

Werken aan de toekomst

Arbeidsmarkttrends sinds de jaren negentig en een vooruitblik op de komende 25 jaar

Paul de Beer

Marije de Goede

Onderzoek in opdracht van de FNV ten behoeve van het ontwikkelen van een FNV-visie op de toekomst van de arbeidsmarkt

De Burcht, Wetenschappelijk bureau voor de vakbeweging
Amsterdam, april 2020



April 2020

© Paul de Beer & Marije de Goede, Amsterdam

Contact: p.t.debeer@uva.nl;
info@deburcht.org

P. T. de Beer & M.E.E. de Goede (2019). Werken aan de toekomst. Arbeidsmarkttrends sinds de jaren negentig en een vooruitblik op de komende 25 jaar. De Burcht, Working Paper

Inhoud

Inleiding.....	6
1. Demografische ontwikkelingen.....	10
1.1 Waar gaat het over?.....	10
1.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de demografische ontwikkelingen	10
1.3 Trends in de demografie sinds de jaren negentig.....	11
1.4 Trends in de demografie in de komende 25 jaar	17
1.5 De toekomst van de demografische ontwikkelingen.....	19
2. Opleiding	21
2.1 Waar gaat het over?.....	21
2.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden het opleidingsniveau van de beroepsbevolking?	21
2.3 Trends in opleidingsniveau sinds de jaren negentig	21
2.4 Trends in opleidingsniveau in de komende 25 jaar.....	23
2.5 De toekomst van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking	24
3. Regionalisering	25
3.1 Waar gaat het over?.....	25
3.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de regionale arbeidsmarkt?.....	25
3.3 Trends in regionalisering sinds de jaren negentig.....	27
3.4 Trends in regionalisering in de komende 25 jaar	31
3.5 De toekomst van de regionalisering.....	33
4. Internationalisering	35
4.1 Waar gaat het over?.....	35
4.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de internationalisering van de arbeidsmarkt?	35
4.3 Trends in internationalisering van de arbeidsmarkt sinds de jaren negentig.....	40
4.4 Trends in internationalisering van de arbeidsmarkt in de komende 25 jaar	43
4.5 De toekomst van internationalisering.....	44
5. Diversiteit van arbeidsrelaties.....	46
5.1 Waar gaat het over?.....	46
5.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de diversiteit van arbeidsrelaties?.....	47
5.3 Trends in arbeidsrelaties sinds de jaren negentig.....	47
5.4 Trends in arbeidsrelaties in de komende 25 jaar	50
5.5 De toekomst van arbeidsrelaties.....	51
6. Beloningsverschillen.....	52
6.1 Waar gaat het over?.....	52
6.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de beloningsongelijkheid?	52
6.3 Trends in beloningsongelijkheid sinds de jaren negentig	54

6.4 Trends in beloningsongelijkheid in de komende 25 jaar.....	55
6.5 De toekomst van de beloningsverhoudingen	56
7. De waarde van werk.....	58
7.1 Waar gaat het over?.....	58
7.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de waarde van werk?.....	59
7.3 Trends in de waarde van werk sinds de jaren negentig.....	59
7.4 Trends in de waarde van werk in de komende 25 jaar	61
7.5 De toekomst van de waarde van werk.....	63
Conclusie	65
Literatuur.....	69

Woord vooraf

De arbeidsmarkt ondergaat ingrijpende veranderingen. Dat is niet alleen het gevolg van de coronacrisis, waarvan de gevolgen op langere termijn voor de arbeidsmarkt op dit moment nog niet zijn te overzien. Al ruim voor deze crisis was er sprake van een aantal belangrijke trends, waardoor de arbeidsmarkt geleidelijk een transformatie ondergaat. Denk aan de groei van onzeker werk, de vergrijzing, de migratie, de internationalisering en de groeiende kloof tussen rijk en arm.

Deze trends vormen voor de vakbeweging belangrijke uitdagingen, en het is dan ook nodig dat zij bepaalt hoe zij zich tot deze trends wil verhouden. Daarom heeft de FNV De Burcht, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, gevraagd een onderzoek uit te voeren naar trendmatige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als achtergrondmateriaal voor het ontwikkelen van een FNV-visie op de toekomst van de arbeidsmarkt op lange termijn. Doel hiervan is “om de feitelijke trends en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in kaart te brengen. Hierbij nog niet in te gaan op wenselijkheden, oplossingen of maatregelen.”

Het resultaat hiervan treft u in dit rapport aan. Het beschrijft de arbeidsmarktrends van globaal de afgelopen 25 jaar voor zeven thema's, en geeft vervolgens aan hoe de arbeidsmarkt er over 25 jaar (rond 2045) zou uitzien als deze trends zich onverminderd zouden voortzetten. Dit levert een z.g. 'verrassingsvrije' prognose op, die kan dienen als startpunt voor het formuleren van een FNV-visie op de toekomstige arbeidsmarkt. Deze zeven thema's zijn de demografische ontwikkeling, het opleidingsniveau, regionalisering, internationalisering, diversiteit aan arbeidsrelaties, beloningsverschillen en de waarde(ring) van werk. Enkele andere relevante thema's, zoals technologische ontwikkeling en de groei van deeltijdwerk, ontbreken, omdat deze reeds uitvoerig zijn geanalyseerd in een eerder rapport t.b.v. de FNV (P. de Beer & W. Conen, *Een halve eeuw arbeidsmarkt*, 2018¹). Omdat het rapport geschreven is vóór het uitbreken van de coronacrisis, zijn de mogelijke gevolgen daarvan er niet in verwerkt. Die gevolgen zijn, zoals gezegd, nog moeilijk te voorzien, maar zullen mogelijk sommige trends die het rapport in kaart brengt, nog versterken.

Het rapport beperkt zich tot het beschrijven van feitelijke trends. In het concluderende hoofdstuk worden echter enkele implicaties voor de vakbeweging aangegeven, die duidelijk maken dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt belangrijke uitdagingen voor de vakbeweging vormen. Dit rapport biedt een nuttige basis voor de FNV om haar visie op de toekomst van de arbeidsmarkt te evalueren en door te ontwikkelen.

Judy Hoffer

Annette de Groot

Lid dagelijks bestuur FNV

Hoofd beleidsadviesgroep FNV

¹ <https://aias-hsi.uva.nl/publicaties/papers/een-halve-eeuw-arbeidsmarkt.html>

Inleiding

Over de toekomst van de arbeidsmarkt doen veel ‘sterke’ verhalen de ronde. Velen die de afgelopen jaren over de toekomst van ons werk hebben geschreven, menen dat ons grote veranderingen te wachten staan. Onder invloed van factoren als technologie, globalisering, flexibilisering, vergrijzing en individualisering zou de arbeidsmarkt een complete metamorfose ondergaan. Vooral aan de technologie wordt doorgaans een grote invloed toegeschreven. Sommigen stellen dat robots een groot deel van het bestaande werk zullen overnemen, anderen menen dat vooral de aard van het werk ingrijpend zal veranderen. In beschouwingen over de flexibilisering van de arbeidsmarkt wordt vaak het einde van de standaard arbeidsrelatie, dat is de vaste baan in loondienst, voorspeld. In de toekomst zal het werk nog flexibeler zijn. Sommigen voorzien dat de doorsnee werkende in de toekomst een zelfstandige zal zijn die in een netwerkeconomie van opdracht naar opdracht ‘hopt’ en niet meer een langdurige relatie met één bedrijf of opdrachtgever onderhoudt. Dat zou niet alleen zo zijn omdat werkgevers dit willen, maar ook omdat jongere generaties zich niet meer langdurig aan één organisatie willen binden. Andere veranderingen die in veel toekomstbeelden worden voorzien zijn een groeiende kloof tussen arm en rijk en een verdere verslechtering van de arbeidsmarktpositie van laag opgeleiden.

Hoe prikkelend en inspirerend deze voorspellingen ook zijn, ze zijn doorgaans op weinig meer gebaseerd dan op de persoonlijke verwachtingen – en soms ook de wensen – van degene die ze doet. Vaak voorziet men dat een nieuw en nog klein fenomeen in de toekomst een grote omvang zal aannemen en een zwaar stempel op de arbeidsmarkt zal drukken. Een bekend voorbeeld zijn de robots, die nu nog maar in weinig bedrijven worden ingezet, maar volgens sommigen in de toekomst overal zullen worden toegepast en daarmee de omvang en de aard van het werk ingrijpend zullen veranderen. Een ander voorbeeld is de platformeconomie (of *gig economy*), die nu qua omvang nog zeer bescheiden is, maar zich in sommige toekomstbeschouwingen over een groot deel van de economie zal uitbreiden. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, is echter uiterst onzeker. En op dit moment is het verleidelijk om te verwachten dat de coronacrisis diepen sporen op de arbeidsmarkt zal achterlaten.

Dergelijke voorspellingen vormen echter een heel wankel basis om een toekomstvisie van de vakbeweging op te baseren. In dit rapport over de toekomst van de arbeidsmarkt volgen we daarom een andere weg. Ons uitgangspunt is simpel: we veronderstellen dat de trends die zich de afgelopen kwart eeuw – sinds de jaren negentig – op de arbeidsmarkt hebben voorgedaan, zich in de komende kwart eeuw (tot ca. 2045) zullen voortzetten. Iets technischer uitgedrukt: we trekken een trendlijn door de ontwikkelingen in de afgelopen 25 jaar en extrapoleren deze 25 jaar vooruit. Onze basisveronderstelling is dus dat de arbeidsmarkt over 25 jaar net zoveel zal verschillen van de arbeidsmarkt van vandaag als de huidige arbeidsmarkt verschilt van die van 25 jaar geleden. Dit wordt wel een ‘verrassingsvrije’ prognose genoemd. Dit klinkt misschien niet zo spannend, maar bedenk wel dat een verrassing per definitie niet kan worden voorspeld - dan zou ze immers geen verrassing (meer) zijn. Als we niet een volkomen speculatief toekomstbeeld willen schetsen, maar deze zoveel mogelijk willen baseren op feiten, dan is de door ons gevolgde werkwijze een goed startpunt. Onze kennis van de toekomst kunnen we immers alleen baseren op de huidige situatie en op de ontwikkeling in het verleden.

Dit neemt niet weg dat het klakkeloos doortrekken van trends uit het verleden zeker niet altijd de meest plausibele vooruitblik oplevert. Er zijn soms goede redenen om te verwachten dat de historische trends zich niet lineair zullen doorzetten. Om daarover een onderbouwde uitspraak te kunnen doen, zullen we in ieder hoofdstuk van deze studie ook de drijvende krachten achter de trends op de arbeidsmarkt schetsen. De voor de hand liggende vraag is vervolgens hoe aannemelijk het is dat die drijvende krachten in de toekomst gelijk zullen blijven dan wel zullen veranderen. Ook daarover kunnen we natuurlijk niet met zekerheid een uitspraak doen, maar het kan ons er wel meer bewust van maken welke factoren bepalend zijn of de arbeidsmarktrends van de afgelopen kwart eeuw zich al dan niet zullen voortzetten. Hiermee proberen we wat meer nuance aan te brengen in de simpele rechtlijnige extrapolaties.

Dat we ons baseren op de historische trends over een periode van circa 25 jaar, betekent dat we aan structurele trends op langere termijn een (veel) groter gewicht toekennen dan aan heel recente trends. De belangrijkste reden hiervoor is, dat het bij veel kortere trends (van minder dan 10 jaar) vaak niet goed mogelijk is om te bepalen of het om een tijdelijk fenomeen gaat (bijv. als gevolg van de fase van de economische conjunctuur) of om een structurele ontwikkeling. Als je een tijdelijke trend extrapoleert over een langere periode krijg je vaak een uitkomst die zo onwaarschijnlijk is, dat deze geen plaats verdient in een serieuze toekomststudie. Stel dat je de ontwikkeling van de werkloosheid in een periode van conjuncturele neergang zou extrapoleren (bijv. van 2008-2014), dan zou je gemakkelijk tot de conclusie kunnen komen dat over 25 jaar een kwart van de beroepsbevolking werkloos zou zijn. Op grond van de trends over de afgelopen 25 jaar is dat echter een uiterst onwaarschijnlijke toekomst.

We erkennen wel dat we door ons op de trends in de afgelopen 25 jaar te baseren, het effect van meer recente ontwikkelingen kunnen onderschatten. Platformwerk is weer een illustratief voorbeeld. Dit is nog zo'n recent verschijnsel dat er nog geen betrouwbare statistieken van beschikbaar zijn, laat staan dat we een trend kunnen vaststellen. Hierdoor ontbreekt dit fenomeen in deze studie. Het is niet uitgesloten dat we hierdoor een belangrijke ontwikkeling op de arbeidsmarkt van de komende 25 jaar over het hoofd zien. Maar het is evenmin uitgesloten dat het verschijnsel helemaal niet zo'n grote vlucht zal nemen en een tamelijk marginaal verschijnsel zal blijven. Daarover valt op dit moment nauwelijks iets zinnigs te zeggen en daarom kiezen we ervoor om het in deze studie buiten beschouwing te laten.

Tot slot is het belangrijk dat men zich realiseert dat de toekomstige veranderingen van de arbeidsmarkt ons niet eenvoudigweg 'overkomen', maar in belangrijke mate door ons zelf worden gemaakt. De arbeidsmarkt is letterlijk 'mensenwerk' en niet een natuurfenomeen dat zich onafhankelijk van ons gedrag ontwikkelt. Dit is ook precies het doel van deze studie: een basis bieden voor de gedachtevorming in de FNV over het toekomstige beleid. Door te laten zien in welke richting de arbeidsmarkt zich zal ontwikkelen als de huidige drijvende krachten zich doorzetten, kan de vakbeweging zich ook een beeld vormen van wat er nodig is om die ontwikkelingen in een andere, meer gewenste richting bij te sturen. En dat is een noodzakelijke stap om een eigen toekomstvisie op het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid te kunnen ontwikkelen. We hopen dat deze studie een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van die toekomstvisie.

Deze studie bouwt voort op eerder onderzoek dat een van de auteurs op verzoek van de FNV heeft verricht naar de veranderingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen halve eeuw (De Beer en Conen, 2018). Daarnaast heeft De Beer eerder een trendanalyse uitgevoerd van de ontwikkelingen op de

arbeidsmarkt tot het jaar 2040 (De Beer 2016). Deze studie is deels een update van en deels een aanvulling op deze eerdere studies. In overleg met de FNV zijn zeven thema's gekozen waarvan in deze studie de trends in de komende 25 jaar worden geschetst, te weten:

1. Demografie
2. Opleiding
3. Regionalisering
4. Internationalisering
5. Flexibilisering
6. Beloningsverschillen
7. De waarde van werk

De thema's zijn grofweg geordend naar de mate waarin zij (door de vakbeweging) te beïnvloeden zijn. Het effect van de demografische ontwikkeling op de arbeidsmarkt in de komende 25 jaar ligt grotendeels vast, doordat de meeste jongeren die in deze periode de arbeidsmarkt gaan betreden al geboren zijn. De omvang van de immigratie en de emigratie zijn hier de belangrijkste onzekere factoren. Omdat voor de demografische ontwikkeling periodiek prognoses worden opgesteld door het CBS, zullen we deze naast onze eigen lineaire extrapolaties plaatsen. Ook de veranderingen in het opleidingsniveau van de beroepsbevolking in de komende 25 jaar zijn vrij goed te voorspellen, doordat zij de resultante zijn van het opleidingsniveau van de ouderen die de arbeidsmarkt verlaten en het (gemiddeld) hogere opleidingsniveau van de jongeren die de arbeidsmarkt betreden.

Regionalisering en internationalisering zijn ook ontwikkelingen waarop de vakbeweging weinig invloed heeft, maar die lastiger zijn te voorspellen dan de eerste twee trends. Bij regionalisering wijzen de drijvende krachten niet allemaal in dezelfde richting en we zullen dan ook zien dat het de vraag is of we wel van regionalisering kunnen spreken. Internationalisering is een veel eenduidiger trend, maar hier is de toekomst niettemin onzeker, doordat deze mede afhankelijk is van veranderingen op het politieke wereldtoneel (zoals de handelsoorlog tussen de VS en China) die moeilijk te voorspellen zijn en waarop Nederland geen noemenswaardige invloed heeft.

Flexibilisering en beloningsverhoudingen zijn thema's die tot het hart van het vakbondswerk behoren en die de vakbeweging dan ook welbewust tracht te beïnvloeden. Niettemin is op beide terreinen de ontwikkeling in de afgelopen decennia een andere geweest dan de vakbeweging nastreefde: er zijn steeds meer flexibele of onzekere arbeidsrelaties gekomen en de beloningsverschillen zijn toegenomen. Dit duidt erop dat de feitelijke ontwikkeling in belangrijke mate wordt gestuurd door krachten waarop de vakbeweging (nog) weinig invloed heeft. Ook in dit geval gaan we na welke trends we in de komende 25 jaar kunnen verwachten als deze drijvende krachten zo dominant blijven. Tegelijkertijd ligt het in de rede dat dit voor de vakbeweging juist een extra reden is om te proberen deze ontwikkeling in een meer gewenste richting bij te sturen. Immers, de bestaansreden van de vakbeweging is gelegen in de overtuiging dat de arbeidsmarkt en de arbeidsvoorwaarden niet een vaststaand gegeven zijn, maar dat de vakbeweging deze kan (bij)sturen in de richting die zij (of haar achterban) wenst.

Het laatste thema, de waarde van werk, onderscheidt zich van de andere doordat het hier niet om een feitelijke verandering op de arbeidsmarkt gaat, maar om een verandering in opvattingen over werk. De trends in de waarde(ring) van werk kunnen niettemin wel degelijk van invloed zijn op de werking van de arbeidsmarkt. Allereerst kunnen zij doorwerken in de preferenties die mensen hebben ten aanzien van hun werk en daarmee ook op de keuzes die zij maken. Zo is het denkbaar dat een groeiende behoefte aan autonomie een drijvende kracht is achter de toename van zzp'ers. Daarnaast zouden veranderingen in de waarde(ring) van werk ook kunnen doorwerken in de agenda van de vakbeweging en daarmee in de prioriteiten die de vakbeweging stelt. Als werkenden bijvoorbeeld meer waarde gaan hechten aan een goede balans tussen werk en privéleven, dan zou dat voor de vakbeweging redenen kunnen zijn om hieraan in het arbeidsvoorwaardenoverleg meer prioriteit te geven.

Ieder hoofdstuk heeft een vast stramien. In de paragraaf 'Waar gaat het over?' wordt het thema nader aangeduid en gepreciseerd. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste drijvende krachten achter het thema van het hoofdstuk besproken. De derde paragraaf beschrijft de trends in het betreffende thema sinds de jaren negentig (het exacte beginjaar hangt af van de beschikbaarheid van cijfers). Vervolgens worden deze trends geëxtrapoleerd tot het jaar 2045. Tot slot wordt in de paragraaf 'De toekomst van ...' gezien hoe waarschijnlijk het is dat de trends zich daadwerkelijk lineair zullen doorzetten of dat het plausibeler is dat zich een andere trend zal voordoen.

Hoewel de zeven thema's die in deze studie besproken worden een breed scala aan aspecten van werk en de arbeidsmarkt bestrijken, vormen zij allermindst een complete lijst van thema's die voor de vakbeweging van belang zijn. Zo ontbreken, om maar enkele voorbeelden te noemen, de kwaliteit van het werk (arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden), de arbeidsduur, medezeggenschap, sociale zekerheid en pensioenen en de relatie tussen een duurzame economische ontwikkeling en werk (bijv. *green jobs*). Het is evident dat dergelijke thema's in een toekomstvisie op werk ook een plaats verdienen.

.....

P.S. Deze studie werd eind 2019 afgerond, ruim voordat het coronavirus in Nederland opdook en er ingrijpende maatregelen werden genomen om de verspreiding van het virus te beteugelen. De mogelijke gevolgen van deze crisis, die op het moment van schrijven nog niet zijn te voorzien, blijven in het rapport dan ook onbesproken. Het is echter aannemelijk dat de meeste van de in dit rapport beschreven trends zich ook na de crisis vooralsnog zullen voortzetten.

1. Demografische ontwikkelingen

1.1 Waar gaat het over?

De afgelopen decennia is de bevolking van Nederland sterk gegroeid. In 1950 telde Nederland 10 miljoen inwoners tegen ruim 17 miljoen nu. In de eerste periode na de Tweede Wereldoorlog steeg het aantal inwoners vooral door natuurlijke groei; het aantal geboortes was groter dan het aantal overledenen. Tussen 1946 en 1955 werden in Nederland 2,4 miljoen kinderen geboren, de zogenoemde babyboomers. Tegelijk nam de welvaart toe en daarmee de levensverwachting, hetgeen deze natuurlijke groei versterkte. Sinds de jaren '70 is migratie belangrijker voor de bevolkingsgroei dan de natuurlijke groei. Dit komt doordat enerzijds de natuurlijke groei fors afnam en tegelijkertijd het migratiesaldo (het verschil tussen vestiging in Nederland en vertrek uit Nederland) sterk toenam.

Met de toename van de bevolking is ook de samenstelling van de bevolking veranderd. Een van de vragen voor de toekomst is wat dit betekent voor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In de beginjaren van deze eeuw was de gedachte dat er tekorten aan arbeidskrachten zou ontstaan (Commissie Bakker, 2008); een hogere arbeidsparticipatie zou nodig zijn. Door de economische crisis en de onverwachte toename van het immigratiesaldo is de balans nu anders. Het aanbod van arbeidskrachten overstijgt nog altijd de vraag. Onder invloed van vergrijzing en ontgroening verandert wel de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal niet-werkenden (beroepsbevolking vs. niet-beroepsbevolking). Dit heeft gevolgen voor de sociale en publieke voorzieningen, zoals belastingen, zorg en pensioenuitkeringen.

In dit hoofdstuk bekijken we trends in de ontwikkeling van de gehele bevolking – het aantal inwoners in Nederland volgens de bevolkingsregisters – en de ontwikkeling van de (potentiële) beroepsbevolking. De laatste groep kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Sinds 2016 omvat de beroepsgeschikte bevolking of potentiële beroepsbevolking alle personen tussen 15 en 75 jaar; cijfers voor deze leeftijdscategorie zijn beschikbaar vanaf 2003. Cijfers van voor 2003 zijn gebaseerd op een eerdere definitie waarbij iedereen in de leeftijdscategorie 15 tot 65 jaar als 'beroepsgeschikt' werd aangemerkt. De beroepsbevolking omvat alleen de mensen in deze leeftijdscategorie die substantieel werk hebben of willen hebben. Daarbij werd in het verleden in de nationale definitie de grens op 12 uur per week gelegd. Tegenwoordig hanteert het CBS de definitie van de International Labour Organization (ILO), waarbij iedereen die voor ten minste één uur per week betaald werk verricht tot de werkzame beroepsbevolking wordt gerekend. Daarnaast is ook de definitie van werkloze beroepsbevolking veranderd ten aanzien van de periode waarin men gezocht heeft naar werk en de termijn waarop men kan starten. Door deze veranderingen zijn er meer werkenden en minder werklozen. Cijfers gebaseerd op deze nieuwe definities zijn beschikbaar vanaf 2003. Cijfers volgens de oude definitie zijn beschikbaar tot 2014.

1.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de demografische ontwikkelingen

Ontwikkelingen in natuurlijke groei en migratie hebben geleid tot verandering van de leeftijdsopbouw en samenstelling van de beroepsbevolking, zoals vergrijzing, (gezins)verdunding en verkleuring van de bevolking (SCP, 2018).

De geleidelijke 'veroudering' van de bevolking is een van de opvallendste en best voorspelbare lange termijn trends. Al sinds de Tweede Wereldoorlog vergrijsst de bevolking door de toenemende levensverwachting en de daling van het geboortecijfer. De beroepsbevolking vergrijsst doordat er meer

ouderen zijn. Daarnaast werken ouderen tegenwoordig langer door als gevolg van onder meer de verhoging van de AOW-leeftijd en de pensioenleeftijd. Door het optrekken van de AOW-leeftijd zal - volgens het PBL/CBS (2019) - de potentiële beroepsbevolking in 2035 wat groter zijn dan nu. Maar hierbij zijn er wel regionale verschillen. In het westen en het midden van het land voorziet de prognose een toename van de potentiële beroepsbevolking, vooral in de steden. In diverse gebieden langs de oostgrens van het land wordt echter krimp verwacht, vooral in het noorden en zuiden (zie over de regionale dimensie verder hoofdstuk 4).

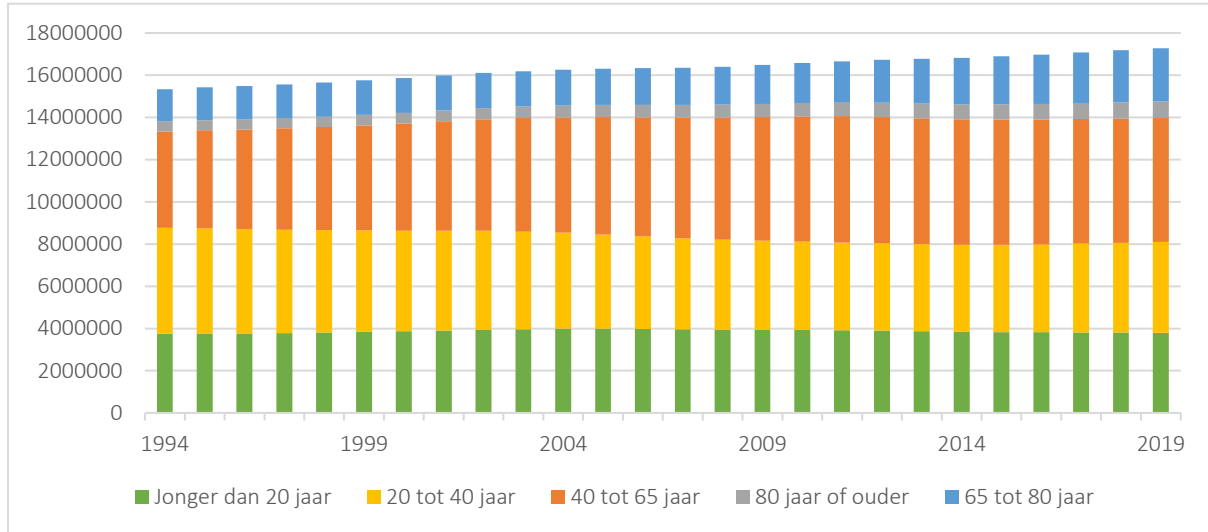
Een tweede ontwikkeling is de toename van het aantal alleenwonenden. De afgelopen decennia zijn normen en waarden veranderd en is er meer ruimte voor eigen keuzes; alleen wonen is sociaal geaccepteerd. Daarnaast is het ook voor meer mensen mogelijk. Jongeren volgen eerst een opleiding en gaan werken voordat zij kiezen voor een vaste relatie of kinderen krijgen. Scheiden is geen schande meer en voor meer vrouwen financieel haalbaar door werk of bijstand. Ouderen kunnen langer zelfstandig blijven wonen door AOW en pensioen. Ondersteuning in de vorm van thuishulp en persoonsgebonden budgetten stelt ouderen in staat om tot op hogere leeftijd zelfstandig te blijven wonen.

Tot slot bepaalt migratie een toenemend deel van de groei van de Nederlandse bevolking. De immigratie van arbeids- en asielmigranten nam toe, terwijl het aantal geboorten daalde en de emigratie vrijwel gelijk bleef. Veranderingen in het geboortecijfer of de levensverwachting zijn niet direct bepalend voor de omvang van de beroepsbevolking. De omvang van de (im)migratie kan daarop wel van invloed zijn. Een belangrijke factor bij de toename van immigratie was de uitbreiding van het Schengenverdrag en de open grenzen binnen de EU. Dit leidde tot een grote instroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa (MOE). Daarbij kwam een aanzienlijke toestroom van vluchtelingen uit vooral Syrië, Irak en Eritrea. Deze toestroom houdt nog aan, mede door gezinshereniging. Migratie bespreken in een toekomstverkenning is lastig, omdat toekomstige immigratie en emigratie moeilijk te voorspellen zijn. Migratie wordt mede beïnvloed door onverwachte gebeurtenissen zoals oorlogen en natuurrampen, maar ook door de politieke en economische ontwikkeling. In 2004 voorspelde het CBS nog een maximum van 17 miljoen inwoners in 2035. Een aantal dat al in 2016 bereikt werd, en dat nog stijgt. De onverwacht grote instroom van vluchtelingen zorgde voor bevolkingstoename in plaats van -afname.

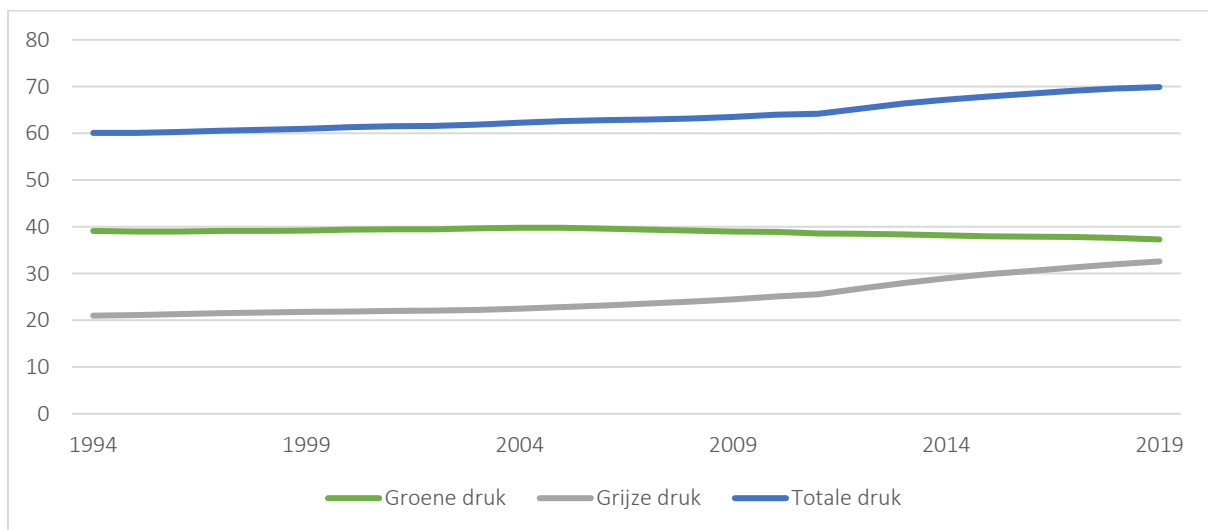
1.3 Trends in de demografie sinds de jaren negentig

De afgelopen 25 jaar is de Nederlandse bevolking toegenomen van ruim 15 miljoen personen in 1994 tot ruim 17 miljoen in 2019. In Figuur 1.1 is te zien dat deze stijging vooral komt door een toename van het aantal ouderen. Dit heeft gevolgen voor de demografische druk die komt te liggen op de (potentiële) beroepsbevolking. De demografische druk geeft een indruk van de mate waarin de 'werkenden' moeten voorzien in het onderhoud van de 'niet-werkenden' (CBS). Het is de verhouding tussen het aantal ouderen en jongeren enerzijds en het aantal 20-64-jarigen anderzijds. De druk van de jongeren wordt 'groene druk' genoemd en de druk van de ouderen 'grijze druk'. De 'grijze druk' is in de afgelopen 25 jaar toegenomen van 21% naar 33%, de groene druk is licht gedaald van 39% naar 37%. De totale demografische druk is daarmee toegenomen van 60% in 1994 naar 70% in 2019 (zie ook Figuur 1.2).

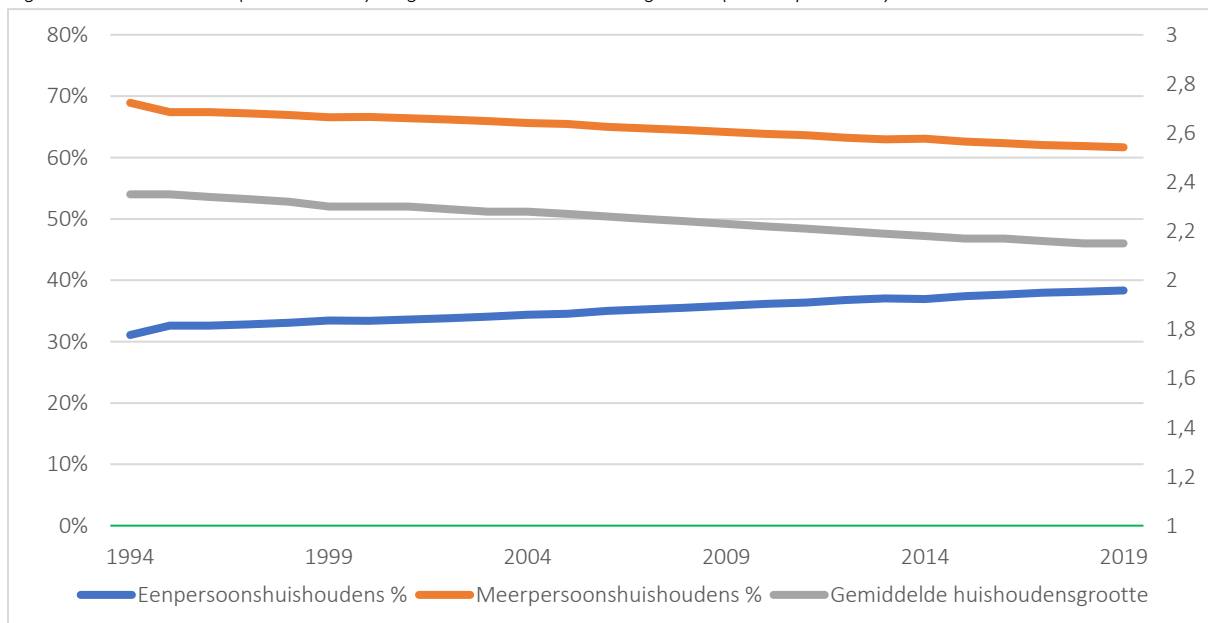
Figuur 1.1 Samenstelling bevolking naar leeftijd



Figuur 1.2 Groene en grijze druk



Figuur 1.3 Huishoudens (% van totaal) en gemiddelde huishoudensgrootte (aantal personen)

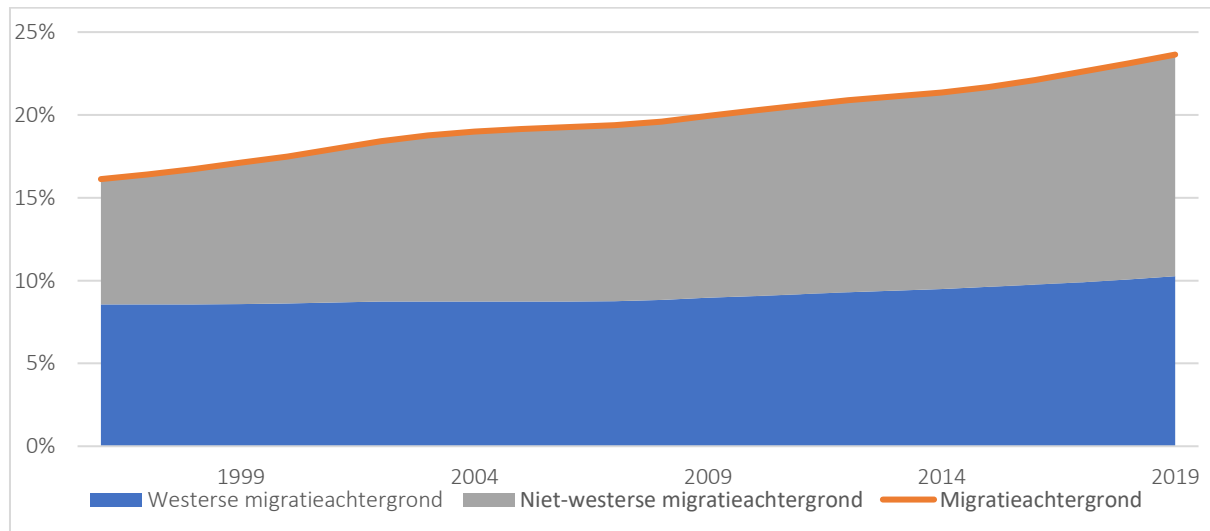


Net als het aantal personen groeit ook het aantal huishoudens. De gemiddelde grootte van een huishouden is de afgelopen 25 jaar afgenomen en het aantal eenpersoonshuishoudens is gestegen (zie Figuur 1.3). Bijna 2 op de 5 huishoudens zijn nu eenpersoonshuishoudens. Als we kijken naar het aantal personen is de stijging minder sterk: nog geen 2 op de 10 personen wonen in een eenpersoons huishouden. Dat is 17% van de bevolking t.o.v. 13% van de bevolking in 1994.

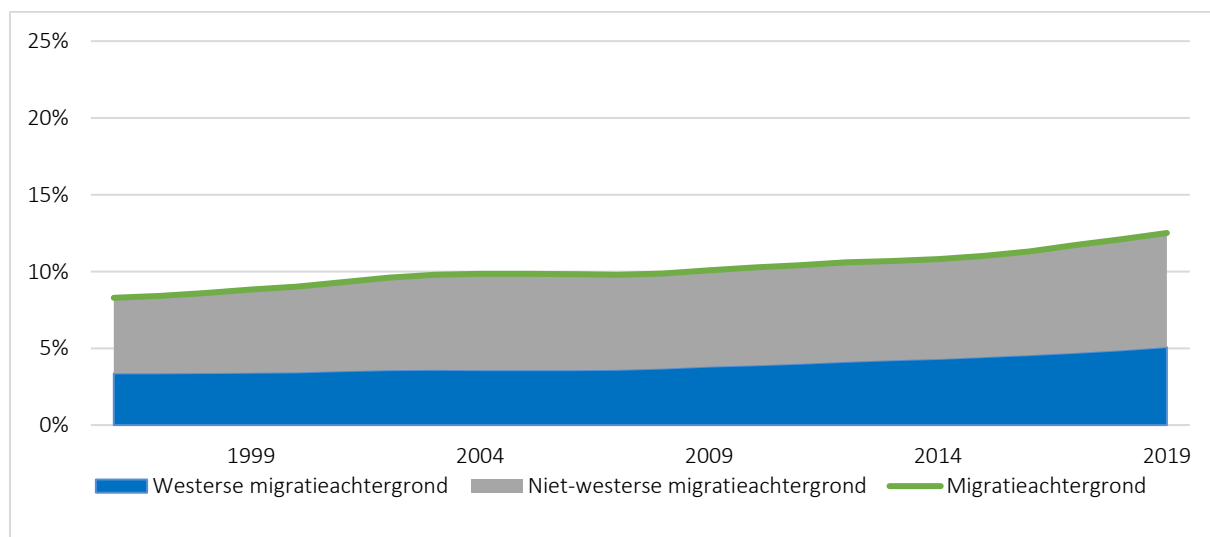
In Nederland is, zoals in de meeste Europese landen, de bevolkingsgroei door migratie groter dan door natuurlijke aanwas. De open grenzen - onder andere door de toetreding van de meeste Oost-Europese landen tot het Schengenverdrag, dat visumvrij personenverkeer regelt - hebben geleid tot een flinke emigratie uit Oost-Europa naar West-Europa, waaronder Nederland. Verder was er de laatste jaren een aanzienlijke toestroom van vluchtelingen uit vooral Syrië, Irak en Eritrea. De toestroom verliep de laatste decennia in golven, wat samenhangt met het uitbreken van oorlogen (vluchtelingen) en economische bewegingen (arbeidsmigranten) (SCP, 2018).

Het aandeel personen met een migratieachtergrond steeg van 16% in 1994 naar 24% dit jaar. Vooral het aandeel inwoners met een niet-Westerse migratieachtergrond is gestegen. Van 8% naar 13%.

Figuur 1.4.a Aandeel inwoners met een migratieachtergrond (eerste en tweede generatie).



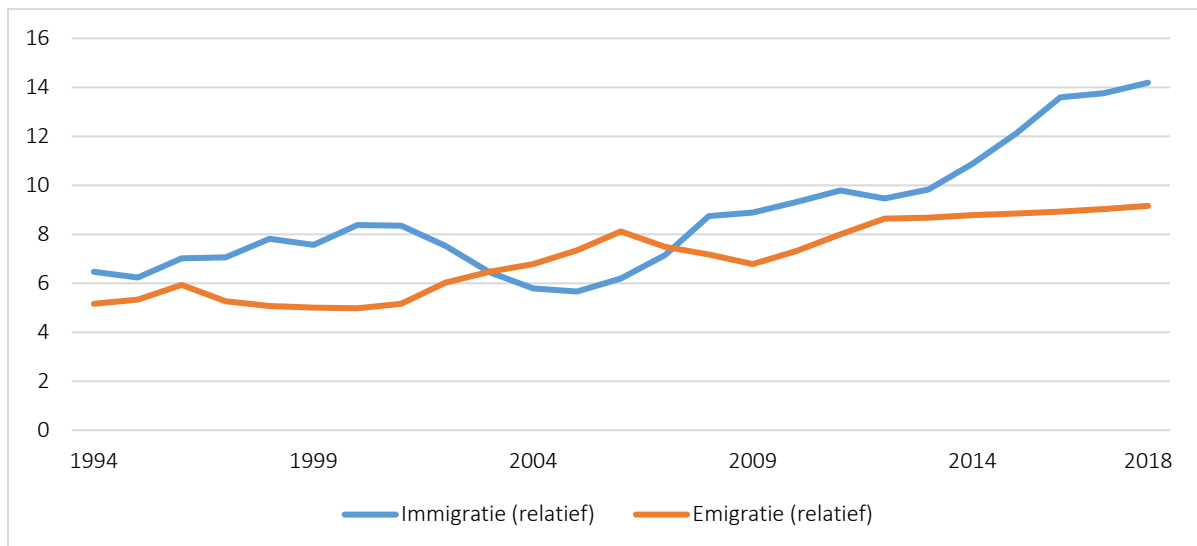
Figuur 1.4.b Aandeel inwoners met een migratieachtergrond (eerste generatie).



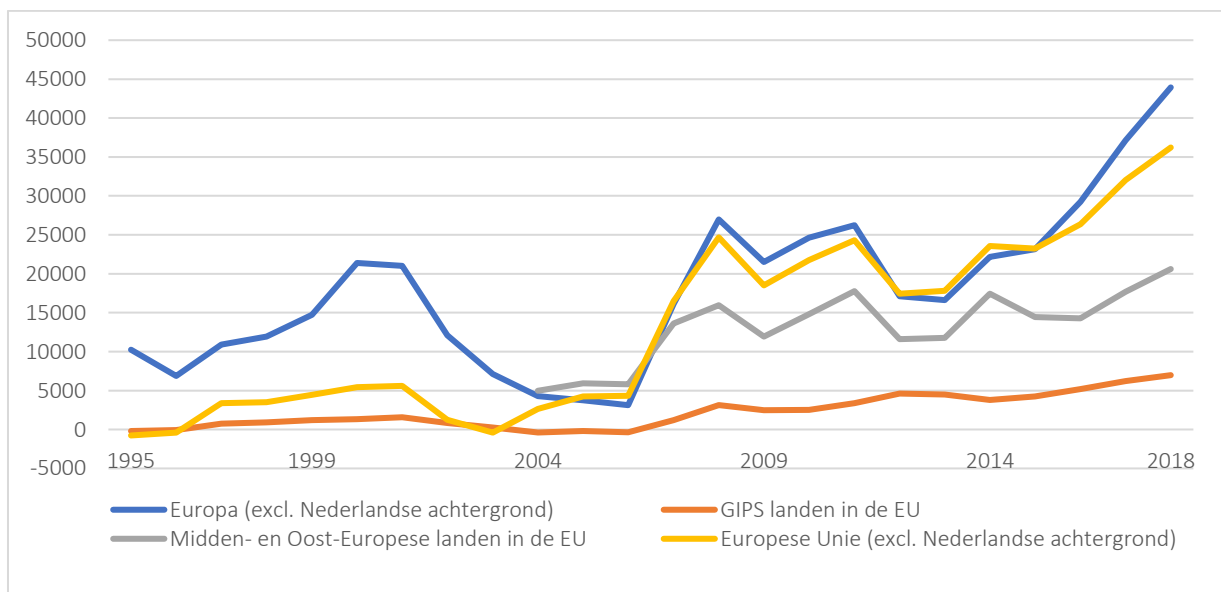
De migratieachtergrond is gebaseerd op het land van geboorte (eerste generatie), of als dat Nederland is, is het geboorteland van de moeder bepalend. Wanneer dat ook Nederland is het geboorteland van de vader bepalend voor de geboortearchtergrond. Een persoon heeft dus een migratieachtergrond als hij/zij zelf of ten minste een van zijn of haar ouders buiten Nederland is geboren (eerste en tweede generatie).

Immigratie en emigratie volgen economische ontwikkelingen en kritieke gebeurtenissen. In Figuur 1.5 is te zien dat dit in golven gaat. Het aantal immigranten stijgt bijv. door oorlogen. Dit zorgt voor een toename van vluchtelingen, zoals uit Joegoslavië halverwege de jaren negentig, uit Afghanistan na 2001 en de laatste jaren uit Syrië, Irak en Eritrea. Het aantal immigranten steeg ook door openstelling van de grenzen in de EU. Dit had meer arbeidsimmigranten tot gevolg, met name uit Midden en Oost Europa (zie Figuur 1.6). Tijdens de economische crisis verlieten meer mensen ons land dan er binnenkwamen (negatief migratiesaldo, zie Figuur 6)..

Figuur 1.5 Immigratie en emigratie (aantal personen per 1000 inwoners)

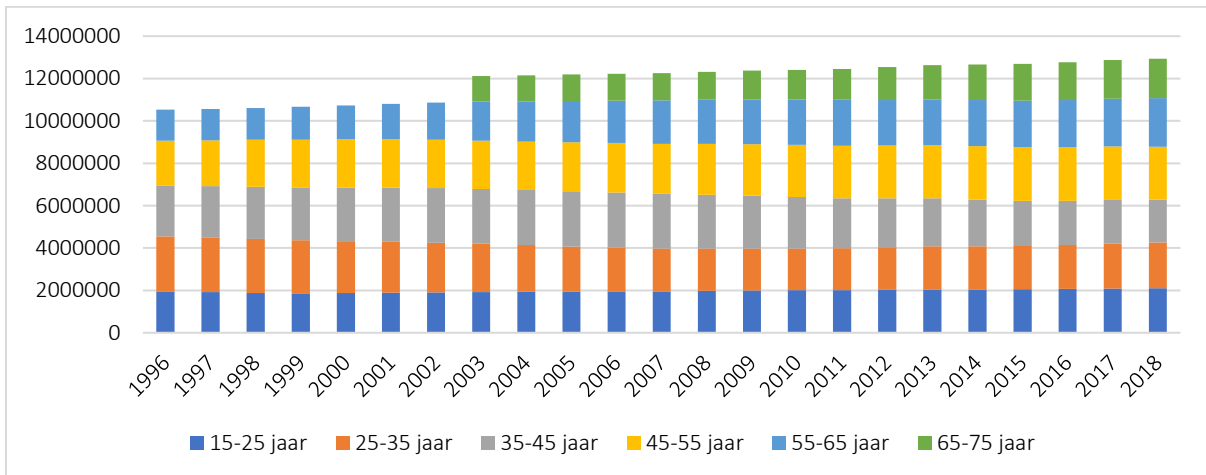


Figuur 1.6 Migratiesaldo Europese migratie

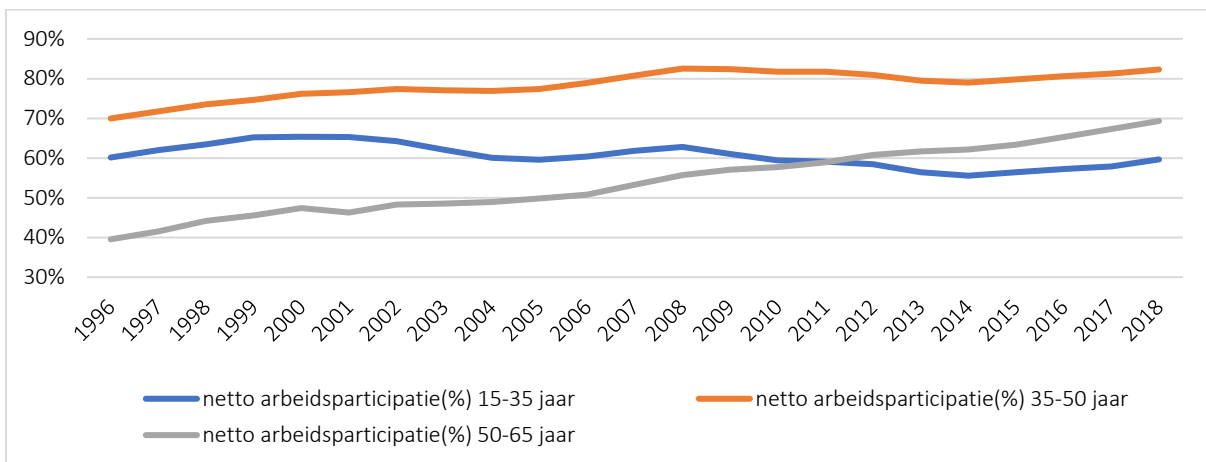


Figuur 1.7 geeft een overzicht van de samenstelling van de beroepsbevolking naar leeftijd. Te zien is dat de (potentiële) beroepsbevolking is gegroeid en daarbinnen met name het aandeel ouderen. Daarnaast is de netto arbeidsparticipatie, het percentage van de bevolking dat betaald werk heeft, onder ouderen sterk toegenomen (zie Figuur 1.8). In 1996 werkten nog geen vier op de tien ouderen. In 2018 waren dat bijna zeven op de tien (in de leeftijdscategorie 50-65 jaar). De gepresenteerde cijfers gelden voor personen die minimaal 12 uur per week werken.

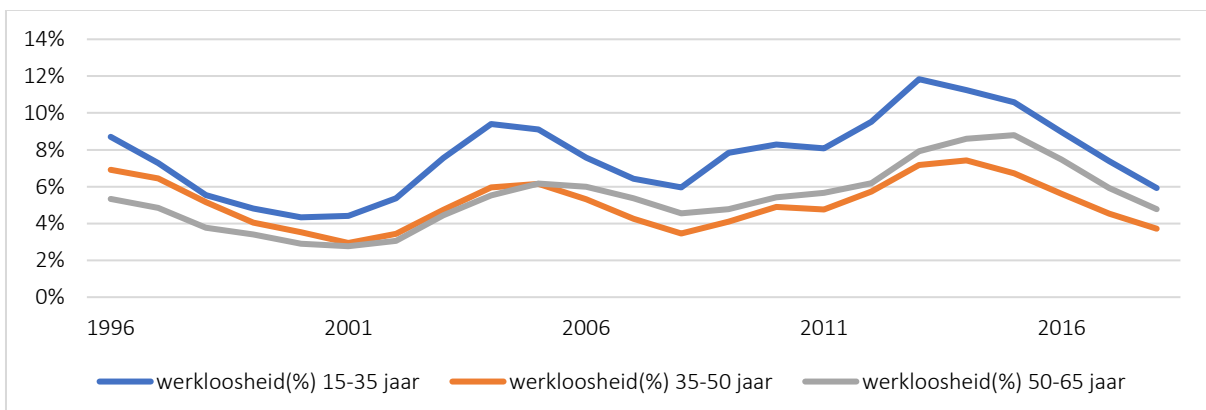
Figuur 1.7 Samenstelling beroepsbevolking naar leeftijd



Figuur 1.8 Netto arbeidsparticipatie (min. 12u per week) naar leeftijd



Figuur 1.9 Werkloosheidspercentage naar leeftijd

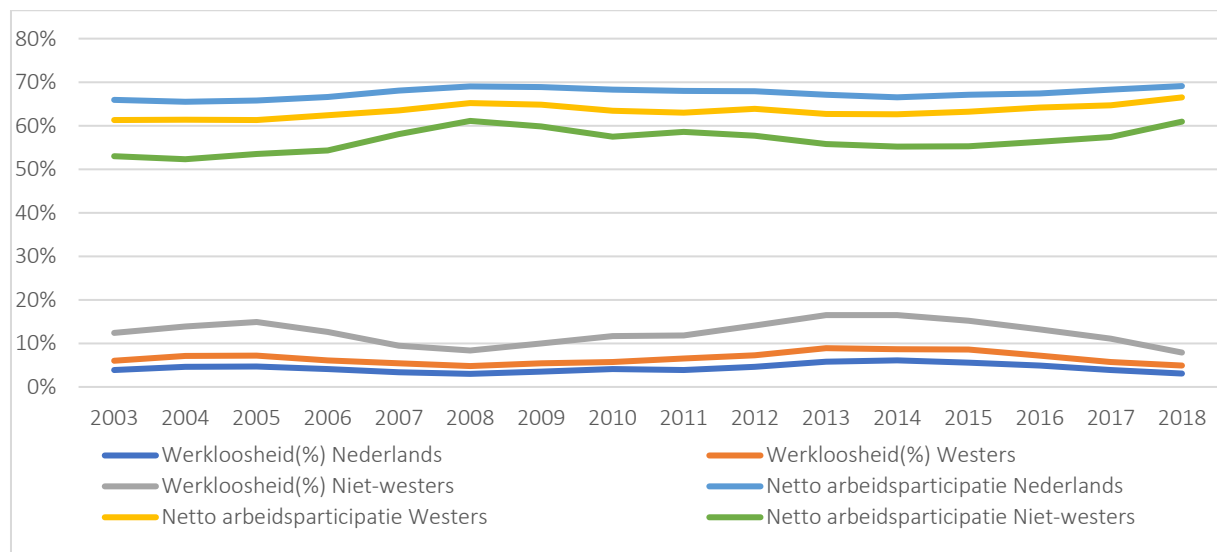


De ontwikkelingen in het werkloosheidspercentage laten een grillig patroon zien (Fig. 1.9). De trends volgen de economische ontwikkelingen. Tussen 2008 en 2013 was er een forse stijging in werkloosheid die de jaren erna weer langzaam afnam.

De arbeidsparticipatie en werkloosheid is in Figuur 1.10 weergegeven naar migratieachtergrond. Deze cijfers zijn alleen beschikbaar op basis van de huidige definitie van minimaal 1 uur per week betaald werk. Deze worden daarom vanaf 2003 gepresenteerd. In 2018 had 69% van de personen met een Nederlandse achtergrond betaald werk. Onder personen met een westerse migratieachtergrond bedroeg de netto arbeidsparticipatie 67%. Onder personen met een niet-westerse migratieachtergrond was dit 61%. Tijdens de economische crisis nam de arbeidsparticipatie onder personen met een niet-westerse migratieachtergrond relatief sterk af. Na 2014 lag de netto-arbeidsparticipatie binnen deze laatste groep op 55%. Onder personen met een westerse migratieachtergrond en met een Nederlandse achtergrond was deze afname aanzienlijk kleiner. Na 2014 nam het percentage werkenden weer gestaag toe voor alle groepen, maar het meest voor mensen met een niet-westerse achtergrond.

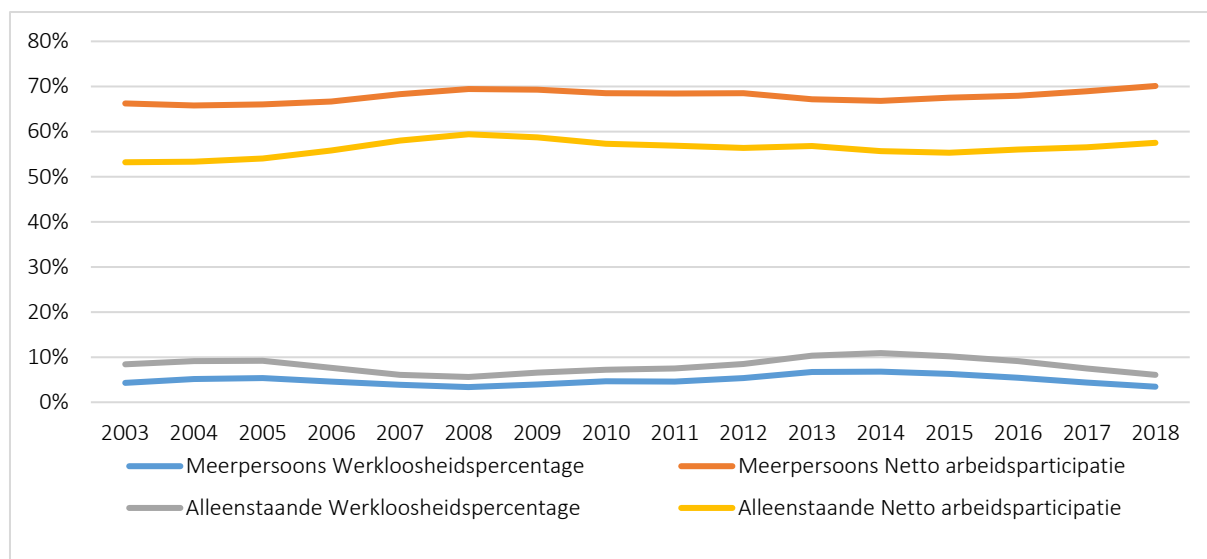
In 2018 was de werkloosheid onder personen met een Nederlandse achtergrond 3,1%. Van de personen met een westerse migratieachtergrond was 4,9% van de beroepsbevolking werkloos, in de groep met een niet-westerse migratieachtergrond was de werkloosheid 7,9% (Figuur 1.10).

Figuur 1.10 Werkloosheidspercentage en netto arbeidsparticipatie naar migratieachtergrond



De trends in arbeidsparticipatie en werkloosheid laten geen duidelijke verschillen zien tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens (Figuur 1.11). De arbeidsparticipatie van personen in eenpersoonshuishoudens ligt lager dan die van meerpersoonshuishoudens. Dit komt vooral door een groter aandeel niet-actieve personen in eenpersoonshuishoudens en niet omdat de werkloosheid in deze groep groter is. Eenpersoonshuishoudens komen relatief gezien het meest voor in de leeftijdscategorieën waar de arbeidsparticipatie lager is (<25 jaar en >65 jaar)

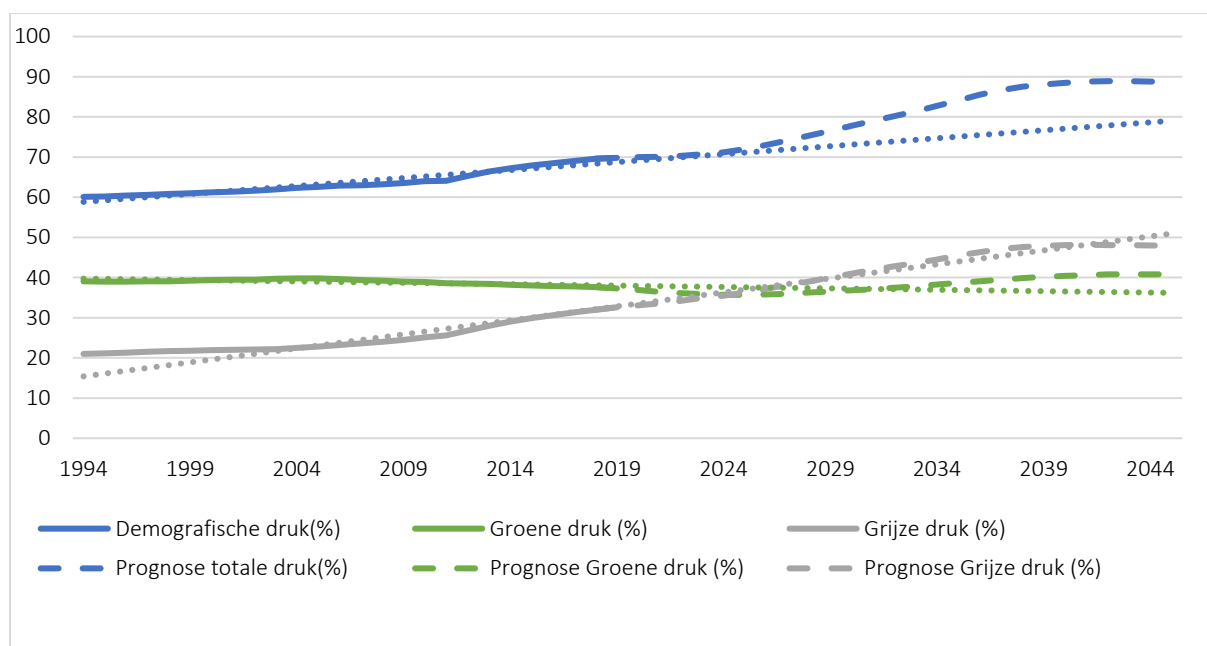
Figuur 1.11 Werkloosheidspercentage en arbeidsparticipatie naar type huishouden



1.4 Trends in de demografie in de komende 25 jaar

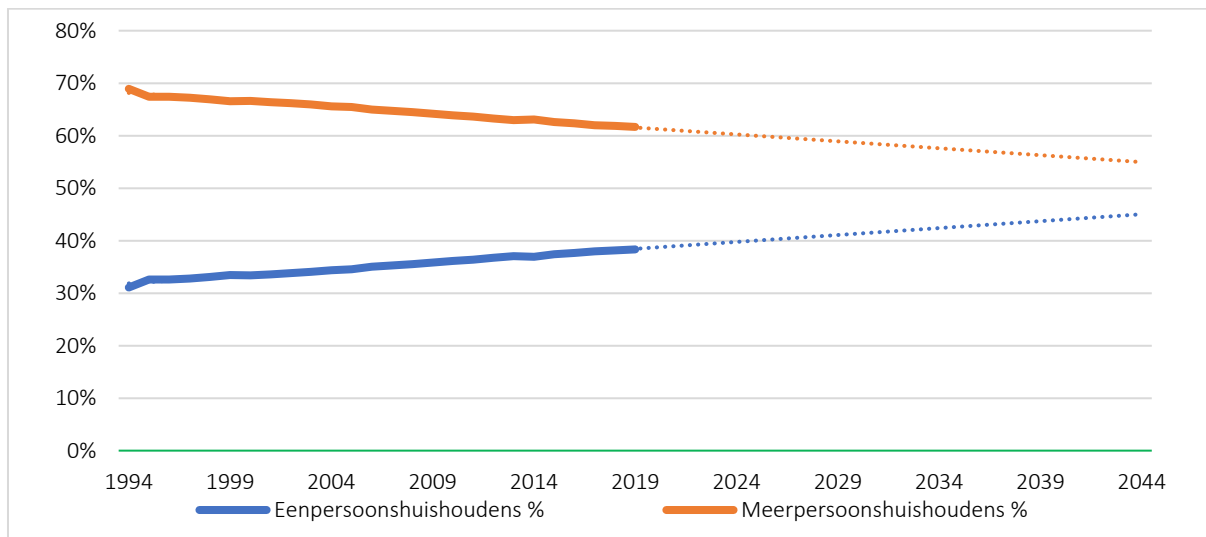
Het aandeel ouderen blijft toenemen. In 2018 was de resterende levensverwachting van een 65-jarige 19,1 jaar. Naar verwachting zal de levensverwachting de komende jaren stabiliseren of licht toenemen. De demografische druk (de verhouding van het niet-werkende deel van de bevolking tot het werkende deel) zal de komende decennia toenemen: de groene druk neemt af of is bijna constant, de grijze druk neemt toe. De totale demografische druk zal ook toenemen. Op basis van de huidige prognose (2019) verwacht het CBS een sterkere toename van de totale demografische druk dan verwacht volgens lineaire extrapolatie (zie Figuur 1.12 voor extrapolatie en prognose). Dit komt met name door een toename van groene druk.

Figuur 1.12. Extrapolatie en prognose demografische druk



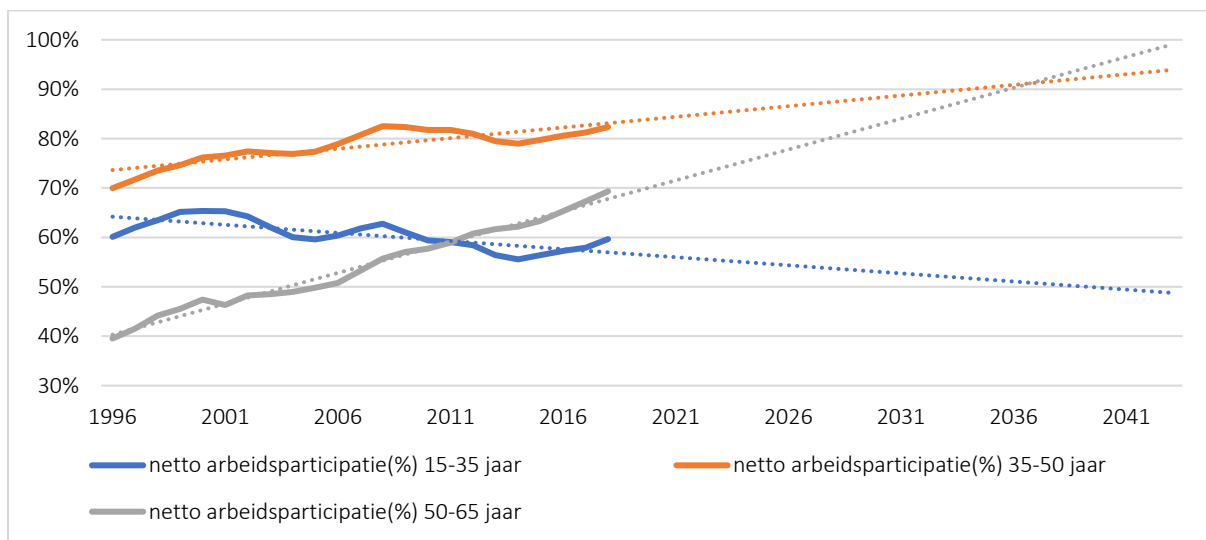
Bijna driekwart van de huishoudens die er tot 2030 bij komen is een eenpersoonshuishouden. Ook dit zijn grotendeels ouderen, die vaker dan mensen van middelbare leeftijd alleen wonen. Dat komt vooral door verweduwing, maar ook steeds vaker door scheiding. Het CBS voorspelt dat na 2030 het aantal huishoudens minder sterk zal groeien. Door onvoorziene veranderingen in het gedrag van bijvoorbeeld uit huis gaan, samenwonen en uit elkaar gaan, kan het aantal huishoudens hoger of lager uitkomen. Ook onzekerheid in de demografische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van immigratie, werkt door in het aantal huishoudens en de samenstelling daarvan.

Figuur 1.13 Extrapolatie huishoudens



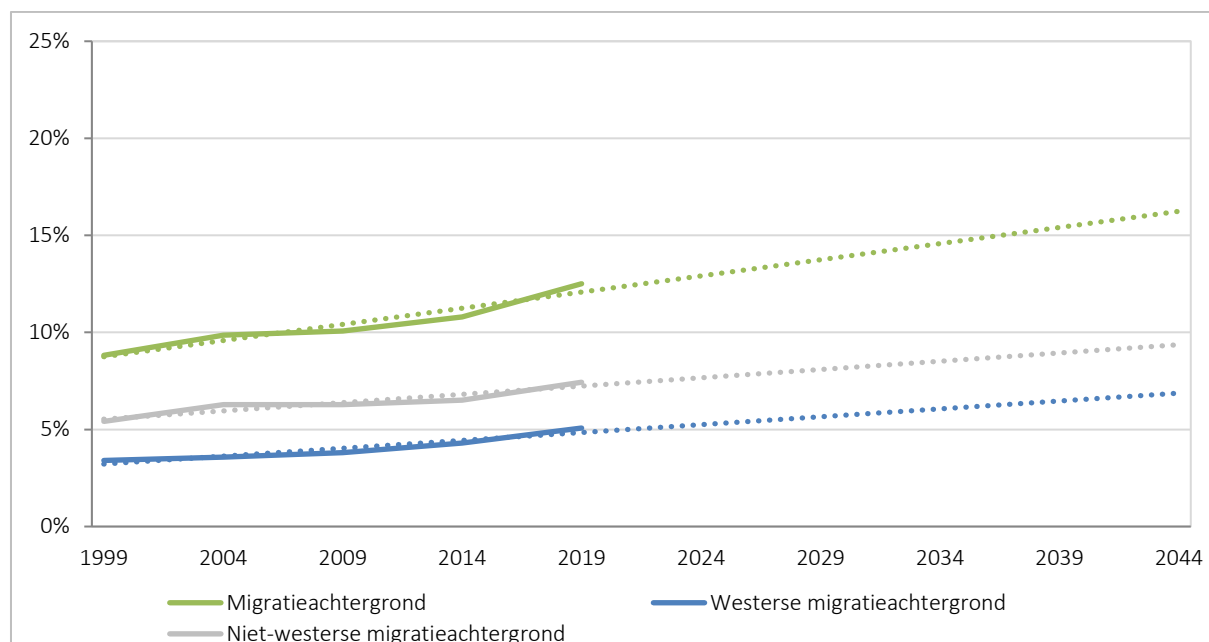
In Figuur 1.14 bekijken we de lineaire trend voor de arbeidsparticipatie. Volgens deze extrapolatie zou de arbeidsparticipatie van ouderen nog verder stijgen en die van jongeren dalen. De vraag is wel of een lineaire extrapolatie hier plausibel is.

Figuur 1.14 Extrapolatie netto arbeidsparticipatie

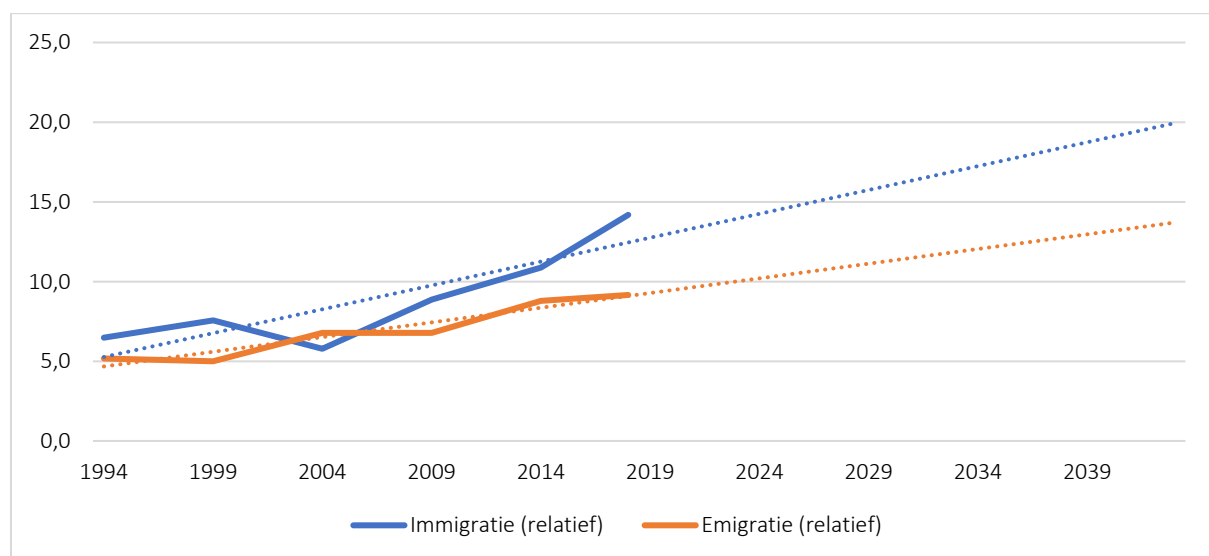


Ook voor de migratie zien we een stijgende trend (Figuur 1.15 en 1.16). Als de lineaire trend zich doorzet zal het aandeel migranten (1^e generatie) in een halve eeuw verdubbeld zijn. Naar verwachting zal het aantal immigranten het aantal emigranten overstijgen (positief migratiesaldo).

Figuur 1.15 Extrapolatie aandeel inwoners met een migratieachtergrond (eerste generatie).



Figuur 1.15 Extrapolatie migratiestromen



1.5 De toekomst van de demografische ontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen zijn over het algemeen beter te voorspellen dan bijvoorbeeld economische ontwikkelingen, maar bevatten niettemin de nodige onzekerheden.

Vergrijzing is het best te voorspellen. Dat het aantal ouderen zal toenemen zal geen verrassing zijn, maar wat hiervan de maatschappelijke gevolgen zijn is minder eenduidig. Ouderen worden gestimuleerd om langer door te werken, maar de mate waarin zij dit ook daadwerkelijk zullen doen is lastiger te voorspellen. Hierbij speelt ook de vraag hoe gezond ouderen blijven (psychisch en fysiek) en hoe werkgevers hier tegenover staan.

Hoewel het toekomstige aantal geboorten onzeker is, weten we wel dat deze onzekerheid de komende 25 jaar geen grote (directe) gevolgen zal hebben voor de beroepsbevolking, omdat de meeste mensen pas na hun 20^e jaar de arbeidsmarkt betreden.

Migratie blijft moeilijk te voorspellen. Oorlogen en natuurrampen zijn hierop sterk van invloed, maar ook economische ontwikkelingen en het politieke klimaat. Het migratiesaldo (verschil tussen emigratie en immigratie) is de afgelopen jaren naar recordhoogte gestegen, maar in kwantitatief opzicht voor de arbeidsmarkt als geheel toch niet zo'n belangrijk verschijnsel. Het migratiesaldo (het verschil tussen immigratie en emigratie) is in Nederland de afgelopen jaren gestegen tot 0,5% van de bevolking, maar gemiddeld over de afgelopen 25 jaar is dit circa 0,2%. Of dit in de toekomst ook zo zal blijven, is op dit moment niet te voorzien. Immigratie kan bijvoorbeeld toenemen door gezinshereniging, maar een gedeelte van de immigranten zal ook naar het geboorteland terugkeren.

2. Opleiding

2.1 Waar gaat het over?

De afgelopen 50 jaar is het onderwijsniveau in Nederland fors gestegen. Vooral in de tweede helft van de vorige eeuw steeg het opleidingsniveau sterk met iedere nieuwe generatie. Dit is in de eerste plaats te danken aan de grotere toegankelijkheid van het voortgezet en hoger onderwijs voor iedereen. Verschillende maatregelen in de tweede helft van de vorige eeuw hebben er toe geleid dat iedereen onderwijs kon gaan volgen en naar vermogen een diploma kon halen (SCP, 2018). Verschillende wetten en studiebeurzen en toelagen hebben tot doel jongeren te stimuleren pas te gaan werken als ze hun opleidingskansen benut hebben. Dit om duurzame (economische) zelfstandigheid en verantwoordelijkheid te bevorderen.

Voor de trends kijken we naar het hoogst behaalde onderwijsniveau op drie niveaus: laag, middelbaar en hoog opgeleid. Laag onderwijsniveau omvat het gehele basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo en mbo 1 (assistentenopleiding) en hun voorgangers. Middelbaar onderwijs omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo2), de vakopleiding (mbo3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo4). Hoog onderwijsniveau omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo. Deze indeling hanteert het CBS sinds 2016. Dit is in lijn met internationale definities. Verder staat het middelbaar opleidingsniveau gelijk aan het hebben van de minimale 'startkwalificatie'. Een opleiding op minimaal middelbaar niveau zou de kans op een baan verhogen, is de gedachte achter de startkwalificatie.

2.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden het opleidingsniveau van de beroepsbevolking?

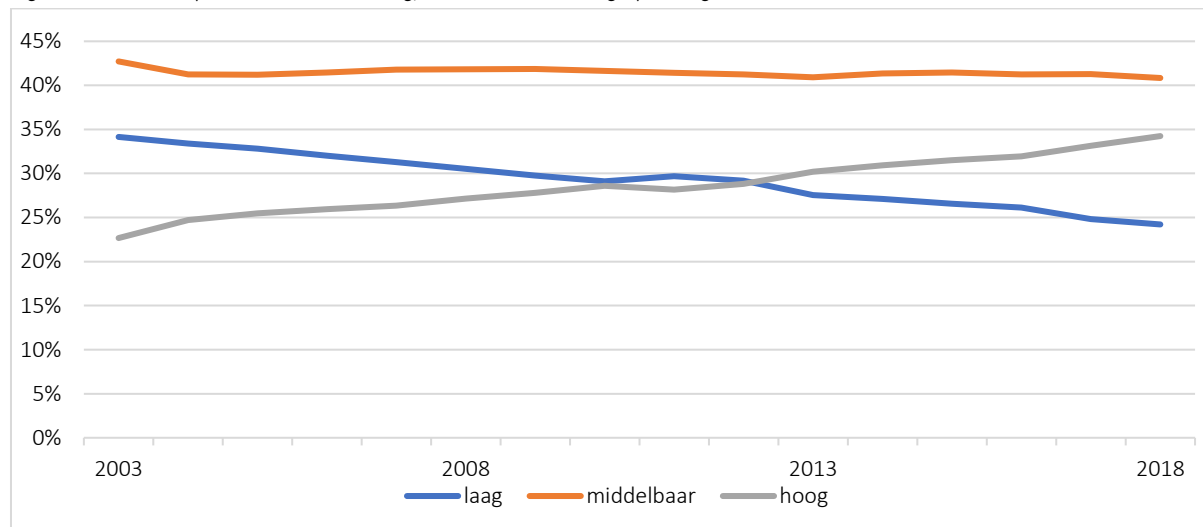
De stijging van het opleidingsniveau is het gevolg van een aantal ontwikkelingen. Ten eerste hebben meer mensen en met name meer vrouwen de afgelopen decennia een opleiding gevolgd. Verschillende stimuleringsmaatregelen beogen opleiding naar vermogen voor iedereen mogelijk te maken en te bevorderen dat jongeren niet zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden. Hierdoor betreden jongeren de arbeidsmarkt met een steeds hogere opleiding. Tegelijkertijd zijn de ouderen die de arbeidsmarkt verlaten over het algemeen minder hoog opgeleid, doordat het onderwijssysteem in het verleden minder toegankelijk was. De geleidelijke vervanging van oudere door jongere generaties leidt dus tot een stijgende trend in het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking.

2.3 Trends in opleidingsniveau sinds de jaren negentig

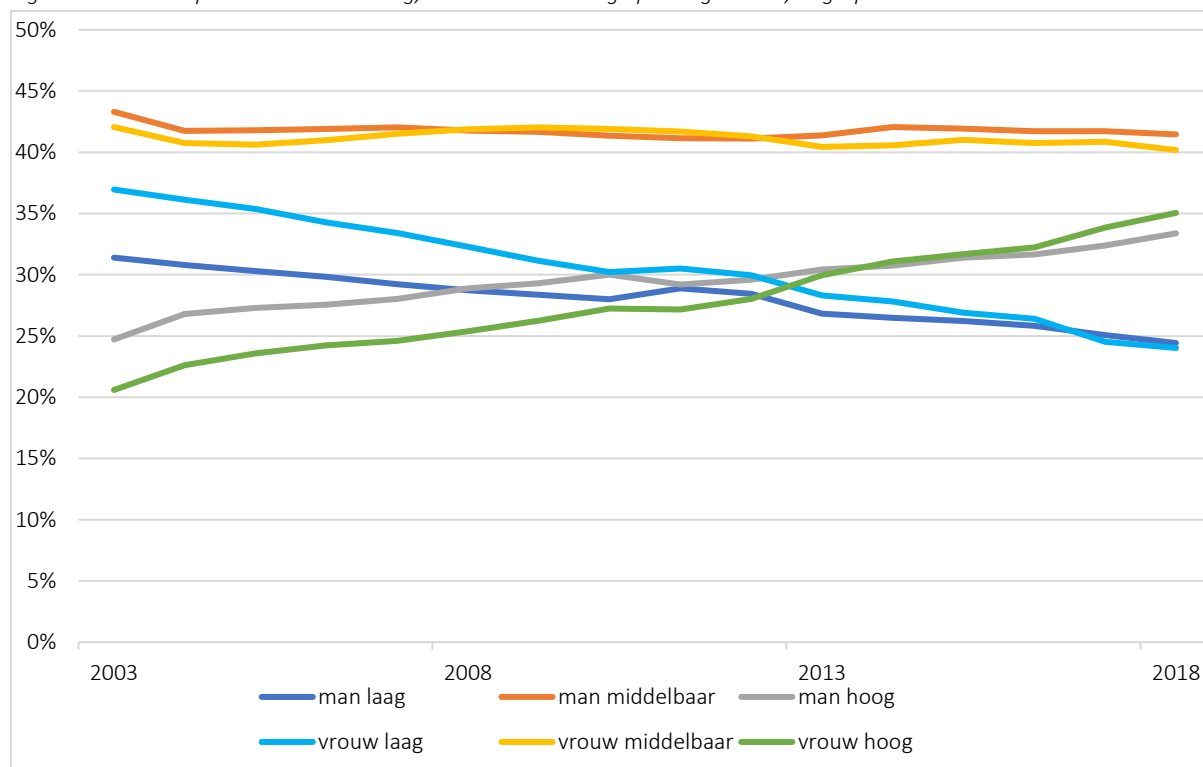
In vergelijking met eerdere decennia is de laatste 15 jaar de stijging van het opleidingsniveau wat afgezwakt, maar de stijging zet nog wel door. In Figuur 2.1 is te zien dat een steeds kleiner deel van de bevolking (tussen 15 en 65 jaar) een lager opleidingsniveau heeft. In 2003 was dat een derde van de bevolking (34%), in 2018 nog maar een kwart (24%). Het aandeel mensen met een hoger opleidingsniveau laat een omgekeerde trend zien, van 23% in 2003 naar 34% in 2018. Het aandeel personen met een middelbaar opleidingsniveau is de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. Dit aandeel blijft net boven de 40% liggen. In Figuur 2.2 is te zien dat deze ontwikkelingen nog sterker gelden voor vrouwen dan voor mannen, vooral bij het aandeel hoger opgeleiden. 15 jaar geleden waren mannen nog hoger opgeleid dan vrouwen (25% tegenover 21%). Inmiddels zijn er meer hoog opgeleide vrouwen dan mannen (33% tegenover 31%). Verder was het aandeel vrouwen zonder

startkwalificatie (laag opleidingsniveau) in 2003 nog aanzienlijk groter dan het aandeel mannen. Tegenwoordig ligt dit percentage voor mannen en vrouwen gelijk op circa 24%.

Figuur 2.1 Aandeel personen met een laag, middelbaar en hoog opleidingsniveau



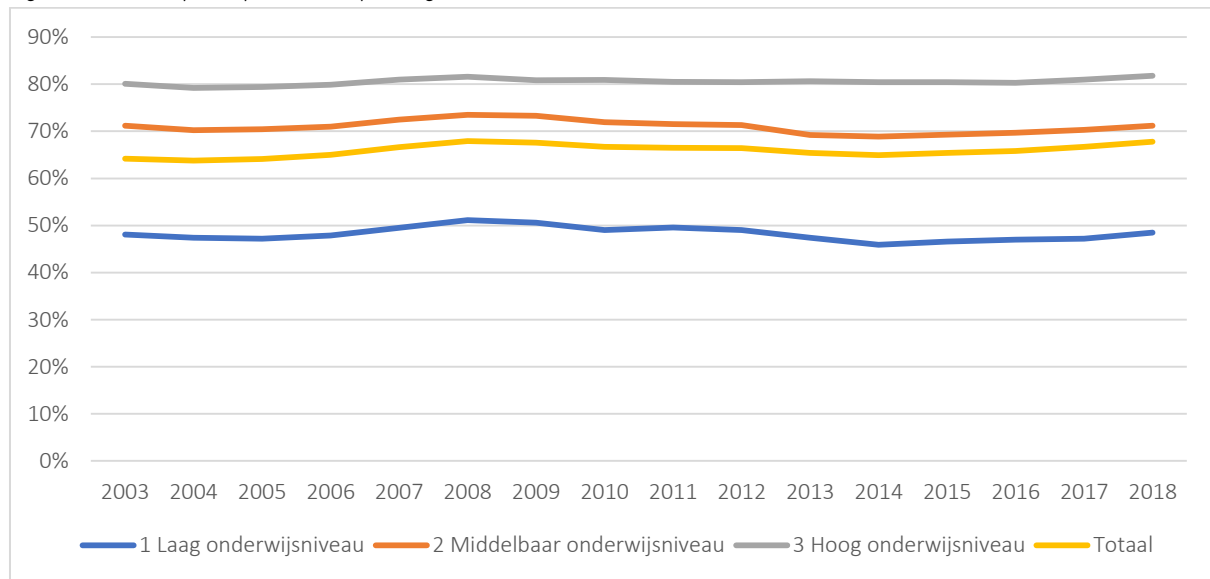
Figuur 2.2 Aandeel personen met een laag, middelbaar en hoog opleidingsniveau, uitgesplitst naar mannen en vrouwen



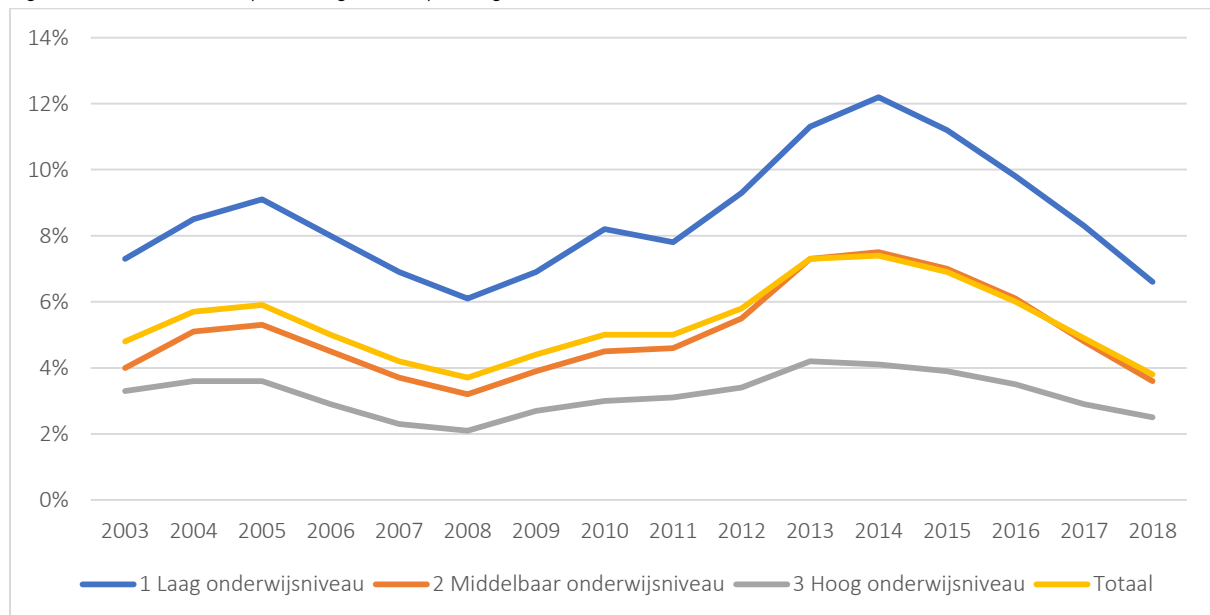
Figuur 2.3 laat de netto arbeidsparticipatie zien naar opleidingsniveau. De totale netto-arbeidsparticipatie is gestegen als gevolg van het grotere aandeel hoger opgeleiden. Dit is het percentage van de bevolking dat betaald werk heeft. De arbeidsparticipatie is het hoogst onder hoger opgeleiden. Circa 80% van de hoger opgeleiden werkt en dit aandeel is redelijk stabiel. Voor middelbaar opgeleiden schommelt het aandeel werkenden rond de 70%. Het aandeel lager opgeleiden dat werkt is het laagst, iets minder dan helft. Voor de drie opleidingsniveaus afzonderlijk het niveau van arbeidsparticipatie over de tijd redelijk stabiel. De netto-arbeidsparticipatie van lager opgeleiden schommelt het meest. Deze lijn volgt de economische ontwikkelingen. Voor de groep lager

opgeleiden had de economische crisis een grotere impact dan voor hoger opgeleiden. De werkloosheidspercentages vertonen eenzelfde patroon (zie Figuur 2.4).

Figuur 2.3 Arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau



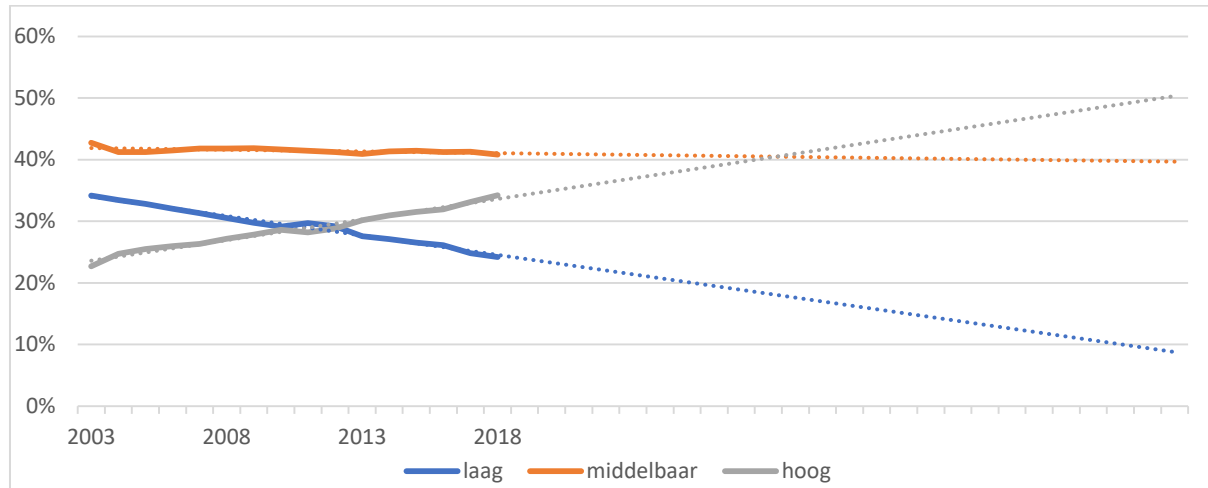
Figuur 2.4 Werkloosheidspercentage naar opleidingsniveau



2.4 Trends in opleidingsniveau in de komende 25 jaar

Als de toename van de afgelopen jaren lineair wordt doorgetrokken zal in 2040 de helft van de bevolking hoger opgeleid zijn. Het aandeel middelbaar opgeleiden zal licht dalen tot 40% van de beroepsbevolking. Mensen zonder startkwalificatie zullen er dan nauwelijks nog zijn in de beroepsbevolking: minder dan een op tien.

Figuur 2.5 Extrapolatie bevolking naar opleidingsniveau



2.5 De toekomst van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking

Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking zal de komende jaren naar verwachting verder stijgen, zelfs als de deelname aan het onderwijs stagneert. De beroepsbevolking van de komende 25 jaar bestaat immers voor een groot deel uit diegenen die nu al een opleiding volgen. En de jonge generaties die nu de arbeidsmarkt betreden zijn hoger opgeleid dan de oude generaties die de arbeidsmarkt verlaten. Maar of de trend zich ook lineair zal doorzetten, zodat in 2040 de helft van de beroepsbevolking hoger opgeleid is en minder dan een op de tien laagopgeleid is, is de vraag.

De stijging van het opleidingsniveau van de afgelopen 25 jaar was deels het gevolg van een inhaalslag van vrouwen. Inmiddels is het gemiddelde opleidingsniveau van vrouwen al iets hoger dan dat van mannen. Het is daarom niet onaannemelijk dat de trend licht zal afzwakken doordat de deelname aan het hoger onderwijs een verzadigingspunt bereikt.

Daarnaast is het de vraag of hoger onderwijs voor iedereen is weggelegd. Onderwijs volgen naar vermogen betekent niet dat iedereen in staat is om hoger onderwijs te volgen. Tenzij het niveau van het hoger onderwijs daalt. Naast een mogelijke daling van het niveau van het onderwijs is ook de vraag of de waarde van het (hoger) onderwijs op de arbeidsmarkt zal dalen. Naarmate een groter deel van de bevolking hoger onderwijs heeft genoten, wordt het minder vanzelfsprekend dat meer onderwijs gepaard gaat met een hogere arbeidsparticipatie. Naast onderwijs zullen mogelijk in toenemende mate andere selectiecriteria een rol gaan spelen op de arbeidsmarkt.

3. Regionalisering

3.1 Waar gaat het over?

In de vorige kabinetsperiode heeft de regering Rutte II een omvangrijke decentraliseringsoperatie in gang gezet. Op het terrein van de jeugdzorg, de langdurige zorg en het arbeidsmarktbeleid zijn de verantwoordelijkheden in vergaande mate verschoven van het landelijke naar het gemeentelijke en het regionale niveau. Op het gebied van arbeidsmarktbeleid betekent dit dat het beleid primair wordt uitgevoerd in de 35 arbeidsmarktregio's. In deze regio's moeten de gemeenten (aangevoerd door een centrumgemeente), het UWV en de vakbonden en werkgeversorganisaties samenwerken om het arbeidsmarktbeleid vorm te geven en uit te voeren. Een belangrijke overweging bij het decentraliseren van het arbeidsmarktbeleid was dat er grote regionale verschillen zijn in zowel de situatie op de arbeidsmarkt als de kenmerken van de beroepsbevolking en dat de meeste mensen in hun eigen regio werken. Wat in Zuid-Limburg nodig is voor een effectief arbeidsmarktbeleid kan dus verschillen van het meest wenselijke beleid in de Rijnmond of in de kop van Noord-Holland.

In dit hoofdstuk gaan we na in welke mate het regionale niveau van de arbeidsmarkt in de afgelopen decennia belangrijker is geworden. Dit doen we op twee manieren. Ten eerste gaan we na of mensen in toenemende mate (of juist niet) in dezelfde regio werken waar zij wonen. Naarmate meer mensen in hun eigen woonregio werken, wordt de regionale dimensie van de arbeidsmarkt belangrijker. Ten tweede onderzoeken we of de verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten in de loop van de tijd groter of kleiner zijn geworden. Hierbij kijken we naar de verschillen in werkloosheid, in netto arbeidsparticipatie en in de sectorstructuur. Als de verschillen tussen regio's groter worden, is er meer reden om een regionaal arbeidsmarktbeleid te voeren omdat het beleid dan beter op de regionale situatie kan worden afgestemd.

Het liefst zouden we de ontwikkelingen in de 35 arbeidsmarktregio's schetsen. Echter, omdat deze regio's pas vrij recent zijn ingevoerd zijn er geen cijfers beschikbaar over de ontwikkeling in de arbeidsmarktregio's op langere termijn. Bovendien publiceert het CBS geen gegevens over de woon- en werkplaats van werknemers naar arbeidsmarktregio. We kiezen er daarom voor om cijfers te presenteren over de zogenaamde COROP-gebieden, een regio-indeling die al veel langer bestaat. Er zijn in Nederland 40 COROP-gebieden, waarvan echter slechts een klein deel samenvalt met een arbeidsmarktregio. Niettemin krijgen we, door de ontwikkelingen in de COROP-gebieden sinds de jaren negentig in kaart te brengen, wel een beeld in hoeverre de arbeidsmarkt regionaler is geworden.

3.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de regionale arbeidsmarkt?

Verschillen tussen regionale arbeidsmarkten kunnen het resultaat zijn van uiteenlopende factoren. De belangrijkste zijn de demografische ontwikkeling en de regionale economische ontwikkeling. Er zijn grote verschillen in de bevolkingsontwikkeling tussen regio's. Terwijl de bevolking van sommige regio's, vooral in het Westen van het land, aanzienlijk groeit, is er in andere regio's, vooral in het Noorden en Zuidoosten sprake van bevolkingskrimp. Dit weerspiegelt zich ook in de bevolkingsopbouw naar leeftijd: de krimpregio's vergrijzen het sterkst, in de groei regio's is de bevolking jonger. Deze verschillen in demografische ontwikkeling gaan doorgaans samen met verschillen in economische ontwikkeling, die elkaar wederzijds versterken (zie rapport WB over bevolkingskrimp). Krimpregio's kennen vaak een terugval in economische activiteiten. Als de bevolking krimpt neemt de regionale afzetmarkt voor bedrijven af en zijn er ook minder arbeidskrachten

beschikbaar. Dit kan voor bedrijven een reden zijn om te sluiten of de bedrijfsactiviteiten naar een ander deel van het land te verplaatsen. Deze economische teruggang kan vervolgens met name jongeren stimuleren om de regio te verlaten en in een ander deel van het land te gaan wonen en werken. Een afname van het aantal jongeren leidt op haar beurt weer tot een daling van het geboortecijfer en daardoor tot een nog sterkere ontgroening en vergrijzing.

Hoe deze demografische en economische ontwikkelingen doorwerken op de regionale arbeidsmarkt is overigens niet zonder meer duidelijk. Krimp van de beroepsbevolking kan leiden tot krapte op de regionale arbeidsmarkt (veel vacatures en weinig werklozen). Maar als de economische activiteiten hierdoor teruglopen, kan dit juist weer leiden tot verlies aan werkgelegenheid en oplopende werkloosheid.

In hoeverre arbeidsmarkten regionaal zijn, wordt vooral bepaald door de vraag of de meeste mensen in dezelfde regio werken als waar zij wonen. Bekend is dat hoger opgeleiden gemiddeld verder van hun woonplaats werken dan lager opgeleiden. Groei van het aandeel hoog opgeleiden kan er dus toe bijdragen dat meer mensen op grotere afstand van hun woning werken en meer gaan forenzen, waardoor de regionale arbeidsmarkt voor hen minder betekenis krijgt. De gemiddelde afstand tussen woonplaats en werkplek wordt ook beïnvloed door de mobiliteitsmogelijkheden. Meer files en overvolle treinen maken het minder aantrekkelijk om ver van je woonplaats te werken en kunnen mensen stimuleren om dichterbij hun huis werk te zoeken dan wel te verhuizen naar de omgeving van hun werk. Als er meer mogelijkheden zijn om een deel van de week thuis te werken (via telewerken), kan daarvan het omgekeerde effect uitgaan: dan wordt het minder onaantrekkelijk om ver van je woonplaats te werken. De groei van het aantal tweeverdieners kan ten slotte ook stimuleren dat werkenden verder van hun werkplek wonen. Een traditioneel eenverdienershuishouden zal eerder verhuizen naar de plaats waar de kostwinner werkt dan een tweeverdienersgezin, waar de werkende partner evenzeer een voorkeur kan hebben om niet te ver van het werk te wonen. Als de werkplekken van de partners verder van elkaar verwijderd zijn, zal ten minste een van de partners dus over een grotere afstand moeten gaan forenzen.

Tot slot kan de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid ook zelf een factor zijn die bijdraagt aan grotere of kleinere verschillen tussen regio's. Als decentralisatie leidt tot een grotere variatie in het regionale arbeidsmarktbeleid, zouden daardoor ook de verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten groter kunnen worden. Tegelijkertijd is het echter ook mogelijk dat regionaal arbeidsmarktbeleid dat meer is afgestemd op de verschillen tussen de arbeidsmarktregio's, uiteindelijk de verschillen in arbeidsmarktuitkomsten tussen regio's juist verkleint. Als bijvoorbeeld een regio met een hoge werkloosheid dankzij een effectief regionaal arbeidsmarktbeleid de werkloosheid omlaag weet te brengen, kan het verschil met andere regio's juist kleiner worden.

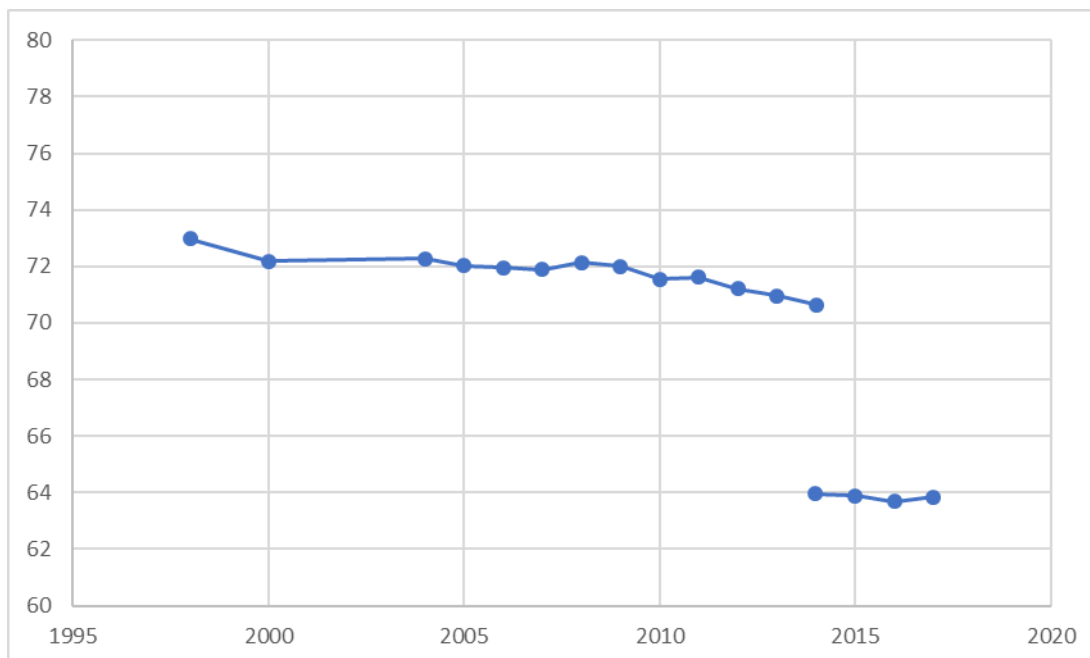
Concluderend is er geen reden om op grond van de bovengeschetste factoren een eenduidige ontwikkeling in (de verschillen tussen) arbeidsmarktregio's te verwachten. Er zijn zowel ontwikkelingen waardoor de regionale arbeidsmarkt belangrijker kan worden (met name door verschillen in demografische en economische ontwikkeling) als ontwikkelingen waardoor de regionale arbeidsmarkt aan betekenis kan verliezen (zoals stijgend opleidingsniveau en meer telewerk). In de volgende paragraaf onderzoeken we welke trends zich in de regionale arbeidsmarkten sinds de jaren negentig hebben voorgedaan.

3.3 Trends in regionalisering sinds de jaren negentig

Zoals hierboven aangegeven gaan we, ten eerste, na in welke mate mensen steeds meer of minder in dezelfde regio wonen en werken en, ten tweede, of de verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten groter of kleiner worden.

Figuur 3.1 toont het percentage van alle werknemers dat in dezelfde (COROP-)regio werkt als waar men woont. Door een verandering in de meetmethode van banen toont de reeks in 2014 een breuk, waardoor de cijfers voor en na dit jaar niet met elkaar te vergelijken zijn. Volgens de huidige cijfers werkt 64% van de werknemers in dezelfde regio als waar zij wonen. Tussen 2014 en 2018 is dit percentage vrijwel gelijk gebleven. In de periode vóór de reeksbreuk nam het aandeel werknemers dat in de eigen woonregio werkt, echter geleidelijk af. In 1998 ging het om 73%, in 2014 (voor de reeksbreuk) nog om 70,6%. Hoewel, volgens de huidige cijfers, bijna twee op iedere drie werknemers in de eigen regio werken, is het belang van de eigen regio voor het werk in de afgelopen twintig jaar minder groot geworden.

Figuur 3.1. *Werknemers die in eigen regio werken (%), 1998-2017*



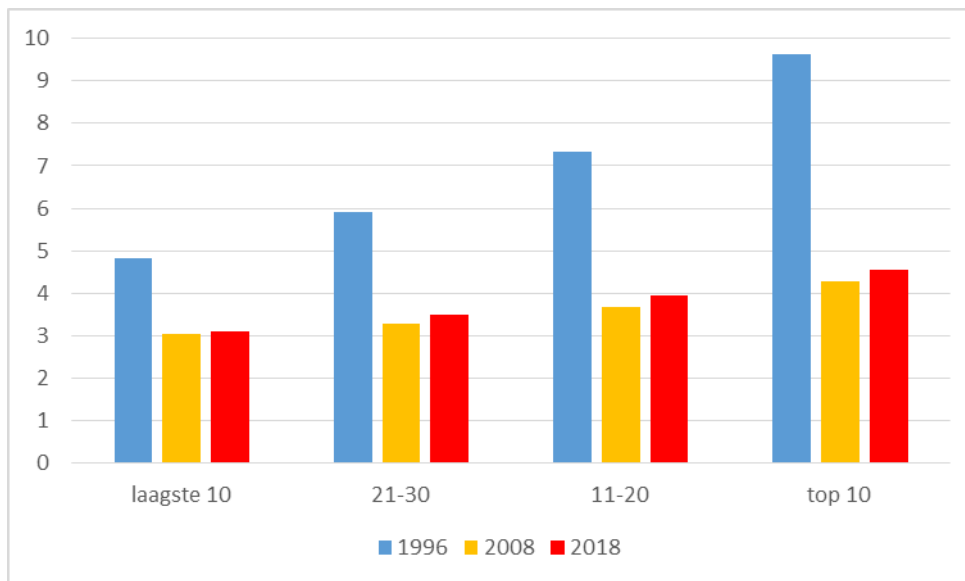
Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

Zijn de verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten in de loop van de tijd groter of kleiner geworden?

In Figuur 3.2 zijn de COROP-gebieden in vier groepen van elk tien regio's ingedeeld naar oplopende werkloosheid. De tien gebieden met de hoogste werkloosheid hadden in 1996 een gemiddeld werkloosheidspercentage dat met 9,6 het dubbele bedroeg van dat in de tien regio's met de laagste werkloosheid (4,5%).² In 2008 en 2018 was het verschil veel kleiner: in de tien regio's met de hoogste werkloosheid was de werkloosheid in 2018 met gemiddeld 4,6% nog maar anderhalf maal zo groot als in de regio's met de laagste werkloosheid.

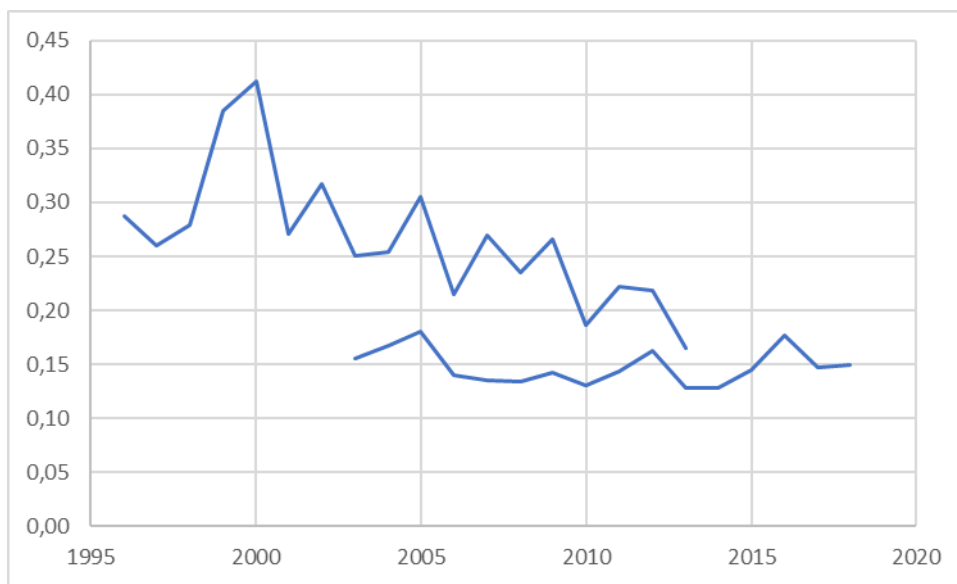
2 De cijfers voor 1996 zijn gecorrigeerd voor de reeksbreuk in 2003.

Figuur 3.2. Gemiddeld werkloosheidspercentage voor vier groepen van 10 regio's, 1996, 2008 en 2018



Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

Figuur 3.3. Spreiding (variatioëfficiënt) van het werkloosheidspercentage tussen regio's

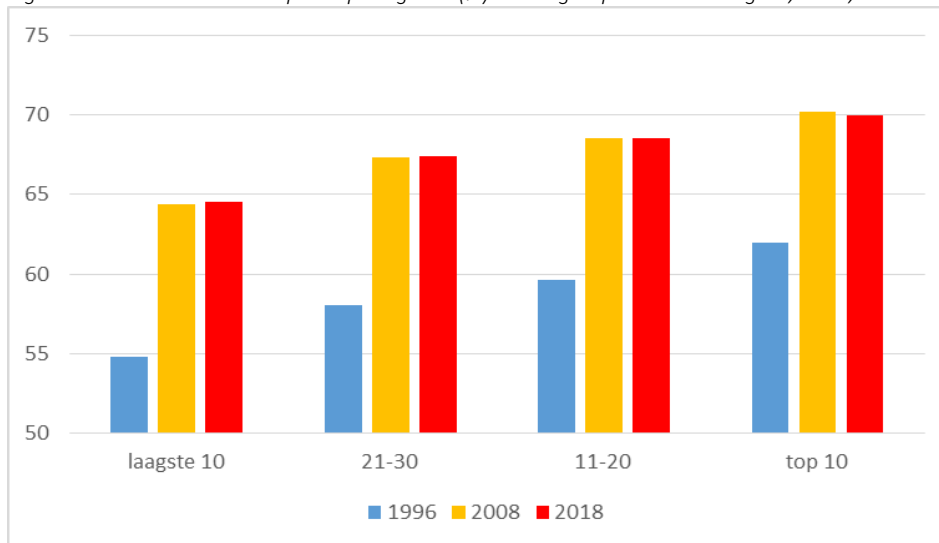


Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

In figuur 3.3 geven we de variatie of spreiding in werkloosheidspercentages tussen de regio's weer met behulp van de zogenaamde variatioëfficiënt (de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde). Hoe groter deze coëfficiënt, hoe groter de verschillen tussen de regio's. Omdat het CBS de definitie en meting van het werkloosheidspercentage in recente jaren heeft aangepast, geven we zowel de cijfers op basis van de oude definitie, die vanaf 1996 beschikbaar zijn, als op basis van de huidige definitie (vanaf 2003). Hieruit blijkt dat de regionale verschillen in werkloosheidscijfers in de tweede helft van de jaren negentig groter werden, om daarna gestaag af te nemen. Op basis van de huidige werkloosheidsdefinitie is de variatie echter sinds 2003 ongeveer gelijk gebleven. Sinds het begin van deze eeuw zijn de regionale werkloosheidsverschillen dus kleiner geworden, maar in de afgelopen tien jaar waren zij redelijk stabiel.

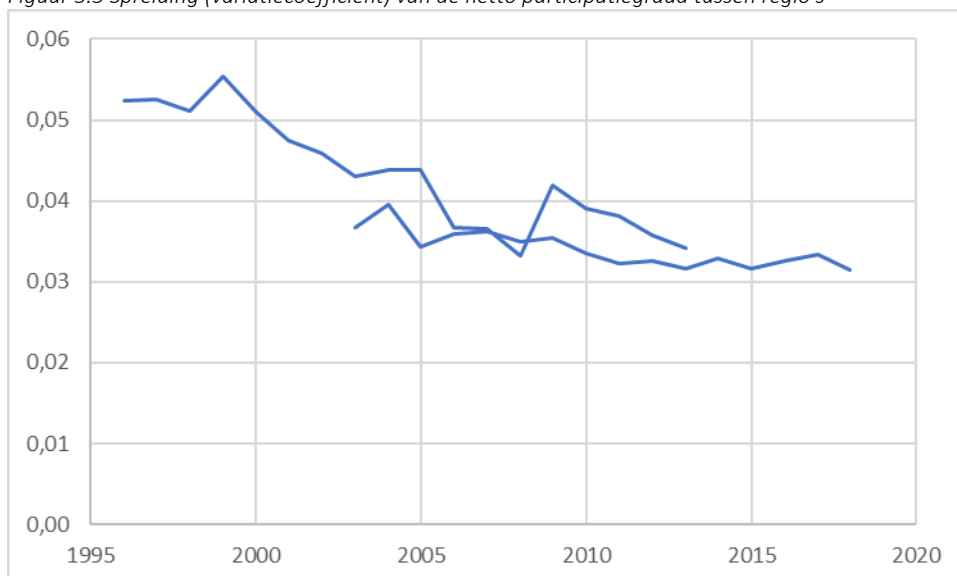
In figuur 3.4 brengen we de variatie in de netto arbeidsparticipatie in beeld, gemeten als het aantal werkenden in procenten van de bevolking van 15-74 jaar (tot 2003 15-64 jaar). We onderscheiden weer vier tientallen van COROP-regio's op basis van oplopende arbeidsparticipatie. De regionale verschillen zijn hier aanzienlijk groter dan bij de werkloosheid: in Oost-Groningen is de arbeidsparticipatie met 62,4% 8,6 procentpunten lager dan in Noord-Overijssel (71,1%), de regio met de hoogste arbeidsdeelname. Ook hier is de regionale spreiding echter aanzienlijk kleiner dan in 1996. In 1996 was het verschil tussen de top-10 en de laagste 10 7,2 procentpunten, in 2018 nog 5,4 procentpunten. Figuur 3.5 laat zien dat de regionale verschillen, opnieuw gemeten met de variatiecoëfficiënt, sinds het einde van de jaren negentig gestaag is gedaald en na 2010 is gestabiliseerd. Op langere termijn zijn de regionale verschillen in arbeidsdeelname dus kleiner geworden.

Figuur 3.4 Gemiddelde netto participatiegraad (%) in vier groepen van tien regio's, 1996, 2008 en 2018



Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

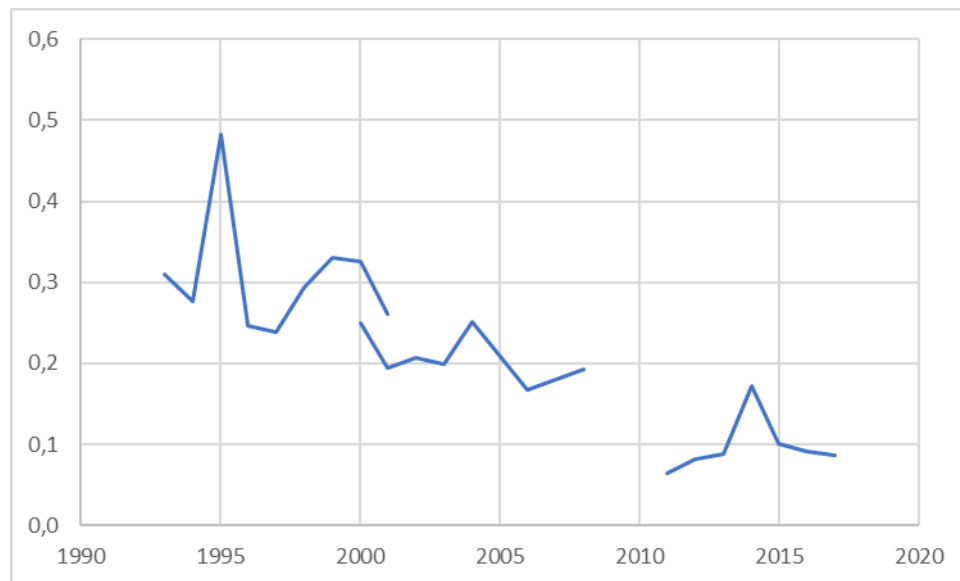
Figuur 3.5 Spreiding (variatiecoëfficiënt) van de netto participatiegraad tussen regio's



Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

Een derde indicator voor de regionale arbeidsmarkt is de vacaturegraad (het aantal vacatures in procenten van het aantal banen van werknemers). Dit biedt inzicht in de vraag of de mate van krapte tussen regionale arbeidsmarkten sterk verschilt. Regionale gegevens hierover zijn alleen beschikbaar op het niveau van provincies. Figuur 3.6 toont de ontwikkeling van de variatiecoëfficiënt van de provinciale vacaturegraden. Opnieuw zien we dat de regionale verschillen in de loop van de tijd kleiner zijn geworden. Door verschillende breuken in de cijferreeks en het ontbreken van gegevens voor de jaren 2009 en 2010 is de ontwikkeling in de laatste tien jaar niet geheel duidelijk, maar het staat wel vast dat de regionale verschillen in vacaturegraad nu kleiner zijn dan twee decennia geleden.

Figuur 3.6 Spreiding (variatiecoëfficiënt) van de vacaturegraad tussen regio's



Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

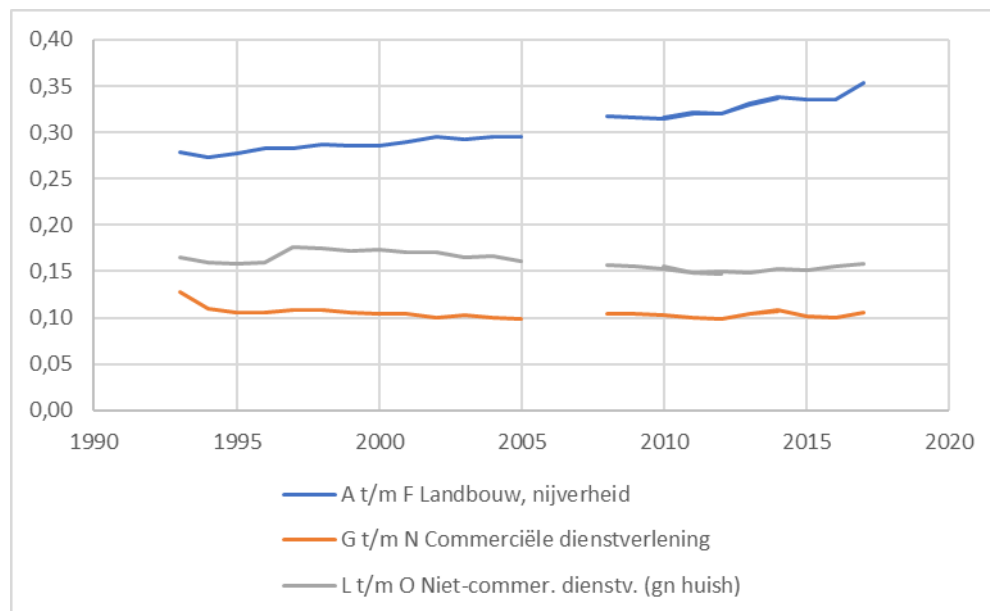
De laatste indicator voor regionale verschillen die we hier presenteren betreft de sectorale compositie van de werkgelegenheid. Gegevens hierover zijn alleen beschikbaar voor de werknemers in loondienst. Zelfstandigen ontbreken dus in de cijfers. De verdeling van werknemers over sectoren kunnen we minder gemakkelijk in één cijfer uitdrukken. Figuur 3.7 toont de variatiecoëfficiënt van het aandeel van het totale aantal werknemers dat werkzaam is in drie delen van de economie, namelijk de landbouw en nijverheid, de commerciële dienstverlening en de niet-commerciële dienstverlening. Voor de jaren 2006 en 2007 zijn geen cijfers beschikbaar. De regionale verschillen in het werkgelegenheidsaandeel van de landbouw en nijverheid zijn het grootst en zijn bovendien toegenomen sinds de eerste helft van de jaren negentig. De regionale verschillen in het aandeel van de commerciële dienstverlening en van de niet-commerciële dienstverlening zijn kleiner en vertonen juist een licht dalende trend. Hierbij past de kanttekening dat inmiddels nog slechts een op de zeven werknemers in Nederland in de landbouw of nijverheid werkt. Hoewel de variatie in dit aandeel tussen de regio's groter wordt, neemt het belang ervan voor de totale werkgelegenheidsstructuur juist af.³

Overzien we de trends die hierboven zijn geschetst, dan zijn er geen aanwijzingen dat er de afgelopen decennia sprake is geweest van een toenemende regionalisering van de arbeidsmarkt. Integendeel, de meeste indicatoren duiden erop dat werkenden geleidelijk minder gebonden zijn aan hun woonregio

³ De toename van de variatiecoëfficiënt wordt volledig verklaard door de afname van het gemiddelde aandeel. De standaarddeviatie is namelijk wel afgenomen.

en dat de verschillen tussen de arbeidsmarktregio's eerder kleiner dan groter worden. Dit neemt niet weg dat er wel aanzienlijke verschillen tussen regio's bestaan, vooral ten aanzien van de sectorstructuur en, in mindere mate, ten aanzien van het niveau van arbeidsparticipatie. De werkloosheidsverschillen tussen de regio's zijn, opmerkelijk genoeg, grotendeels verdwenen.

Figuur 3.7 Spreiding (variatiëcoëfficiënt) van het werkgelegenheidsaandeel van drie sectoren tussen regio's



Bron: CBS (Statline); eigen berekeningen

3.4 Trends in regionalisering in de komende 25 jaar

Vanwege het feit dat alle cijferreeksen die we in de vorige paragraaf hebben gepresenteerd een of meer reeksbreuken vertonen, is het niet zo eenvoudig om de trends van de afgelopen decennia 25 jaar in de toekomst door te trekken. Niettemin is de richting over het algemeen wel duidelijk: als de trends zich doorzetten zullen de regionale verschillen in de komende kwart eeuw verder afnemen. Dit wordt geïllustreerd in figuren 3.8-3.11, waarin achtereenvolgens het aandeel werknemers dat in de woonregio werkt en de variatie in werkloosheidspercentages, in netto arbeidsparticipatie en in sectoraandelen tot het jaar 2045 worden geëxtrapoleerd.⁴ (De reeks voor de vacatures telt teveel breuken om een zinvolle extrapolatie mogelijk te maken.)

Figuur 3.8 laat zien dat het percentage werknemers dat in dezelfde regio woont en werk langzaam maar gestaag veler zal afnemen tot iets meer dan 60% in 2045. Ongeveer twee op iedere vijf werknemers zullen dan dus buiten hun woonregio werkzaam zijn.

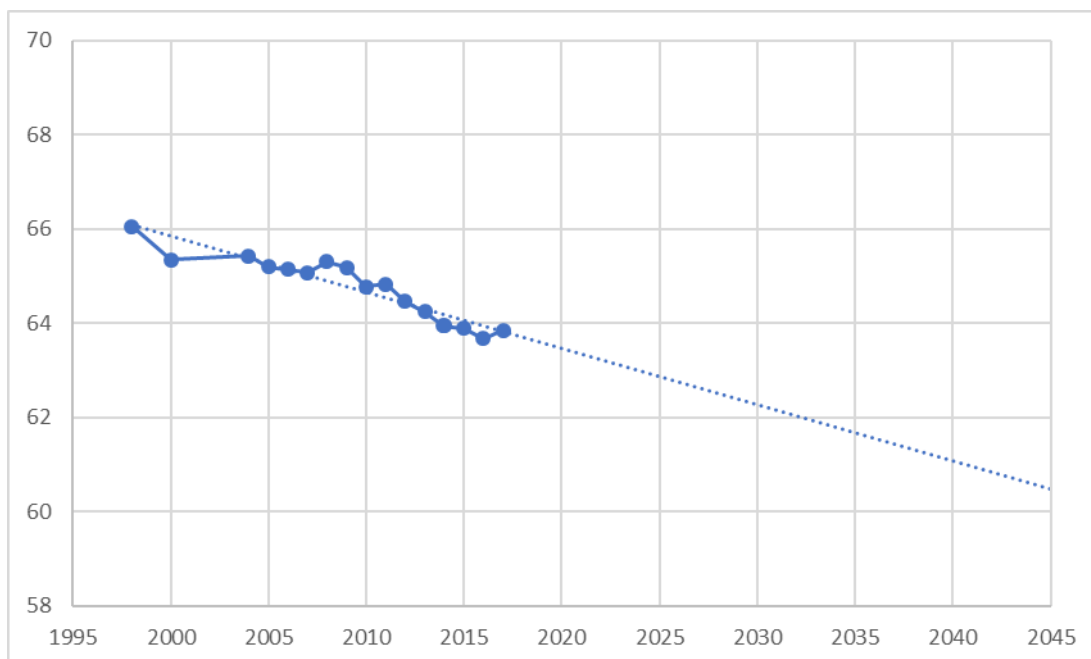
Bij de trends in de variatiëcoëfficiënt van het werkloosheidspercentage en de netto arbeidsparticipatie (figuur 3.9 en 3.10) tonen we zowel een lineaire extrapolatie – de trend wordt als rechte lijn doorgetrokken – als een exponentiële extrapolatie, omdat in beide gevallen de dalende trend in recente jaren is afgezwakt. Het verschil tussen beide is echter beperkt. In beide gevallen nemen de

4 Hierbij hebben we de reeksbreuken gerepareerd door de meest recente consistente cijferreeks als uitgangspunt te nemen en eerdere jaren met een constant getal te vermenigvuldigen zodat de reeksen in overlappende jaren op elkaar aansluiten. Als er geen overlappend jaar is, is verondersteld dat de waarde in het laatste jaar van de oude reeks gelijk is aan dat van het eerste jaar in de nieuwe reeks (m.a.w. verondersteld is dat de reeks in de ontbrekende jaren constant is).

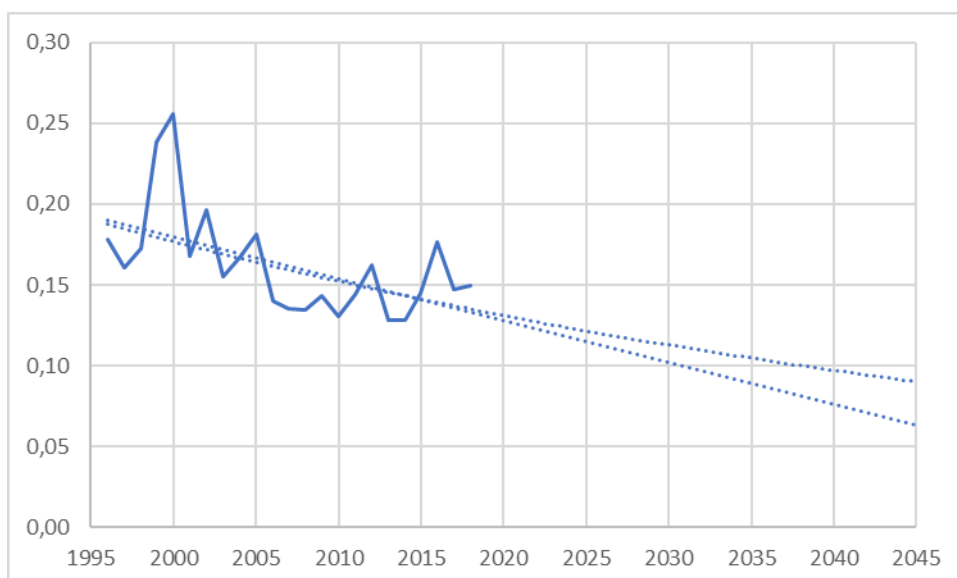
verschillen in werkloosheid en arbeidsparticipatie tussen de regio's verder af, zij het bij de exponentiële extrapolatie in iets mindere mate. Bij de extrapolatie van de sectoraandelen (alleen op basis van een lineaire extrapolatie) (figuur 3.11) zien we dat de regionale verschillen in het aandeel van de commerciële dienstverlening en het aandeel van de niet-commerciële dienstverlening verder afnemen, maar de verschillen in het aandeel van de landbouw en nijverheid juist groter worden. Het gemiddelde aandeel van de landbouw en nijverheid in het totale aantal banen neemt echter ook verder af: naar verwachting zal in 2045 minder dan een op de tien werknemers nog in deze sectoren werkzaam zijn.

Kort samengevat laten de extrapolaties over de komende 25 jaar zien, dat steeds meer werkenden buiten hun woonregio werken en dat de verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten steeds kleiner worden.

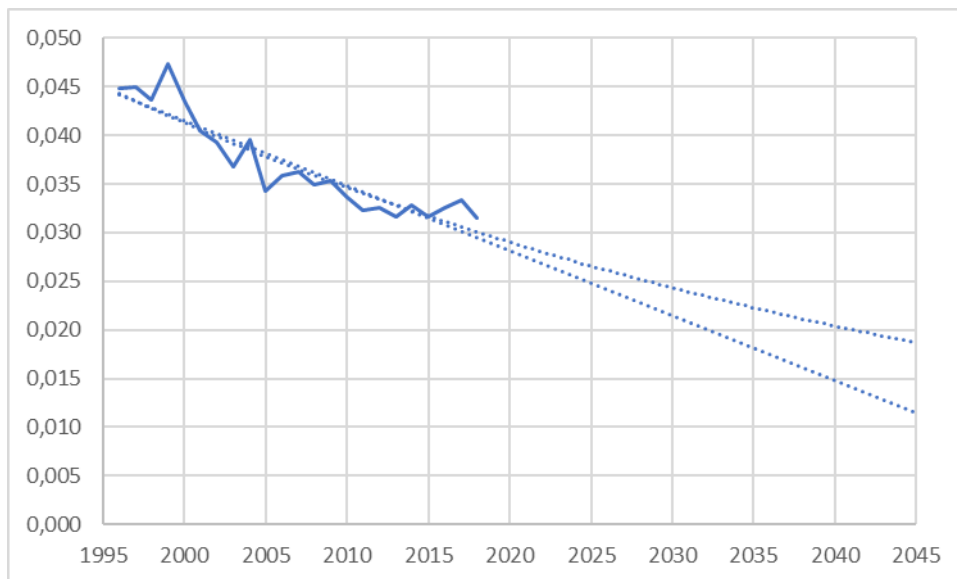
Figuur 3.8 Extrapolatie van het percentage werknemers dat in de eigen regio werkt, 2018-2045



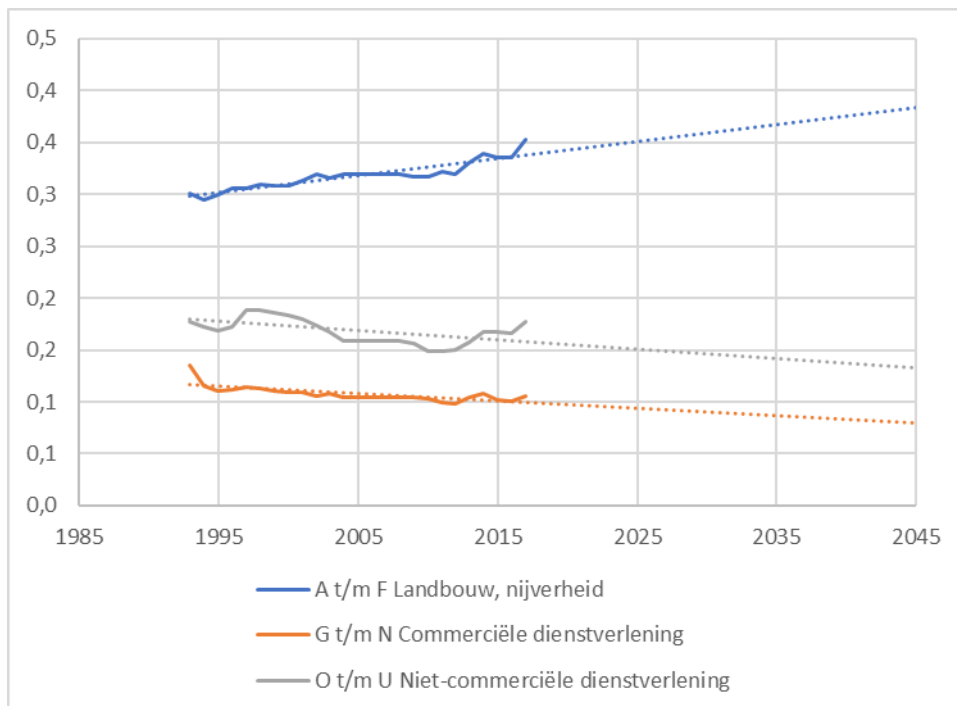
Figuur 3.9 Extrapolatie van de variatiecoëfficiënt van het werkloosheidspercentage, 2018-2045



Figuur 3.10. Extrapolatie van de variatiecoëfficiënt van de netto participatiegraad, 2018-2045



Figuur 3.11 Extrapolatie van de variatiecoëfficiënt van het werkgelegenheidsaandeel van drie sectoren, 2018-2045



3.5 De toekomst van de regionalisering

In paragraf 3.2 zagen we dat de factoren die van invloed zijn op de regionalisering van arbeidsmarkten niet eenduidig wijzen op een toename of een afname van het belang van en de verschillen tussen arbeidsmarktregio's. Dit betekent dat we op grond van deze factoren ook geen stellige uitspraak kunnen doen over de waarschijnlijkheid dat de trends van de afgelopen decennia zich de komende 25 jaar zullen voortzetten.

De vraag of steeds meer mensen daadwerkelijk buiten hun woonregio zullen werken, zal waarschijnlijk vooral worden bepaald door de toekomstige mogelijkheden voor (geografische) mobiliteit en voor telewerken. Dat er aan de groei van het woon-werkverkeer grenzen zijn, lijkt aannemelijk, zowel

vanwege congestieproblemen (files) als vanwege de ecologische gevolgen en het ruimtebeslag. Wel is het denkbaar dat technologische vernieuwingen die belemmeringen kunnen verminderen (massale overstap op elektrisch rijden, efficiënter gebruik van wegen dankzij zelfrijdende auto's), maar waarschijnlijk niet volledig wegnemen. Tegelijkertijd zou een toename van telewerken de mogelijkheden om ver van huis te werken kunnen vergroten, doordat men nog slechts een beperkt aantal dagen per week naar het werk hoeft te reizen. Niettemin is het de vraag of het percentage van de bevolking dat in een andere regio werkt dan woont, nog veel zal toenemen. Er is echter evenmin reden om te verwachten dat dit percentage zal afnemen.

Als het om de verschillen tussen de arbeidsmarktregio's gaat is het aannemelijk dat de integratie van de regionale economieën in de nationale (of zelfs de Europese) economie verder zal voortschrijden, zodat de regionale variatie steeds kleiner wordt. Bovendien draagt de groeiende (geografische) mobiliteit bij aan kleinere verschillen in werkloosheid en vacaturegraad, doordat werkzoekenden in regio's met hoge werkloosheid en weinig vacatures gaan werken in regio's waar het aantal vacatures groter en de werkloosheid kleiner is.

Hoewel het de vraag is of de trends van de afgelopen decennia zich in de toekomst onverminderd zullen voortzetten, is het niettemin aannemelijk dat de verschillen tussen arbeidsmarktregio's verder zullen afnemen en dat nog iets meer mensen buiten hun woonregio werk zullen vinden. Het belang van regionaal arbeidsmarktbeleid lijkt hiermee eerder te zullen afnemen dan toenemen.

4. Internationalisering

4.1 Waar gaat het over?

In veel publicaties over sociaaleconomische trends van de afgelopen kwart eeuw wordt 'internationalisering' (veelal aangeduid als 'globalisering' of 'mondialisering') als een van de belangrijkste trends genoemd en bovendien een trend die zich in de toekomst onverminderd zal doorzetten. Wie een langere termijn in ogenschouw neemt, zal echter vaststellen dat internationalisering nooit een lineaire trend is geweest maar *ups* en *downs* heeft gekend. Zo wordt de tweede helft van de negentiende eeuw, doorlopend tot de eerste Wereldoorlog, wel als de eerste fase van globalisering aangeduid. De internationale handel bereikte toen – in verhouding tot de totale productie – een recordniveau en de internationale migratie was groter dan ooit tevoren en ooit daarna. De Eerste Wereldoorlog betekende echter de ineenstorting van de internationale handel. Pas na de Tweede Wereldoorlog begon de internationale handel weer geleidelijk toe te nemen om vanaf het midden van de jaren tachtig in een stroomversnelling te geraken. Ook de internationale migratiestromen zijn sindsdien weer toegenomen, hoewel zij als percentage van de wereldbevolking nog altijd veel kleiner zijn dan in de negentiende eeuw.

Recent staat de groei van de internationale handel echter zwaar onder druk door de (dreigende) handelsoorlog tussen de Verenigde Staten enerzijds en China en Europa anderzijds. Hoe deze handelsoorlog zich de komende jaren verder ontwikkelt, is moeilijk te voorspellen. Maar in ieder geval laat hij zien dat voortgaande internationalisering geen automatisme is, maar wel degelijk door politieke besluitvorming kan worden beïnvloed.

Nu gaat het bij internationalisering om meer dan alleen internationale handel en internationale migratie. Er bestaat geen consensus over de exacte betekenis van internationalisering of globalisering. In het kader van dit rapport, dat zich richt op de effecten op de arbeidsmarkt, zijn met name de volgende aspecten van internationalisering van belang:

1. Internationale handel;
2. Offshoring;
3. Buitenlandse investeringen (met name de opmars van multinationals);
4. Internationale migratie.

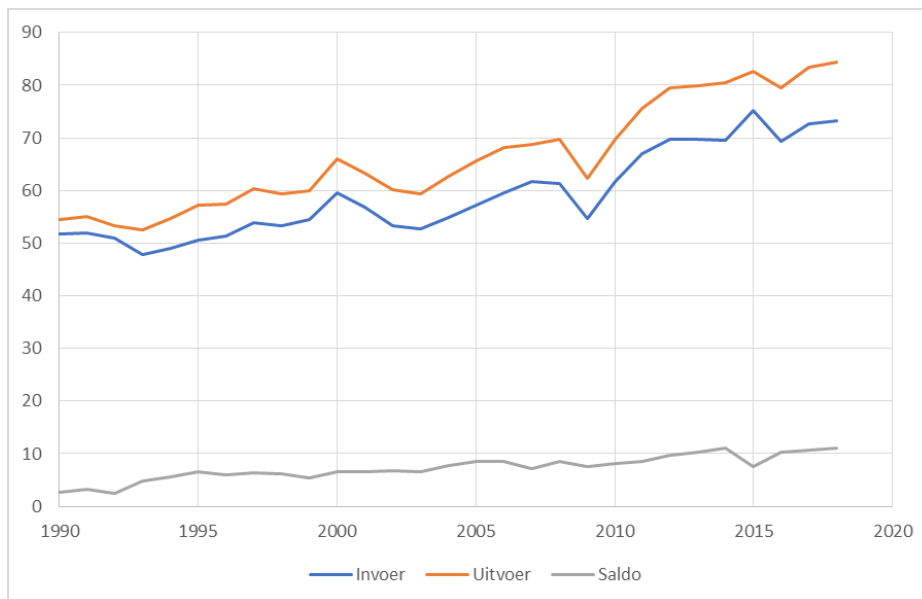
Omdat migratie al in hoofdstuk 1 aan de orde is geweest blijft dit onderwerp in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

4.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de internationalisering van de arbeidsmarkt?

Internationalisering of globalisering kan langs verschillende wegen de arbeidsmarkt beïnvloeden. Algemeen geformuleerd betekent internationalisering dat de Nederlandse economie niet meer als een gesloten eenheid kan worden beschouwd, maar mede wordt beïnvloed door de (economische) relatie tussen Nederland en het buitenland. Dit kan vervolgens weer van invloed zijn op de arbeidsmarkt. De drie belangrijkste vormen van economische relaties met het buitenland zijn internationale handel, offshoring (verplaatsen van activiteiten naar het buitenland) en internationale investeringen (*foreign direct investment*). (Internationale mobiliteit van mensen, oftewel migratie, is al in hoofdstuk 1 aan de orde geweest.)

Nederland behoort tot de meest open landen ter wereld en kent dan ook relatief zeer grote handelsstromen met het buitenland. De uitvoer bedraagt inmiddels meer dan 80% van het bruto binnenlands product (BBP) en de invoer meer dan 70% (figuur 4.1). Beide zijn de afgelopen decennia gestaag gegroeid, zij het met soms forse fluctuaties van jaar tot jaar. Een economische inzinking manifesteert zich vaak het sterkst in de omvang van de internationale handel. Zo vielen zowel de uitvoer als de invoer in 2009 met bijna 10% van het BBP terug. Inmiddels zitten beide echter al weer ver boven het niveau van voor de crisis.

Figuur 4.12. Invoer, uitvoer en saldo in % van het bbp, 1990-2018

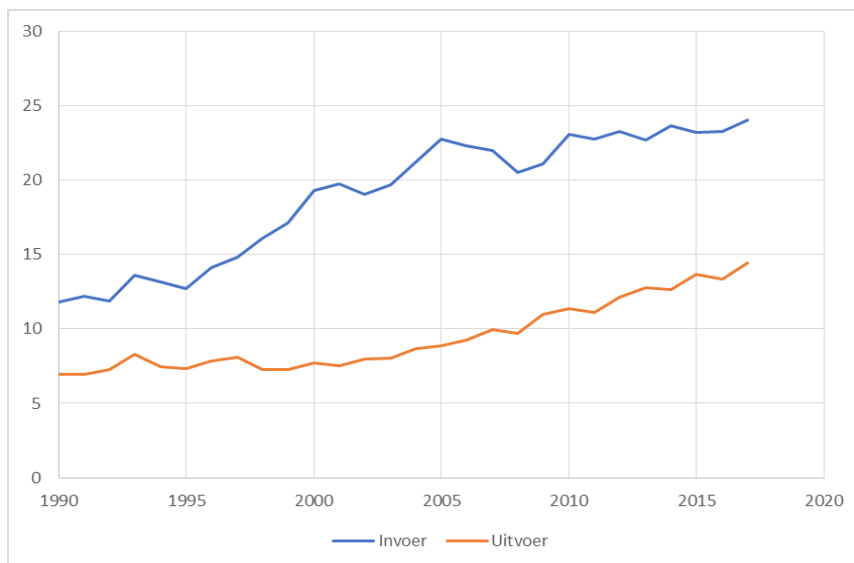


Bron: CBS (Statline)

Invoer van goederen en diensten uit het buitenland kan ten koste gaan van de werkgelegenheid in Nederland, doordat Nederlandse activiteiten worden verdrongen door buitenlandse. Voor de uitvoer geldt echter het omgekeerde: die levert extra werkgelegenheid in Nederland op. Doordat Nederland al lange tijd meer uitvoert dan invoert (en dus een overschot heeft op de lopende rekening) levert de internationale handel voor Nederland meer economische activiteit en dus ook meer werkgelegenheid op dan wanneer deze volledig zouden worden bepaald door de binnenlandse vraag. In deze zin is internationale handel gunstig voor de Nederlandse beroepsbevolking. Dat internationale handel voor Nederland als geheel (grote) welvaartsvoordelen oplevert, betekent echter niet dat dit ook voor iedere bewoner van Nederland geldt. Internationale handel gaat gepaard met specialisatie, waarbij landen zich concentreren in die goederen en diensten waarin zij relatief gezien het beste zijn (z.g. comparatieve voordelen). Dat is gunstig voor de werkgelegenheid in die sectoren waarin Nederland een comparatief voordeel heeft, want de afzetmarkt van die sectoren wordt door internationale handel groter. Voor sectoren waarin Nederland een comparatief nadeel heeft, leidt internationale handel echter tot toenemende concurrentie uit het buitenland en dus het risico om marktaandeel te verliezen. Dit geldt vooral als die andere landen dezelfde goederen (of diensten) goedkoper kunnen produceren. In het algemeen geldt dit vooral bij concurrentie uit zich ontwikkelende of Derde Wereldlanden. Hoewel de productiviteit in die landen gemiddeld genomen veel lager is dan in Nederland, kunnen zij dit vaak compenseren door nog lagere loonkosten. Daarom kan vooral de handel met laaglonenlanden een bedreiging vormen voor de werkgelegenheid in sectoren met relatief laagwaardige en arbeidsintensieve productie (vgl. CPB 2018).

Van oudsher zijn de belangrijkste handelspartners van Nederland andere rijke landen, waarbij concurrentie op de kwaliteit van producten doorgaans belangrijker is dan concurrentie op de prijs en dus op de (loon)kosten. Rond 1990 was slechts 11% van de invoer afkomstig uit Derde Wereldlanden⁵. Vanaf het midden van de jaren negentig is het aandeel van deze landen in de invoer echter ruimschoots verdubbeld, tot 24% in 2017. Dit betekent dat de concurrentie van lagelonenlanden steeds belangrijker wordt en in bepaalde sectoren de werkgelegenheid dan wel de lonen onder druk kan zetten. Overigens laat figuur 4.2 ook zien dat de invoer uit deze landen sinds 2005 nauwelijks meer is gegroeid (in procenten van het BBP), terwijl de uitvoer juist sterker is gegroeid. Het handelstekort van Nederland in de relatie met de Derde Wereld wordt hierdoor kleiner.

Figuur 4.2. Aandeel van landen in de Derde Wereld in de totale invoer en uitvoer van Nederland, 1990-2017 (%)



Bron: CBS (Statline)

De groei van de handel met Derde Wereldlanden hangt ook samen met het toenemende belang van *global supply chains*, wereldwijde ‘ketens’ van handelsrelaties tussen uiteenlopende landen die alle een schakeltje vormen in het productieproces van bepaalde producten. De aanduiding ‘made in ...’ op een product zegt hierdoor steeds minder over de werkelijke herkomst, doordat het grootste deel van de grondstoffen en de onderdelen van het product in andere landen kan zijn geproduceerd. De onderlinge (economische) verwevenheid van landen wordt hierdoor steeds groter. Het kan ook betekenen dat een economische crisis in een land zich razendsnel naar andere landen kan verplaatsen.

Offshoring, oftewel het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland, is een vorm van internationalisering die het meest direct van invloed is op de werkgelegenheid. Immer, als een bedrijf besluit een deel van de productie naar een ander land te verplaatsen, gaat dit direct gepaard met verlies aan werkgelegenheid. Voor de werknemers die bij die productie betrokken waren, betekent dit dat zij op zoek moeten naar ander werk, hetzij binnen hetzelfde bedrijf, hetzij elders. Hoewel offshoring direct tot werkgelegenheidsverlies leidt, is het totale (indirecte) effect op de

⁵ Hier simpelweg afgebakend als Afrika en Azië exclusief Japan. (Er zijn geen cijfers beschikbaar om Zuid- en Midden-Amerika te onderscheiden van Noord-Amerika. Omdat de handel van Nederland met de VS veel groter is dan die met deze delen van Amerika, is geheel Amerika hier bij de ‘rijke wereld’ gerekend.)

werkgelegenheid moeilijker te bepalen. Zo is het mogelijk dat het bedrijf relatief laagwaardig productiewerk naar het buitenland verplaatste om meer mensen en kapitaal vrij te maken voor hoogwaardige productie. Ook zou het rendement van een bedrijf kunnen verbeteren als het bepaalde onderdelen van het productieproces goedkoper in het buitenland kan laten uitvoeren, hetgeen de groei van het bedrijf en daarmee de werkgelegenheid in Nederland ten goede zou kunnen komen.

Het CBS⁶ heeft drie maal onderzoek gedaan naar offshoring door bedrijven (in 2007, 2012 en 2017). Hieruit bleek dat het percentage bedrijven dat activiteiten naar het buitenland had verplaatst in de jaren 2001-2006 14% bedroeg en in de jaren 2014-2016 6%. Aangezien het aantal jaren in de laatste periode slechts de helft bedroeg van die in de eerste periode, duiden deze cijfers slechts op een lichte afname. Offshoring komt relatief vaak voor bij bedrijven in de industrie en bij vestigingen van buitenlandse multinationals. Het vaakst worden administratieve en managementfuncties en de hoofdactiviteit van het bedrijf verplaatst. In de helft van de gevallen vond de verplaatsing *binnen* de EU plaats, in een op de vijf gevallen werden (vooral administratieve) activiteiten naar India verplaatst.

Naast offshoring kan er ook sprake zijn van *reshoring*, het terughalen van activiteiten uit het buitenland. Dit komt echter maar weinig voor. In de jaren 2014-2016 ging het om ongeveer 1% van de bedrijven.⁷

Een derde belangrijke vorm van grensoverschrijdende economische relaties zijn buitenlandse directe investeringen (*foreign direct investments* of FDI). Het gaat hierbij om multinationale ondernemingen (MNO's) die in andere landen investeren, bijvoorbeeld door in het buitenland een nieuwe vestiging te openen. Het kan hierbij zowel gaan om Nederlandse multinationals die in het buitenland investeren (uitgaande FDI) als om buitenlandse multinationals die in Nederland investeren (inkomende FDI). Wat hiervan de effecten zijn op de arbeidsmarkt is niet zo eenvoudig vast te stellen. Investerings van buitenlandse multinationals in Nederland leveren in beginsel extra banen op – dat is het aspect van dergelijke investeringen dat in de media vaak de meeste aandacht krijgt. Maar werken in een bedrijf dat in buitenlandse handen is, kan ook gevolgen hebben voor de arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld omdat de (buitenlandse) top van een multinational niet gewend is aan of niet geneigd is zich te voegen naar de Nederlandse arbeidsverhoudingen en bijvoorbeeld overleg met vakbonden of met de ondernemingsraad afwijst.

Het effect van buitenlandse investeringen van Nederlandse multinationals is minder eenduidig, en krijgt meestal minder aandacht. Als een Nederlandse multinational in het buitenland investeert in plaats van in Nederland, zou men kunnen stellen dat dit nadelig is voor de werkgelegenheid in Nederland. Het is echter de vraag of het bedrijf de betreffende investering wel zou hebben gedaan als die alleen in Nederland had kunnen plaats vinden. Bovendien kunnen buitenlandse investeringen bijdragen aan vergroting van het marktaandeel en versterking van de concurrentiepositie van de multinational en daar kunnen uiteindelijk ook de Nederlandse medewerkers van die multinational baat bij hebben.

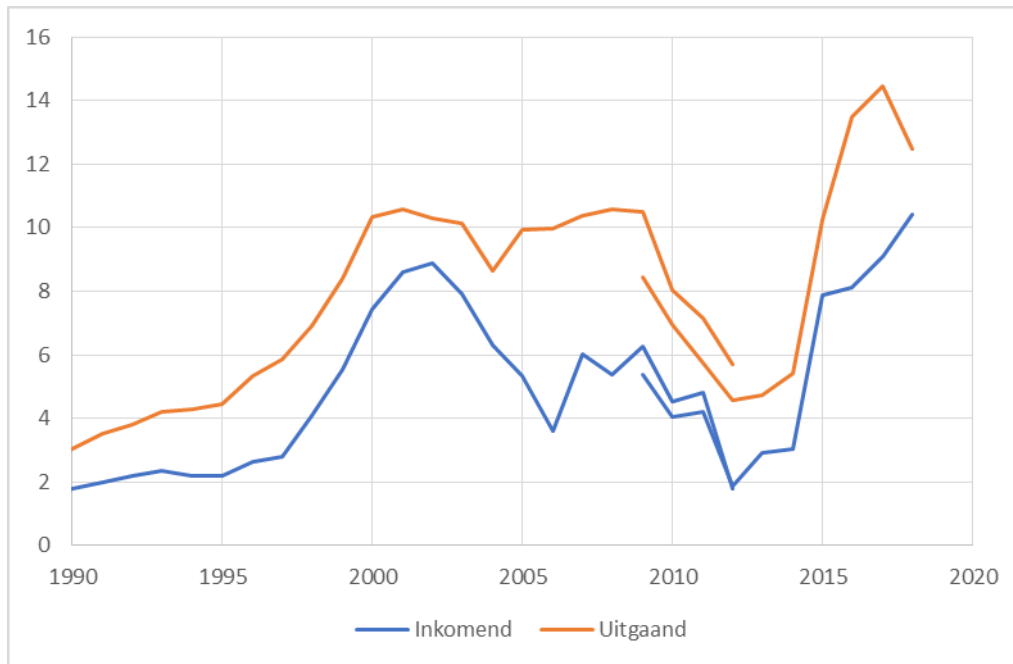
De inkomende en uitgaande buitenlandse investeringen fluctueren sterk van jaar tot jaar. Daarom zijn in figuur 4.3 gemiddeldes over vijf jaar weergegeven en ook die vertonen nog steeds grote

⁶ <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/uitbesteden-van-werk-aan-het-buitenland-door-bedrijven-in-nederland/>

⁷ <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/uitbesteden-van-werk-aan-het-buitenland-door-bedrijven-in-nederland/>

schommelingen.⁸ Wel is duidelijk dat Nederlandse multinationals doorgaans meer investeren in het buitenland dan buitenlandse multinationals in Nederland. Er is dus sprake van een netto investeringsstroom uit Nederland naar het buitenland. Op langere termijn lijken zowel de inkomende als de uitgaande buitenlandse investeringen toe te nemen. In 2017 bedroegen beide meer dan 10% van het BBP.

Figuur 4.3. Inkomende en uitgaande directe buitenlandse investeringen in % van het bbp (vijfjaars voortschrijdend gemiddelde), 1990-2017



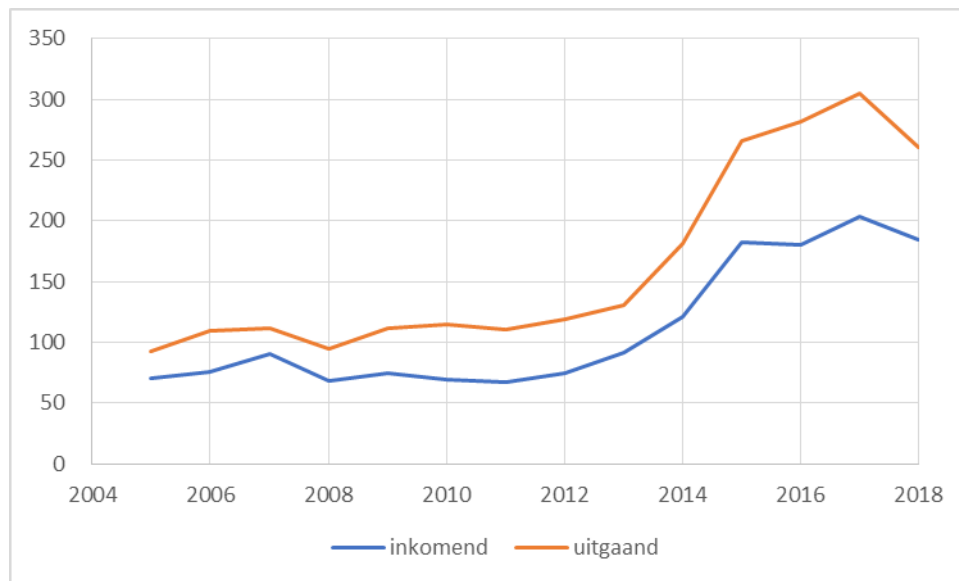
Bron: OECD.stat

Vanwege de sterke jaarlijkse fluctuaties kunnen we beter naar de totale gecumuleerde omvang van de investeringen kijken (de voorraad in plaats van de stroom). Hierover zijn echter alleen cijfers beschikbaar vanaf 2005 (figuur 4.4). Deze laten zien dat de totale waarde van de investeringen van buitenlandse multinationals in Nederland tussen 2005 en 2012 min of meer stabiel was (in % van het BBP), maar sindsdien sterk is gegroeid. In 2012 bedroegen zij ongeveer driekwart van het BBP, in 2018 was dit bijna het dubbele van het BBP. De totale omvang van de investeringen van Nederlandse multinationals in het buitenland is nog aanzienlijk groter: in 2017 waren deze driemaal zoveel waard als het BBP.

Zowel de cijfers over de internationale handel als die over de buitenlandse investeringen laten zien dat de Nederlandse economie, die altijd al sterk verweven was met het buitenland, steeds verder geïntegreerd raakt in de wereldeconomie. Dit betekent dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt potentieel ook steeds meer worden beïnvloed door buitenlandse factoren.

⁸ Vanwege een wijziging in de registratie door de OECD sluiten meer recente cijfers niet geheel aan bij oudere cijfers. Doordat voor de jaren 2009-2012 zowel cijfers op basis van de oude als op basis van de nieuwe registratiemethode beschikbaar zijn, zien we dat het verschil tussen beide reeksen klein is.

Figuur 4.4. Voorraad aan inkomende en uitgaande buitenlandse investeringen in % van het bbp, 2005-2018



Bron: OECD.stat

4.3 Trends in internationalisering van de arbeidsmarkt sinds de jaren negentig

Het is lastig om de effecten van internationalisering op de arbeidsmarkt direct te meten. Zoals in par.4.2 is aangegeven levert een positief saldo op de handelsbalans – een grotere uitvoer dan invoer – in beginsel meer economische activiteit en meer werkgelegenheid in Nederland op. Daarbij past wel de kanttekening dat als de invoer arbeidsintensiever is dan de uitvoer (hetgeen aannemelijk is) het effect op de werkgelegenheid minder positief is dan het effect op de economische activiteit. Bovendien zijn de positieve en negatieve effecten ongelijk verdeeld over de beroepsbevolking.

Volgens het CBS⁹ is 30% van het arbeidsvolume in Nederland direct of indirect (via toeleverantie) het resultaat van de uitvoer van goederen en diensten. In een binnenkort te verschijnen studie van het Centraal Planbureau wordt het effect van de invoer uit en de uitvoer naar China geanalyseerd. Daarin wordt geconcludeerd dat het totale effect op de werkgelegenheid gering is, maar dat deze wel geconcentreerd is in enkele regio's, waar specifieke industriële activiteiten scherpe concurrentie ondervinden van Chinese producten. Deze studie biedt echter geen inzicht in de indirecte effecten van de handel met China, zoals een toename van het transport, die bijvoorbeeld tot extra werkgelegenheid in de Rotterdamse haven en op Schiphol kan leiden.

Op langere termijn lijkt internationale handel vooral van invloed op de economische structuur in Nederland, meer dan op de totale werkgelegenheid. Zo is in de afgelopen halve eeuw een groot deel van de maakindustrie uit Nederland verdwenen naar nieuwe geïndustrialiseerde landen (m.n. in Azië). Tegelijkertijd is er sprake geweest van een sterke groei van de dienstensector, die ook mede een uitvloeisel was van de toenemende internationale handel en de specialisatie van Nederland in bepaalde (vaak hoogwaardige) goederen en diensten. Als gevolg hiervan zijn honderdduizenden banen verloren gegaan, maar zijn er nog meer nieuwe banen ontstaan. Hoewel de Nederlandse beroepsbevolking als geheel hiervan heeft geprofiteerd, had dit voor de werkenden wier baan

⁹ <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/werkgelegenheid-in-het-kort/>

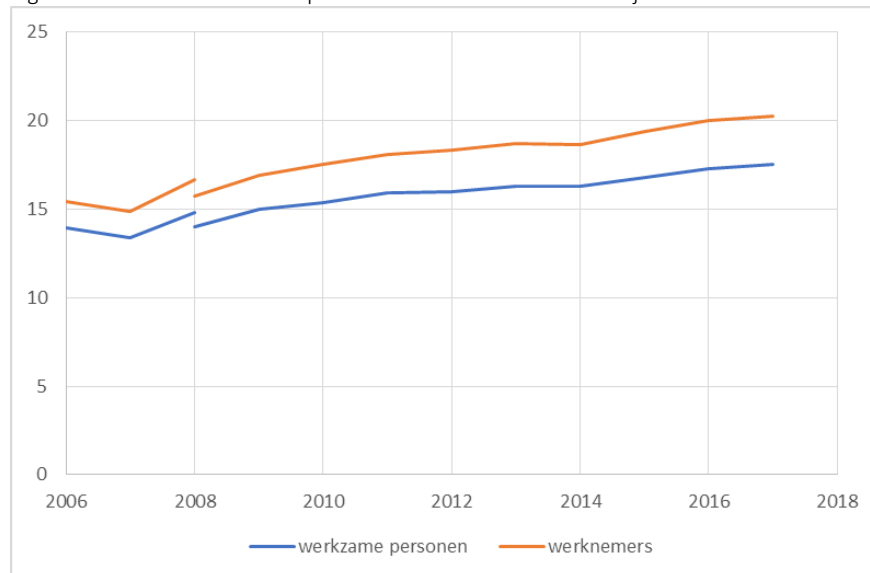
verdween wel degelijk grote negatieve gevolgen. Overigens kan een flink deel van deze economische herstructurering plaats vinden zonder dat zij individuele werkenden raakt, doordat de 'oude' banen worden bezet door werknemers die met pensioen gaan, terwijl de 'nieuwe' banen worden vervuld door jongeren die de arbeidsmarkt betreden. Doordat jaarlijks ongeveer 5% van de beroepsbevolking uitstroomt (naar pensioen) en instroomt (voornamelijk uit het onderwijs), is het in theorie mogelijk dat in een periode van 10 jaar de helft van de banen verdwijnt zonder dat iemand op zoek hoeft te gaan naar een andere baan!

Zoals gezegd heeft offshoring het meest directe en zichtbare effect op de werkgelegenheid. Volgens het CBS¹⁰ gingen door offshoring in de jaren 2009-2011 ruim 18.000 banen verloren en in de jaren 2014-2016 meer dan 30.000 banen, waarvan bijna twee derde in de industrie en bijna driekwart banen van laag opgeleiden. Tegenover de banen die verloren gingen stonden in de jaren 2014-2016 3.150 banen die dankzij offshoring zijn gecreëerd. Het netto-effect is dus sterk negatief. Tegelijkertijd is er ook reden om het belang van offshoring voor de werkgelegenheid te relativiseren, aangezien het nettoverlies jaarlijks niet meer dan ca. 0,1% van het totale aantal banen bedraagt.

Het positieve effect van reshoring op de werkgelegenheid is verwaarloosbaar klein. In de jaren 2014-2016 ging het om slechts zo'n 400 banen.¹¹

Een andere indicator voor het effect van internationalisering op de werkgelegenheid, is het aandeel van de beroepsbevolking dat werkt in een buitenlandse multinational. Helaas zijn hierover alleen cijfers beschikbaar sinds 2006 en vertoont de reeks een breuk in 2008. Figuur 4.5 laat zien dat dit aandeel geleidelijk toeneemt. In 2006 werkte ongeveer een op de zeven werknemers in een multinational, inmiddels is dit een op de vijf. (Het aandeel van de totale werkzame bevolking dat in multinationals werkt, is wat kleiner doordat hierbij ook de zelfstandigen worden meegeteld.)

Figuur 4.5. Aandeel werkzame personen en werknemers in bedrijven met buitenlandse zeggenschap (%), 2006-2017



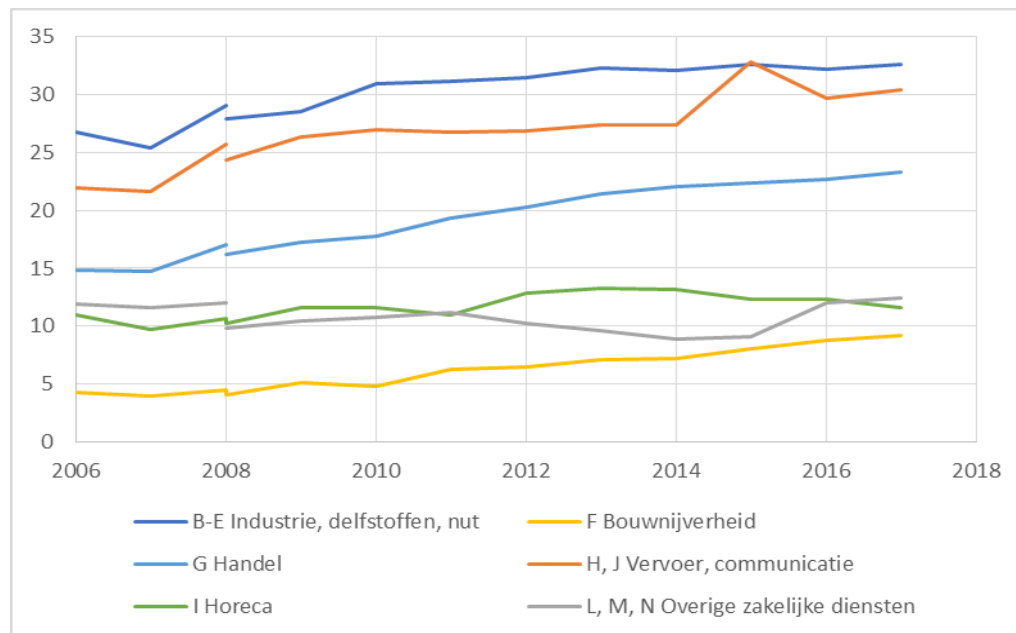
Bron: CBS (Statline)

¹⁰ <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/uitbesteden-van-werk-aan-het-buitenland-door-bedrijven-in-nederland/>

¹¹ <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/uitbesteden-van-werk-aan-het-buitenland-door-bedrijven-in-nederland/>

Dit aandeel varieert sterk tussen sectoren (figuur 4.6). In de industrie (incl. delfstoffenwinning en nutsbedrijven) werkt ongeveer een derde van de werknemers voor een multinational; in de sector vervoer en communicatie is dit bijna evenveel. In de horeca, bouw en overige zakelijke diensten gaat het om niet meer dan ongeveer een op de tien. In de (semi-)publieke sector zijn multinationals vrijwel afwezig. De sterkste werkgelegenheidsgroei van multinationals doet zich voor in de handel en in de bouw. Terwijl dit vroeger vrijwel geheel ‘Nederlandse’ bedrijfstakken waren, spelen buitenlandse bedrijven hier een steeds grotere rol.

Figuur 4.6. Aandeel werknemers in bedrijven met buitenlandse zeggenschap naar sector (%), 2006-2017



Bron: CBS (Statline)

Uit CBS-analyses¹² blijkt verder dat bedrijven in Nederland die in buitenlandse handen zijn minder tijdelijke banen, meer hoog opgeleiden en hogere lonen hebben. Anders gezegd, de gemiddelde kwaliteit van het werk is bij buitenlandse multinationals hoger dan bij Nederlandse bedrijven. Dit wordt op hoofdlijnen bevestigd door onderzoek van Van Klaveren en Tijdens (2019). Ook zij vinden dat de kwaliteit van het werk in buitenlandse multinationals in termen van fysieke arbeidsomstandigheden, opleidingsniveau, beroepsniveau en promotiemogelijkheden over het algemeen hoger is dan in Nederlandse bedrijven. Zij schrijven dit mede toe aan het feit dat multinationals doorgaans grotere bedrijven zijn. In multinationals is wel iets vaker sprake van werkstress en reorganisaties.

Minder duidelijk is hoe het is gesteld met de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen in buitenlandse multinationals. Omdat veel van deze bedrijven een hoofdkantoor hebben in een Angelsaksisch land waar men niet zo gewend is aan open overleg met de ondernemingsraad en/of de vakbonden, is het denkbaar dat deze bedrijven zich minder gunstig onderscheiden op het terrein van sociale dialoog. Bovendien zou een buitenlandse multinational wat eerder op eisen van de vakbeweging kunnen reageren door te dreigen met reductie of zelfs het geheel terugtrekken van de activiteiten in Nederland. Van Klaveren en Tijdens (2019) vinden dat er in buitenlandse multinationals iets meer vakbondsleden zijn dan in Nederlandse bedrijven en dat er vaker sprake is van een

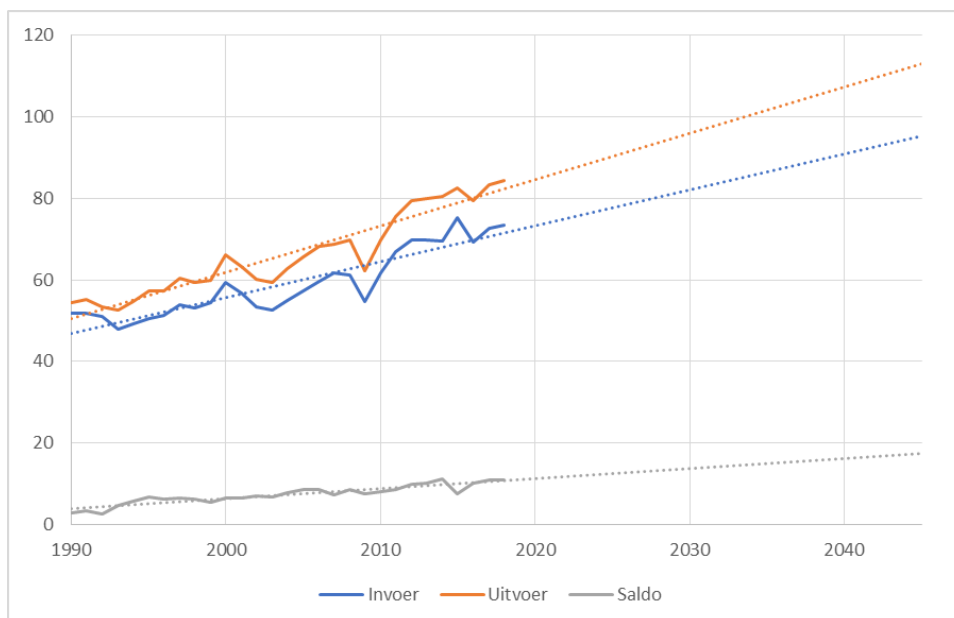
¹² <https://longreads.cbs.nl/im2018-2/werkgelegenheid-in-het-kort/>

werknemersvertegenwoordiging op ondernemingsniveau (maar dit kan weer samenhangen met de omvang van de bedrijven). Tegelijkertijd lijkt de verhouding tussen management en vakbonden in buitenlandse multinationals iets minder goed te zijn en vallen zij wat minder vaak onder een bedrijfstaking. Onduidelijk is of er sprake is van een toename van multinationals die in het geheel geen cao afsluiten.

4.4 Trends in internationalisering van de arbeidsmarkt in de komende 25 jaar

Als we aannemen dat de trends van de afgelopen decennia zich de komende 25 jaar zullen doorzetten, zal de internationalisering van de Nederlandse economie verder voortschrijden. De uitvoer zal dan meer dan 100%¹³ van het BBP bedragen en de invoer bijna 100% (figuur 4.7). Zoals eerder is betoogd, is het effect hiervan op de totale werkgelegenheid waarschijnlijk beperkt. Wel zal deze verdere expansie van de internationale handel van Nederland bijdragen aan een verandering van de sectorstructuur van de Nederlandse economie. De internationale handel heeft in het verleden bijgedragen aan de krimp van de industrie en de groei van de dienstensector. Het is aannemelijk dat deze trends zich in de toekomst zullen voortzetten.

Figuur 4.7. Extrapolatie van het aandeel van invoer, uitvoer en saldo in % van het bbp, 2018-2045



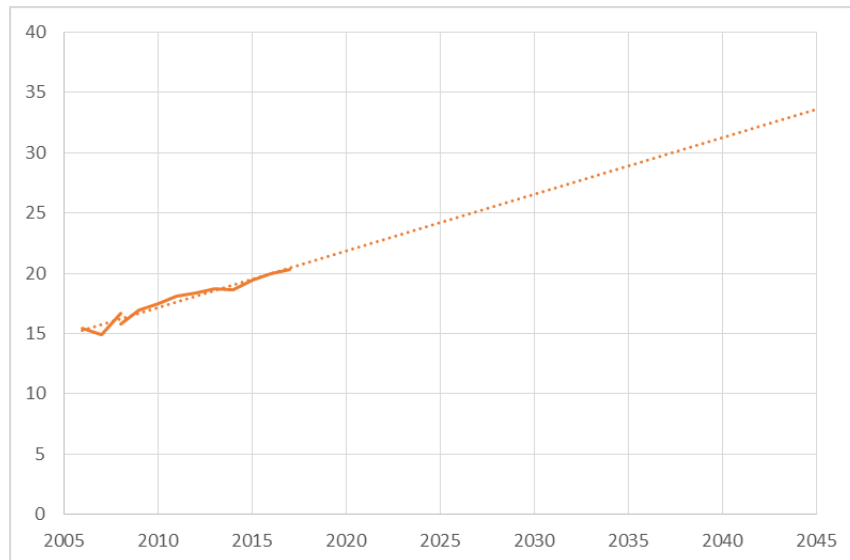
Over de trendmatige ontwikkeling van (de werkgelegenheidseffecten van) offshoring kunnen we weinig zeggen, doordat het CBS deze nog slechts drie keer gemeten heeft. Daaruit kwam in ieder geval geen toename naar voren. Dit betekent dat er op basis van een extrapolatie geen reden is om te verwachten dat offshoring in de komende decennia een substantiële invloed op de werkgelegenheid zal hebben.

Als de trend van buitenlandse investeringen in Nederland zich voortzet, zullen wel steeds meer werknemers voor een buitenlandse multinational werken. In 2045 zou het dan om een op de drie werknemers gaan. Eerder constateerden we dat de kwaliteit van het werk bij multinationals, in termen van contract, beloning en opleidingsniveau, relatief hoog is, maar dat er twijfels zijn over de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen. Als buitenlandse multinationals zich daadwerkelijk minder

¹³ Dit is niet onmogelijk, omdat een flink deel van de uitvoer bestaat uit goederen die eerst zijn ingevoerd en geen of slechts een kleine bewerking in Nederland hebben ondergaan (de z.g. wederuitvoer).

gelegen laten liggen aan de Nederlandse overlegtraditie, zou deze groei van werkgelegenheid bij multinationals ons stelsel van arbeidsverhoudingen, en daarmee ook de positie van de vakbeweging, flink onder druk kunnen zetten.

Figuur 4.8. Extrapolatie van het aandeel werknemers in bedrijven met buitenlandse zeggenschap, 2018-2045 (%)



4.5 De toekomst van internationalisering

In de inleiding van dit hoofdstuk constateerden we al dat internationalisering of globalisering geen 'autonome' trend is die zich onvermijdelijk steeds verder zal uitbreiden, maar dat zij wel degelijk kan worden beïnvloed en zelfs kan worden gekeerd door de politiek van de wereldmachten. Een voorspelling van de internationalisering in de komende kwart eeuw is dan ook een hachelijke zaak. Zetten de trends van de afgelopen decennia zich voort, dan is het evident dat Nederland steeds verder geïntegreerd zal raken in de wereldeconomie en steeds minder als een 'eiland' kan worden beschouwd. Dat zal ongetwijfeld niet ongemerkt aan de arbeidsmarkt voorbijgaan. Toch is de invloed van internationalisering op de arbeidsmarkt niet zo eenvoudig vast te stellen, laat staan te voorspellen. Het effect op de totale werkgelegenheid lijkt tamelijk beperkt, maar de gevolgen voor de economische structuur zijn waarschijnlijk veel groter. Daarbij past wel de opmerking dat de effecten van internationalisering en van technologische ontwikkeling op de economische structuur moeilijk te (onder)scheiden zijn. Het meest waarschijnlijk is dat de trend van krimp van de werkgelegenheid in de industrie en groei van de (commerciële) dienstensector zich zal voortzetten.

Zoals we hiervoor hebben gezien is het effect van offshoring (en nog meer van reshoring) op de werkgelegenheid tot nog toe relatief beperkt. Aangezien de trendmatige ontwikkeling hier niet duidelijk is (vanwege gebrek aan cijfers), zijn we er in de vorige paragraaf van uitgegaan dat het effect hiervan op de werkgelegenheid in de toekomst waarschijnlijk bescheiden zal zijn. Deze 'voorspelling' is echter erg onzeker. De ontwikkeling van offshoring zou mede afhankelijk kunnen zijn van die van de internationale handel. Als een mondiale handelsoorlog het moeilijker zou maken om goederen tussen continenten te verhandelen, zou het voor sommige bedrijven aantrekkelijker kunnen zijn om hun productieactiviteiten te verplaatsen naar de afzetmarkten, zodat er geen internationale handel voor nodig is. Simpel gezegd zou een Duitse autofabrikant een deel van de productie naar de Verenigde Staten kunnen verplaatsen om daarmee de invoerrechten die de VS heeft ingesteld te omzeilen. Op

deze wijze is het denkbaar dat een terugval in de internationale handel juist zou samengaan met een toename van offshoring, maar mogelijk ook van reshoring.

Tot slot is het aannemelijk dat ook de trend van een steeds groter aandeel van (buitenlandse) multinationals in de totale werkgelegenheid zich zal voortzetten. Hier zou ook de Brexit voor een extra impuls kunnen zorgen, doordat Nederland hierdoor een aantrekkelijker vestigingsland wordt voor multinationals die toegang willen krijgen tot de EU. Zo bezien lijkt het niet onmogelijk dat de werkgelegenheid in buitenlandse multinationals nog sneller zal toenemen dan in de vorige paragraaf is geschetst. Zoals opgemerkt lijkt deze ontwikkeling zeker niet ongunstig voor de kwaliteit van het werk, maar is er wel reden tot enige zorg over de gevolgen voor de arbeidsverhoudingen en de rol van ondernemingsraden en de vakbeweging.

5. Diversiteit van arbeidsrelaties

5.1 Waar gaat het over?

De groeiende diversiteit van arbeidsrelaties was een van de opvallendste trends in de afgelopen jaren. Steeds meer werkgevers maken gebruik van een zogenoemde 'flexibele schil'. Deze flexibele schil biedt werkgevers de mogelijkheid om mensen te laten werken wanneer dat nodig is, zonder aan hen 'vast te zitten' als het niet meer nodig is. Werknemers met een flexibel contract hebben geen vast dienstverband en/of werken een flexibel aantal uren per week. Zowel ten aanzien van het dienstverband als de arbeidsduur zien we steeds meer variatie in type contracten. Grofweg zijn de verschillende arbeidsrelaties te typeren in drie categorieën (de Beer & Verhulp, 2017). De eerste categorie bestaat uit zelfstandigen, zowel zelfstandigen met als zonder personeel (ZZP). Kenmerkend voor deze groep is dat zowel dienstverband als arbeidsduur niet vast is. Ook werkenden in de 'vrije beroepen', freelancers e.d. behoren tot deze categorie. De tweede categorie bestaat uit werkenden met een flexibel dienstverband. Dit zijn enerzijds de mensen met een tijdelijk dienstverband (met of zonder uitzicht op een vast dienstverband) en anderzijds mensen die via een externe partij (de formele werkgever) werken voor een organisatie. Dit zijn bijvoorbeeld payrollers. De derde categorie bestaat uit werkenden met een flexibele arbeidsduur, dat wil zeggen dat in de arbeidsovereenkomst geen vaste duur is overeengekomen. Zij werken een wisselend aantal uur per week. Voorbeelden hiervan zijn min-max contracten, nul-urencontracten en oproepcontracten.

De indeling in drie categorieën geeft houvast om iets te kunnen zeggen over de flexibele schil. De feitelijke diversiteit is echter nog groter. Binnen de verschillende categorieën zien we verschillende subvarianten van arbeidsrelaties. Ook ontstaan er nieuwe vormen van arbeidsrelaties. Denk bijvoorbeeld aan de recente opkomst van de platformeconomie. Een deel van de flexwerkers ervaart het flexibele werken als positief en heeft geen behoefte aan zekerheid. Een veel groter deel zegt echter te flexwerken uit noodzaak. Het lukt ze niet om een vaste baan met een vaste arbeidsduur te bemachtigen of zij zijn nieuw bij een werkgever. Werknemers in een flexibele arbeidsrelatie ervaren grotere baan- en inkomensonzekerheid dan vaste werknemers. Daarnaast zijn de inkomens van flexwerkers gemiddeld lager dan van vaste medewerkers, en de inkomens lopen sterk uiteen afhankelijk van het type contract. Deze inkomensverschillen hangen ten dele samen met verschillen in het aantal gewerkte uren, verschillen in leeftijd, opleiding en bedrijfstak.

De diversiteit van arbeidsrelaties is een betrekkelijk recent verschijnsel. Cijfers hierover gaan dan ook minder ver terug dan bij andere ontwikkelingen. Het CBS probeert in de statistieken ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te volgen. Hierdoor zijn actuele cijfers vaak meer gedetailleerd dan oudere cijfers. In de meer recente cijfers worden bijvoorbeeld meer soorten flexibel werk onderscheiden, maar de meeste recente ontwikkelingen (payrolling, detachering, contracting) zijn nog niet terug te vinden in de cijfers en zeker niet in de trends. De wijze waarop het CBS flexibel werk meet en definieert is in de loop van de tijd meermalen gewijzigd. Tot 2003 is de categorie zelfstandigen bijvoorbeeld niet verder gespecificeerd. Vanaf 2003 zijn verschillende categorieën onderscheiden, waaronder zelfstandigen met personeel en zelfstandigen zonder personeel (ZZP). Sinds 2012 kent deze laatste categorie ook een onderverdeling naar product en arbeid. Dit is het onderscheid tussen de zelfstandige die vooral producten aanbiedt (de traditionele zelfstandigen in eenmanszaken, zoals slager, bakker, e.d.) en de 'nieuwe' zelfstandige die vooral eigen arbeid of diensten aanbiedt aan een opdrachtgever.

5.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de diversiteit van arbeidsrelaties?

Er is nog altijd weinig bekend over de ontwikkelingen die bepalend zijn voor de toenemende diversiteit in arbeidsrelaties. Ook omdat we weinig weten over de redenen waarom bedrijven flexibele arbeidskrachten inzetten en waarom zij dit nu vaker doen dan in het verleden (en in Nederland sterker dan in omringende landen). De primaire gedachte is dat werkgevers kiezen voor een flexibele schil, omdat ze flexibel willen zijn in de personeelsinzet. Flexibiliteit lijkt een oplossing als de hoeveelheid toekomstig werk onzeker of onvoorspelbaar is door bijvoorbeeld zieke of afwezige werknemers, door schommelingen in de vraag of door tijdelijke financiering van een project. Andere redenen zijn tijdelijke behoefte aan specialistische kennis of vaardigheden of tijdelijke meer vraag naar werknemers, zoals bij seizoenswerk. Tot slot wordt ook gekozen voor flexibele contracten, vanwege de economische voordelen, zoals minder administratie en minder verplichtingen.

Vaak wordt verwezen naar ontwikkelingen als globalisering, technologische ontwikkeling en veranderingen in wet- en regelgeving als drijvende krachten achter flexibilisering. De kosten van vast personeel ten opzichte van flexibel personeel zouden zijn toegenomen en ook zou vast personeel meer risico's met zich meebrengen (zoals loondoorbetaling bij ziekte). Dit zou onder meer te maken hebben met verscherping van de (internationale) concurrentie, grotere volatiliteit en onzekerheid en verschuiving van (sociale) risico's naar de onderneming. Het schaarse beschikbare empirische onderzoek heeft hiervoor echter weinig bewijs opgeleverd (De Beer, 2018). Globalisering en technologische ontwikkeling kunnen in ieder geval niet verklaren waarom het gebruik van flexibele arbeid in Nederland veel sterker is toegenomen dan in omringende landen. Daarnaast lijkt de conjunctuur hooguit invloed te hebben op het tempo van de toename en het type flexibele arbeid, maar lijkt deze niet de oorzaak te zijn van de toename zelf (CPB). De groei van flexwerken lijkt een min of meer autonoom fenomeen, dat niet duidelijk samengaat met kenmerken van organisaties of de context waarin ze opereren.

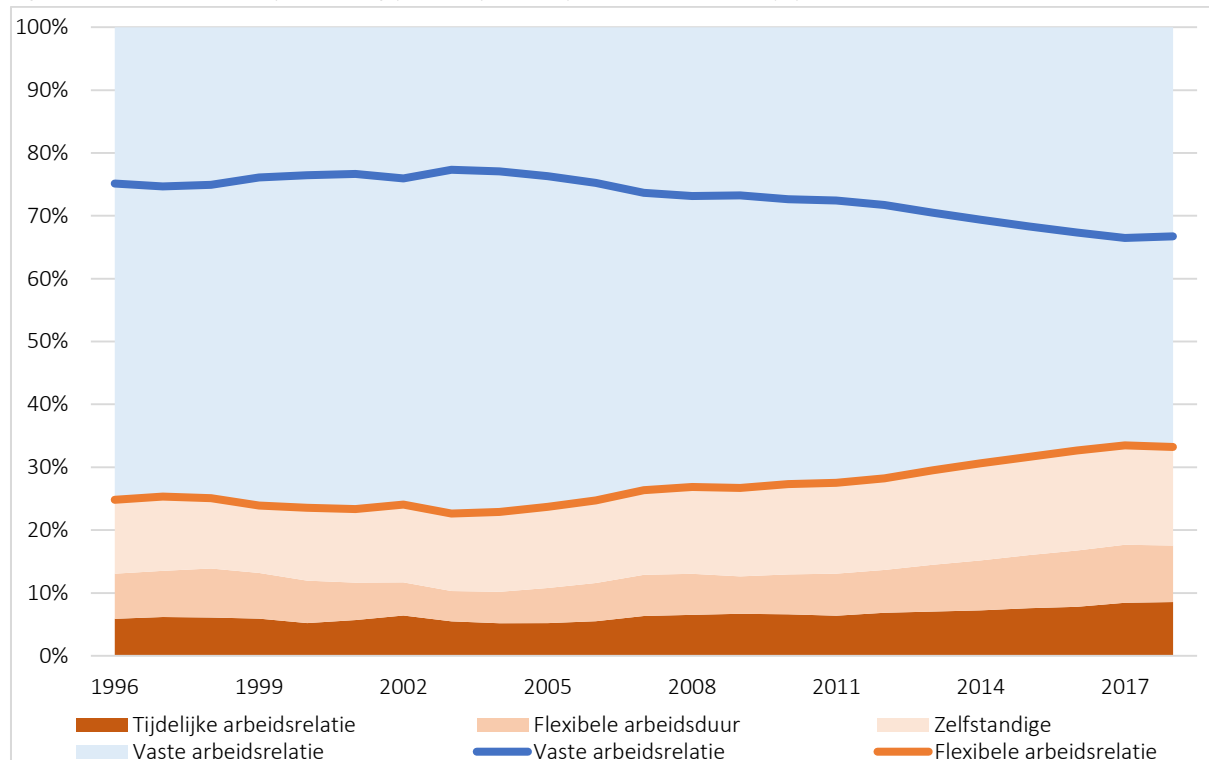
Een andere ontwikkeling die in verband wordt gebracht met de flexibele schil is dat met veranderingen in de samenleving: werknemers zouden minder behoefte hebben aan zekerheid en we zouden toe gaan naar een samenleving waarin autonomie en zelfstandigheid meer centraal staan. Bij deze nieuwe behoeften zouden flexibele arbeidsrelaties beter aansluiten dan vaste. Voor de stelling dat jongere generaties andere behoeften hebben ten aanzien van hun werk en ten aanzien van autonomie en zekerheid dan oudere generaties is echter zo goed als geen bewijs (zie hierover hoofdstuk 7). Ook dit kan de sterke groei van flexibele dienstverbanden en zelfstandige arbeid dan ook niet verklaren.

5.3 Trends in arbeidsrelaties sinds de jaren negentig

We bekijken eerst de positie in de werkkring of type arbeidsrelaties van werkenden sinds 1996. We onderscheiden hierbij enerzijds de vaste arbeidsrelatie en anderzijds de flexibele arbeidsrelatie. De flexibele arbeidsrelatie verdelen we in drie categorieën: de tijdelijke arbeidsrelatie, de flexibele arbeidsduur (uitzend-, oproep-, of invalkracht of dienstverband zonder vaste uren) en de zelfstandigen (met en zonder personeel). We hanteren de eerder gebruikte nationale definitie van werkenden, waarin een arbeidsduur van minimaal 12 uur per week uitgangspunt is. Rond 2003 is een knik in de lijnen te zien, hetgeen zou kunnen duiden op een (kleine) trendbreuk. Vanaf 2003 worden cijfers door het CBS gepubliceerd volgens nieuwe definities. In de hier gepresenteerde cijfers gaat het steeds om werkenden met een arbeidsduur van minimaal 12 uur. Door verschillen in meetmethode en wegingsfactoren zijn er echter kleine verschillen in de aantallen voor en na 2003.

De trend in type arbeidsrelaties laat een afname in het aandeel vaste arbeidsrelaties zien en een toename in flexibele arbeidsrelaties (incl. zelfstandigen). Ruim 20 jaar geleden had driekwart van de werkenden (75%) nog een vast dienstverband. Het aandeel werkenden met een vast dienstverband is sindsdien geleidelijk afgenomen, tot twee derde van de werkenden (67%) in 2018. Dit is een afname van ruim 20%. Het aandeel werkenden met een flexibele arbeidsrelatie is de afgelopen 20 jaar juist toegenomen. In 1996 had een kwart van de werkenden een flexibele arbeidsrelatie, in 2018 een derde, een toename met ruim 30%. Het laatste jaar (2018) lijkt de ontwikkeling in arbeidsrelaties te stabiliseren.

Figuur 5.1 Werkzame beroepsbevolking (>12 uur per week) naar dienstverband (%)



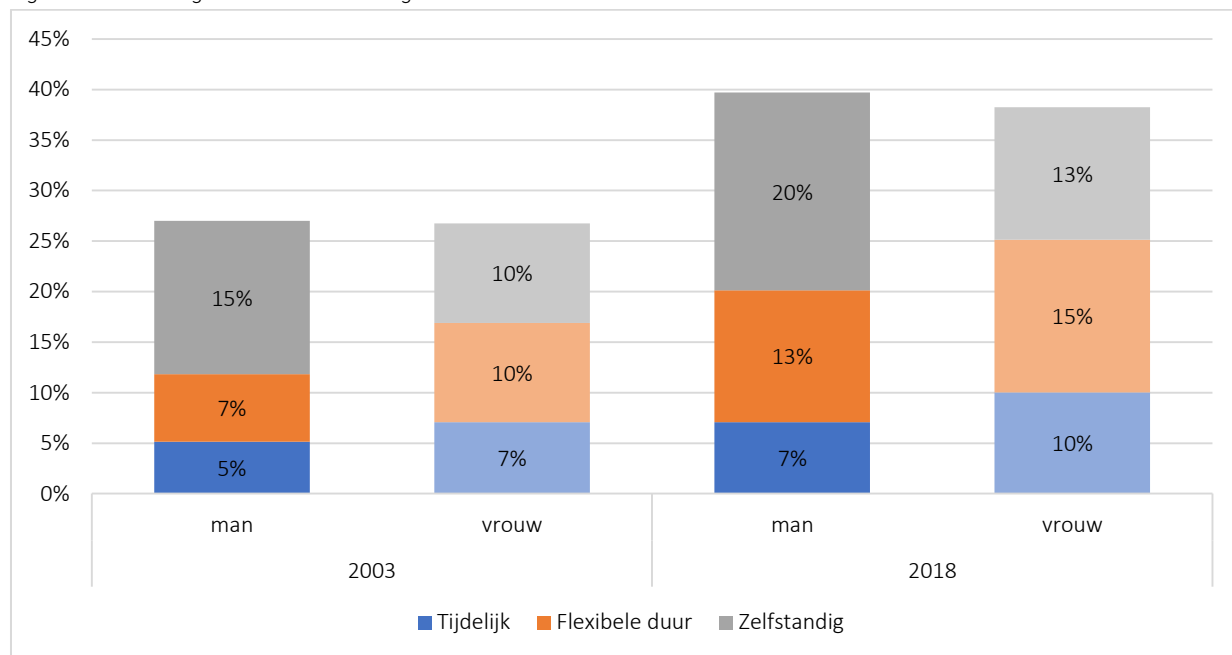
De verhouding tussen de verschillende typen flexibele arbeidsrelaties is de afgelopen jaren redelijk constant gebleven. De drie verschillende typen zijn alle in gelijke mate toegenomen. De grootste groep werkenden met een flexibele arbeidsrelatie blijven de zelfstandigen. Het aandeel zelfstandigen binnen de flexibele schil schommelt de afgelopen 20 jaar rond de 50%. Tijdelijke arbeidsrelaties en arbeidsrelaties met een flexibele arbeidsduur nemen elk ongeveer een kwart in van de flexibele schil.

Er zijn wel verschillen in de verdeling van de flexibele dienstverbanden naar leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Deze cijfers zijn beschikbaar vanaf 2003 en betreffen de dienstverbanden voor alle personen die werken voor ten minste 1 uur per week. In vergelijking met bovenstaande cijfers, waar we kijken naar dienstverbanden van meer dan 12 uur per week, kent deze groep een groter aandeel flexibele arbeidsrelaties.

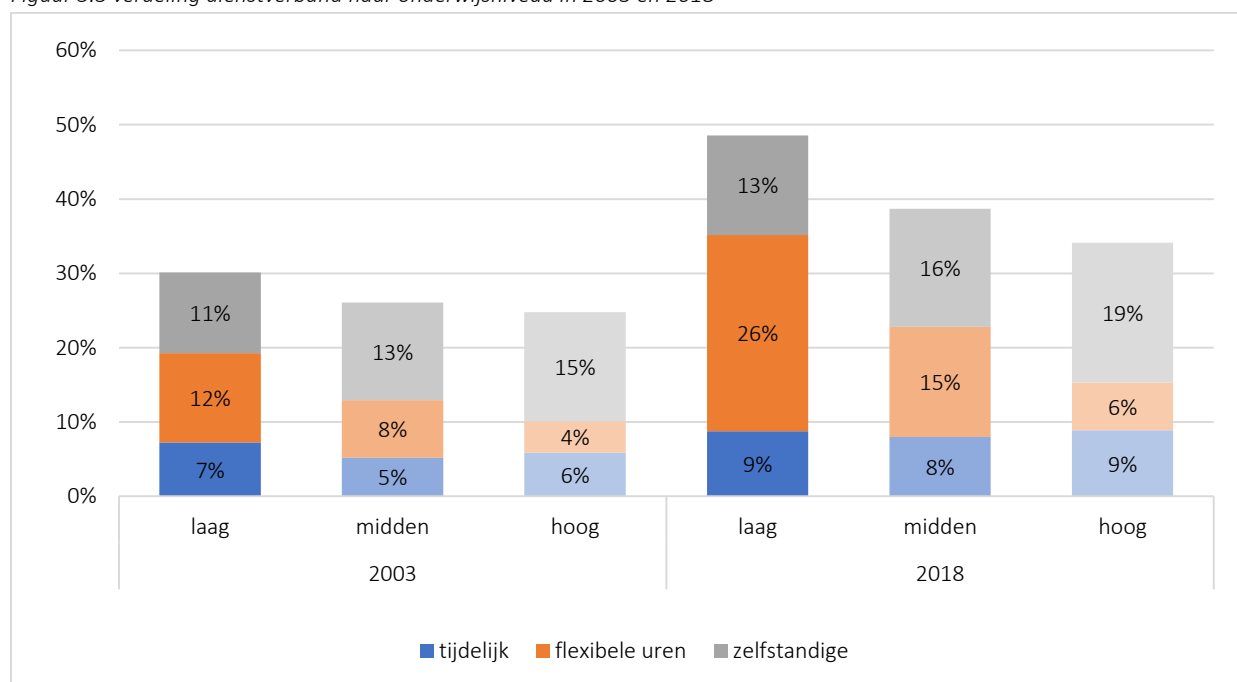
Zowel mannen als vrouwen hebben steeds vaker een flexibele arbeidsrelatie. De stijging is iets sterker voor mannen dan voor vrouwen, maar het verschil is klein. Wel zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen in het type arbeidsrelaties. De helft van de mannen met een flexibele arbeidsrelatie werkt in 2018 als zelfstandige. Naar verhouding werkte in 2003 een groter aandeel van de mannen als zelfstandige. We zien onder mannen vooral een sterke toename van de flexibele arbeidsduur. Dit

aandeel is bijna verdubbeld ten opzicht van 2003. Bij vrouwen liggen de verschillende typen dichterbij elkaar. Naar verhouding is hier de grootste stijging te zien in tijdelijke contracten.

Figuur 5.2 Verdeling dienstverband naar geslacht in 2003 en 2018



Figuur 5.3 verdeling dienstverband naar onderwijsniveau in 2003 en 2018

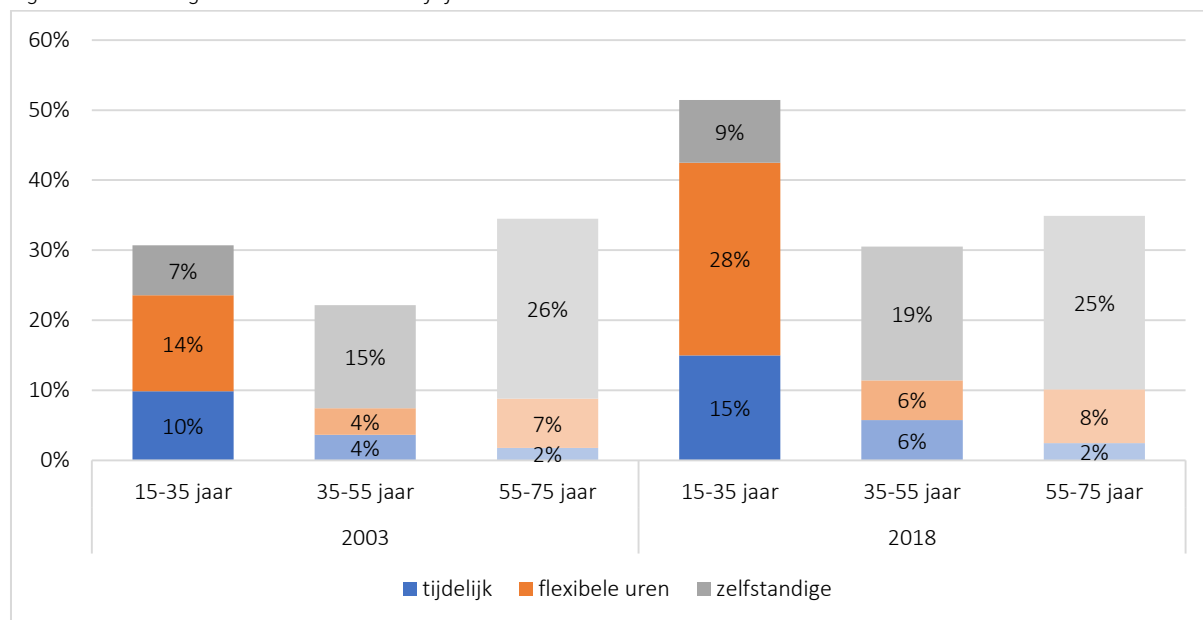


Figuur 5.3 toont de verdeling van arbeidsrelaties naar opleidingsniveau (laag, midden, hoog) in 2003 en 2018. Bij alle opleidingsniveaus was er sprake van een stijging van flexibele arbeidsrelaties. De grootste stijging is te zien bij werknemers met een laag onderwijsniveau. Het aandeel met een flexibele arbeidsrelaties is binnen deze groep met 60% toegenomen van een derde van alle laag opgeleide werkenden in 2003 (30%) tot bijna de helft in 2018 (49%). De stijging is vooral het gevolg van een stijging van het aandeel arbeidsrelaties met flexibele duur. In vergelijking met 15 jaar geleden zijn er nu ruim twee keer zoveel lager opgeleiden met een dienstverband zonder vaste arbeidsduur.

Dit aandeel is gestegen van 12% naar 26%. Ook voor middelbaar opgeleiden is dit aandeel bijna verdubbeld (van 8% naar 15%). Voor werknemers met een hoger onderwijsniveau geldt dat het aandeel met een flexibele arbeidsrelatie kleiner is en ook de stijging is minder sterk. In vergelijking met lager en middelbaar opgeleiden zijn zij vaker zelfstandig, al neemt het aandeel tijdelijke en flexibele contracten ook in deze groep toe.

Tot slot tonen we het aandeel van de typen arbeidsrelaties in verschillende leeftijdsgroepen (Figuur 5.4). Hier zien we dat de toename van het aandeel flexibele arbeidsrelaties vooral voor jongeren geldt. In de leeftijdscategorie van 15 tot 35 jaar is het aandeel flexibele relaties met twee derde toegenomen. Meer dan de helft van de werkenden in deze leeftijdscategorie heeft nu een geen vaste arbeidsrelatie. Het aandeel contracten zonder vaste arbeidsduur is zelfs verdubbeld. Ook in de categorie 35 tot 55 jaar zien we een sterke toename in flexibele arbeidsrelaties. Maar in deze groep heeft een kleiner aandeel van de werkenden geen vaste arbeidsrelatie, namelijk 30%. Voor de oudste leeftijdsgroep is het aandeel flexibele arbeidsrelaties tussen 2003 en 2018 niet gegroeid. In deze groep zijn vooral de zelfstandigen sterk vertegenwoordigd.

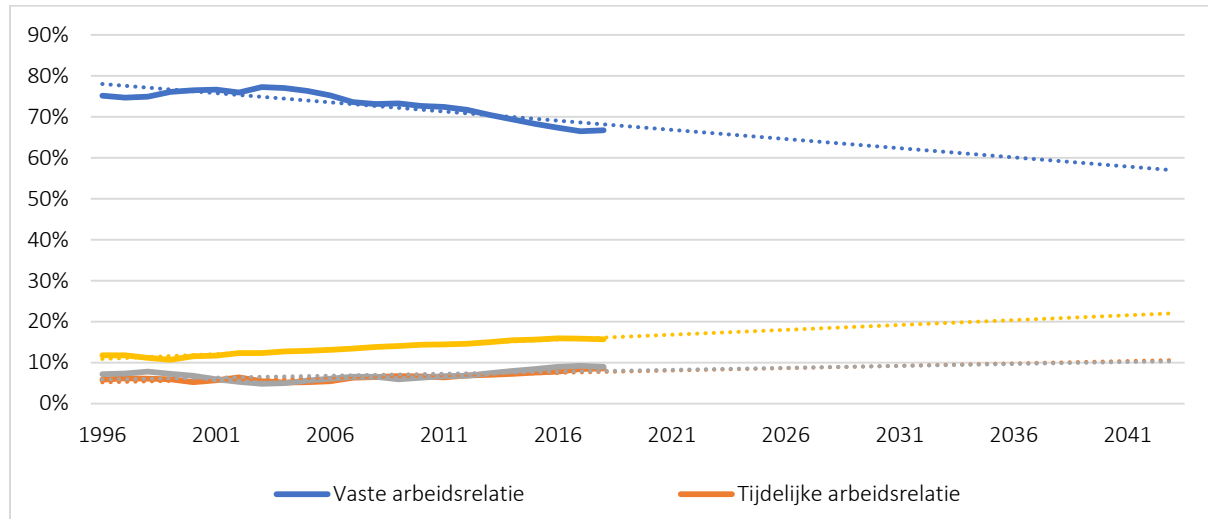
Figuur 5.4 verdeling dienstverband naar leeftijd in 2003 en 2018



5.4 Trends in arbeidsrelaties in de komende 25 jaar

In Figuur 5.5 zijn de trends in het aandeel van de verschillende typen dienstverband doorgetrokken voor de komende 25 jaar. We zien een verdere daling van het aandeel vaste arbeidsrelaties, maar in 2043 zullen toch nog bijna drie op de vijf werkenden een vast dienstverband hebben. Daarnaast nemen de flexibele arbeidsrelaties toe. Als de ontwikkeling zich lineair doorzet, zal in 2043 twee op de vijf werkenden een flexibele arbeidsrelatie hebben. Een op de vijf werkenden werkt dan als zelfstandige, en een op de tien werkt op een tijdelijk contract, en nog eens een op de tien heeft dan een flexibele arbeidsduur.

Figuur 5.5 Extrapolatie dienstverband (>12 u per week)



5.5 De toekomst van arbeidsrelaties

De vaste baan als standaard arbeidsrelatie wordt steeds minder een vanzelfsprekendheid, maar zal niet zonder meer verdwijnen. Omdat er weinig bekend is over de ontwikkelingen die de diversiteit van arbeidsrelaties beïnvloeden, is ook lastig te voorspellen of de trends zich daadwerkelijk zullen ontwikkelen zoals geschetst.

Eenzijds zou de ontwikkeling meer gematigd kunnen zijn. De afgelopen jaren lijken de aandelen te stabiliseren. Dit is mogelijk onder invloed van een positiever economisch klimaat en tekorten op de arbeidsmarkt, waardoor werkgevers weer vaker een vast contract bieden aan mensen die nodig zijn om de kernactiviteiten van een organisatie uit te voeren. Dit zou ook kunnen suggereren dat er een kantelpunt is bereikt. Verdere flexibilisering zou tot flexibilisering van de kernactiviteiten van een organisatie leiden. Om de kwaliteit van de productie op peil te houden bouwt men liever op vaste krachten dan risico te nemen met flexibele arbeidskrachten.

Daarnaast is er steeds meer aandacht voor de (ongewenste) verschillen tussen flexibele dienstverbanden en vaste dienstverbanden. Vanaf 1 januari 2020 geldt bijvoorbeeld de Wet Arbeidsmarkt in Balans. Deze wet beoogt onder meer het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een vast contract te bieden. En oproepkrachten en payrollwerknemers krijgen meer zekerheid. De financiële voordelen voor bedrijven van het inzetten van flexibele arbeidsrelaties lijken daarmee te worden beperkt. Als economische motieven de drijvende kracht zijn achter flexibiliseringstrend, zou dit zijn weerslag kunnen hebben. Ook in dat geval zal de daling van het aandeel vaste contracten minder sterk zijn dan nu voorspeld.

Er zijn echter ook ontwikkelingen die suggereren dat de trends zich sterker zullen doorzetten dan nu geschetst. Een van de recente ontwikkelingen is de digitalisering van werk en de opkomst van platformwerk. Deze trend is nog zo recent dat het CBS hierover nog geen cijfers heeft. Maar sommigen verwachten dat platformwerk de komende jaren een sterke groei zou kunnen doormaken. Werk is steeds minder plaats- en tijdgebonden door alle digitale mogelijkheden. Werken in dienstverband zou daarom volgens sommigen zijn langste tijd hebben gehad, en plaats maken voor meer zelfstandigen. Als dit juist is, zou onze voorspelling nog te gematigd kunnen zijn en zou de groei van de flexibele schil sterker kunnen zijn en over 25 jaar een groter aandeel van de werkgelegenheid kunnen uitmaken. Het aandeel vaste arbeidsrelaties zou dan onder de 50% kunnen uitkomen.

6. Beloningsverschillen

6.1 Waar gaat het over?

De groeiende inkomens- en vermogensongelijkheid is een van de meest markante ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Dankzij publicaties van onderzoekers als Thomas Piketty (2014), Tony Atkinson (2015) en Branco Milanovic (2016) en rapporten van gerenommeerde internationale en nationale instituten als de OECD (2015) en de WRR (2014) is het thema ongelijkheid weer in het middelpunt van de belangstelling komen staan. ‘Weer’, omdat ongelijkheid ook in de jaren zestig en zeventig een belangrijk politiek thema was. In de jaren tachtig en negentig werd het echter naar de achtergrond gedrongen, doordat bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid de hoogste prioriteit kreeg en ‘nivellering’ juist als een belemmering daarvoor werd gezien.

Bij ongelijkheid gaat het meestal over inkomensongelijkheid en ongelijkheid van vermogens. Die ongelijkheid wordt meestal gemeten op het niveau van huishoudens en daarover zijn dan ook de meeste statistieken beschikbaar. Als we ons, zoals in dit rapport, richten op de trends op de arbeidsmarkt, gaat het echter primair om beloningsongelijkheid. Die verschilt in drie opzichten van de inkomensongelijkheid. Ten eerste meten we beloning op het niveau van individuele personen in plaats van op het niveau van huishoudens. Ten tweede gaat het bij beloning om datgene wat mensen met hun arbeid verdienen, terwijl inkomens bijvoorbeeld ook uitkeringen, pensioenen en winsten omvatten. Ten derde wordt bij inkomensongelijkheid vaak uitgegaan van het besteedbare inkomen, dus na aftrek van belastingen en sociale premies, terwijl we bij beloningsongelijkheid kijken naar de bruto lonen.

Over de ontwikkeling van de beloningsongelijkheid in Nederland is opmerkelijk weinig bekend. Het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat vele cijfers publiceert over de inkomensverdeling in Nederland, publiceert nauwelijks cijfers over de verdeling van de lonen. En voor zover daarover cijfers beschikbaar zijn, hebben die een fragmentarisch karakter, doordat definities en berekeningswijzen regelmatig worden aangepast. Recent heeft het CBS, in opdracht van het Ministerie van Financiën, echter een tijdreeks van de uurloonverdeling van 2006-2018 gepubliceerd,¹⁴ die het mogelijk maakt over deze periode de ongelijkheid van de (uur)lonen nauwkeurig in kaart te brengen. Hoewel deze reeks niet goed aansluit bij oudere cijfers, kunnen we toch een goed beeld schetsen van de ontwikkeling van de beloningsongelijkheid in Nederland in de afgelopen decennia.

6.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de beloningsongelijkheid?

Voorals e conomen in de Angelsaksische landen – de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk – buigen zich al sinds de jaren tachtig over de oorzaken van de toenemende inkomens- en beloningsongelijkheid. Dat is geen toeval, want juist in de VS en het VK neemt de ongelijkheid al decennialang toe. In de economische literatuur worden vooral twee drijvende krachten aangewezen achter de groeiende beloningsverschillen, namelijk:

- Globalisering
- Technologische ontwikkeling

¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/28/uurlonen-2006-2018>

Globalisering houdt onder meer in dat de wereldwijde handel sterk is toegenomen (zie hierover uitgebreider hoofdstuk 4). Hierdoor is er tegenwoordig veel meer handel tussen de rijke landen en de minder rijke, zich ontwikkelende landen, waaronder veel Zuid- en Oost-Aziatische landen. Dit heeft ertoe geleid dat de laag opgeleide werknemers in de rijke landen, die relatief eenvoudig productiewerk verrichten, steeds meer concurrentie ondervinden van laag opgeleide werknemers in de zich ontwikkelende landen, die doorgaans een veel lager loon ontvangen. Als gevolg hiervan neemt de vraag naar laag opgeleide werknemers in de rijke landen af en ontstaat er een neerwaartse druk op hun lonen. Hoog opgeleiden in de rijke landen ondervinden veel minder concurrentie uit het buitenland, doordat de zich ontwikkelende landen minder hoog opgeleide arbeidskrachten tellen. Hoog opgeleiden profiteren juist van de uitbreiding van afzetmarkten naar zich ontwikkelende landen. Hierdoor neemt de vraag naar hoog opgeleiden toe en kan hun loon juist stijgen. Het gevolg is een groeiende loonkloof tussen hoog en laag opgeleiden in de rijke landen.

Technologische ontwikkeling heeft een vergelijkbaar effect. Volgens de theorie van *skill-biased technological change* vervangen nieuwe technologieën (robots, computers) vooral laag gekwalificeerde arbeid, waardoor er minder vraag is naar laag opgeleiden. Hoog opgeleide arbeidskrachten worden juist meer gevraagd, omdat hoog gekwalificeerde arbeid complementair is met nieuwe technologieën. Simpel gezegd: robots en computers vervangen laag opgeleiden, maar hoog opgeleiden worden juist productiever omdat zij met robots en computers werken.

Meer recent is deze theorie van *skill-biased technological change* genuanceerd, door een onderscheid te maken tussen routinematige en niet-routinematige werkzaamheden (Autor et al. 2013). Het zijn vooral de routinematige werkzaamheden die worden geautomatiseerd en gerobotiseerd. Die worden echter niet alleen door laag opgeleiden, maar ook door middelbaar opgeleiden verricht. Denk aan veel administratief en boekhoudkundig werk. Hierdoor zou ook de vraag naar middelbaar opgeleiden afnemen. Sommige laag gekwalificeerde werkzaamheden zijn juist niet routinematig, omdat zij interactie met een veranderende omgeving vergen. Voorbeelden zijn schoonmaakwerk, het besturen van voertuigen (taxichauffeurs, vrachtwagenchauffeurs), werk in de horeca (obers, kelners) en in de detailhandel (verkopers). Terwijl laag gekwalificeerd werk in de maakindustrie grotendeel wordt geautomatiseerd en gerobotiseerd, komt er in de dienstensector juist meer laag gekwalificeerd werk. Het resultaat is een polarisering van de werkgelegenheid, die zich kenmerkt door een sterk toenemende vraag naar hoog opgeleiden, een afnemende vraag naar middelbaar opgeleiden en een stabiele of licht groeiende vraag naar laag opgeleiden.

Welke van deze twee trends – globalisering of technologische ontwikkeling – belangrijker is voor de beloningsverhoudingen, is sinds lang een bron van meningsverschillen tussen economen. In de jaren negentig zagen veel economen de globalisering als belangrijkste drijvende kracht, in de jaren 2000 werd de meeste nadruk gelegd op de invloed van technologie en de laatste jaren lijkt aan beide krachten ongeveer evenveel invloed te worden toegeschreven.

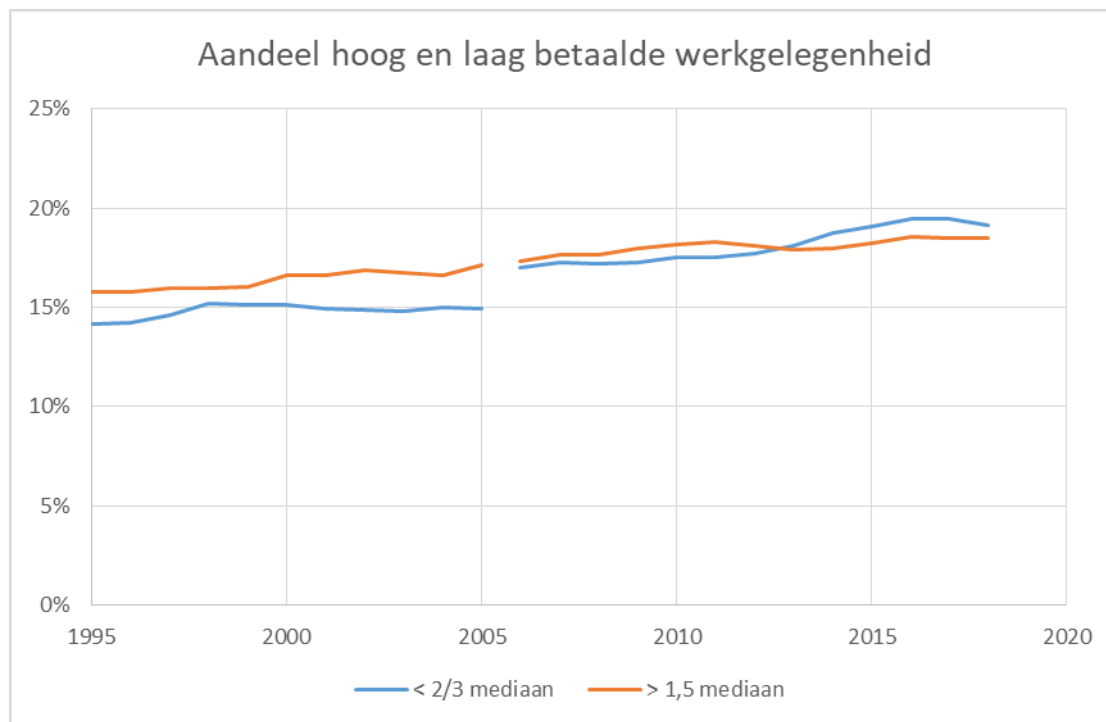
Overigens worden in de literatuur ook andere trends genoemd die bijdragen aan groeiende beloningsverschillen. We volstaan met hier de belangrijkste te noemen:

- Verzwakking van vakbonden;
- Deregulering en liberalisering van goederen- en dienstenmarkten;
- (Relatieve) verlaging van het minimumloon en van uitkeringsniveaus;
- Flexibilisering van de arbeidsmarkt.

6.3 Trends in beloningsongelijkheid sinds de jaren negentig

Zoals we eerder al aangaven zijn er opmerkelijk weinig cijfers beschikbaar over de beloningsverschillen in Nederland. Het CBS rapporteert onregelmatig over de verdeling van de lonen in Nederland en de gehanteerde definities en indelingen wisselen regelmatig, waardoor geen consistente tijdreeks beschikbaar is. Op basis van gepubliceerde statistieken is in figuur 6.1 het aandeel van de laag betaalde en van de hoog betaalde banen in Nederland tussen 1995 en 2018 geconstrueerd. Zoals in de internationale literatuur gebruikelijk is, is laag betaald werk hierbij afgebakend als werk waarvan het uurloon lager is dan twee derde van het mediane (of middelste) uurloon en hoog betaald werk als werk met een uurloon dat minimaal anderhalf maal zo hoog is als het mediane uurloon. In 2005 vertonen de reeksen een breuk doordat oudere cijfers niet aansluiten op de cijfers die het CBS recent heeft gepubliceerd. Niettemin is duidelijk zichtbaar dat zowel het aandeel laag betaald werk (blauwe lijn) als het aandeel hoog betaald werk (oranje lijn) sinds het midden van de jaren negentig een stijgende trend vertoont. Dit betekent dat het aandeel van de middenbanen – met een loon tussen twee derde en anderhalf maal het mediane uurloon – is gekrompen. Ruwweg is het aandeel laagbetaalde banen tussen 1995 en 2018 met 3 procentpunten en het aantal hoogbetaalde banen met 2,5 procentpunten gegroeid. Het middensegment is tussen 1995 en 2014 gekrompen van 68% naar 62% van alle werknemers.

Figuur 6.1. Aandeel van laagbetaalde en hoogbetaalde werkgelegenheid (in % van totaal), 1995-2018

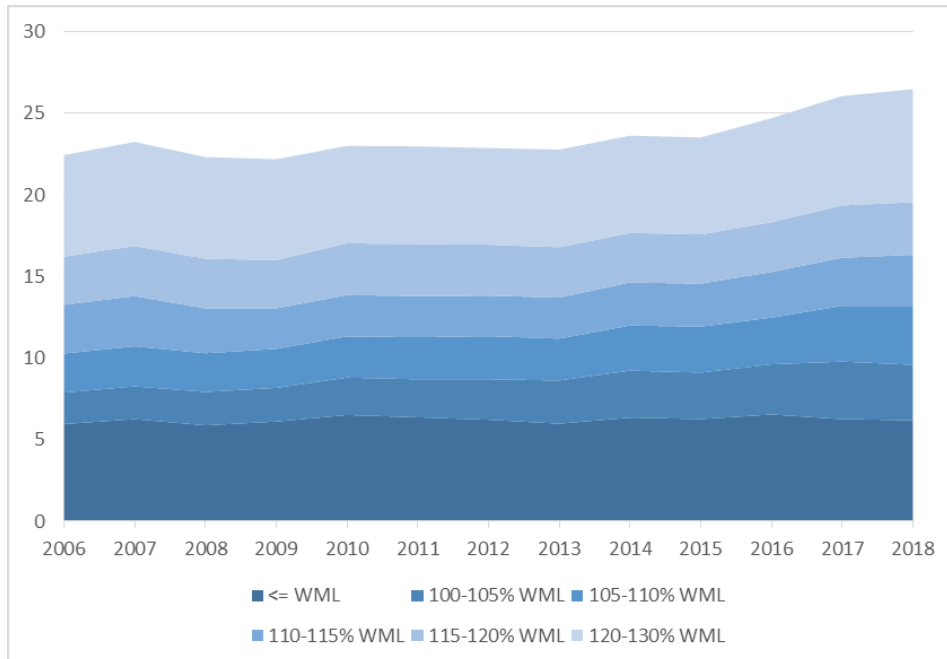


Bron: CBS (uiteenlopende bronnen)

Een wat gedetailleerder beeld van de ontwikkeling van de laag betaalde werkgelegenheid kunnen we schetsen op basis van CBS-cijfers over het aantal banen onder, op of vlak boven het minimumloon. Momenteel bedraagt het wettelijk minimumloon ca. 40% van het mediane loon. Dat wil zeggen dat de grens van 30% boven het minimumloon ongeveer overeenkomt met 52% van het mediane loon en dus nog ruimschoots onder de grens voor een 'laag loon' ligt van twee derde van de mediaan. Figuur 6.2 laat zien dat sinds 2008 de werkgelegenheid tot of vlak boven het minimumloon fors is gegroeid, terwijl in dezelfde periode de hoger betaalde werkgelegenheid is afgenomen. Het aandeel banen tot

10% boven het minimumloon groeide van 10,3 tot 13,2% van het totale aantal banen en het aandeel tot 30% boven het minimumloon groeide van 22,2% tot 25,9%. Dit laat zien dat de trendmatige groei van het aandeel laagbetaalde banen, die in figuur 6.1 is geschetst, zich sinds 2006 vooral voordoet bij de banen met een loon vlak boven het minimumloon.

Figuur 6.13. Aandeel van laagbetaalde banen (loon in % van het minimumloon, WML), 2006-2017 (%)



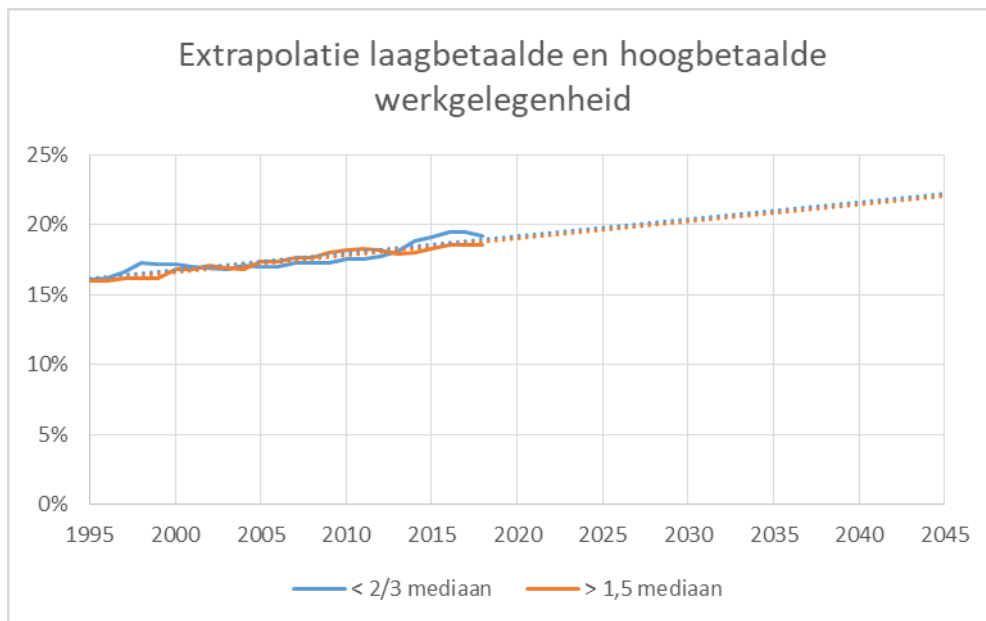
Bron: CBS (Statline)

De ontwikkeling die we in figuur 6.1 en 6.2 in beeld brengen kunnen we niet onmiddellijk relateren aan de drijvende krachten die in paragraaf 6.2. zijn beschreven. Het ging daar immers om verschillen tussen hoger en lager opgeleiden. Niettemin is de groei van zowel laagbetaalde als hoogbetaalde banen wel in overeenstemming met wat de theorie veronderstelt.

6.4 Trends in beloningsongelijkheid in de komende 25 jaar

Als we de trends in het aandeel van de laag betaalde en de hoog betaalde werkgelegenheid, zoals weergegeven in figuur 6.1, in de komende 27 jaar doortrekken, dan resulteert het beeld zoals weergegeven in figuur 6.3. Het laag betaalde en het hoogbetaalde segment zullen in hetzelfde tempo groeien van 19% naar 22% in 2045. Hoewel dit een relatief beperkte stijging is, betekent het wel dat het middensegment langzaam maar zeker wordt uitgehold. Verdienden in 1995 nog ruim twee op iedere drie werknemers een ‘gemiddeld’ loon, in 2045 zal dit dan nog maar ruim de helft zijn (56%). De loonverdeling wordt steeds schever en de kloof tussen laag betaalden en hoog betaalden steeds groter.

Figuur 6.14. Extrapolatie van het aandeel van laagbetaalde en hoogbetaalde werkgelegenheid, 2019-2045 (%)



6.5 De toekomst van de beloningsverhoudingen

Hoe aannemelijk is het dat de trends die in de vorige paragraaf zijn geëxtrapoleerd zich ook daadwerkelijk in de komende 25 jaar zullen voordoen? Het antwoord op die vraag hangt vooral af van de mate waarin de drijvende krachten achter de groeiende beloningsongelijkheid zullen doorzetten.

Bij de technologische ontwikkeling lijkt voortzetting van de huidige trend waarschijnlijker dan bij de globalisering. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat er op afzienbare termijn een einde zal komen aan de technologische ontwikkelingen die we nu doormaken. Wel is het lastig te voorspellen wat de gevolgen zullen zijn van toekomstige technologische vernieuwingen voor de vraag naar arbeid. Dat zij nu vooral bijdragen aan de vervanging van routinematig werk, betekent niet dat dit in de toekomst ook zo zal zijn. Diverse deskundigen (bijv. McAfee en Brynjolffson) stellen dat ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie (AI: *artificial intelligence*) in de toekomst juist steeds meer de intellectuele arbeid van hoog opgeleiden zullen beïnvloeden. Zelflerende expertsystemen zouden uiteindelijk ook het werk van beroepsgroepen als accountants, rechters en medisch specialisten grotendeels kunnen overnemen. Indien dit juist is, zou de *skill bias* van de technologische ontwikkeling kunnen veranderen. Als hoog opgeleiden even goed de gevolgen van nieuwe technologieën ondervinden als lager opgeleiden, zou de technologische ontwikkeling niet langer hoeven bij te dragen aan groeiende beloningsverschillen tussen hoog en laag opgeleiden. Daar staat overigens tegenover dat robots in de (nabije) toekomst ook niet-routinematige laag gekwalificeerde werkzaamheden zouden kunnen overnemen. Het bekendste voorbeeld is de zelfsturende auto, die in de (verre?) toekomst mogelijk het meeste werk van taxi- en vrachtwagenchauffeurs overbodig zal maken. Een ander voorbeeld is dat van de zorgrobot, die veel taken van verpleegkundigen zou kunnen overnemen. Vanwege de onvoorspelbaarheid van toekomstige technologische vernieuwingen is het dan ook erg lastig stellige uitspraken te doen welke delen van de beroepsbevolking hierdoor het sterkst geraakt zullen worden en wat het effect zal zijn op de beloningsverhoudingen in de toekomst.

Dat het proces van globalisering zich in de toekomst onverminderd zal voortzetten is minder zeker, zoals we in hoofdstuk 4 hebben betoogd. Als steeds meer landen barrières zouden opwerpen voor

internationale handel, zou het globaliseringsproces een halt kunnen worden toegeroepen. In welke mate globalisering – en in het bijzonder de loonconcurrentie van opkomende economieën – in de komende decennia zal bijdragen aan groeiende beloningsverschillen in Nederland is dan ook niet te voorspellen.

Ook de vooruitzichten voor de andere mogelijke drijvende krachten (verzwakking van vakbonden; deregulering en liberalisering van goederen- en dienstenmarkten; (relatieve) verlaging van het minimumloon en van uitkeringsniveaus en flexibilisering van de arbeidsmarkt) zijn erg onzeker en ten dele afhankelijk van politieke besluitvorming.

7. De waarde van werk

7.1 Waar gaat het over?

Nederland geldt al eeuwenlang als een land met een sterk arbeidsethos, waarin veel waarde wordt gehecht aan (hard) werken. Het is niet voor niets dat we graag met enige trots aan buitenlanders vertellen dat Nederland het enige land is dat niet door God is geschapen, maar door de Nederlanders zelf is gemaakt. Met enige regelmaat valt echter te beluisteren dat de waardering van werk in Nederland aan het veranderen is. Jongere generaties – de Millennials – zouden hard werken niet meer zo belangrijk vinden. Zij zouden meer waarde hechten aan een ontspannen en comfortabel leven. Ook zouden zij minder gericht zijn op de materiële opbrengst van werk (geld, status) en meer op leuk werk en werk dat iets betekent voor de maatschappij.

In dit hoofdstuk onderzoeken we of de opvattingen over (de waarde van) werk inderdaad veranderen en wat dit zou kunnen betekenen voor de toekomstige betekenis van werk in ons land. Wordt werk steeds meer ondergeschikt aan andere levensdomeinen – vrije tijd, zorg – of blijft (betaald) werk voor de meeste mensen centraal staan in hun leven?

Hoewel de term ‘waarde van werk’ de afgelopen jaren te pas en te onpas wordt gebruikt, is lang niet altijd duidelijk wat ermee wordt bedoeld. In dit hoofdstuk zullen we het alleen hebben over de waarde van werk voor individuele burgers, en dus niet over de waarde van werk voor bedrijven of de maatschappelijke waarde van werk. Bij de waarde van werk voor individuen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen twee concepten (Conen 2020):

1. De plaats die werk in het algemeen in het leven van mensen inneemt;
2. De waardering van verschillende aspecten van het werk.

Het eerste concept wordt vaak aangeduid met de term centraliteit van werk: hoe centraal staat werk in het leven van iemand? Het tweede concept wordt wel aangeduid als werkoriëntaties. Hierbij kan vervolgens weer een driedeling worden gemaakt:

1. Het *extrinsieke* belang van de opbrengst van het werk (loon, arbeidstijden, werkzekerheid, status);
2. Het *intrinsieke* belang van de inhoud van het werk (ontplooiingsmogelijkheden, autonomie, zinvol werk);
3. Het belang van de *sociale* aspecten van het werk (relatie met collega's, met leidinggevenden, met klanten/cliënten).

In dit hoofdstuk zullen we voor elk van deze aspecten, voor zover mogelijk, een beeld schetsen van de opvattingen die leven onder de Nederlandse bevolking en de mate waarin deze opvattingen sinds de jaren negentig zijn veranderd.

Een belangrijke beperking van de analyse in dit hoofdstuk is, dat deze zich beperkt tot de waarde(ring) van *betaald* werk. Dat is niet omdat betaald werk per definitie belangrijker of waardevoller is dan onbetaald werk, maar simpelweg omdat er over de waarde(ring) van onbetaald werk weinig informatie beschikbaar is en het niet mogelijk is de ontwikkelingen daarvan in de tijd in kaart te brengen.

7.2 Welke ontwikkelingen beïnvloeden de waarde van werk?

Hoewel veelvuldig wordt gesuggereerd dat de waarde(ring) van werk aan verandering onderhevig is, is het vaak niet zo duidelijk waarom dit het geval zou zijn en wat daarachter de drijvende krachten (zouden) zijn. Meestal wordt verondersteld dat jongere generaties andere opvattingen en waarden hebben dan de oudere generaties. Dat is overigens allerm minst een nieuwe gedachte, maar een die ook al leefde bij de oude Grieken. Als jonge generaties onder andere omstandigheden opgroeien dan de oudere generaties, kan dit inderdaad betekenen dat hun waarden en preferenties veranderen.

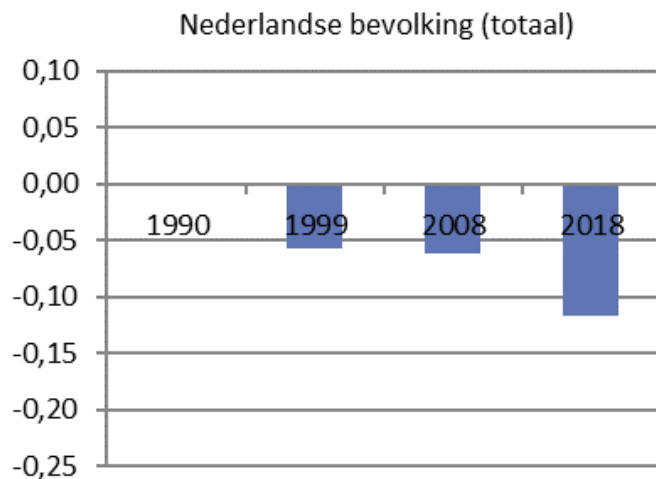
De meest uitgewerkte ideeën hierover zijn vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw ontwikkeld door de socioloog Robert Inglehart (voor het eerst in zijn boek *The Silent Revolution*, 1977). Hij constateerde dat jongere generaties, vergeleken met de oudere generaties, meer belang hechtten aan wat hij postmaterialistische waarden noemde. Hierbij gaat het om waarden als vrijheid (bijv. op seksueel gebied) en individuele ontplooiing. De materialistische waarden van de oudere generaties hadden betrekking op zaken als welstand/welvaart, orde en zekerheid. Deze verschuiving van materialistische naar postmaterialistische waarden kan worden verklaard uit de bekende piramide van Maslow. Daarin is sprake van een hiërarchie van behoeften, waarbij mensen eerst de 'lagere' behoeften proberen te bevredigen alvorens zij de aandacht richten op de hogere behoeften. De lagere behoeften omvatten de fysiologische behoeften (zoals voedsel, onderdak en slaap) en veiligheid en zekerheid. Bij de hogere behoeften gaat het eerst om sociale contacten, daarna om waardering en erkenning en uiteindelijk om zelfverwerkelijking. Naarmate mensen welvarender worden en in sterkere mate in hun basale fysiologische behoeften en zekerheid is voorzien, richten zij de aandacht meer op de hogere waarden van sociale contacten, erkenning en zelfrealisatie. Op grond hiervan valt te verwachten dat met het stijgen van de welvaart de extrinsieke opbrengst van werk minder belangrijk wordt en de sociale contacten en de intrinsieke aspecten belangrijker.

Als (materiële) welvaartsstijging inderdaad de belangrijkste drijvende kracht is achter de veranderingen in dominante waarden, is een interessante vraag of tijdens de langdurige recessie die we achter de rug hebben, de extrinsieke waarden in de afgelopen tien jaar juist weer belangrijker zijn geworden.

7.3 Trends in de waarde van werk sinds de jaren negentig

Op basis van de European Values Survey, die ongeveer om de tien jaar wordt gehouden, kunnen we de ontwikkeling schetsen in de (relatieve) centraliteit van werk in Nederland sinds 1990 (zie figuur 7.1). In deze figuur wordt het belang dat mensen hechten aan werk afgezet tegen het belang dat zij hechten aan vrije tijd. Een negatieve waarde betekent dat méér mensen vrije tijd belangrijker vinden dan werk dan omgekeerd, en dat werk dus niet bijzonder centraal staat in het leven. In 1990 vond de Nederlandse bevolking werk en vrije tijd gemiddeld genomen even belangrijk. In latere jaren vindt men werk steeds minder belangrijk in vergelijking met vrije tijd. De centraliteit van werk is in de afgelopen decennia dus gestaag afgenomen. De waarde van -0,12 in 2018 betekent dat het deel van de bevolking dat vrije tijd belangrijker vindt dan werk 6 procentpunten groter is dan het deel dat werk belangrijker vindt dan vrije tijd.

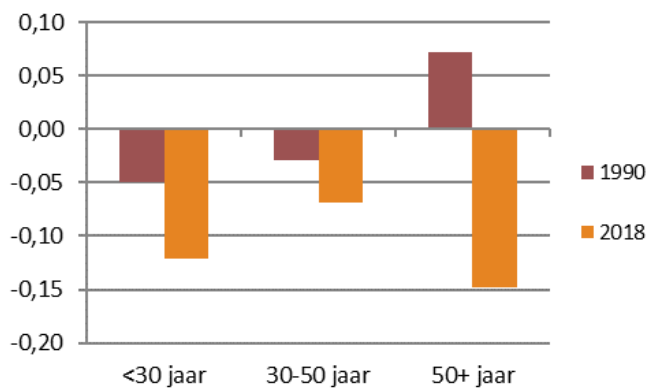
Figuur 7.15. Relatieve werkcentraliteit (verschil in belang van werk t.o.v. vrije tijd), 1990-2018



Bron: Conen (2020)

Figuur 7.2 laat zien dat de afname van de werkcentraliteit zich niet alleen bij de jongere generaties voordoet, maar juist ook bij de oudere. Terwijl in 1990 de werkcentraliteit het grootst was bij de 50-plussers, was zij in 2018 bij deze groep juist het kleinst. Bovendien waren de verschillen tussen de leeftijdsgroepen in 2018 kleiner dan die in 1990. Er is dus eerder sprake van een algemene trend naar het minder centraal stellen van werk, dan een specifieke ontwikkeling onder jongeren.

Figuur 7.2. Relatieve werkcentraliteit naar leeftijdsgroep, 1990 en 2018



Bron: Conen (2020)

Tabel 7.1 toont het belang dat de werkzame beroepsbevolking hecht aan de extrinsieke, intrinsieke en sociale aspecten van het werk. Helaas zijn niet alle aspecten in de 2018-ronde van de EVS opgenomen, waardoor het lastiger wordt de ontwikkeling in de meest recente periode (sinds 2008) te schetsen. Allereerst blijkt dat Nederlandse werkenden niet duidelijk meer waarde hechten aan de intrinsieke dan aan de extrinsieke werkaspecten. Wel vindt bijna iedereen 'prettige mensen om mee te werken' erg belangrijk.

Richten we ons op de ontwikkeling in de tijd, dan nam het belang dat werkenden hechten aan de extrinsieke aspecten tussen 1990 en 1999 over het algemeen af (met uitzondering van goed loon/hog inkomen) om daarna weer toe te nemen. Per saldo werd aan alle extrinsieke aspecten in

2018 meer waarde gehecht dan in 1990. Tegelijkertijd is ook het belang dat we aan de intrinsieke aspecten van het werk hechten, toegenomen, althans tussen 1999 en 2008. Over de meest recente periode kunnen we helaas niets zeggen, omdat de meeste items in 2018 niet zijn gevraagd in de EVS. Ten slotte lijkt ook het belang van de sociale aspecten van het werk te zijn toegenomen, maar opnieuw weten we niets over de veranderingen in de laatste tien jaar.

Tabel 7.1 Arbeidsoriëntaties in Nederland in de tijd (werkzame beroepsbevolking) (in %)

	1990	1999	2008	2018
Extrinsiek				
Goed loon/ hoog inkomen	75	76	77	78
Goede werktijden	45	35 [▼]	57 [▲]	68 [▲]
Zekerheid	38	24 [▼]	42	
Goede vakantie­regeling/ veel vakantie	36	26 [▼]	47 [▲]	45 [▲]
Intrinsiek				
Een functie waarin je je capaciteiten kunt benutten	74	75	85 [▲]	
Een interessante functie/ baan	67	63	77 [▲]	
Een werkk­ring waar je merkt dat je iets kunt bereiken	44	41	67 [▲]	63 [▲]
Sociaal en maatschappelijk				
Prettige mensen om mee te werken	94	92	96	
Een baan die nuttig is voor de samenleving	44	37	56 [▲]	

Noot: ▼/▲ $p < 0.01$; ten opzichte van 1990

Bron: EVS/Conen (2020)

Concluderend kunnen we niet stellen dat Nederlanders de intrinsieke en sociale aspecten van het werk steeds belangrijker gaan vinden in verhouding tot de extrinsieke aspecten. Feitelijk zijn we aan de meeste aspecten van het werk meer belang gaan hechten, al is de ontwikkeling in de laatste tien jaar minder duidelijk. Wellicht heeft dit iets te maken met het feit dat we werk steeds minder centraal stellen in ons leven. Als werk steeds minder een doel op zich wordt, is het begrijpelijk dat we hogere eisen aan het werk gaan stellen en dus steeds meer waarde hechten aan de verschillende aspecten van het werk – of deze nu extrinsiek, intrinsiek of sociaal zijn. De verwachting van Inglehart, dat mensen steeds meer postmaterialistische waarden gaan benadrukken en steeds minder de materialistische waarden, blijkt voor Nederlanders in de periode sinds 1990 niet op te gaan.

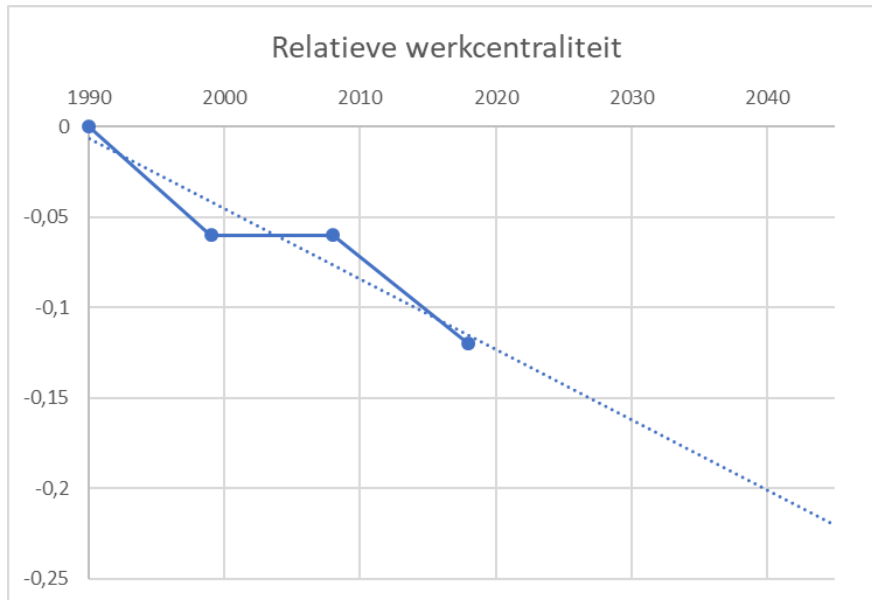
7.4 Trends in de waarde van werk in de komende 25 jaar

Het extrapoleren van de trends in de waarde van werk is een hachelijke zaak als we slechts drie of vier historische waarnemingen hebben en de ontwikkelingen in de afgelopen decennia lang niet altijd een eenduidige trend laten zien. Niettemin zullen we in deze paragraaf, net als in de andere hoofdstukken, om te beginnen simpelweg de lijntjes sinds 1990 een kwart eeuw naar de toekomst doortrekken.

Allereerst laat figuur 7.3 zien dat werk, als de trend zich doorzet, in ons leven een steeds minder centrale rol gaat innemen. Dit betekent niet per se dat we werk steeds minder belangrijk vinden, maar wel dat we andere levensdomeinen, in dit geval specifiek vrije tijd, in vergelijking met werk

belangrijker gaan vinden. Een score van -0,22 in 2045 zou overigens betekenen dat het verschil in belang van werk en van vrije tijd nog steeds niet bijzonder groot is. Deze score houdt in dat het deel van de bevolking dat vrije tijd belangrijker vindt dan werk 11 procentpunten groter is dan het deel dat werk belangrijker vindt dan vrije tijd.

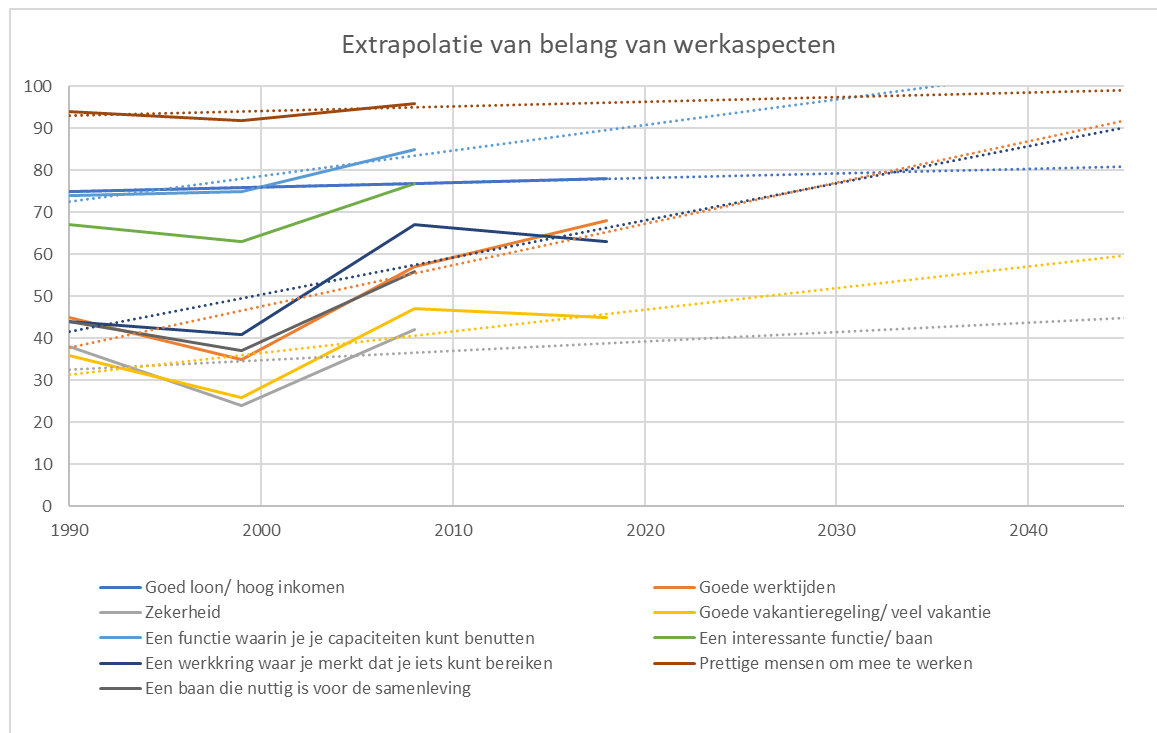
Figuur 7.3. Extrapolatie van relatieve werkcentraliteit, 2018-2045



Figuur 7.4 laat zien hoe het belang dat werkenden aan verschillende aspecten van het werk hechten zich zou ontwikkelen als de trends zich zouden voortzetten. Aan de exacte waarden in 2045 dient men niet veel gewicht toe te kennen (in een enkel geval zou het percentage hoger dan 100 zijn, hetgeen vanzelfsprekend niet mogelijk is). Maar duidelijk is dat we, bij voortzetting van de trends, aan bijna alle aspecten van het werk meer belang gaan toekennen, het meest uitgesproken geldt dit voor het benutten van je capaciteiten, goede werktijden en een werkkring waar je merkt dat je iets kunt bereiken.

Concluderend kunnen we op grond van de trends in de afgelopen decennia verwachten, dat werk in de toekomst steeds minder centraal zal staan in ons leven, en dat we het steeds belangrijker vinden dat ons werk aan bepaalde voorwaarden voldoet, waaronder een goede beloning, zekerheid, goede werktijden en ontwikkelingsmogelijkheden (nl. het benutten van je capaciteiten en iets kunnen bereiken). Dit betekent dat zowel de extrinsieke als de intrinsieke aspecten van werk van belang blijven of zelfs nog belangrijker worden.

Figuur 7.416. Extrapolatie van het belang van verschillende werkaspecten, 2008/2018-2045 (%)



7.5 De toekomst van de waarde van werk

De trends in de waardering van werk die zich sinds 1990 hebben voorgedaan komen niet geheel overeen met wat we, op grond van de in par.7.2 geschetste drijvende kracht, hadden verwacht. Gezien de gestaag groeiende welvaart zouden we, in lijn met Inglehart, verwachten dat de intrinsieke aspecten van het werk steeds belangrijker zouden worden ten koste van de extrinsieke aspecten. Dit blijkt echter niet het geval te zijn: ook het belang van sommige extrinsieke aspecten neemt toe. Dit kunnen we niet simpelweg verklaren uit de economische crisis die zich na 2008 voordeed, want ook vóór 2008 nam het belang van bijvoorbeeld 'zekerheid' al toe. Het zou mogelijk wel te maken kunnen hebben met de sterke groei van flexibel werk in Nederland en het breed gedeelde idee dat betaald werk, ook als men een vast contract heeft, steeds minder zekerheid biedt.

Het sterk toegenomen belang van goede werktijden na 1999 zou verband kunnen houden met de opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt, die betaald werk vaak combineren met andere (zorg)taken, maar mogelijk ook met het feit dat ook steeds meer mannen naast het betaalde werk andere taken willen uitoefenen. Deze ontwikkeling zou ook samen kunnen hangen met de afnemende centraliteit van werk: andere levensdomeinen worden, relatief gezien, belangrijker.

Tot slot is het toenemende belang van het benutten van je capaciteiten en een werkring waar je merkt dat je iets kunt bereiken wel in overeenstemming met de verwachting dat ontplooiing en zelfrealisatie steeds belangrijker worden, zoals de theorie van Inglehart voorspelt.

Dat de centraliteit van werk verder zal afnemen, zoals in onze extrapolatie, is wel aannemelijk. Het moderne leven kenmerkt zich nu eenmaal door veel concurrerende bezigheden en dan ligt het niet langer voor de hand dat werk zo centraal staat. Of in deze trend ooit een kentering zal optreden en, zo ja, wanneer, is onmogelijk te voorspellen.

Het groeiende belang van zekerheid zou zich ook kunnen voortzetten zolang de groei van flexibel werk voortduurt en de (baan)zekerheid van een vast contract (in ieder geval in de perceptie van veel werkenden) verder afneemt. Of deze trends zich daadwerkelijk zullen voortzetten staat echter allerminst vast. De vakbeweging verzet zich hier immers al jaren tegen. Voortdurende krapte op de arbeidsmarkt – die overigens geenszins vast staat – zou ook tot een afname van (gevoelens van) onzekerheid kunnen leiden.

Tot slot lijkt het aannemelijk dat we in de toekomst inderdaad nog meer waarde gaan hechten aan werk dat mogelijkheden biedt om de capaciteiten te ontwikkelen en waarin je iets kunt bereiken. Dit valt niet alleen te verwachten vanwege de stijging van de welvaart, maar ook vanwege het stijgende opleidingsniveau. Hoger opgeleiden hechten hieraan in het algemeen meer waarde dan lager opgeleiden.

Conclusie

De arbeidsmarkt is voortdurend in beweging. Het lijkt dan ook geen twijfel dat de arbeidsmarkt er over 25 jaar anders uit zal zien dan vandaag. In welke richting de arbeidsmarkt zich zal ontwikkelen en wat de belangrijkste veranderingen zullen zijn ten opzichte van vandaag is echter een open vraag. Hoewel met regelmaat stellige uitspraken worden gedaan over de toekomst van de arbeidsmarkt, zijn deze doorgaans op weinig meer gebaseerd dan op de persoonlijke verwachting van de auteur. In deze toekomstverkenning hebben we een simpele methode gevolgd om iets te zeggen over de toekomst van de arbeidsmarkt: we hebben de trends sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een kwart eeuw in de toekomst doorgetrokken, tot het jaar 2045. Wij beogen daarmee niet de meest waarschijnlijke toekomst van de arbeidsmarkt te schetsen. Een dergelijke lineaire extrapolatie vormt echter wel een nuttig startpunt voor een verdere gedachtenvorming over die toekomst. Zij laat immers zien hoe de arbeidsmarkt er over een kwart eeuw zou uitzien als de historische trends zich onverminderd zouden voortzetten. Vervolgens hebben we beredeneerd hoe waarschijnlijk het is dat die trends daadwerkelijk kunnen worden doorgetrokken. Daarbij is van belang dat men zich realiseert dat de meeste arbeidsmarktrends geen 'autonome' ontwikkelingen weerspiegelen, maar (mede) worden bepaald door de (beleids)keuzes die we maken. Zoals we in de inleiding al stelden is de arbeidsmarkt in letterlijke zin mensenwerk en wordt hij door ons zelf vormgegeven. Als we bepaalde trends onwenselijk vinden, is dat reden om ons af te vragen hoe we deze in de gewenste richting kunnen ombuigen.

In dit concluderende hoofdstuk lopen we de verschillende trends nogmaals kort langs en geven aan welke vragen en uitdagingen deze voor de vakbeweging oproepen, rekening houdend met de mate waarin deze trends zich laten beïnvloeden. In het algemeen geldt hierbij dat als een trend moeilijk beïnvloedbaar is, de vakbeweging zich vooral moet afvragen hoe zij mogelijke ongewenste *gevolgen* kan verminderen of compenseren. Als een trend wel beïnvloedbaar is, gaat het vooral om de vraag of de vakbeweging de *drijvende krachten* erachter zodanig kan beïnvloeden dat de trend in de gewenste richting wordt omgebogen.

De trends die in hoofdstuk 1 en 2 zijn besproken, de demografische ontwikkeling en de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, liggen voor de komende 25 jaar al grotendeels vast. Dit komt vooral doordat degenen die de komende 25 jaar de arbeidsmarkt zullen betreden voor het grootste deel al geboren zijn en deels ook al een onderwijstraject volgen. Daarom kunnen we zonder veel aarzeling voorspellen dat de vergrijzing en ontgroening zullen voortgaan en dat de beroepsbevolking steeds hoger opgeleid zal zijn. Onzekerheid over de snelheid van de vergrijzing van de beroepsbevolking wordt vooral bepaald door het tempo waarin de pensioenleeftijd zal stijgen. De vergrijzing van de beroepsbevolking zal een permanent fenomeen zijn en roept belangrijke vragen op ten aanzien van duurzame inzetbaarheid: hoe zorgen we dat iedereen tot aan haar/zijn pensioenleeftijd gezond en prettig kan blijven werken? Meer indirect roept de vergrijzing ook vragen op over het optimale loopbaanpatroon. Naarmate ouderen langer doorwerken, zal het minder vanzelfsprekend zijn dat de loopbaan tot aan het pensioen een opwaartse lijn vertoont, zowel in termen van functieniveau als van beloning. Dit roept de vraag op of vormen van horizontale mobiliteit (overstappen naar een andere functie op hetzelfde niveau) en zelfs van demotie (een stapje terug doen) niet meer ondersteund zullen moeten worden.

Een veel minder voorspelbare component van de demografische ontwikkeling is de omvang van de migratie. Vooral de intra-Europese (arbeids)migratie leent zich nauwelijks voor directe beïnvloeding, doordat deze binnen de EU geheel vrij is. Deze migratie lijkt voornamelijk vooral van invloed op de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Bepaalde sectoren van de economie (bijv. glastuinbouw, slachterijen, distributiecentra) zijn zo sterk afhankelijk geworden van buitenlandse arbeidskrachten dat zij niet meer zonder hen kunnen. Hoewel directe verdringing van Nederlandse door buitenlandse arbeidskrachten doorgaans niet aantoonbaar is, is het wel aannemelijk dat de beschikbaarheid van arbeidsmigranten die bereid zijn onder slechte arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden te werken druk zet op de kwaliteit van het werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Indirect lijken de 'gevestigde' werknemers hiervan toch de nadelen te ondervinden. Dit plaatst de vakbeweging voor de lastige vraag hoe zij een 'race to the bottom' kan voorkomen en zowel de arbeidsvoorwaarden van migranten kan verbeteren als de neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden van de 'gevestigde' werknemers kan verminderen.

Hoewel de trendmatige stijging van het opleidingsniveau op zichzelf een positieve tendens is, zou ze wel gepaard kunnen gaan met een zekere devaluatie van diploma's. Waar een academische titel in het verleden bijna garant stond voor een mooie opwaartse loopbaan uitmondend in een topfunctie, zullen er in de toekomst zoveel hoog opgeleiden zijn, dat niet meer voor allen een dergelijke loopbaan is weggelegd. Het aantal topfuncties is immers per definitie beperkt. Dit roept de vraag op hoe hoog opgeleiden gedurende hun gehele loopbaan gemotiveerd kunnen blijven als deze niet automatisch samengaat met een steeds hogere functie en beloning.

Regionalisering en internationalisering zijn veel onzekerder ontwikkelingen dan ontgroening, vergrijzing en het stijgende opleidingsniveau. In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat er in algemene zin *niet* van een regionaliseringstrend kan worden gesproken. Steeds meer mensen werken buiten hun woonregio en de arbeidsmarktverschillen tussen regio's worden eerder kleiner dan groter. Of deze trends in de toekomst zullen veranderen, valt moeilijk te zeggen, maar voornamelijk is er geen reden om aan te nemen dat de regionale arbeidsmarkt steeds belangrijker zal worden. Het is dan ook opmerkelijk dat in het arbeidsmarktbeleid het zwaartepunt steeds meer naar het regionale niveau verschuift. Ook de vakbonden trachten een sterkere positie in het regionale arbeidsmarktbeleid te krijgen. Men kan men zich echter afvragen of deze beleidstrend wel goed aansluit bij de feitelijke ontwikkelingen.

Tot voor kort werd internationalisering (of globalisering) veelal als een 'autonome' trend gezien die nog lang zal aanhouden. Inmiddels is dit door de handelsoorlog tussen de VS en China, en in mindere mate ook die tussen de VS en de EU, minder vanzelfsprekend geworden. Hoewel het voornamelijk aannemelijk lijkt dat de internationalisering verder zal doorzetten, is dit niet langer een vaststaand feit. Voor de arbeidsmarkt heeft voortgaande internationalisering vooral invloed op de sectorstructuur: ze zal waarschijnlijk bijdragen aan de verdere krimp van de industrie en de groei van de dienstensector. Op zichzelf is deze geleidelijke verandering in de sectorstructuur geen reden tot zorg, maar ze vraagt wel extra aandacht voor het ondersteunen van van-werk-naar-werk-transities van diegenen die hun werk verliezen in de krimpende sectoren.

Daarnaast zal het aandeel werknemers dat voor een buitenlandse multinational werkt verder groeien. Aan deze laatste ontwikkeling zitten voor de vakbeweging twee kanten. Enerzijds lijkt de kwaliteit van het werk bij buitenlandse multinationals over het algemeen hoog te zijn. Anderzijds is het voor bedrijven met een buitenlands hoofdkantoor vaak minder vanzelfsprekend om de vakbeweging als

een gesprekspartner te zien waarmee men over allerlei zaken overleg voert. Het is dan ook een belangrijke uitdaging voor de vakbeweging om ook bij deze multinationals een volwaardige plek aan de (onderhandelings)tafel te krijgen (of te behouden).

De groei van flexibele en andere niet-standaard arbeidsrelaties is een van de opvallendste trends op de arbeidsmarkt van de afgelopen decennia. Vaak wordt verondersteld dat deze trend zich in de toekomst zal voortzetten. Omdat we nog altijd niet precies weten wat de drijvende krachten achter deze sterke groei zijn, is het echter moeilijk een prognose voor de komende 25 jaar op te stellen. Het is aannemelijk dat de groei van flexibele arbeidsrelaties mede is veroorzaakt door het Nederlandse beleid (zowel van de overheid als van de sociale partners), zodat ook de toekomstige ontwikkeling hierdoor zou kunnen worden beïnvloed. Dit is dan ook bij uitstek een trend die de vakbeweging niet als een 'gegeven' zou moeten beschouwen, maar die zij zelf kan proberen te beïnvloeden. Dit is natuurlijk al geruime tijd een prioriteit van de vakbeweging, al heeft dit tot nog toe de trendmatige groei van onzeker werk niet tot staan weten te brengen. Vakbonden zullen zich dan ook moeten blijven bezinnen op de vraag hoe zij deze trend in de gewenste richting kunnen ombuigen. Is daarvoor aanpassing van wetgeving nodig of moet dit (nog) prominenter op de agenda voor het arbeidsvoorwaardenoverleg komen? Is het mogelijk om de sterke groei van externe flexibilisering om te buigen naar meer interne flexibilisering, waarbij schommelingen in de personeelsbezetting vooral worden opgevangen via variatie in de arbeidsduur en bredere inzetbaarheid van werknemers (bijv. via taakroulatie)?

Tegelijkertijd dient de vakbeweging zich ook af te vragen hoe de ongewenste gevolgen van de variatie in arbeidsrelaties kunnen worden beperkt, zoals oneerlijke concurrentie tussen werkenden met verschillende contractvormen, de grote mate van baan- en inkomensonzekerheid voor veel flexwerkers, de vermindering van het (financiële) draagvlak voor de sociale verzekeringen en tekortschietende investeringen in de scholing en ontwikkeling van werkenden die geen duurzame band met een bedrijf hebben.

Ook de beloningsverhoudingen zijn bij uitstek een thema dat hoog op de vakbondsagenda dient te staan, maar niettemin wat ondergesneeuwd lijkt door andere thema's. In hoofdstuk 6 hebben we gezien dat zowel het aandeel laag betaalde als het aandeel hoog betaalde banen gestaag groeit en dat het middensegment geleidelijk wordt uitgehold. De trends die hieraan ten grondslag lijken te liggen, in het bijzonder globalisering en technologische ontwikkeling, zullen zich in de toekomst waarschijnlijk voortzetten, zodat het aannemelijk is dat ook de beloningsverschillen verder zullen toenemen. Echter, ook in dit geval hoeft de vakbeweging deze ontwikkeling niet als een gegeven te beschouwen, maar kan zij proberen deze, met name via het arbeidsvoorwaardenoverleg, te beïnvloeden. Hoewel vakbonden er regelmatig voor pleiten om de lagere lonen verhoudingsgewijs meer te laten stijgen dan de hogere (bijv. door een minimum-loonsverhoging in euro's te eisen), heeft dit de groei van beloningsverschillen vooralsnog niet tot staan weten te brengen. Zij dienen zich dan ook af te vragen hoe zij meer effectief de beloningsverschillen kunnen verminderen.

Hoewel vaak verondersteld wordt dat jongeren andere opvattingen over (hun) werk hebben dan oudere generaties, zijn daarvoor maar weinig aanwijzingen, zo zagen we in hoofdstuk 7. Zo lijkt er niet in het algemeen sprake van een verschuiving van het belang van extrinsieke aspecten (beloning, zekerheid) naar intrinsieke aspecten (ontplooiing, autonomie, nuttig werk): beide lijken belangrijker te worden. Dat hangt mogelijk samen met het feit dat werk minder centraal in het leven komt te staan: er zijn meer levensdomeinen die concurreren met betaald werk en daarom stellen we steeds hogere

eisen aan ons werk. Voor de vakbeweging betekent dit feitelijk dat de agenda breder wordt: naast de 'traditionele' materiële arbeidsvoorwaarden zijn ook zaken als ontwikkeling, werkdruk en werk-privébalans in toenemende mate van belang. Hoewel dergelijke thema's al regelmatig op de onderhandelingstafel liggen, lijken zij vaak, als puntje bij paaltje komt, toch ondergeschikt te zijn aan de 'klassieke' thema's als loon, pensioen en andere primaire arbeidsvoorwaarden. Om ook in de toekomst voldoende werkenden aan zich te kunnen (blijven) binden, lijkt het essentieel om aan deze thema's tenminste even veel gewicht toe te kennen als aan de traditionele vakbondsdoelen.

Als de trendanalyses in deze studie één ding laten zien, dan is het wel dat er voor de vakbeweging nog veel werk aan de winkel is. Als de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op hun beloop zouden worden gelaten, zouden de doelen van de vakbeweging in ieder geval op een aantal terreinen (vooral flexibilisering en beloning) steeds verder uit het zicht raken. Er is flink tegengas nodig om de ontwikkelingen in de gewenste richting bij te sturen. Dat is geen eenvoudige opgave, maar tegelijkertijd is dit natuurlijk ook precies de reden waarom de vakbeweging ooit is opgericht: om tegen de stroom in een arbeidsmarkt te creëren waarop het voor alle werkenden goed toeven is.

Literatuur

- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality*. Harvard University Press.
- Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333.
- Beer, P. de (2016). *De arbeidsmarkt in 2040. Ingrijpende veranderingen, maar ook veel continuïteit*. WP 162. Amsterdam: AIAS.
- Beer, P. de, & Verhulp, E. (2017). *Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk*. Amsterdam: AIAS-HSI.
- Beer, P. de (2018). Waarom gebruiken werkgevers (steeds meer) flexibele arbeidskrachten?. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 34(1), 62-84.
- Beer, P. de & Conen, W.S. (2018). *Een halve eeuw arbeidsmarkt. De ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsmarkt sinds 1969 onder invloed van technologie, economie en beleid*. AIAS-HSI Working Paper 3. Amsterdam: AIAS-HIS.
- Boelhouwer, J., & Campen, C. van (2018). Bevolking en economie. In: *De sociale staat van Nederland 2018*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brynjolfsson, E.M., & McAfee, A.A.(2014). *The Second Machine Age*. W.W. Norton & Company.
- CBS (2018). *Internationaliseringsmonitor 2018-II. Werkgelegenheid*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek (<https://longreads.cbs.nl/im2018-2/>)
- Commissie Bakker (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie
- Conen, W.S. (2020). *Waarde van werk in Nederland*. Werkdocument. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. [te verschijnen]
- CPB (2018). *Inclusieve globalisering*. CPB Policy Brief 2018/08. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2019). *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. CPB Policy Brief. Den Haag: Centraal Planbureau.
- de Jong, A., Huisman, C., Stoeldraijer, L., Husby, T. & te Riele, S. (2019). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019–2050. Demografische veronderstellingen*. Statistische trends, 3812. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Euwals, R., De Graaf-Zijl, M., & Van Vuuren, D. (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief, 4.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*. Princeton University Press.
- Klaveren, M. van, & Tijdens, K. (2019). Sociale aspecten van multinationals in Nederland. In: Been, W., Keune, M. & Tros, F. (red.). *Hoe goed werkt Nederland? Uitdagingen rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en ongelijkheid*. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet (p.169-200).

Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A new approach for the age of globalization*. Harvard University Press.

OECD (2015). *Income Inequality. The Gap between Rich and Poor*. Parijs: OECD.

Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.

SCP (2018). *De sociale staat van Nederland 2018*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

WRR (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. WRR-Verkenning nr. 28. Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.