdienen? Of juist de ouderen die een beperkt pensioeninkomen hebben? En wat kenmerkt oudere werklozen die succesvol een baan hebben gevonden?

Zorgtaken

De zorg voor jonge kinderen of een zorgbehoevende partner, ouder of andere relatie kan een belangrijke reden vormen om niet, of een beperkt aantal uren, te werken, vooral onder vrouwen. Het gaat hierbij niet alleen om het tijdsbeslag van de zorgtaak op zich, maar ook om de mate waarin passend werk loont, eigen opvattingen en die van de partner, het inkomen en de werksituatie van de partner en familieleden (bij mantelzorg), en mogelijkheden om de zorg (betaald of informeel) uit te besteden. Daarnaast worden de huidige participatie- en urenbeslissing beïnvloed door eerder in de levensloop gemaakte keuzes (met de partner), in scholing, beroep, en wie hoofverantwoordelijk is voor zorgtaken en gezinsinkomen. Verder kunnen logistieke en institutionele restricties de combinatie van zorg en werk bemoeilijken, zoals schooltijden, wachtlijsten voor kinderopvang en ouderenzorg, en afhankelijk van de werkgever de soms beperkte mogelijkheden om flexibel te werken. Ook kan de gepercipieerde kwaliteit meespelen van betaalde

3 Hoewel 45-plussers niet 'oud' hoeven te zijn in letterlijke zin, spreken we hier van 'oudere' werknemers in de betekenis van 45-plus. De kans op werk vanuit werkloosheid, of mobiliteit op de arbeidsmarkt, van mensen boven de 45 jaar is beduidend lager dan van mensen onder deze leeftijdsgrens.

zorgvoorzieningen zoals kinderopvang, buitenschoolse opvang, en thuiszorg. Tot slot zijn culturele factoren van invloed op de relatie tussen zorgtaken en werk, in het bijzonder sekserolpatronen. Paragraaf 3.4 van deze bundel gaat uitgebreider op genoemde factoren in. Met het oog op de verschillende institutionele arrangementen die de combinatie van betaald werk met zorgtaken al beogen te vergemakkelijken (zoals verlofmogelijkheden, kinderopvangfaciliteiten, flexibel werken), en het belang van culturele factoren, staat vanuit beleidsperspectief de vraag centraal op welke manieren het uitbreiden van de arbeidsuren door deeltijders verder gestimuleerd kan worden, bijvoorbeeld met behulp van flexibel werken.

Gepercipieerde kans op de arbeidsmarkt

Veel mensen die aangeven niet te willen werken blijken hun kansen op de arbeidsmarkt erg somber in te schatten. Vaak ook wel terecht, zoals in het geval van ontbreken van een startkwalificatie, maar lang niet altijd. Dit wordt wel het ontmoedigings-effect genoemd. Dit effect treedt relatief vaak op bij ouderen, mensen met gezondheidsproblemen, etnische minderheden, lager opgeleiden en langdurig werklozen (Van Echteld & Hoff, 2008).

Omgevingsfactoren

De sociale omgeving speelt op verschillende manieren een rol in de arbeidsparticipatie. Het is bekend dat sociale contacten een bron van

informatie, kennis, en praktische en emotionele steun kunnen zijn, die bijdraagt aan de arbeidsdeelname. Tegelijkertijd kan de sociale omgeving normen overdragen die de arbeidsdeelname belemmeren, zoals een cultuur van werkloosheid in bepaalde families en wijken. Als men in de sociale omgeving beperkt belang toekent aan opleiding of werk, zijn er weinig sociale prikkels buiten instituties zoals het initiële onderwijs of de sociale dienst, die stimuleren om door of bij te leren, of een (betere) baan te zoeken. Verder is het bekend dat bepaalde groepen migranten vanwege het ontbreken van kennis van de arbeidsmarkt en het onderwijssysteem moeite hebben om de weg te vinden richting de arbeidsmarkt. Recent onderzoek onder niet-westerse allochtonen heeft laten zien dat om die reden bij de scholingskeuze vaak al toekomstmogelijkheden worden afgesneden. Het is de vraag in hoeverre overheidsinstituties, zoals het onderwijs of sociale diensten, kunnen compenseren voor een sociale omgeving die arbeidsdeelname weinig bevordert of zelfs belemmert. Vanuit het oogpunt van bezuiniging op overheidsuitgaven, en de 'Big Society' gedachte, is het ook de vraag of dat wel wenselijk is. Door middel van zogenaamde 'eigen kracht conferenties' wordt de sociale omgeving steeds vaker betrokken bij de activering van bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden. Er is nog weinig bekend over wat deze interventies gericht op de sociale omgeving opleveren in vergelijking met 'standaard' interventies die zich uitsluitend richten op individuele burgers.



Kennisvragen 'Meer mensen aan het werk'

Bovengenoemde determinanten staan meestal niet op zichzelf, maar komen juist vaak in combinatie met elkaar voor. Zo gaat een laag potentieel loon vaak samen met een laag opleidingsniveau en een negatieve gezondheidsbeleving. Hoewel veel bekend is over de determinanten van arbeidsparticipatie en arbeidsuren, is een belangrijke vraag voor de komende jaren in hoeverre de vergrijzing van de (beroeps)bevolking en de toenemende krapte op de arbeidsmarkt de arbeidsdeelname van het onbenutte arbeidspotentieel zullen verhogen, en hoe institutionele interventies daaraan in de praktijk kunnen bijdragen. Nieuwe, op onderzoek gefundeerde, inzichten in deze vraag en gerelateerde vragen zijn gewenst om de grote uitdaging van het komende decennium succesvol aan te kunnen gaan: het opvangen van de grote verwachte personeelstekorten als gevolg van de vergrijzing. Om met Einstein te spreken: "Je kunt de problemen van vandaag en morgen niet oplossen met de denkwijze van gisteren".

Hoofdvraag

- Op welke manieren en met welke generieke en specifieke instrumenten kunnen toekomstige generaties beter op de arbeidsmarkt (re-)integreren? In het bijzonder laagopgeleiden, mensen met langdurige aandoeningen, ouderen, deeltijders, en mensen met (mantel-)zorgtaken?

Systeemprykkels

- In hoeverre mogen we verwachten dat de institutionele prikkels en de achterliggende mechanismen die in het verleden hebben gewerkt, de arbeidsdeelname van genoemde groepen zullen blijven bevorderen in de toekomst, gezien de voorziene demografische en maatschappelijke veranderingen? In hoeverre zullen andere prikkels nodig zijn?
- Hoe kunnen de zorg- en onderwijssystemen preventief en curatief bijdragen aan het verhogen van de arbeidsdeelname, in het bijzonder van ongeschoolden, laagopgeleiden en mensen met langdurige aandoeningen?

Krapte

- In hoeverre zal de toenemende krapte op de arbeidsmarkt leiden tot een grotere bereidheid bij werkgevers om laagopgeleiden, mensen met langdurige aandoeningen en laagproductieve ouderen aan te nemen, en zo daadwerkelijk resulteren in een hogere arbeidsparticipatie?
- In hoeverre kunnen institutionele maatregelen voorkomen dat de arbeidsmarktchansen van laagproductieven afnemen als de krapte zal leiden tot hogere lonen?
- Wat kunnen we leren van de ontwikkelingen in krimpregio's? Raken genoemde groepen daar al gemakkelijker aan het werk in krappe sectoren? Wat valt te leren van de rol die publieke partijen - sociale diensten, UWV, scholen, zorginstellingen - en marktpartijen zoals uitzend- en re-integratiebureaus, hierin spelen?

Werkgevers

- Zijn er voorbeelden uit het buitenland waar werkgevers, meer dan in Nederland, bereid zijn zonder extra overheidsmaatregelen laagproductieve arbeidskrachten aan te nemen? Wat zijn hier de mechanismen?

Kennis & capaciteiten, match vraag en aanbod

- Hoe kan het gebrek aan aansluiting in kennis en capaciteiten tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod worden verbeterd door middel van passende inzetbaarheidstrategieën en 'het nieuwe werken'?
- Hoe kan gebruik van het bestaande scholingsaanbod gestimuleerd worden, vooral voor on- en laaggeschoolden, en in hoeverre is er voldoende sectoroverstijgend scholingsaanbod?

3.2 Duurzame inzetbaarheid

Wat is duurzame inzetbaarheid?

Duurzame inzetbaarheid van werkenden is het vermogen van werkenden om gezond, vitaal en productief deel te nemen aan (betaalde) arbeid tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Het denken over duurzame inzetbaarheid kent een lange historie. In de jaren zeventig vond het begrip employability ingang. Dit omvatte de vaardigheden die zijn verbonden aan het verkrijgen en behouden van een baan. Door de toenemende dynamiek in werkgelegenheid kwamen daar vervolgens bij het vermogen om in te spelen op veranderingen in de arbeidsmarkt en in de toekomst gewenste kwalificaties te verwerven (loopbaancompetenties en mobiliteit). Inmiddels worden naast arbeidsmarktvaardigheden ook vitaliteit, gezondheid en leefstijl als essentiële voorwaarden voor inzetbaarheid gezien. De term 'duurzame inzetbaarheid' omvat al deze voorgaande begrippen. In figuur 3.2.1. is deze ontwikkeling in de tijd kort weergegeven.

Figuur 3.2.1. Ontwikkeling van de verschillende componenten van duurzame inzetbaarheid in de tijd



Bron: Wevers, C.W.J. et al. (in voorbereiding)

De determinanten van duurzame inzetbaarheid omvatten een brede waaier aan persoonskenmerken, gezondheidskenmerken, kennis en vaardigheden, kenmerken van het werk en sociale en financiële factoren. Deze zijn zowel voor de huidige als voor de toekomstige inzetbaarheid van belang en bieden handvatten voor (werkgerelateerde) interventies en beleid. De verantwoordelijkheid voor duurzame inzetbaarheid ligt primair bij

individuele werknemers en hun werkgever. De sociale partners en de overheid staan voor de vraag hoe zij duurzame inzetbaarheid het beste kunnen stimuleren. Het huidige overheidsbeleid op het gebied van duurzame inzetbaarheid rust op drie pijlers: (1) gezondheid, (2) scholing en vorming en (3) mobiliteit op de arbeidsmarkt.

In de bespreking van het thema duurzame inzetbaarheid zullen de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen steeds zichtbaar zijn. De globalisering en technologische veranderingen vragen om behoud en vergroting van de arbeidsparticipatie, flexibiliteit op de arbeidsmarkt en versterking van onze kennispositie. Daarnaast vereisen vergrijzing en ontgroening dat meer mensen productief en gezond aan arbeid blijven deelnemen. *Welke factoren maken dat Nederlanders dit willen, kunnen en ook daadwerkelijk doen?*

Het kennisthema duurzame inzetbaarheid heeft raakvlakken met andere kennisthema's. Onderscheidend is dat voor dit kennisthema mobiliteit en flexibilisering aan de vraagkant van de arbeidsmarkt een gegeven zijn.

Duurzame inzetbaarheid en gezondheid

Met de leeftijd stijgt het aandeel personen met een als slecht ervaren gezondheid of een chronische ziekte. In Europa rapporteert ruim 40% van de 55-64-jarigen een langdurige aandoening of ziekte. Door de toenemende arbeidsparticipatie van deze leeftijdsgroep neemt de relevantie van deze aandoeningen voor de motivatie, het werkvermogen en baanmogelijkheden toe. Er bestaan grote verschillen in gezondheid tussen hoger en lager opgeleiden. In Nederland leven hoog opgeleide



mannen en vrouwen vanaf de geboorte respectievelijk 19,2 en 20,6 jaar langer in een als goed ervaren gezondheid dan laagopgeleiden. Ook op 65-jarige leeftijd bestaan er nog aanzienlijke verschillen tussen deze groepen, namelijk 7,5 jaar voor mannen en 8,0 jaar voor vrouwen. Dit betekent dat de kans op gezondheidsproblemen aan het eind van de loopbaan voor laag opgeleiden aanzienlijk groter is dan voor hoogopgeleiden. Het gezondheidsverschil is dus van belang voor de duurzame inzetbaarheid. De vraag is dan ook hoe deze verschillen verkleind kunnen worden.

Gezondheid en arbeid beïnvloeden elkaar over en weer. Een slechte gezondheid hangt samen met een lagere productiviteit, een lager werkvermogen en een risico op vroegtijdige uitstroom uit arbeid. Omgekeerd beïnvloeden arbeid en arbeidsomstandigheden de gezondheid. In het algemeen geldt dat het hebben van werk goed is voor de gezondheid. Sommige arbeidsomstandigheden werken positief:

ontwikkelmogelijkheden, collegiale steun en technologie (robotica) kunnen de gezondheid en vitaliteit bevorderen. Andere arbeidsomstandigheden, zoals fysiek zwaar werk, gebrek aan autonomie, hoge werkdruk, agressie en baanonzekerheid kunnen de gezondheid echter negatief beïnvloeden. De jaarlijkse ziektelast van bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen bedraagt 1900 sterfgevallen.

Verskillende studies laten zien dat vroegpensioenering samenhangt met een verbetering van de zelfgerapporteerde gezondheid. Westerlund et al. (2009) vonden dat de ervaren gezondheid na vroegpensioenering vooral verbeterde bij werknemers met ongunstige arbeidsomstandigheden (hoge fysieke en psychosociale belasting), lage arbeidstevredenheid en gezondheidsproblemen. Gezien het belang van gezondheid voor de kwaliteit van leven en duurzame inzetbaarheid zijn gedurende de hele carrière arbeidsomstandigheden nodig, die de vitaliteit en gezondheid bevorderen.

Hoe kunnen werkgevers en werknemers arbeidsomstandigheden zodanig vorm geven dat ze de gezondheid en vitaliteit gedurende de hele carrière bevorderen, en langer doorwerken in goede gezondheid mogelijk maken?

Regelmatig worden bij oudere werknemers algemene ontzietmaatregelen die zijn gekoppeld aan leeftijd ingezet, zoals extra vrije dagen en vrijstelling van onregelmatige diensten. Daarnaast vindt maatwerk plaats, waarbij individuele werkaanpassingen de gezondheid en inzetbaarheid beogen te bevorderen. Maar of algemene ontzietmaatregelen en individuele aanpassingen de gezondheid, vitaliteit en duurzame inzetbaarheid daadwerkelijk bevorderen, is grotendeels onbekend. Dit geldt in het bijzonder voor specifieke groepen zoals arbeidsgehandicapten.

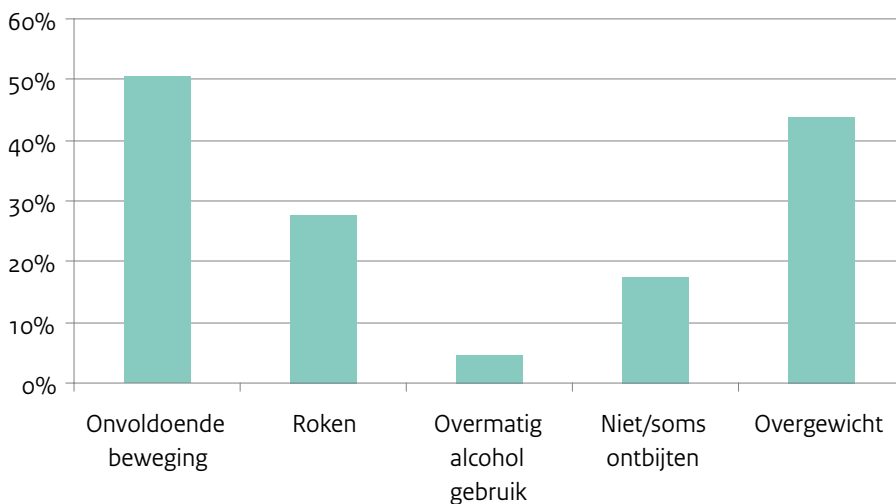
Leefstijlgerelateerde factoren zoals ernstig overgewicht en roken komen veel voor in Nederland (figuur 3.2.2.) en dragen ook in belangrijke mate bij aan de ziektelast. Leefstijlinterventies binnen arbeidsorganisaties zijn niet onomstreden, maar kunnen effectief zijn door de sociale structuur die de werkomgeving biedt. Draagvlak door onderling overleg tussen werkgever en werknemer(-svetegen-

woordigers) is een voorwaarde, evenals – net als bij ontzietmaatregelen – inbedding van gezondheidsmanagement in het bedrijfsbeleid. Om (werkgerelateerde) leefstijlinterventies effectief in praktijk te brengen is meer inzicht nodig in de kosten en baten van deze interventies.

Duurzame inzetbaarheid en scholing

Scholing en postinitieel onderwijs zijn belangrijke factoren om de inzetbaarheid op peil te houden. In 2009 volgde ongeveer 17% van de werkzame beroepsbevolking postinitieel onderwijs. Dit percentage was het afgelopen decennium redelijk stabiel. Laagopgeleiden, ouderen en medewerkers in het MKB nemen minder vaak deel aan scholing. Bovendien wordt deelname van laagopgeleide werknemers steeds minder vanzelfsprekend naarmate zij langer in dezelfde functie en langer bij dezelfde werkgever werken. In recente publicaties van de RWI en het SCP komt echter juist de noodzaak aan ‘upskilling’ van lager opgeleiden aan de orde (Josten, E., 2010; RWI, 2010) Ook voor lager opgeleiden wordt het dienstverlenende element – en daarmee complexiteit en improvisatie – in de baan immers steeds belangrijker.

Figuur 3.2.2. Percentage Nederlandse werknemers met een ongezonde leefstijl op vijf leefstijl indicatoren



Bevordert scholing de duurzame inzetbaarheid? Een metastudie van het CPB levert geen eenduidig beeld op van het – ongeacht de startkwalificatie – positieve effect van postinitiële scholing voor het vinden en behouden van een baan (Suijker et al., 2007). Groot en Maassen van den Brink (2009) zijn in hun overzichtstudie optimistischer: zij vinden een loongroei van ongeveer 1,5% tot 8% na deelname aan een bedrijfsopleiding. Ook vinden zij een stijging van de arbeidsproductiviteit van 16% tot 28%, die de stijging van het loonniveau verre overtreft. Een recente studie laat zien dat werknemers die scholing volgen zowel in krimpende als groeiende beroepen vaker aan het werk blijven en minder vaak werkloos of inactief worden (Fouarge et al., 2011). En dit geldt ook voor oudere werknemers! (Picchio en Van Ours, 2011)

Hoewel het belang van de actualiteit van kennis en vaardigheden bij (ouder wordende) werknemers evident is, is nog grotendeels onbekend hoe de motivatie om te leren op peil gehouden kan worden. *Welke factoren bepalen de motivatie om een leven lang te leren? En hoe voorkom je kennisveroudering en de opbouw van te specialistische kennis die de inzetbaarheid in een andere functie beperkt?* Naast de verantwoordelijkheid van de werknemer zelf is het van belang dat de werkgever de gelegenheid biedt voor scholing.

Volgens een overzichtstudie van de OECD (2010a) is een positieve leercultuur in het bedrijf met veel autonomie voor de medewerkers van groot belang voor het benutten van scholingsmogelijkheden. Meer inzicht is nodig in hoe bedrijven een positieve leercultuur kunnen bevorderen en welke elementen in deze cultuur voor welke werknemers van belang zijn. Voorbeelden van deze elementen zijn technische en emotionele ondersteuning, integratie van leren en werken, leermogelijkheden als een onderdeel van het psychologische contract en collaboratief werken van jongeren en ouderen.

Duurzame inzetbaarheid en mobiliteit

Demografische, technologische en mondiale economische ontwikkelingen zijn de belangrijkste oorzaken dat de vraag naar arbeid blijft veranderen. *“Werknemers zullen steeds meer met het idee moeten leren leven dat arbeidsrelaties eindig kunnen zijn”*, zeggen Gaspersz & Ott (1996).

“Dat de arbeidsmarkt voor oudere werknemers disfunctioneert, is alom bekend: de baan-baanmobiliteit van ouderen is buitengewoon laag. Dat heeft te maken met hardnekkige misverstanden over hun productiviteit, hun energie, hun ambitie en hun vermogen om te leren, en over de mogelijkheid om al die kwaliteiten in te schakelen bij werk dat hen maximaal in staat stelt om ervaring en deskundigheid over te dragen aan een volgende generatie.”

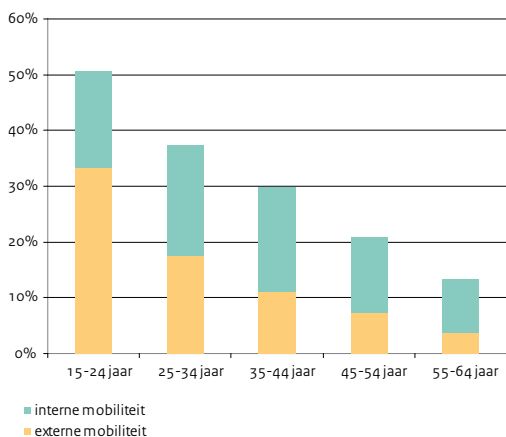
(Alexander Rinnooy Kan (SER) op SZW congres, maart 2011)

Cörvers et al. (2011) betogen dat bij een vergrijzend personeelsbestand meer flexibiliteit in contracten positief uitwerkt voor ondernemingen die geconfronteerd worden met technologische en organisatorische veranderingen. De nadruk op mobiliteit en gebrek aan werkzekerheid kan echter ook het psychologische contract tussen werkgever en werknemer op het spel zetten, met verlies van motivatie tot gevolg. Daarnaast kan een hoge mobiliteit de productiviteit van ondernemingen negatief beïnvloeden doordat kennis wegvloeit. Bij arbeidsmobiliteit is er dus sprake van in- en uitstroom van kennis en loyaliteit voor de organisatie. *Waar ligt voor arbeidsorganisaties het optimum in arbeidsmobiliteit en de verhouding tussen vaste medewerkers en ‘flexibele schil’ als het gaat om behoud en vernieuwing van kennis? Zijn er verschillen tussen sectoren?*

Figuur 3.2.3 laat zien dat bij werknemers zowel de interne als de externe mobiliteit sterk afneemt met de leeftijd. Bij interne mobiliteit gaat het om functieverandering bij de eigen werkgever, bij externe mobiliteit vindt men een andere baan bij

een nieuwe werkgever. Bij jongere leeftijdsgroepen heeft de externe mobiliteit de overhand, bij ouderen juist de interne. Waarschijnlijk belemmeren factoren zoals salaris, opgebouwde rechten en de geringere kansen van oudere sollicitanten de externe mobiliteit van ouderen.

Figuur 3.2.3. Interne en externe mobiliteit in verschillende leeftijdsklassen



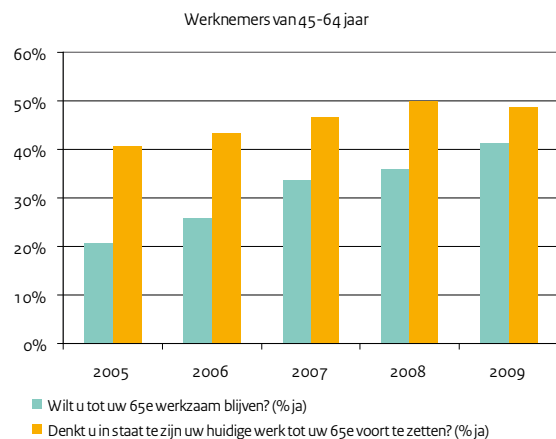
Bron: NEA cohort onderzoek 2007-2009

Voor werknemers wordt een bepaalde mate van baan-baanmobiliteit als gunstig gezien voor het verwerven van brede werkrelevante kennis en vaardigheden en daarmee voor de duurzame inzetbaarheid. Vooral vrijwillige mobiliteit lijkt bij te dragen aan de duurzame inzetbaarheid. Omgekeerd geldt dat een hoge inzetbaarheid de marktwaarde en dus mobiliteit van werknemers vergroot: vooral deze werknemers zullen hun loopbaan zelf actief vorm kunnen geven. Een (te) hoge mobiliteit kan echter ten koste gaan van de opbouw van specialistische kennis wat de inzetbaarheid weer kan beperken. Dit roept de vraag op onder welke omstandigheden en in welke mate baan-baanmobiliteit de duurzame inzetbaarheid van werknemers bevordert en welke determinanten deze gunstige mobiliteit beïnvloeden?

Duurzame inzetbaarheid en kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

Overheid, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties zijn overtuigd van het belang van duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken. Maar wat denken werknemers en werkgevers? Het percentage oudere werknemers dat wil en kan doorwerken tot het 65ste jaar is in de afgelopen jaren duidelijk gestegen (zie figuur 3.2.4.). In 2005 gaf circa 20% van de 45- tot 64-jarigen aan tot het 65ste te willen werken. In 2009 was dit 41%. Slechts 22% van de bedrijven vond het in 2008 voor hun personele bezetting van belang dat werknemers tot 65 doorwerken. Een AWWN-ledenenquête begin 2010 liet zien dat 59% van de werkgevers nog geen maatregelen heeft getroffen om oudere werknemers langer aan het werk te houden. Waarmee zou dit te maken kunnen hebben?

Figuur 3.2.4. Willen en kunnen doorwerken tot het 65e jaar bij werknemers van 45-64 jaar



Bron: NEA 2005-2009

Mogelijk hangt dit samen met de beeldvorming rond ouderen, bij wie de paradox 'langer leven, eerder afgeschreven' op lijkt te gaan. Werkgevers beoordelen 50-plussers positiever dan 35-minners op sociale vaardigheden en betrouwbaarheid, maar duidelijk negatiever op scholingsbereidheid en

productiviteit. Opvallend is overigens dat werkgevers in Groot-Brittannië kleinere verschillen voor de scholingsbereidheid rapporteren en ouderen juist productiever vinden (Van Dalen et al., 2006). Er bestaan echter ook aanzienlijke institutionele verschillen tussen Nederland en Groot-Brittannië, bijvoorbeeld in de salarisopbouw. Ongeacht of het beeld dat Nederlandse werkgevers van oudere werknemers hebben klopt, roept het de vraag op *wat bedrijven belemmert of stimuleert bij het voeren van effectief beleid ter bevordering van de duurzame inzetbaarheid van ouderen.*

Naast de inzetbaarheid van ouderen is ook de duurzame inzetbaarheid van laagopgeleiden en arbeidsgehandicapten een aandachtspunt. Laagopgeleiden hebben vaak een lage werkzekerheid met tijdelijke banen en werk in conjunctuurgevoelige sectoren. Ze hebben vaker ongunstige arbeidsomstandigheden, zoals fysiek zwaar werk, en lopen een hoger risico op kwalificatieveroudering. Hoger opgeleiden kunnen hun plaats verdringen.

Lager opgeleiden hebben daarnaast vaker gezondheidsproblemen. Zoals eerder beschreven heeft een slechte gezondheid een negatieve invloed op de duurzame inzetbaarheid. De arbeidsparticipatie van mensen met gezondheidsbeperkingen blijft ook tijdens economische voorspoed achter bij die van de gemiddelde beroepsbevolking. Aangezien het aandeel personen met gezondheidsproblemen stijgt met de leeftijd en de beroepsbevolking verouderd, is het van groot belang om te weten in welke arbeidsomstandigheden personen met gezondheidsproblemen kunnen (blijven) werken. De arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden en arbeidsgehandicapten roept de vraag op *hoe overheid en sociale partners werkgevers, lageropgeleiden en arbeidsgehandicapten zelfertoe kunnen bewegen om hun duurzame inzetbaarheid te bevorderen.*



Kennisvragen ‘Duurzame inzetbaarheid’

“Duurzame inzetbaarheid – een onlosmakelijk onderdeel van een duurzame economie – vormt een antwoord op veranderde wensen en behoeften van werknemers en werkgevers.... alleen te realiseren door te investeren in mensen, in betrokkenheid, investeren in zichzelf en in elkaar”. Aldus het gezamenlijke manifest ‘Naar nieuwe arbeidsverhoudingen’ van AWWN, FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en De Unie (januari 2011). Er is een cultuuromslag nodig bij werkgevers en werknemers om duurzaam inzetbaarheidsbeleid in de praktijk te brengen. *Hoe kan dat gerealiseerd worden?* Hiervoor is onderzoek gewenst naar de *determinanten* van langer doorwerken met behoud van een goede productiviteit en gezondheid. Daarbij is speciale aandacht nodig voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Daarnaast is meer inzicht nodig in interventies die de duurzame inzetbaarheid kunnen bevorderen. Maatwerk op het gebied van gezondheid, scholing en mobiliteit en ruimte voor diversiteit binnen bedrijven zijn hierbij van belang. Tot slot is er behoefte aan inzicht in de kosten-batenverhouding van dergelijke interventies voor alle betrokken partijen.

Hoofdvraag

Welke factoren bepalen dat werkenden hun leven lang (blijven) participeren in betaald werk met behoud van een goede productiviteit en een goede gezondheid (subvragen 1-4)? En met welk beleid kan dit worden bevorderd (subvraag 5 en 6)?

Subvragen

- Welke invloed hebben (1) gezondheid en arbeidsomstandigheden (2) scholing en vorming en (3) mobiliteit op de arbeidsmarkt op de motivatie, het vermogen en de gelegenheid om te werken en op het daadwerkelijk blijven participeren in betaalde arbeid? (willen, kunnen, doen)
- Welke factoren beïnvloeden de vitaliteit en gezondheid van werkenden?
- Welke factoren beïnvloeden de motivatie, het vermogen en de gelegenheid om levenslang te leren in het werk?
- Welke factoren beïnvloeden de baan-baanmobiliteit en onder welke omstandigheden draagt deze mobiliteit bij aan de duurzame inzetbaarheid?
- Wat zijn voor bedrijven belemmerende en bevorderende factoren voor het voeren van effectief beleid dat de gezondheid, scholing en de mobiliteit bevordert en daarmee duurzame inzetbaarheid van werknemers ondersteunt?
- Op welke wijze kan de overheid de (zelfwerkzaamheid van) werkgevers en werknemers stimuleren om zich in te zetten voor duurzame inzetbaarheid, en wat zijn de te verwachten effecten (*impact assessment*)?

3.3 Flexibiliteit en sociale zekerheid

De kosten en baten van flexwerk

Flexwerk vervult in toenemende mate een rol voor het aanpassingsvermogen van de economie. Dat roept steeds vaker discussie op. Betekent deze ontwikkeling dat de lasten van aanpassing aan de economische dynamiek onevenredig wordt neergelegd bij een deel van de beroepsbevolking? Wat is de bijdrage van de flexibele schil aan de totale arbeidsmobiliteit en economische groei? En in

arbeidsmarkt meer inclusief te maken of bestaat er juist een spanning met het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt?

Dit essay bespreekt de ontwikkeling van het flexwerk in de laatste jaren en exploreert de kennisvragen die daarover voor het departement van belang zijn. De kern van die kennisvragen ligt in de weging van de sociaaleconomische kosten en baten van flexwerk, gegeven onze instituties rond de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. De context wordt gevormd door de toekomstverwachtingen ten aanzien van vergrijzing, globalisering, technologische ontwikkelingen en economische dynamiek.



hoeverre groeit Nederland toe naar een duale arbeidsmarkt? Welke rol is er voor de overheid weggelegd op een arbeidsmarkt met een omvangrijk aandeel van flexibele arbeidskrachten? Hoe moeten we beoordelen dat flexibele arbeidskrachten een relatief groot beroep doen op de sociale zekerheid? En helpt de flexibilisering om de

De opbouw van dit essay is als volgt. In de volgende paragraaf gaan we in op de betekenissen van het begrip flexwerk. Ontwikkelingen in het flexwerk worden geduid. Vervolgens gaan we in op de rol van flexwerk voor de economische groei. Er zijn positieve en negatieve effecten. Dan belichten we de betekenis van flexwerk voor de werking van de

arbeidsmarkt. Een belangrijke vraag is of er een ontwikkeling gaande is naar een duale arbeidsmarkt. Ten slotte gaan we in op de relatie tussen flexwerk en het beroep op de sociale zekerheid.

Flexwerk: een begripsbepaling

Flexwerk is vanuit de invalshoeken van de onderneming en van de werknemer te benaderen.

Vanuit het ondernemingsperspectief is flexwerk alle inschakeling van arbeid binnen de onderneming die deze in staat stelt om kosteneffectief aan de (variërende) vraag naar zijn diensten en producten te voldoen. Ondernemingen doen dit door concentratie op kernactiviteiten en inkoop van intermediaire diensten bij onderaannemers, door arbeid van derden in het eigen productieproces te betrekken en door als onderneming zelf flexibele arbeidsrelaties aan te gaan. De flexibiliteit is dus te zoeken bij het personeel, in de organisatie van de productie en in de markt of de netwerken waarbinnen een onderneming functioneert (Goudswaard et al., 2008).

Vanuit het werkendenperspectief is flexwerk alle arbeid die in relatie met een werkgever of een opdrachtgever verricht wordt met een eindige tijdshorizon en/of een variabel aantal arbeidsuren. Daarbij gaat flexwerk samen met een geringe sociaaleconomische zekerheid (baanzekerheid, inkomenszekerheid). Deze beschrijving houdt in dat zowel categorieën van werknemers als van zelfstandigen onder de flexwerkers vallen.

Vanuit het werkendenperspectief kunnen we de volgende groepen arbeidskrachten op de arbeidsmarkt onderscheiden:

1. Werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst;
2. Flexwerkers met een tijdelijk contract, uitzendkrachten en oproepkrachten;
3. Zelfstandige ondernemers met personeel;
4. Zelfstandigen zonder personeel (zzp).

De groepen 2 en 4 vormen samen de flexibele schil. Binnen de groep zzp'ers zijn verdere onderverdelingen mogelijk. Soms wordt de groep zelfstandigen

zonder personeel ingeperkt tot zelfstandige arbeid die gewoonlijk in loondienst wordt verricht, om dit zo te onderscheiden van meer 'traditionele' vormen van zelfstandig ondernemerschap zoals winkeliers. Soms wordt de groep zzp'ers aangeduid als degenen die vooral hun eigen arbeid verkopen. Een mogelijk criterium is verder of er sprake is van ondernemerschap in fiscale zin (Bosch en Van Vuuren, 2010).

Vaak wordt gedacht dat de toegenomen economische dynamiek automatisch leidt tot meer mobiliteit op de arbeidsmarkt en een grotere flexibele schil. Toch is en blijft de vaste baan de dominante arbeidsrelatie. Onderstaande cijfers over werkenden laten zien dat flexwerk, vanuit het werknemersperspectief, is toegenomen. De groei van de werkgelegenheid in de periode 2001-2010 komt volledig voor rekening van de groei van het aantal zelfstandigen en flexibele banen. Voor flexbanen begint de groei pas rond 2005. De groei zit vooral in de flexbanen met uitzicht op vast werk. Ook de groep zelfstandigen zonder personeel is gegroeid. Over de groei van flexwerk vanuit het ondernemingsperspectief zijn weinig gegevens bekend.

Figuur 3.3.1. Indeling van de beroepsbevolking naar contractuele relatie 2001-2010 (conform Europese definities van flexwerk, exclusief werkenden met een baan korter dan 12 uur per week)



Flexwerk als smeermiddel voor de economie

De behoefte aan een flexibele inzet van arbeid is van alle tijden. De agrarische samenleving van een eeuw geleden maakte veel gebruik van 'dagloners'.

Flexwerk dient om fluctuaties in de arbeidsvraag op te vangen, of het nu gaat om seizoensarbeid of om onvoorziene productiepieken. Daarnaast wordt flexwerk ook gebruikt voor de inhuur van gespecialiseerde krachten en als middel om nieuwe werknemers uit te proberen.

De vraag is welke invloed de recente opkomst van flexwerk heeft op het functioneren van de economie. Heeft flexwerk bijgedragen aan de economische groei en aan de groei van de arbeidsproductiviteit? Uit internationale vergelijkingen blijkt dat arbeidsmobiliteit via groei en krimp van bedrijven bijdraagt aan de stijging van de productiviteit (OECD, 2010b). Als echter de mobiliteit vooral bereikt wordt door gebruik te maken van flexibele banen, kan dit leiden tot een verminderde opbouw van bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal.

Ten opzichte van een hypothetische situatie met enkel vaste arbeidskrachten ligt de gedachte voor de hand dat de huidige praktijk van flexwerk kostenvoordelen voor bedrijven heeft die zich vertalen in een hogere arbeidsproductiviteit. De benutting van flexwerk maakt bedrijven bovendien wendbaar. Zij kunnen daardoor sneller op een veranderende markt reageren. De productiekansen die dat oplevert, vertalen zich volgens deze redenering in een economische groei. Met de hogere arbeidsproductiviteit die met flexwerk wordt bereikt, ontstaat ruimte voor investeringen en groei. Een hogere arbeidsproductiviteit leidt ook via de export tot groei. In zoverre draagt flexwerk bij aan het economische succes van Nederland.

Er zijn echter ook schaduwzijden voor de economische ontwikkeling. Een eerste vooronderstelling is dat grotere mogelijkheden voor bedrijven om kosten af te wentelen op het arbeidsaanbod bedrijven geen prikkel geeft om te investeren in arbeidsbesparende technologie. Een tweede is dat de benutting van bepaalde vormen van flexwerk weinig bevorderlijk is voor de opbouw van bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal. Dit speelt

vooral bij zzp'ers en minder voor selectieflex. In flexwerkers met uitzicht op vast werk wordt juist wel veel geïnvesteerd.

Mobiliteit op de arbeidsmarkt leidt ertoe dat productievere baankoppelingen tot stand komen. Flexwerk levert een forse bijdrage aan de huidige mobiliteit. Hier staat tegenover dat het tot stand komen van baankoppelingen ook kosten met zich meebrengt. De kosten van werving, selectie en inwerken worden vaak onderschat. De vraag is wat de invloed van flexwerk op de werkloosheid is. Flexwerk biedt kansen aan degenen die anders aan de kant zouden staan. Flexwerk dwingt mensen echter ook vaker van baan of opdrachtgever te wisselen, mogelijk met perioden van werkloosheid of een onvoldoende gevulde opdrachtenportefeuille tussendoor.

Flexwerk en de werking van de arbeidsmarkt: de rol van instituties

Aanvankelijk werd flexwerk vooral aan het begin van de loopbaan verricht. Uitzendwerk werd gedaan door werknemers die nog geen behoefte hadden om zich vast te leggen bij een werkgever. En de tijdelijke banen zijn in zwang gekomen om werkgevers de kans te geven om jonge werknemers op hun geschiktheid te beoordelen, voordat ze een vast contract kregen aangeboden. Geleidelijk heeft flexwerk veel breder zijn intrede gedaan op de arbeidsmarkt, mede als gevolg van de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid in 1999. In bepaalde sectoren is flexwerk gebruikelijker dan in andere. Aan het einde van de loopbaan is flexwerk als zelfstandige in opkomst. Binnen het flexwerk is de nodige differentiatie gekomen: de laatste tijd wordt meer geselecteerd via tijdelijke aanstellingen en is het aantal zzp'ers sterk gegroeid.

Binnen het flexwerk kunnen we opstapbanen onderscheiden van perifere banen. Op de arbeidsmarkt vindt selectie plaats van personen die doorstromen naar vaste banen en personen die aangewezen blijven op perifere banen. Een

aanzienlijk deel van het flexwerk betreft opstapbanen. Hieronder vallen onder meer tijdelijke banen met uitzicht op vast. Met de sterke groei van dit soort banen wordt de mogelijkheid van proefdraaien ruimer. Dit wordt ook langer benut dan voorheen. Een vraag is of in de tijd meer of minder werknemers vanuit flexwerk naar vast werk doorstromen. Doorstroom is afhankelijk van de verhouding tussen opstapbanen en vaste plekken. In Nederland is deze verhouding nog betrekkelijk gunstig, anders dan in bijvoorbeeld Spanje.

Flexwerk levert een bijdrage om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen. Er is een groep werknemers die zonder de mogelijkheid van flexwerk niet aan de slag zou komen. Om uiteenlopende redenen komen zij nauwelijks in aanmerking voor een vaste baan. Flexibele arbeid biedt hen de kans om zich op de arbeidsmarkt te bewijzen. Het is daarom de vraag of flexwerk leidt tot een meer inclusieve arbeidsmarkt. Het feit dat flexwerk de arbeidsparticipatie verhoogt, duidt daarop.

Regelmatig komt de vraag op of Nederland toegroeit naar een duale arbeidsmarkt. De dominantie van de vaste baan duidt er al op dat dit tot op heden een marginaal verschijnsel is. Recent onderzoek laat zien dat op enig moment ongeveer 6 procent van alle werknemers langdurig - langer dan drie jaar achtereen - in tijdelijke of flexibele banen verblijft. Het is niet bekend of dit aandeel van langdurige flexwerknemers een structurele stijging kent. Evenmin is duidelijk of eventuele geringe inkomsten van flexwerknemers binnen het huishouden worden gecompenseerd door andere inkomsten.

Een opeenvolging van perifere banen, afgewisseld door perioden van werkloosheid en inactiviteit, heeft een signaalfunctie richting werkgevers. Werknemers kunnen in een zelfversterkende perifere loopbaan terecht komen. Er zijn echter geen tekenen dat er stappen zijn gezet op weg naar een duale arbeidsmarkt en al helemaal niet op weg

naar arbeidsomstandigheden uit de negentiende eeuw waar in onderstaand citaat naar verwezen wordt.

The really exhausting and really repulsive labors, instead of being better paid than other, are almost invariably paid the worst of all, because performed by those who have no choice.
(John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, 1848)

De ontwikkeling van flexwerk staat niet los van de instituties. Vaste arbeidskrachten genieten in tal van opzichten meer bescherming dan flexibele arbeidskrachten (arbeidsongeschiktheid, ontslag). Dat zou werkgevers er toe kunnen brengen te kiezen voor flexibele arbeidskrachten. Omgekeerd kunnen bijvoorbeeld de fiscale faciliteiten voor zelfstandigen een drukkend effect hebben op hun tarieven en daarmee het inhuren van zzp'ers ten opzichte van werknemers aantrekkelijker maken. De vraag is in hoeverre deze institutionele factoren in de praktijk een rol spelen bij de beslissing om het werk op een bepaalde manier aan te bieden.

Het lijkt niet zo te zijn dat de arbeidsmarkt op een tweedeling afstevent waarbij de werknemers in de flexibele schil zijn achtergesteld; er zijn geen signalen dat hun keuzeruimte op de arbeidsmarkt beperkt is en dat hun arbeidspotentieel onvolledig wordt benut. Dat zou in de krappe arbeidsmarkt van de toekomst ook niet wenselijk zijn. Niettemin is er elders in Europa wel sprake van een relatieve inflexibiliteit aan de kant van de *insiders* op de arbeidsmarkt en van uitsluiting van potentieel productieve *outsiders* in de periferie van de arbeidsmarkt. Er is discussie of het verschil in bescherming tussen flexwerkers en werknemers met een vaste baan kleiner gemaakt zou moeten worden. In die discussie zijn weinig voorstanders van een onverkort gelijklopende bescherming voor iedereen. De discussie gaat eerder over welke mate van differentiatie in het beschermingsniveau doelmatig zou zijn.

Flexwerk en het beroep op de sociale zekerheid

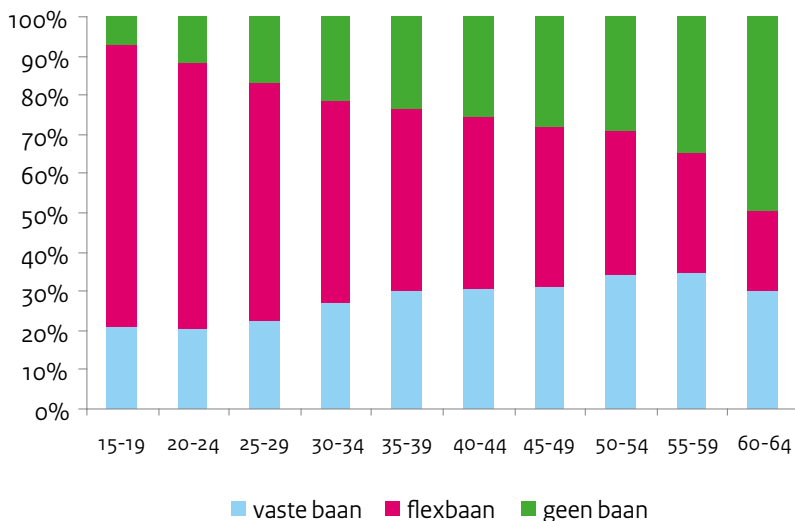
Flexibele werknemers doen een onevenredig hoog beroep op de sociale zekerheid. Dat geldt zowel voor de werkloosheidsuitkeringen als voor de arbeidsongeschiktheiduitkeringen. Minder dan een derde van de instroom in de WW komt vanuit vaste banen. De rest van de instroom komt vooral uit tijdelijk werk en deels uit een situatie zonder werk. Ook degenen die vanuit een vaste baan instromen in de WW, komen niet altijd uit een langdurige vaste baan. Ongeveer een derde van degenen die vanuit een vaste baan de WW instromen is in het jaar voorafgaand aan de instroom nog van baan gewisseld. Zo bezien komt maar ongeveer 20 procent van de instroom in de WW vanuit een vaste baan die langer dan één jaar geduurd heeft.

Ook arbeidsongeschiktheidregelingen hebben te maken met een onevenredige instroom van flexwerkers. De instroom uit vaste banen is laag omdat de prikkels om instroom in uitkeringen te beperken en uitstroom naar werk te bevorderen via de Wet verbetering poortwachter goed geregeld zijn.

Werkgevers hebben een financiële stimulans om te investeren in inzetbaarheid en in het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid van vaste werknemers. Dat ligt anders bij flexwerkers. De instroom van uitzendkrachten, tijdelijk dienstverbanden en WW-uitkeringsgerechtigden in de WIA was in 2009 de helft van de totale instroom. Flexwerknemers kennen ook een bovengemiddeld langdurig ziekteverzuim. De vraag is hoe dit komt.

De vraag is hoe we het onevenredige beroep van flexwerknemers op de sociale zekerheid moeten beoordelen. Kan het relatief grote beroep van flexwerknemers op de WW gezien worden als de maatschappelijke kosten van flexibiliteit? Wat zouden de uitkeringslasten zijn bij het ontbreken van het stelsel van flexibele contracten? En hoe ligt dit voor het beroep op de arbeidsongeschiktheidregelingen? Fungeert de flexibele schil als vergaarbak voor personen met een hoog ziekterisico? Of maakt werken in de flexibele schil ziek? Of ligt de oorzaak in een derde mogelijkheid: de prikkels voor preventief beleid ten aanzien van arbeidsongeschiktheid staan verkeerd bij flexwerkers.

Figuur 3.3.2. Instroom in de WW vanuit vast werk, tijdelijk werk en geen baan



Bron: CBS Statline

Zzp'ers zijn zelf verantwoordelijk voor inkomensrisico's en voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen. Daarbij is de vraag aan de orde welke effecten dit stelsel van private verzekeringen heeft op het beschermingsniveau van deze groep. Ook roept de opkomst van deze groep vragen op over de relatie met het collectieve stelsel voor werknemers. Indien vooral goede risico's besluiten zzp'er te worden kan dit de solidariteit binnen werknemersverzekeringen ondermijnen. Op termijn kan het

beroep van zzp'ers op sociale zekerheid toenemen doordat veel zzp'ers zich niet privaats voor arbeidsongeschiktheid verzekeren en dus bij arbeidsongeschiktheid aangewezen zullen zijn op de bijstand.

Vraag is dus of het zzp'schap de solidariteit in de werknemersverzekeringen ondergraaft. Zijn het de beste risico's die de weg van de zelfstandigheid kiezen? Of geldt het omgekeerde?

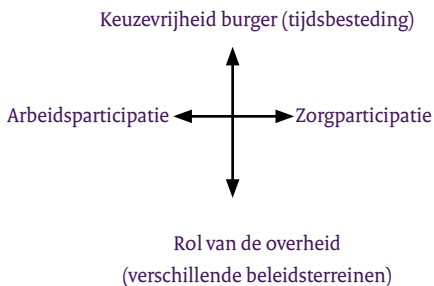
Kennisvragen 'Flexibiliteit en sociale zekerheid'

- Wat is omvang van het fenomeen flexwerk, met daaraan gekoppeld tijdreeksen en achtergrondgegevens over opleiding, sector, leeftijd, uitkeringsgebruik etc.?
- Wat is de omvang van flexwerk vanuit het ondernemingsperspectief (bijvoorbeeld het fenomeen van payrolling, inzet overeenkomst van opdracht etc.)?
- Wat is de bijdrage van de flexibele schil aan de totale arbeidsmobiliteit?
- Wat is de invloed van een flexibele arbeidsmarkt op innovatie en economische groei?
- Hoe kan een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt gecombineerd worden met de ontwikkeling naar een kenniseconomie?
- Wat zijn de gevolgen van flexibele arbeid voor arbeidsparticipatie en werkloosheid?
- In welke mate kan het flexstelsel een bijdrage leveren aan de herallocatie op de arbeidsmarkt, in het licht van een verouderende en krimpende beroepsbevolking?
- Wat is de bijdrage van de flexibele schil aan het aanpassingsvermogen van bedrijven aan conjunctuurbewegingen?
- Wat is de betekenis van het relatief grote beroep door de flexibele schil op de sociale zekerheid voor de werking van automatische stabilisatoren?
- In hoeverre wordt de door werkgevers gewenste flexibiliteit ingegeven door de markt en in hoeverre door de instituties?
- In welke mate is er sprake van doorstroming en dynamiek tussen flexibele werknemers en vaste kern? Denk bijvoorbeeld aan:
 - De loopbanen van flexwerknemers: hoe vaak wisselt men tussen flexarbeid en vast contract?
 - Kenmerken van personen: welk soort mensen blijft in de flexibele schil 'hangen', wie stroomt door?
 - Risicoprofiel van zzp'ers: wie wordt zzp'er?
 - In hoeverre zitten werkenden in verschillende situaties tegelijk, bijvoorbeeld deels vaste baan en deels zzp'er of meerdere flexrelaties tegelijkertijd?
- Hoe vaak doen flexibele werknemers een beroep op werknemersverzekeringen? Welke patronen kunnen hierin worden ontdekt?
- Wordt de publieke sociale zekerheid steeds meer een zaak van flexwerkers? Wat betekent dit voor de toekomstige ontwikkeling van de publieke sociale zekerheid? Zal sprake zijn van een accentverschuiving of paradigmawisseling in de sociale zekerheid van inkomensbescherming en activering naar inzetbaarheid gedurende de levensloop?
- Hoeveel zzp'ers verzekeren zich niet, wat zijn de kenmerken van deze groep en welke gevolgen kan dit op termijn hebben voor de sociale zekerheid (meer in het bijzonder de WWB)?

3.4 Zorg-werkcombinaties onder druk?

Spanning tussen arbeids- en zorgparticipatie
Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, zijn langer doorwerken en een hogere arbeidsparticipatie onontkoombaar. Dit met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het betaalbaar houden van de sociale voorzieningen. Naast de toenemende behoefte aan arbeidsparticipatie stijgt ook de zorgbehoefte in de nabije toekomst. Verwacht wordt dat het belang van mantelzorg toeneemt. De volgende kernvraag dringt zich op: hoe dient de overheid om te gaan met de spanning tussen arbeidsparticipatie en zorgparticipatie?

Schematisch is deze spanning als volgt weer te geven:



Verskillende maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden het combineren van werk en zorg: veroudering en krimp van de potentiële beroepsbevolking, wijzigende huishoudsamenstelling, toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen in combinatie met een toenemend beroep op de kinderopvang, en steeds meer technologische ondersteuning.

Er is al veel bekend over het combineren van arbeid en zorg maar over een aantal aspecten weet SZW minder. In dit essay identificeren we de relevante kennislacunes. De opbouw van het essay vloeit voort uit bovenstaand schema. Allereerst kijken we naar de keuzes die mensen maken bij de besteding van hun tijd. Hoeveel tijd besteden wij aan betaalde en onbetaalde arbeid en hoe verhoudt Nederland zich tot andere landen? Daarna wordt meer specifiek ingezoomd op de relatie tussen arbeidsparticipatie en zorgparticipatie, in het bijzonder op de mantelzorg. Wat is al bekend en waar is meer informatie over nodig? Aansluitend kijken we naar de rol van de overheid en de ontwikkelingen op dit gebied. Het essay mondt uit in een set kennisvragen.



Keuzevrijheid burger

Om te weten hoe om te gaan met de spanning tussen arbeidsparticipatie en zorgparticipatie is inzicht nodig in de wijze waarop mensen in Nederland hun tijd besteden. Hoeveel tijd wordt besteed aan betaalde en onbetaalde arbeid (huishouden, kindzorg, mantelzorg en vrijwilligerswerk)? Maar bovenal: welke keuzes maken we en waarom?

Tijdsbesteding

Wij kunnen onze 168 wekelijkse uren slechts een keer besteden. Dit vergt keuzes. Ons tijdsbestedingspatroon verandert gedurende de levensloop. Leeftijd speelt een belangrijke rol. Ook zijn er grote verschillen in tijdsbesteding tussen mannen en vrouwen.

Mannen en vrouwen besteden ongeveer evenveel tijd aan het totaal van betaalde en onbetaalde arbeid. De wijze van invulling van deze tijd verschilt tussen mannen en vrouwen. Vrouwen besteden ongeveer 2/3 van hun tijd aan onbetaalde arbeid en mannen juist 2/3 aan betaalde arbeid. Aan mantelzorg, vrijwilligerswerk en doe-het-zelf werkzaamheden besteden ze ongeveer evenveel tijd. Mannen doen iets vaker vrijwilligerswerk en vrouwen besteden meer tijd aan mantelzorg. Verder zijn zowel mannen als vrouwen meer tijd gaan besteden aan kinderen. Vrouwen besteden minder tijd aan het huishouden, maar mannen zijn daaraan niet meer tijd gaan besteden.

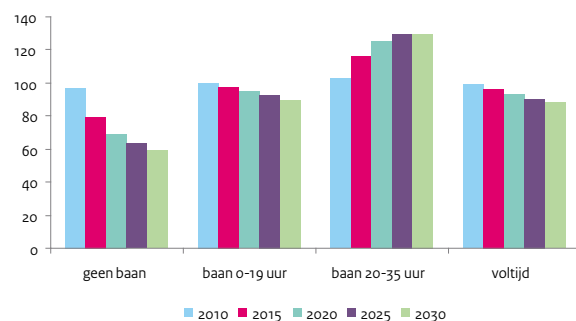
De netto arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen van 54% in 2005 naar 60% in 2009⁴. Hoewel de participatie in personen toeneemt, blijft het zo dat vrouwen gemiddeld anderhalve dag per week minder werken dan mannen. De keuze voor deeltijdwerk is vaak blijvend. Ook als de zorg voor de kinderen afneemt, blijven vrouwen in deeltijd werken. Steeds meer kinderen gaan naar de formele kinderopvang. De vraag is in hoeverre deze toename

⁴ Werkzame beroepsbevolking uitgedrukt als percentage van de potentiële beroepsbevolking. Het gaat hierbij om een baan van minimaal 12 uur in de week.

heeft geleid tot een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen. Uit CPB-onderzoek (2010a) blijkt dat de hogere kinderopvangsubsidies de arbeidsparticipatie hebben verhoogd. De groei van het gebruik is echter sterker dan de groei van de arbeidsparticipatie.

Kijken we naar de oriëntatie op werk en inkomen, dan blijken jonge vrouwen meer op jonge mannen te lijken dan op oudere vrouwen. Wellicht komt er een nieuwe generatie die meer gericht is op werk, economische zelfstandigheid en carrière. Daar tegenover staat wel dat de populariteit van de voltijd baan afneemt, vooral onder jongeren. Volgens het CPB werkt in 2040 bij ongewijzigd beleid de Nederlandse man 38,6 uur per week en de vrouw 26,3 uur per week.

Figuur 3.4.1. Ontwikkeling van de arbeidsdeelname van de bevolking van 30-64 jaar, naar gewerkte uren, 2009-2030 (index: 2009=100).



Bron: SCP (2009a)

Tijdsdruk

Een belangrijke constatering is dat de feitelijke tijdsbesteding en tijdsindeling niets zeggen over de mate waarin mensen tijdsdruk ervaren. Mensen ervaren meer tijdsdruk als zij activiteiten combineren, zoals het combineren van arbeid en zorg. Als mensen te veel tijdsdruk ervaren, bestaat de kans dat zij vastlopen of bepaalde activiteiten, zoals werken, niet meer doen. Hierdoor kan de arbeidsparticipatie dalen. Zowel de thuis- als de werksituatie kan invloed hebben op het gevoel van tijdsdruk.

Vrouwen ervaren meer tijdsdruk dan mannen. Ook ervaren hogeropgeleiden meer tijdsdruk dan lager opgeleiden. Tijdsdruk wordt vooral ervaren door ouders met jonge kinderen, tweeverdieners en mensen die mantelzorg verlenen. Van de tweeverdieners blijken de twee-keer-deeltijders relatief de minste tijdsdruk te ervaren maar nog altijd meer dan mensen in het traditionele kostwinnersmodel.

De huidige technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat er meer speelruimte is ontstaan in de plaats en het tijdstip waarop mensen werken. De verwachting is dat hierdoor werk, zorg en vrije tijd meer over dag en week heen uitgesmeerd worden. De tijdsdruk kan hierdoor verminderen. Toch blijken Nederlanders toch vooral nog doordeeweeks tussen 9-18 uur aan het werk te zijn.

Nederland in internationaal perspectief

Internationaal gezien heeft Nederland een bijzondere positie. Zowel met de participatie van mannen als die van vrouwen behoort Nederland bij de top van de Europese lidstaten. Nederland is echter ook koploper deeltijdwerken. De Nederlandse situatie is vergelijkbaar met die in Zweden en Denemarken. In deze landen is de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen eveneens groot. Alleen is daar het aantal deeltijders aanzienlijk lager.

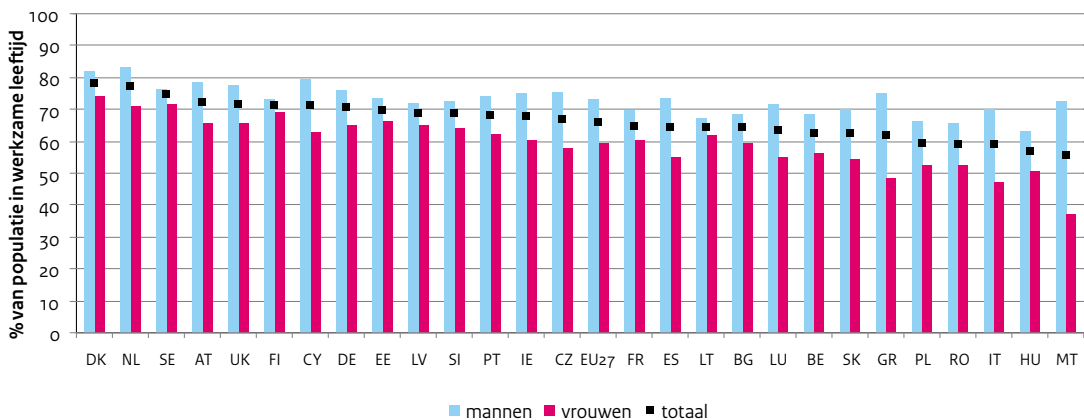
In veel lidstaten is het niet mogelijk, niet makkelijk of veel duurder om deeltijd te werken. Dit komt door verschillen in arbeidsmarktinstituties en deeltijdbeleid, en door culturele factoren. Mensen die in deeltijd werken hebben niet in alle landen dezelfde rechten als voltijders, bijvoorbeeld bij ontslag. Daardoor kiezen veel vrouwen ervoor om niet deel te nemen op de arbeidsmarkt. Naast sociaaleconomische factoren spelen ook culturele factoren een rol.

De grote verschillen in participatie leiden ook tot verschillen in tijdsbesteding tussen lidstaten. De tijd die Nederlandse mannen en vrouwen aan verplichtingen⁵ besteden, behoort tot de laagste binnen Europa. Oftewel Nederlandse mannen en vrouwen hebben het minder druk dan in andere landen.

De afgelopen jaren is de deeltijdcultuur steeds meer onderwerp van discussie in Nederland. Inmiddels kent vrijwel iedereen de term 'deeltijdprinsesjes'. Daartegenover staat dat de New York Times Nederland als gidsland ziet voor deeltijdwerken. Volgens die krant is deeltijdwerken de toekomst. Deeltijdwerken is dan niet langer voorbehouden

⁵ Onder verplichtingen wordt verstaan: betaald werk, huishouden, zorg voor kinderen en onderwijs.

Figuur 3.4.2. Arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in de EU (2008)



Bron: Eurostat

aan ambitieuze vrouwen. Het is juist een belangrijk middel om talent aan te trekken en te behouden.

“The Dutch culture of part-time work provides an advance peek at the challenges — and potential solutions — that other nations will face as well in an era of a rapidly changing work force.”

(New York Times, 29 december 2010)

Concluderend

Bijna 25% van de werkende mannen en ruim 75% van de vrouwen werkt parttime. De arbeidsparticipatie onder mannen is gelijk gebleven, maar het deeltijdwerken is toegenomen. Bij vrouwen is de arbeidsparticipatie de afgelopen 10 jaar met ruim 10% toegenomen maar het percentage dat deeltijd werkt is vrijwel gelijk gebleven. Deeltijdwerken is in Nederland ongekend populair.

Er is ruimte voor meer arbeidsparticipatie door vrouwen. Toch stijgt de participatie van vrouwen bij ongewijzigd beleid tot 2040 maar met 1 uur per week. De vraag is in hoeverre Nederland internationaal gezien trendvolgend of trendsetend is.

Relatie arbeids- en zorgparticipatie

Stijgende zorgbehoefte

Opvallend is dat de zorg voor kinderen verstatelijkt. De overheid is steeds vroeger betrokken bij zorg en onderwijs voor kinderen. Tegelijkertijd wordt de zorg voor hulpbehoevenden juist meer teruggelegd bij de samenleving.

Een belangrijk aandachtspunt is de zorgbehoefte van de groeiende groep ouderen. De vraag is hoe deze wordt opgevangen in het licht van een hogere arbeidsparticipatie. Ten eerste kunnen betaalde krachten de zorgbehoefte opvangen. Er vindt dan een verschuiving plaats van onbetaalde (mantel)zorg naar betaalde zorg. De vraag is in hoeverre in deze grotere vraag naar zorgprofessio-

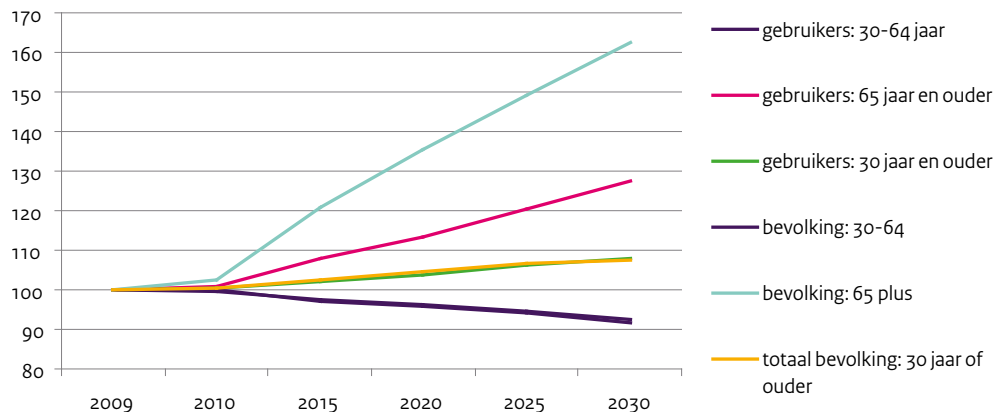
nals kan worden voorzien. Ten tweede kan de zorgbehoefte worden opgevangen door niet-betaalde zorgparticipatie. Dit betekent een groter beroep op mantelzorg. De vraag is of mensen minder gaan werken als zij meer moeten zorgen. Of zijn er in de uren waarin niet betaald gewerkt wordt mogelijkheden om deze zorgbehoefte op te vangen? Het vermoeden is dat het vaak de werkende is die ook extra zorg- en vrijwilligerstaken op zich neemt.

Mantelzorg

Als gevolg van de vergrijzing komt de betaalbaarheid van de AWBZ onder druk te staan. Mantelzorg wordt steeds belangrijker. De overheidsvisie op mantelzorg is door de jaren heen veranderd. De mantelzorg heeft een steeds minder vrijblijvende plaats gekregen in het geheel van zorg voor zieken en gehandicapten.

Er zijn in Nederland ongeveer 3,5 miljoen mantelzorgers. 450.000 daarvan zijn ernstig belast of zelfs overbelast. In 2008 waren er bijna 500.000 mensen die hun partner verzorgden. Deze groep biedt vaak intensieve en complexe hulp, ervaart een hoge belasting en roept niet makkelijk hulp in. Opvallend is dat mantelzorgers weinig gebruik maken van ondersteunende voorzieningen, in het bijzonder mantelzorgers voor partners. Het SCP (2009a) verwacht dat de behoefte aan mantelzorg onder 65-plussers tot 2030 zal stijgen met 25%. Het totale aantal mantelzorgverleners zal met 5% stijgen. Echter het aantal oudere mantelzorgverleners stijgt sterk (circa 60%) en het aantal jonge mantelzorgverleners daalt (met circa 9%).

Figuur 3.4.3 Ontwikkeling van het gebruik van mantelzorg, naar leeftijdsklasse, 2009-2030 (index:2009=100)



SCP (2009a)

Concluderend

De stijgende behoefte aan arbeidsparticipatie en zorgparticipatie kan het gevoel van tijdsdruk bij mensen doen toenemen. Arbeidsparticipatie kan gecombineerd worden met verschillende vormen van zorgparticipatie. Echter het zijn geen combinaties die elkaar uitsluiten. Sommige mensen combineren verschillende zorgtaken met betaalde arbeid. Aan de ene kant kan gedacht worden aan mensen met kinderen, die ook de zorg voor hun hulpbehoevende ouders op zich nemen. Aan de andere kant moeten mensen die langer doorwerken wellicht ook zorgen voor hun hoogbejaarde ouders, partner en hun kleinkinderen opvangen als de ouders werken. En wellicht zijn er nog andere situaties denkbaar. Belangrijk is inzicht te krijgen in welke bevolkingsgroepen te maken hebben met deze dubbele (of driedubbele) belasting en wat de mogelijke effecten zijn. Welke andere voorzieningen ter ondersteuning zijn nodig?

Rol van de overheid

Uit het schema aan het begin van dit essay valt af te leiden dat er een relatie is tussen de keuzevrijheid van de burger en de rol die de overheid daarbij heeft. De burger kiest voor deeltijdwerken, maar dit

heeft gevolgen op macroniveau: een te lage arbeidsparticipatie in uren en/of een (groter) tekort aan betaalde arbeidskrachten in de zorg.

Verschillende beleidsterreinen

In de afgelopen decennia heeft de rol van de overheid een continue golfbeweging doorgemaakt: van een overheid die steeds meer terugtreedt, tot een overheid die tot achter de voordeur wil kijken. De overheid faciliteert en beïnvloedt de keuze tussen arbeid en zorg via verschillende ministeries en beleidsterreinen. Denk aan: kinderopvangbeleid en arbeidsmarktbeleid (SZW), mantelzorg en jeugdzorg (VWS), onderwijs en emancipatie (OCW), technologische ontwikkelingen en Winkeltijden (EL&I) en fiscale prikkels, toeslagen, heffingskortingen (Financiën). Deze beleidsterreinen beïnvloeden elkaar, soms positief en soms negatief.

Big Society

Een van de stromingen die in opkomst is, is die van de Big Society gedachte. Big Society is een verzamelnaam en is ontstaan in Engeland. Het gaat om nieuwe opvattingen over de rol van de overheid en initiatieven vanuit de samenleving. Grote bezuinigingen zijn enkel mogelijk als er ook een duidelijke

visie is op de nieuwe orde van de samenleving. In deze nieuwe samenleving gaat het niet meer over de dominante overheid en markt. Het gaat om het initiatief van de burgers. Deze gedachtegang biedt ook aanknopingspunten voor de toenemende druk op mantelzorg.

'Big Society' verbindt een aantal thema's met elkaar:

- De grotere mondigheid van burgers.
- De wens van burgers om betrokken te zijn bij ontwikkelingen in hun eigen buurt.
- De manier waarop de overheid door verregaande regulering steeds meer ingrijpt in het werk van professionals.
- De inzet van mensen in vrijwilligerswerk en goede doelen.

Het doel van *Big Society* is om maatschappelijk initiatief, hervorming van publieke diensten en het versterken van het werk in de wijken aan elkaar te

koppelen en een stimulans te geven. Uiteraard ten koste van de rol van de overheid. Dat gaat om het 'eenvoudig' overdragen van taken van de overheid naar andere organisaties of andere verbanden en om meer vernieuwend, of in ieder geval meer onbepaald: het loslaten van taken, in afwachting van wat er dan gaat komen. De rol van de buurt, de straat, de wijk, kortom: de georganiseerde burger wordt steeds sterker.

Concluderend

Het centrale vraagstuk in dit kennisthema wordt zowel positief als negatief beïnvloed door verschillende beleidsterreinen. De rol van de overheid en de visie hierop is tijdgebonden. Een nieuwe stroming is de gedachte van Big Society. Een relevante vraag is of en zo ja welke rol dit soort informele arrangementen in Nederland spelen bij het combineren van zorg met werk.

Kennisvragen 'Zorg-werkcombinaties onder druk?'

De hoofdvraag die we aan het begin van dit essay hebben opgeworpen is: hoe dient de overheid om te gaan met de spanning tussen arbeidsparticipatie en zorgparticipatie? Vervolgens zijn we ingegaan op de verschillende aspecten van deze vraag, en op de kennislacunes die daarbij bestaan.

Op basis hiervan zijn de volgende kennisvragen geformuleerd:

Keuzevrijheid burger

- Waarom is deeltijdwerken in Nederland zo populair en welke rol spelen cultuurverschillen hierbij?
- Wat zijn de internationale trends (delen van de deeltijd versus tweeverdieners) op het gebied van arbeidsparticipatie?

Relatie arbeids- en zorgparticipatie

- Welke gevolgen heeft een toenemende (mantel-)zorgparticipatie op de arbeidsparticipatie?
- In welke mate speelt de dubbele belasting hier een rol in en welke effecten brengt dit met zich mee?

Rol van de overheid

- Wat is de rol van meer informele arrangementen op het terrein van zorg-werkcombinaties?
- Is het concept van Big Society ook bruikbaar voor het combineren van arbeid en (mantel)zorg?

3.5 Mobiliteit in een globaliserende economie

Determinanten van vraag en aanbod

Globalisering en technologische vooruitgang zijn van alle tijden en zijn cruciale determinanten van de toekomst van de arbeidsmarkt. Deze twee trends bepalen namelijk welke vaardigheden nodig zijn in welke beroepen en welke sectoren. De continue uitdaging is om het arbeidsaanbod aansluiting te laten houden met de veranderende arbeidsvraag. Als dat niet lukt, leidt dit tot werkloosheid, welvaartsverlies en een minder aantrekkelijk vestigingsklimaat. In de afgelopen decennia is Nederland er altijd goed in geslaagd om het tempo van globalisering en technologische vooruitgang bij te houden en zo van deze trends te kunnen profiteren. De productiviteit van Nederlandse bedrijven hoort bij de wereldtop, de werkloosheid is - zeker in vergelijking met de rest van Europa - laag en de welvaart per hoofd in Nederland is na Luxemburg de hoogste in de Europese Unie.

Uitkomsten uit het verleden bieden echter geen garantie voor de toekomst. Het is geen vanzelfsprekendheid dat Nederland de structuurwijziging die nodig is in het licht van de verdere globalisering en doorgaande technologische vooruitgang even soepel kan realiseren als in het verleden. De belangrijkste reden daarvoor is de vergrijzing. De arbeidsmarkt komt hierdoor voor drie aanvullende uitdagingen te staan. De eerste is de toenemende vraag naar (al dan niet collectieve) zorgdiensten en persoonlijke dienstverlening. Dit maakt een grotere verschuiving tussen beroepen en sectoren noodzakelijk dan vroeger. Ten tweede komt er minder vers bloed op de arbeidsmarkt in de vorm van herintreders en schoolverlaters. Cohorten schoolverlaters worden namelijk steeds kleiner ten opzichte van de beroepsbevolking, en vanaf 2020 stukt de cohortsgewijze toename van de participatie van vrouwen. En ten derde stijgt de leeftijd van de gemiddelde werknemer in de komende decennia. Oudere

werknemers zijn doorgaans minder plooibaar en mobiel dan hun jongere collega's en minder goed in staat aansluiting te houden met nieuwe technologie. Samengevat: een sneller veranderende arbeidsvraag moet opgevangen worden met een minder flexibel en mobiel arbeidsaanbod.

Figuur 3.5.1 Determinanten van arbeidsvraag en arbeidsaanbod



Kan de Nederlandse arbeidsmarkt zich voldoende snel aanpassen aan de gewenste verschuiving in sectoren, beroepen en competenties als gevolg van globalisering, technologie en vergrijzing? Het antwoord op deze vraag vereist kennis over de verwachte ontwikkelingen in de arbeidsvraag, het arbeidsaanbod, de rol van instituten op de aansluiting tussen vraag en aanbod en de rol van migratie. Op deze vier punten gaan we in dit essay verder in.

De kernvragen en bestudeerde verbanden, zoals gestileerd weergegeven in figuur 3.5.1, waaiert dusdanig breed uit dat een nadere afbakening niet overbodig is. Het is in elk geval zaak de kernvraag niet uit het oog te verliezen, namelijk: in welke mate en op welke wijze is de arbeidsmarkt in staat te voorzien in de zich wijzigende arbeidsvraag, die zich uit in sectorverschuivingen, verschuivingen in beroepen en verschuivingen in gevraagde vaardigheden? Meer specifiek ten opzichte van de andere essays richt dit essay zich op de samenstelling van het arbeidsaanbod en niet op de omvang van het arbeidsaanbod. Verder wordt alleen op mobiliteit en scholing ingegaan voor zover die relevant zijn voor de benodigde aanpassing van het arbeids-

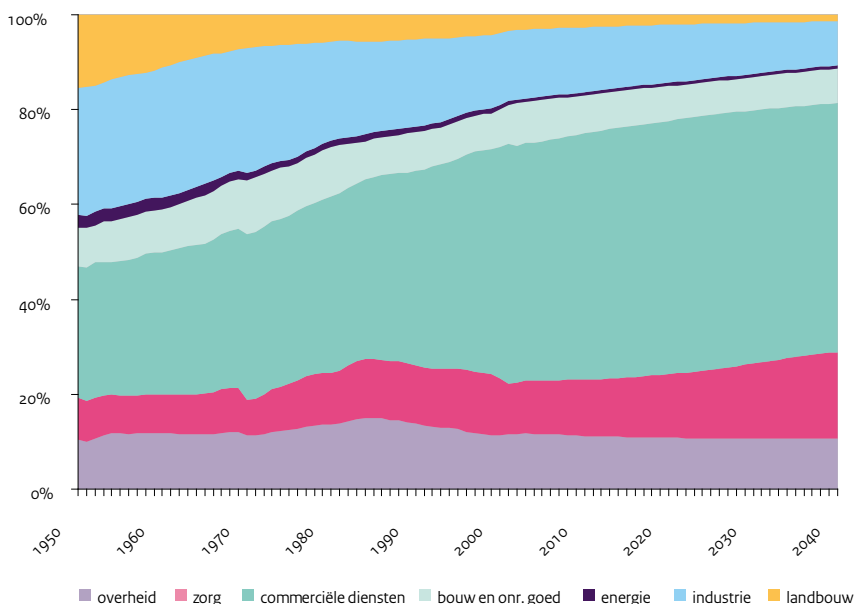
aanbod aan de zich wijzigende arbeidsvraag. Vooral intersectorale mobiliteit is van belang. Tot slot blijft het initiële onderwijs in dit essay buiten beschouwing.

Verschuivingen arbeidsvraag

Globalisering en technologie hebben in de afgelopen decennia geleid tot flinke verschuivingen in sectoren en beroepen. Figuur 3.5.2 laat zien welke verschuivingen in sectoren er vanaf 1950 hebben plaatsgevonden en welke ontwikkelingen we tot 2040 kunnen verwachten. Het dominante plaatje is een industrie die minder beslag legt op de beroepsbevolking, om ruimte te maken voor de groei van de dienstensector. In de komende decennia groeit ook de zorg sterk. Opvallend is dat de toekomstige sectorverschuiving niet veel groter lijkt dan de verschuivingen in het verleden. Het aanpassingsvermogen van het arbeidsaanbod lijkt eerder bepalend voor de toekomst van de arbeidsmarkt dan een versnelling in de verschuiving van de arbeidsvraag. Aandachtspunt hierbij is dat onderstaand plaatje gedateerd is. Een actualisatie is gewenst.

Tegelijk is binnen alle sectoren de kennisintensiteit toegenomen. Veel industriële bedrijven hebben de kennisextensieve productie verplaatst naar lagelonenlanden en alleen de hoogwaardige productie, onderzoek en ontwikkeling en marketing in Nederland gehouden. De vraag naar hoogopgeleiden in Nederland is daardoor toegenomen. Daarnaast leidt technologische vooruitgang tot een aantrekkelijke vraag naar hoogopgeleiden. Kennis is complementair aan technologie en kapitaal, en dat veroorzaakt een zogenaamde skill bias. Daar staat tegenover dat een aantal eenvoudige werkzaamheden, bijvoorbeeld in de schoonmaak en de horeca, niet of nauwelijks te automatiseren of te importeren zijn, waardoor de werkgelegenheid daar op peil blijft. Ook leidt de groeiende welvaart en de vergrijzing tot een stijging van de vraag naar persoonlijke dienstverlening, wat kansen biedt voor laagopgeleiden. Bovendien neemt het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking in de komende decennia verder toe, waardoor wordt voorzien in de stijgende vraag naar hoogwaardig personeel. In de afgelopen decennia is in veel ontwikkelde landen

Figuur 3.5.2 Verschuivingen in de opbouw van de werkgelegenheid naar sector



per saldo de inkomensongelijkheid toegenomen, wat er op wijst dat de vraag naar hooggekwalificeerd personeel sterker stijgt dan het aanbod. Nederland vormt echter een uitzondering op deze regel. De vraag is wat hier de oorzaak van is en hoe de loonongelijkheid in Nederland zich in de toekomst zal ontwikkelen.



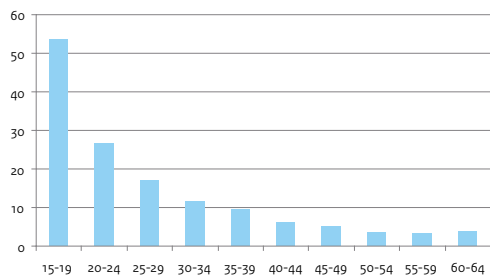
Globalisering en technologie bepalen welke activiteiten in Nederland blijven en welke uitbesteed worden aan andere landen. Daarbij is het van belang om te weten welke activiteiten blijven en wat er verdwijnt. Een analyse op sector- of beroepsniveau is hierbij ontoereikend, omdat een groot deel van de ontwikkelingen zich binnen sectoren en zelfs beroepen afspeelt. Een interessant en relatief nieuwe lijn van analyse is de zogeheten 'takenanalyse'. Op ieder niveau (werknemers, sectoren, landen) wordt de verdeling van taken bepaald door een evenwicht van krachten die taken aan elkaar vastplakken en krachten die ze proberen los te waken. Hoge communicatiekosten zijn de belangrijkste kracht om taken vast te plakken, terwijl relatieve voordelen de belangrijkste kracht zijn om te specialiseren. Door ICT-ontwikkelingen zijn de communicatiekosten de afgelopen jaren fors gedaald. Het CPB laat zien dat de gemiddelde Nederlandse werknemer zich mede hierdoor is gaan specialiseren en minder taken is gaan uitvoeren (CPB, 2010b). Het werk is meer opgeknippt in kleine stukjes en werknemers zijn gemiddeld meer gaan

communiceren in hun werk. Deze ontwikkelingen kunnen een deel van de veranderingen in de structuur van de werkgelegenheid in Nederland verklaren, zowel tussen beroepen als tussen sectoren. De werkgelegenheid is toegenomen in beroepen met taken die niet eenvoudig af te stoten zijn. Voorbeelden van zulke beroepen zijn hooggeschoolde beroepen in de dienstensector en bij de overheid. Nader onderzoek op het aggregatieniveau van taken en competenties kan betere inzichten bieden in de transformatie die de arbeidsmarkt de komende jaren moet ondergaan.

Verschuivingen arbeidsaanbod

De sectorale aanpassingen van de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in een periode van een aanzienlijke toename van het arbeidsaanbod. De participatiegraad is toegenomen van 58% in 1970 naar 68% in 2006. Deze toename komt vooral voor rekening van vrouwen. De totale beroepsbevolking is in die periode toegenomen van 4,7 miljoen naar 7,5 miljoen personen. Een sectorale aanpassing is relatief gemakkelijk in een periode van toename van het arbeidsaanbod. Groeiende sectoren kunnen dan vooral het nieuwe arbeidsaanbod aantrekken en doen dat ook. Ter illustratie: de vier sectoren met de laagste CBS generatie-index (aantal vijftigers gedeeld door aantal dertigers) komen allen uit de groeiende zakelijke dienstverlening: informatie en communicatie, financieel dienstverlening, specialistische zakelijke diensten en overige zakelijke diensten. In een periode van krimp van de beroepsbevolking verloopt de aanpassing moeizamer. Groeiende sectoren dienen naast het aantrekken van nieuw arbeidsaanbod wellicht ook te concurreren om zittende werknemers bij andere bedrijven. Dat kan, gezien de relatief hoge kosten van mobiliteit, kostbaar zijn.

Figuur 3.5.3 Aandeel werknemers met baanduur < 1 jaar naar leeftijdsgroep, 2008



Bron: OECD

Ook het stijgen van de gemiddelde leeftijd van werknemers zal het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt ondermijnen. Jongeren zijn namelijk veel mobieler dan ouderen, ook tussen sectoren. Dit blijkt ook uit onderzoeken die de RWI recent op het gebied van (intersectorale) mobiliteit heeft laten uitvoeren (Zwinkels et al., 2009). Hieruit blijkt verder dat intersectorale mobiliteit geen vanzelfsprekendheid is. Intersectorale mobiliteit vindt vooral plaats tussen sectoren met veel laaggekwalificeerd werk (schoonmaak, horeca, detailhandel, uitzendwezen) en tussen aanpalende sectoren waarin min of meer dezelfde competenties worden gevraagd. Bijvoorbeeld tussen de zorgsector en de welzijnsector, en tussen financiële, zakelijke diensten en ICT. Een interessante vraag is of deze patronen van intersectorale mobiliteit aansluiten bij de benodigde verschuivingen tussen sectoren in de toekomst.

Competentiemobiliteit en de rol van instituties

De manier waarop de arbeidsmarkt is ingericht, ofwel de arbeidsmarktinstituties, bepaalt in belangrijke mate hoe snel en goed de arbeidsmarkt zich aan kan passen aan een wijzigende arbeidsvraag. De belangrijkste uitdaging is om werknemers via scholing en learning on the job de juiste vaardigheden bij te brengen om op de toekomst voorbereid te zijn. Voor zover er binnen de sector

onvoldoende toekomstperspectief is, moet de focus liggen op het verwerven van vaardigheden waarmee werknemers in een andere (aanpalende) sector of een ander beroep aan de slag kunnen. Idealiter gebeurt dit tijdig en niet pas als er sprake is van een ontslagdreiging.

Voor het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt zijn drie beleidsniveaus van belang: nationaal, sectoraal (CAO) en regionaal. Landelijke wet- en regelgeving richt zich in algemene zin op de balans tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via het ontslagrecht, WW en flexwet. Dit heeft een algemeen effect op arbeidsmobiliteit, en in het kielzog daarvan ook op competentiemobiliteit. Met competentiemobiliteit doelen we op mobiliteit naar een andere sector of een ander beroep, of meer algemeen naar een functie waarvoor andere competenties nodig zijn. Andere relevante instituties zijn de fiscale aftrekmogelijkheden van scholing voor werkgevers en werknemers en de mogelijkheden voor scholing tijdens een WW-uitkering.

Een openstaande vraag is hoe belangrijk deze nationale instituties zijn voor competentiemobiliteit en in hoeverre we dit goed in beeld kunnen krijgen. Een groot deel van de competentiemobiliteit vindt plaats zonder dat er sprake is van (substantiële) omscholing en zonder dat er sprake is van dreigend ontslag. Substantiële omscholing van zittende werknemers is duur, niet alleen vanwege de directe studiekosten, maar ook omdat de werknemers loon doorbetaald krijgen. Bovendien zullen zij zich alleen om willen scholen als er voldoende concreet uitzicht is op een baan. In de praktijk zal veel lopen via learning on the job en het gradueel opschuiven van mensen richting andersoortige functies en activiteiten. Het is lastig hierop (kwantitatief) zicht te krijgen via onderzoek.

Het CAO-niveau is van groot belang in Nederland, als basis voor de loonvorming, pensioenopbouw en sectorale scholing. De CAO-afspraken zorgen voor

coördinatie op sectorniveau en daarmee voor een optimaal functioneren van de sectorale arbeidsmarkt. Sommige elementen van CAO's kunnen intersectorale mobiliteit echter in de weg staan. Het overdragen van pensioenrechten kan intersectorale mobiliteit minder aantrekkelijk maken, zeker omdat (weliswaar uitfaserende) VUT- en prepensioenarrangementen niet overdraagbaar zijn. Daarnaast zijn de O&O-fondsen binnen CAO's vooral toegesneden op bijscholing van zittende werknemers binnen de sector, en niet op scholing die mobiliteit tussen sectoren bevordert. Kernvraag is dan ook hoe CAO-instituten kunnen (gaan) bijdragen aan de noodzakelijke competentiemobiliteit, ook over de grenzen van de sectoren heen.

Het regionale niveau wordt steeds belangrijker in de Nederlandse arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt was altijd tot op zeker hoogte al regionaal vanwege de beperkte verhuisbereidheid van werknemers en werkzoekenden. In de afgelopen jaren is het arbeidsmarktbeleid in vergaande mate gedecentraliseerd, met een cruciale rol voor de gemeenten en de werkpleinen. Voor bedrijven zijn regionale clusters steeds belangrijker geworden; in een kenniseconomie opereren bedrijven graag in regio's waar soortgelijke bedrijven aanwezig zijn. Regionaal ontstaan er steeds vaker samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen (ROC's, hoger onderwijs), werkgevers uit verschillende sectoren en andere partijen, bijvoorbeeld in het kader van Van Werk Naar Werk trajecten. Een interessante vraag is welke bijdrage het in belang toenemende regionale niveau kan bijdragen aan meer competentiemobiliteit tussen bedrijven en sectoren.

Migratie

Tot nog toe zijn we in dit essay uitgegaan van het bestaande arbeidsaanbod in Nederland. Migratie kan echter deels ook discrepanties tussen de toekomstige arbeidsvraag en het toekomstige arbeidsaanbod oplossen. Voorwaarde is dan wel dat de vaardigheden en het opleidingsniveau van de immigranten aansluiten bij de bestaande tekorten op de arbeidsmarkt. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Immigratie vindt plaats vanuit meerdere motieven, die vaak los staan van de relatieve tekorten op de arbeidsmarkt. Dat geldt niet alleen voor gezins- en asielmigratie. De immigratie uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten vloeit bijvoorbeeld grotendeels voort uit inkomensverschillen en werkloosheidsverschillen tussen Nederland en de bronlanden. Dat maakt het voor (jonge) Oost-Europeanen aantrekkelijk om, vaak voor een korte periode, laaggekwalificeerd werk te doen. Dit terwijl de tekorten in Nederland zich juist voordoen in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt.

Migratiestromen zijn geen statisch gegeven. Door de stijgende welvaart in de nieuwe (Oost-Europese) lidstaten en in landen als Brazilië, India en China zullen de patronen van migratie veranderen, zowel in termen van aantallen personen als in termen van competenties en opleidingsniveau. Het is ten eerste van belang een beeld te krijgen van deze ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid. Ten tweede is de vraag wat de gevolgen van veranderende migratiestromen zijn. Als er minder Poolse migranten laag gekwalificeerd werk doen, leidt dat tijdelijk tot tekorten? En welke gevolgen heeft dit voor de onderkant van de arbeidsmarkt in termen van baankansen en beloning? Ten derde moeten we nagaan hoe migratie optimaal aansluit bij de relatieve schaarste in sectoren en competenties in Nederland.

Kennisvragen 'Mobiliteit in een globaliserende economie'

Mede op basis van dit essay komen we tot de volgende kennisvragen, onderverdeeld in drie clusters:

Verschuivingen arbeidsvraag en aanpassingsvermogen arbeidsaanbod

- Wat zijn de effecten van globalisering, technologische ontwikkelingen en vergrijzing, op de arbeidsvraag naar sector, beroep, opleiding en competenties? Met een nadruk op competenties, want er vinden ook grote verschuivingen plaats binnen sectoren en beroepen.
- Wat is het effect van vergrijzing, ontgroening en de dalende toename van de vrouwenparticipatie op het aanpassingsvermogen van het arbeidsaanbod? En is dit aanpassingsvermogen voldoende in het licht van de verschuivingen in de arbeidsvraag?
- Wat zijn de belangrijkste aanjagers van competentiemobiliteit, en welke rol speelt formele scholing hierin?
- Bij welke sectoren, beroepen, opleidingen en competenties ontstaan (relatieve) tekorten en welke gevolgen heeft dat voor de loonverdeling en kansen aan de onderkant?
- Leidt globalisering tot polarisatie op de arbeidsmarkt, een scheve loonverdeling en minder kansen voor de onderkant?

Rol van instituties

- Hoe belangrijk zijn landelijke instituties, zoals ontslagrecht, voor competentiemobiliteit en het structurele aanpassingsvermogen van het arbeidsaanbod?
- Welke rol spelen CAO-arrangementen rond pensioen en scholing bij het bevorderen dan wel belemmeren van competentiemobiliteit, ook over de grenzen van sectoren heen? En hoe kan (intersectorale) competentiemobiliteit verder worden bevorderd?
- In welke mate en op welke wijze kan de doorgaande decentralisering van het arbeidsmarktbeleid bijdragen aan competentiemobiliteit tussen bedrijven en sectoren?

Migratie

- Wat is het huidige patroon van arbeidsmigratie, zowel binnen als buiten de EU, en welke verwachtingen zijn er voor de toekomst?
- Wat zijn de gevolgen van de verwachte veranderingen in migratiestromen voor de Nederlandse arbeidsmarkt? Meer specifiek: wat zijn de gevolgen voor baankansen en beloning voor laagopgeleiden?
- In hoeverre sluiten de huidige en verwachte immigratiestromen kwalitatief aan bij bestaande en verwachte tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt? En welke invloed heeft beleid hierop?

Literatuurlijst

- AWVN, CNV Vakmensen, FNV Bondgenoten en De Unie (2011) *Naar nieuwe arbeidsverhoudingen*, (Manifest van AWWN, CNV Vakmensen, FNV Bondgenoten en De Unie).
- Bosch, Nicole en Daniël van Vuuren (2010), *De heterogeniteit van zzp'ers*, ESB 95(4597), 12 november 2010. CBS Statline.
- CBS (2010), *De Nederlandse samenleving 2010*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen.
- CBS (2011), *Geen stagnatie in participatie. Het participatiepotentieel in crisisjaar 2009*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen.
- Cörvers, Frank, Rob Euwals en Andries de Grip (red.) (2011), *Labour Market Flexibility*, in: *the Netherlands. The role of contracts and self-employment*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2004), *Vier vergezichten op Nederland*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2010a), *Child care subsidies revisited*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2010b), *The Netherlands of 2040*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Dalen H. van, K. Henkes, W. Hendrikse en J. Schippers (2006), *Dealing with an ageing labour force: what do European employers expect and do?*, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut NIDI, Den Haag.
- Dalen, van, K. Henkens, B. Lokhorst en J. Schippers (2009), *Herintreding van vroeggepensioneerden*, Onderzoek door OSA en NIDI in opdracht van RWI, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Dalen, H. van, K. Henkens en J. Schippers (2010), *How do employers cope with an ageing workforce? Views from employers and employees*, in: *Demographic Resesarch*, vol. 22 (32), pp. 1015-36.
- Divosa (2010), *Divosa Monitor 2010, deel 1. Scherp aan de wind: Sociale diensten en participatiebevordering*, Divosa, Utrecht.
- Echteld, P. van & S. Hoff (2008), *Wel of niet aan het werk: Achtergronden van het onbenut arbeidspotentieel onder werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Euromonitor international (2010), *Top-10-largest-economies in 2020*. <http://www.euromonitor.com/top-10-largest-economies-in-2020/article>.
- Fouarge, Didier, Andries de Grip, Wendy Smits en Robert de Vries (2011), *Flexible contracts and human capital*, in: Frank Cörvers, Rob Euwals en Andries de Grip (red.) (2011), *Labour Market Flexibility in the Netherlands. The role of contracts and self-employment*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Gaalen, Ruben van en Wendy Smits (2011), *Arbeidsmarkttransities in Nederland: een overzicht*, in: Ruben van Gaalen Jos Sanders, Wendy Smits en Jan Fekke Ybema (red.) (2011), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op kwetsbare groepen*, CBS-TNO-publicatie, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- Gaspersz, J. en M. Ott (1996), *Management van employability, noodzakelijk maar lastig*. Gids voor personeelsmanagement 12, 14-20.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2009), *Werkt de markt voor bedrijfsgerichte scholing? Een overzichtsstudie*, ECBO, 's-Hertogenbosch.
- Goudswaard, Anneke, Jan de Leede, Madelon van Hooff, Tony Brugman, John Klein Hesselink, Marc de Leeuw, Gu van Rhijn en Rob Gruyters (2007), *De toekomst van de flexibele arbeid: Hoe flexibel is Nederland?*, TNO, Hoofddorp.
- Josten, E. (2010), *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Michiels, J. (2011), *Langdurige aandoening halveert kans op werk*, in: CBS Webmagazine, 23 maart 2011.

- OECD (2010a), *Learning for jobs. Synthesis Report of the OECD Reviews of Vocational education and Training*, OECD, Paris.
- OECD (2010b), *Employment Outlook 2010*, OECD, Parijs.
- Picchio, Matteo and Jan C. van Ours (2011), *Retaining through Training: Even for older Workers*. IZA Discussion Paper No. 5591.
- RMO (2010), *Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag.
- RWI (2010), *Arbeidsmarktanalyse 2010*. Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Schuring, M., Reienga, F.A., Carlier, B. en A. Burdorf (2011), *Gezondheidsbeleving van werklozen: wat is bekend en wat zijn witte vlekken?* UWV Kenniscentrum, Amsterdam.
- SBR (2010), *Rijksbrede Kennisagenda, Fase 1 Trends & Ontwikkelingen*, Strategieberaad Rijksbreed, Den Haag.
- SCP (2009a), *De toekomst van de mantelzorg*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2009b), *Sociale staat van Nederland 2009*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2010), *Sociaal en Cultureel Rapport 2010, Wisseling van de wacht: generaties in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Suijker, Frans, Rokus van Opstal en Bart Verbeet (2007), *Postinitiële scholing en werkloosheid*, CPB memorandum, Centraal Planbureau, Den Haag.
- TNO (2011) *Arbobalans 2010. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, TNO, Hoofddorp.
- TNO (2010) *NEA 2009*, TNO, Hoofddorp.
- Westerlund H, M. Kivimaki, A. Singh-Manoux, M. Melchior, J.R. Ferrie, J. Pentti J et al. (2009), *Self-rated health before and after retirement in France (GAZEL): a cohort study*, *Lancet* 2009;374 (9705):1889-1896.
- Wevers, C.W.J., K. Kraan, J.M.A.F. Sanders (in voorbereiding), *Monitoring duurzame inzetbaarheid, toepassingen voor beleid*. TNO, Hoofddorp.
- WRR (2010), *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Zwinkels, Wim, Daan Ooms en Jos Sanders (2009), *Omvang, aard en achtergronden van baan-baanmobiliteit*, Onderzoek door TNO in opdracht van RWI, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Deze brochure is een uitgave van

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag

mei 2011 | vijfkeerblauw | S14-282938

