



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Arbeidsmarkttrends en gevolgen hiervan op het personeelsbeleid Rijk

*Macro-economische verkenning ten behoeve van
de herijking van het strategisch personeelsbeleid Rijk*

Inhoud

Inleiding	3
1. Negen trends met invloed op de arbeidsmarkt	4
2. Scenario's	10
3. Huidige trends	17
3.1 Demografie	17
3.2 Economie en overheidsfinanciën	24
3.3 Technologische ontwikkelingen en instituties	32
3.4 Arbeidsmarkt	38

Inleiding

In deze verkenning worden de belangrijkste economische ontwikkelingen en de gevolgen hiervan op de Nederlandse arbeidsmarkt en op het personeelsbeleid van het Rijk geschetst. Er is gekozen om ontwikkelingen te behandelen die direct effect hebben op de arbeidsmarkt en die naar verwachting impact zullen hebben op de middellangetermijn (drie-vijf jaar). De economische afbakening betekent dat andere belangrijke ontwikkelingen, zoals sociaal-culturele ontwikkelingen en duurzaamheidsvraagstukken buiten beschouwing blijven.

De verkenning begint met het schetsen van de negen belangrijkste trends die effect hebben op de arbeidsmarkt (hoofdstuk 1). Deze worden in willekeurige volgorde kort toegelicht, waarbij er ook wordt ingezoomd op de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor het personeelsbeleid van het Rijk. Na het schetsen van deze negen trends worden een viertal toekomstscenario's behandeld op basis van de twee kernonzekerheden conjunctuur en de mate van technologische ontwikkelingen, met de mogelijke implicaties van deze scenario's voor het personeelsbeleid van het Rijk (hoofdstuk 2).

De negen belangrijkste trends volgen uit technologische, economische, demografische en institutionele ontwikkelingen en uit overheidsbeleid. Deze ontwikkelingen hebben effect op de arbeidsmarkt. Na de behandeling van de scenario's komen de trends volgend uit de ontwikkelingen diepgaander aan bod in de volgende volgorde: demografie (3.1), macro-economische trends en overheidsfinanciën (3.2), technologische ontwikkelingen en instituties (3.3) en de trends op de arbeidsmarkt (3.4).

De verkenning is samengesteld door het doen van literatuur- en dataonderzoek. Aanvullende input is verkregen in een discussiebijeenkomst met economen van de ministeries FIN, EZK en SZW en met PBL, CPB, SCP en het CBS. Tijdens een strategische sessie met HR-directeuren van het Rijk en vakbondsbestuurders zijn de scenario's verder aangevuld. De opbrengst van de verkenning dient als input voor de herijking van het strategisch personeelsbeleid Rijk.

1. Negen trends met invloed op de arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk schetsen we de negen belangrijkste trends met invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt (in willekeurige volgorde), waarbij we bij elke trend ook kort ingaan op de mogelijke implicaties van deze ontwikkelingen voor het personeelsbeleid van het Rijk. In hoofdstuk 3 komen deze en andere trends diepgaander aan bod.

1. Vergrijzing

De Nederlandse bevolking en arbeidsmarkt vergrijzen gestaag. Naast gevolgen voor onder meer de betaalbaarheid van onze voorzieningen zoals zorg en pensioenen, heeft vergrijzing ook effect op de werking van de arbeidsmarkt. Zo werken mensen langer door, waarbij laagopgeleiden vanwege financiële redenen later met pensioen gaan dan hoogopgeleiden. Ook zorgt vergrijzing voor meer ziekteverzuim, omdat ouderen vaker ziek zijn; voor minder instroom van nieuwe werknemers, omdat het aanbod op de arbeidsmarkt vergroot wordt door langer doorwerken; voor minder mobiliteit, want oudere werknemers bewegen minder op de arbeidsmarkt en voor minder scholing, want naar mate werknemers ouder worden volgen ze zowel minder lange als korte opleidingen of cursussen. Empirisch bewijs ontbreekt over eventuele afname van productiviteit van oudere werknemers. Daarnaast kan de verhoogde pensioenleeftijd (en andere veranderende variabelen op de arbeidsmarkt) zorgen voor een andere inrichting van je loopbaan, waarbij de traditionele indeling van de levensloop – leren, werken, pensioen – niet langer lijkt te voldoen (het zogenaamde multi-stage life concept).

Aandachtspunten voor het Rijk

De vergrijzing is binnen het Rijk extra zichtbaar: het Rijk heeft ten opzichte van de Nederlandse arbeidsmarkt een ouder personeelsbestand. Het is daarom belangrijk om onder meer rekening te houden met meer verzuim, minder mobiliteit en snelle uitstroom van kennis bij pensionering van de grote groep oudere werknemers. Daarnaast is meer aandacht voor leren en ontwikkelen van belang. Bovenal stijgt de zorgbehoefte door de vergrijzing van de bevolking, wat gevolgen heeft voor het aantal werknemers dat ook mantelzorger is. Pensioenaftochten zijn bij een vergrijsd bestand hoger, waardoor een groter deel van de loonruimte hierdoor ingenomen wordt.

De snelle uitstroom van oudere werknemers biedt kansen voor de instroom van jongere werknemers, waarbij rekening moet worden gehouden met de aantrekkelijkheid van het Rijk als werkgever voor jongeren.

2. Toename in het aantal hoogopgeleiden, afname in het aantal laagopgeleiden en afnemende verschillen naar geslacht en achtergrond

Het aantal hoogopgeleiden is in tien jaar tijd gestegen van 23% naar 28%, terwijl het aantal laagopgeleiden is gedaald van 37,5% naar 32,5%. Het aantal middelopgeleiden is daarmee gelijk gebleven. Daarnaast zijn de verschillen naar migratieachtergrond kleiner geworden en is het aandeel hoogopgeleide vrouwen gestegen en daardoor momenteel nagenoeg gelijk aan het aandeel hoogopgeleide mannen. Deze ontwikkelingen zorgen voor een groter aanbod van hoogopgeleiden, wat onder meer effecten heeft op de arbeidsparticipatie (die is hoger bij hoogopgeleiden) en het arbeidsmarktaanbod. In theorie leidt dit tot hogere bbp-groei via een toename van de arbeidsproductiviteit en een toename van de structurele werkgelegenheid (via hogere arbeidsparticipatie).

Ook de opleidingsrichting van hoogopgeleiden verschuift: in 2003 waren er meer dan twee keer zoveel afgestudeerden in een alfastudierichting dan een bètastudierichting, in 2016 lag het aantal afgestudeerden in een alfarichting slechts tien procent hoger dan het aantal studenten afgestudeerd in een bètarichting.

Aandachtspunten voor het Rijk

Indien deze arbeidsmarktrend zich ook nadrukkelijk bij het Rijk voordoet, kan hier op termijn polarisatie optreden: er ontstaan dan twee groepen Rijksambtenaren die tegenover elkaar komen te staan, omdat ze een ander type werkzaamheden verrichten onder andere arbeidsomstandigheden, andere behoeften hebben inzake medezeggenschap en representatie door vakbonden, andere voorkeuren hebben voor arbeidsvoorwaarden, et cetera. De vraag voor de werkgever Rijk is dan welke arbeidsvoorwaarden- en personeelsbeleid nog optimaal van toepassing is op de hele Rijksambtenarij.

3. Toename van regionale verschillen

Terwijl we in heel Nederland als geheel meer convergentie zien tussen laag- middel- en hoogopgeleiden, zijn er toenemende verschillen tussen regio's. Vooral in stedelijke regio's is er een groot aantal hoogopgeleiden, terwijl in meer landelijke gebieden veel laagopgeleiden wonen en werken. De regionale verschuivingen in opleidingsniveau lopen parallel met krimp- en groeigebieden: er is sprake van een landelijke trek van hoogopgeleiden naar de stad. Dit zorgt voor polarisering (de (rand)stad biedt hoogwaardig werk, de regio krimpt en bevat mede door een tekort aan werk steeds minder hoogopgeleiden) en sectoralisering (verschillende industrieën klonteren samen).

Gevolg van de toenemende verschillen op de arbeidsmarkt tussen regio's is verdere polarisatie, doordat het groeipotentieel van stedelijke regio's toeneemt (door hogere productiviteit) en in landelijke gebieden achterblijft. Dit zorgt ook voor toenemende verschillen in arbeidsparticipatie, werkloosheid en inkomen tussen regio's.

Aandachtspunten voor het Rijk

Een klein maar bepalend onderdeel van het Rijkspersoneel is beleidsambtenaar en werkt in Den Haag. Door een toename van polarisatie veroorzaakt door regionale verschillen moet worden afgevraagd in hoeverre het Rijk in staat is beleid te maken wat aansluit op de gehele Nederlandse bevolking. Mogelijk worden andere vaardigheden van ambtenaren gevraagd om met deze regionale verschillen om te kunnen gaan. Daarnaast is de vraag of het Rijk in bepaalde regio's door polarisering en sectoralisering in staat is en blijft om geschikte werknemers aan te trekken. Overigens heeft het Rijk als grote werkgever zelf ook een sturende rol, waardoor ze kan interveniëren door actief een bepaalde arbeidsvraag lokaal te beleggen.

4. Flexibilisering en instituties

Deregulering van de arbeidsmarkt heeft geleid tot een daling van het aantal vaste contracten, een toename in het aantal flexibele contracten voor onder meer laagopgeleiden en jongeren en een toename in het aantal ZZP'ers. Voordelen van flexibilisering voor de werkgever zijn flexibel kunnen inspelen op veranderingen in de vraag naar werknemers en de mogelijkheid om te kijken of werknemers goed matchen op de functie. Echter, toenemende flexibilisering kan leiden tot verminderde productiviteit door minder 'learning on the job', door minder binding met de organisatie en door minder innoverend vermogen. Voor werknemers zorgen flexibele contracten voor minder mogelijkheden tot persoonlijke ontwikkeling, meer inkomensonzekerheid en een grotere kans op een burn-out.

Tegelijkertijd is ook sprake van een afnemende mate van sociale dialoog en dus werknemersbescherming. De invloed van vakbonden is dan ook tanende: circa 20% van de beroepsbevolking is aangesloten bij een vakbond en dit aantal neemt gestaag af. Daarnaast is verreweg het grootste aandeel leden te vinden in de groep 45-64 jaar. Een meer homogene groep leidt tot grotere focus op arbeidsvoorwaarden voor deze groep. Dit kan leiden tot tweedeling waarbij één groep de arbeidsvoorwaarden van de gehele populatie bepaalt. De lagere organisatiegraad en lagere representativiteit van vakbonden kan ook leiden tot een reductie in productiviteit en welvaart. Immers wanneer cao-maatregelen zich stelselmatig op eenzelfde groep van werknemers richten, treden er verstoringen op in de arbeidsmarkt.

Aandachtspunten voor het Rijk

Het overgrote deel van de werknemers bij het Rijk heeft een vast contract. Enerzijds zorgt dit voor veel zekerheid voor de werknemer en continuïteit voor de werkgever, anderzijds is de arbeidsmarkt van het Rijk daardoor vrij star en is het moeilijk om in te spelen op veranderingen. Starters bij het Rijk krijgen in toenemende mate een flexibel contract, wat de flexibiliteit van de organisatie ten goede komt. Nadeel is dat deze groep bij taakstellingen als eerste zijn baan verliest, waardoor het Rijk verder vergrijsd en de flexibiliteit van de organisatie afneemt.

Hoewel binnen de sector Rijk nog altijd relatief veel werknemers lid zijn van een vakbond, is de representativiteit van de bonden ook hier een aandachtspunt. In het verlengde hiervan staat, mede als gevolg van de jarenlange door het kabinet afgekondigde nullijn, de kwaliteit van het sociale overleg onder druk. De normalisering van de ambtelijke rechtspositie kan hierbij op termijn een complicerende factor worden, maar ook nieuwe mogelijkheden creëren voor het Rijk als werkgever die moderne arbeidsvoorwaarden voorstaat.

5. Technologische ontwikkelingen¹

Computers zijn steeds vaker in staat cognitieve routinetaken, zoals administratie, het maken van berekeningen en het bewaken of beoordelen van producten, over te nemen. Dit cognitieve kenniswerk is vaak middelbaar geschoold werk, zodat met name de groep middelbaar opgeleide werknemers wordt geraakt (in Nederland MBO niveau 2-4). Daarnaast stijgt de vraag naar analytische (bijv. programmeren van software) en interactieve non-routine banen (zoals schoonmaken, horecawerk of kapper), waardoor de vraag naar hoog- en laagopgeleiden toeneemt. Technologische ontwikkelingen vragen dus om een ander type vaardigheden en ander soort werknemers. Dit is terug te zien in de zogeheten krapteberoepen: de beroepen waar de vacatures moeilijk vervulbaar zijn. Naast krapte veroorzaakt door de economische omstandigheden en vergrijzing is er sprake van krapte door technologische ontwikkelingen. Hierbij gaat het vooral om hoogopgeleide ICT'ers. In de financiële dienstverlening krimpt juist de werkgelegenheid, mede door digitalisering van klantprocessen.

Aandachtspunten voor het Rijk

Technologische ontwikkelingen zijn slechts ten dele voorspelbaar en daarmee zijn de effecten op de arbeidsmarkt van het Rijk niet geheel bekend. Werk bij het Rijk is over het algemeen vrij arbeidsintensief. Mogelijk te automatiseren processen bij het Rijk bevinden zich vooral bij de uitvoering en inspectie.

Gedeeltelijk verandert de vraag naar werknemers door toedoen van technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld meer vraag naar IT'ers en data-analisten). Gezien de krapte in deze sectoren is het voor het Rijk lastig om werknemers uit deze beroepsgroepen aan zich te binden. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan continu bijleren en scholing van zittend personeel. Het personeelsbeleid zal hierop moeten inspelen.

Technologische ontwikkelingen kunnen ook zorgen voor geheel andere werkwijzen bij het Rijk: een verschuiving naar innovatie en kennis als centrale drivers van beleid, waarbij inspectie en uitvoering slinken doordat een groter deel van dit werk routinematig en te automatiseren is.

¹ De gevolgen van de verschillende mogelijke uitwerkingen van deze trend staan nader uitgewerkt in de scenario's in hoofdstuk 2.

6. Stagnerende productiviteitsgroei

De potentiële bbp-groei wordt bepaald door de structurele werkgelegenheid en de structurele productiviteitsgroei. Op termijn wordt geen grote groei meer verwacht in het arbeidsaanbod, doordat er reeds sprake is van relatief hoge arbeidsparticipatie en vergrijzing. Daarmee wordt verondersteld dat het bbp de komende decennia vooral zal groeien aan de hand van de productiviteitsgroei.

De productiviteitsgroei vertoont een dalende trend sinds de jaren '70 van de vorige eeuw. De empirische literatuur over de afnemende productiviteitsontwikkeling levert een scala aan mogelijke verklarende factoren, maar weinig causale verbanden. Wel is bijvoorbeeld bekend dat een hoger opleidingsniveau zorgt voor meer toegevoegde waarde per gewerkt uur (productiviteit) en dat de totale factorproductiviteit – een maatstaf binnen de productiviteitsmeting voor de gemaakte efficiëntieslagen – beïnvloed wordt door onder meer technologische vooruitgang, toename van kennis en organisatorische veranderingen.

Aandachtspunten voor het Rijk

Productiviteit bij het Rijk is niet direct te meten door het ontbreken van outputindicatoren. Wel is consensus over het feit dat de productiviteit bij de overheid lager is dan in de markt, vanwege het groot aandeel arbeidsintensief werk. De overheid heeft dan ook last van de ziekte van Baumol: de overheid wordt relatief steeds duurder, doordat de productiviteit niet makkelijk verhoogd kan worden. Productiviteit in andere sectoren stijgt namelijk door een hogere kapitaalintensiteit, waardoor de lonen in deze sectoren zullen stijgen door een toename van economische groei. Minder kapitaalintensieve sectoren zoals de overheid zullen hun lonen vanuit concurrentieoogpunt conform de marktlonen laten stijgen, waardoor deze arbeidsintensieve sectoren relatief duur worden.

Doordat bij de overheid weinig substitutie van arbeid naar kapitaal mogelijk is, is verhoging van de productiviteit noodzakelijk via het mechanisme van totale factorproductiviteit. Daarmee valt naast technologische ontwikkelingen en innovatie te denken aan een toename van kennis en efficiënte veranderingen in organisatievormen. Tegelijkertijd kan er op middellange termijn sprake zijn van verdergaande digitalisering en robotisering, bijvoorbeeld bij de werksoorten inspectie en uitvoering, met als gevolg een groei van productiviteit ten koste van werkgelegenheid.

7. Conjunctuur²

De economische groei vertoont historisch gezien een conjunctuurbeweging. De conjunctuur beweegt zich in een golfbeweging ten opzichte van het structurele groeipad. Daarbij is sprake van een belangrijke relatie met de arbeidsmarkt. Tijdens een periode van hoogconjunctuur stijgen de lonen door krapte op de arbeidsmarkt. Krapte op de arbeidsmarkt leidt tot aanpassingsmechanismen, zoals hogere lonen, automatisering/robotisering, aanpassing van de kwaliteit, of het aanpassen of verplaatsen van de productie. De hoogconjunctuur slaat dan vervolgens via meerdere mechanismen om in een fase van laagconjunctuur met daarbij oplopende werkloosheid op de arbeidsmarkt. Dit aanpassingsproces wordt ook wel de aanbodzijde van de economie genoemd. Daarnaast speelt de vraagzijde een rol in hoe de conjunctuurcyclus zich beweegt. Denk daarbij aan de invloed van de woningmarkt op de consumentenbestedingen. Grote (financiële) crises zoals in 2008, met grote vraaguitval als gevolg, kunnen daarnaast de economie flink schaden.

Momenteel is sprake van stevige bbp-groei en wordt deze breed gedragen door alle bestedingscategorieën.

² De gevolgen van de verschillende mogelijke uitwerkingen van deze trend staan nader uitgewerkt in de scenario's in hoofdstuk 2.

Aandachtspunten voor het Rijk

De bestedingen van de overheid zijn, door politieke druk, vaak procyclisch: tijdens een hoogconjunctuur investeert en consumeert de overheid meer, worden de belastingen verlaagd en wordt er weinig bezuinigd. Tijdens een laagconjunctuur geeft de overheid minder uit, zijn er minder inkomsten en wordt er meer bezuinigd, mede in de vorm van taakstellingen op apparaatslasten en via het inhouden van loon- en prijsbijstellingen. De conjunctuur heeft daarmee direct effect op de financiële ruimte voor het personeelsbeleid van het Rijk en is daarmee van grote invloed op de koers van het beleid. Het inzetten van aanpassingsmechanismen (zoals hierboven benoemd) is voor de overheid complexer dan in de markt, veroorzaakt door de politieke context (verplaatsen van een deel van overheidswerk naar het buitenland zou uiterst omstrede zijn).

Op korte termijn is er sprake van een krappe arbeidsmarkt, hetgeen voor het Rijk als werkgever het aandachtspunt oplevert dat het steeds moeilijker wordt om de juiste mensen voor de vacatures te werven. Dit probleem geldt met name bij bepaalde beroepsgroepen.

In het huidige Regeerakkoord 2017-2021 zijn geen grote bezuinigingen, taakstellingen op Rijksambtenaren of inhouding van de loon- en prijsbijstelling opgenomen. Dit biedt gelegenheid om te investeren in het personeelsbeleid Rijk. Echter, indien de economie in een recessie belandt zal rekening gehouden moeten worden met nieuwe bezuinigingen.

8. Ruim monetair beleid en lage rente

De Europese Centrale Bank (de ECB) injecteert sinds 2014 geld in de financiële markt door onder meer het opkopen van (staats)obligaties. De aankopen dienen om de inflatie, via het mechanisme van lage rentes door het vergroten van de geldhoeveelheid, richting het doel van de ECB te brengen. Dit beleid wordt quantitative easing (QE) genoemd. Hiermee probeert de ECB de Europese economie te stimuleren, al is het beleid niet onomstreden. Gevreesd wordt dat het ECB-beleid leidt tot oververhitting van de economie (door een zoektocht naar rendement op o.a. de aandelenmarkt en de vastgoedmarkt), maar ook dat het geld slechts in kleine mate ten goede komt van de consument (die uiteindelijk via de bestedingen moet zorgen voor een hogere inflatie). De inflatiedoelstelling is in ieder geval nog niet gehaald. Mede doordat de op te kopen obligaties op beginnen te raken en door de aantrekkende economische groei heeft het beleidscomité van de ECB op 26 oktober 2017 aangekondigd dat het programma wordt verlengd tot en met september 2018 en per ingaande van januari 2018 het maandelijkse opkoopbedrag wordt gehalveerd van €60 miljard naar €30 miljard.

Het opkoopprogramma van de ECB heeft invloed op de arbeidsmarkt via zowel de bestedings- als investeringskant: idealiter zorgt het opkoopbeleid via lage rentes voor goedkoop geld voor consumenten, bedrijven en overheden. Dit geld zou via de consumenten- en overheidsbestedingen leiden tot meer vraag naar goederen en diensten, wat resulteert in meer werkgelegenheid. Daarnaast stijgt de productiviteit en de economische groei door het doen van investeringen. De daadwerkelijke effecten van het opkoopprogramma zijn moeilijk te distilleren. De consumptie en investeringen zijn inderdaad aangejaagd wat ten goede komt van de arbeidsmarkt, maar de vraag is of dit effect is toe te schrijven aan het ECB-programma. Een mogelijk negatief effect van het opkoopprogramma is de oververhitting van de economie via de aandelen- en vastgoedmarkt. Dit kan uiteindelijk zorgen voor laagconjunctuur, met werkloosheid tot gevolg. Daarnaast is de ECB bezig met het afbouwen van het opkoopprogramma. Met de afbouw zal de ECB economische verstoringen zoveel mogelijk willen voorkomen, maar gezien de volatiliteit van de markten is het de vraag of dit lukt. Daarmee, en met het risico van een oververhitte markt, zijn er extra onzekerheden met invloed op de arbeidsmarkt.

Aandachtspunten voor het Rijk

De lage rente veroorzaakt door het opkoopprogramma heeft invloed op de overheidsfinanciën via een lagere rente op staatsobligaties en indirect via de link tussen inflatie en de loon- en prijsbijstelling. Daarnaast heeft de lage rente effect op de dekkingsgraad van de pensioenfondsen en daarmee de pensioenafdrachten. Deze kanalen hebben invloed op de loonruimte in de cao-onderhandelingen.

Door het risico van oververhitting van de markt en de risico's die gepaard gaan met de afbouw van het opkoopprogramma zijn er extra onzekerheden voor de arbeidsmarkt en daarmee ook voor de arbeidsmarkt van het Rijk. De effecten van een mogelijke laagconjunctuur voor het Rijk staan beschreven bij trend 7 hierboven.

9. Internationalisering

Er is sprake van toenemende globalisering en internationalisering die gepaard gaat met spanning over nationale aangelegenheden, zowel op sociaal-economisch als sociaal-cultureel terrein. In Europa is er enerzijds sprake van toenemende Europese integratie, wat ook resulteert in een grotere rol voor Europese instellingen. Anderzijds willen Europese landen in grote mate autonoom blijven bij het nemen van belangrijke beslissingen. Zie nu ook de Brexit versus de ambitieuze Europese agenda van Macron (Frankrijk). Voor de arbeidsmarkt betekent een toenemende Europese integratie dat er meer mensen uit andere Europese landen komen werken en studeren in Nederland, maar dat Nederlanders ook makkelijker in andere Europese landen kunnen studeren en werken.

Op het gebied van vennootschaps-, vermogens- en dividendbelasting is sprake van internationale concurrentie, om zo bedrijven en vermogenden te verleiden om zich te vestigen. Hierdoor dreigt een 'race to the bottom' op fiscaal terrein, terwijl er nationaal sprake is van druk om de positie van werknemers te versterken en de netto inkomens te verhogen. Deze internationale concurrentie kan leiden tot verminderde koopkracht van werknemers (via hogere btw-afdrachten en/of hogere inkomstenbelasting) en een verslechtering van de positie van werknemers ten opzichte van met name grote bedrijven. De toenemende concurrentie zorgt ook in Nederland voor lagere heffingen op winst en vermogen. Vooral nog is ook de inkomstenbelasting in Nederland verlaagd, al hebben we in Nederland relatief hoge lasten op arbeid.

Aandachtspunten voor het Rijk

Bij voortgaande internationalisering van het Nederlandse onderwijs en de Nederlandse arbeidsmarkt dient het Rijk te heroverwegen of het Nederlands altijd de leidende voertaal moet zijn op de werkvloer, of dat het Engels in voorkomende gevallen meer voor de hand ligt, zoals nu al bij sommige divisies van De Nederlandsche Bank (DNB) het geval is.

Bij een toenemende Europese integratie en mondialisering neemt voor het Rijk ook het belang toe om (nog) meer in te zetten op het plaatsen of detacheren van Nederlandse ambtenaren en Nederlandse burgers bij Europese en internationale instellingen. Het gaat daarbij zowel om instroom/startersposities (waarvoor doorgaans een concours afgelegd moet worden) als om strategische toposities. Ook bilaterale uitwisseling tussen nationale overheidsapparaten kan bijdragen aan het versterken van de internationale functie van het Rijk.

2. Scenario's

In hoofdstuk 1 zien we de negen belangrijkste trends met invloed op de arbeidsmarkt en wat dit mogelijk betekent voor het personeelsbeleid van het Rijk. In dit hoofdstuk proberen we door middel van scenario's de impact van deze trends beter te kunnen duiden.

In de scenario's werken we met twee assen die beide een kernonzekerheid bevatten: een y-as, bestaande uit laag- en hoogconjunctuur, en een x-as bestaande uit vertraging en versnelling van technologische ontwikkelingen. Daardoor ontstaan vier scenario's op basis van twee kernonzekerheden.

De assen in de scenario's vormen uitersten om het denken te scherpen. De scenario's zijn bedoeld om op basis van de gesignaleerde trends verder te doordenken hoe het personeelsbeleid van het Rijk er mogelijk uit kan komen te zien in de vier werelden. Hierbij zijn meerdere keuzes mogelijk: beleid kan wendbaar worden gemaakt aan alle scenario's, beleid kan gericht zijn op het nulpunt (het midden van de scenario's), of beleid kan gericht zijn op één scenario.

De scenario's worden als volgt opgebouwd:

- Allereerst worden achtereenvolgens de y-as en de x-as verder toegelicht door van elke as een kernelement en een aantal kenmerken te noemen.
- Daarna volgt een overzicht van de vier wereldbeelden (scenario's) die ontstaan door het gebruik van de twee assen.
- Vervolgens wordt per wereldbeeld benoemd hoe de economie er uit ziet, wat de risico's en kansen zijn voor het Rijk als speler op de arbeidsmarkt en wat mogelijke HRM-consequenties zijn. Dit wordt gedaan op basis van de beschreven trends in hoofdstuk 1. Daarbij staan ook een aantal open vragen, die te doordenken noties aangeven.

Assen

y-as: laag- versus hoogconjunctuur

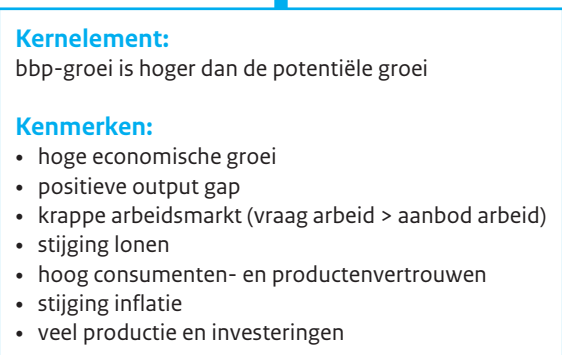
De staat van de economie heeft grote gevolgen voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In de scenario's wordt gekeken naar de conjuncturele bbp-groei, omdat we in de verkenning de nadruk leggen op ontwikkelingen met impact op de middellangetermijn (zie ook de inleiding).

Bbp-groei bestaat uit inhaalgroei en potentiële groei, waarbij potentiële groei kan worden opgesplitst in structurele werkgelegenheidsgroei en structurele productiviteitsgroei. Als de feitelijke groei kleiner is dan de potentiële groei is er sprake van een groeiende output gap en is er sprake van laagconjunctuur. Voor hoogconjunctuur geldt het omgekeerde.

x-as: vertraging versus versnelling van technologische ontwikkelingen

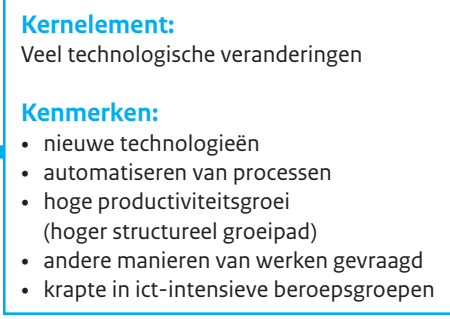
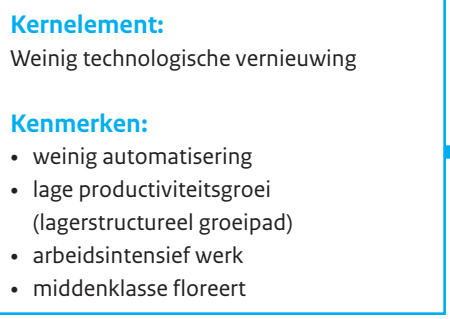
Een andere kernonzekerheid met grote gevolgen voor de arbeidsmarkt is de mate van technologische ontwikkelingen. Technologische ontwikkelingen veranderen de aard van het werk en ook de vraag naar beroepsgroepen. Enerzijds kan technologie complementair zijn aan arbeid en vooral de aard van het werk veranderen (alle werknemers zullen anders gaan werken). Anderzijds kunnen technologische ontwikkelingen zorgen voor het vervangen van arbeid op bepaalde plekken: zo kan routinematig werk redelijk eenvoudig worden vervangen door technologie. De vraag in hoeverre en wanneer technologische vernieuwing (i.c. digitalisering en robotisering in combinatie met algoritmen) ervoor zorgt dat het werk van de toekomst verder verandert of wordt overgenomen, is niet eenduidig te beantwoorden.

Hoogconjunctuur



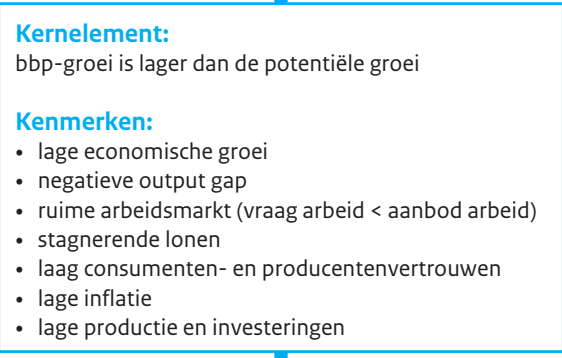
y-as

x-as



Vertraging van technologische ontwikkelingen

Versnelling van technologische ontwikkelingen



Laagconjunctuur

Hoogconjunctuur

Wereld 1: Marqt

Veel werkgelegenheid, geringe productiviteitsgroei



Foto: via Flickr.com, Marqt NL

Wereld 2: distributiecentrum

Veel werkgelegenheid, hoge productiviteitsgroei



Foto: Vanderlande Industries GmbH

y-as

x-as

Vertraging van technologische ontwikkelingen

Versnelling van technologische ontwikkelingen

Wereld 3: SRV

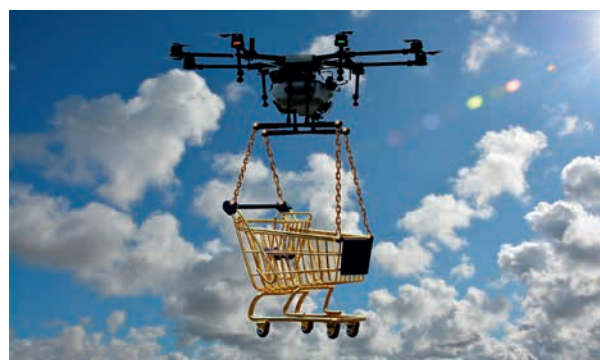
Weinig werkgelegenheid, lage productiviteitsgroei



Foto: via Flickr.com, Sebastiaan ter Burg

Wereld 4: dronebezorgservice

Weinig werkgelegenheid, hoge productiviteitsgroei



Laagconjunctuur

Wereld 1: Markt

Economie en arbeidsmarkt

- versnelling groei
- krappe arbeidsmarkt
- dienstensector floreert
- middenklasse blijft in stand
- weinig noodzaak tot scholing
- weinig dynamiek op de arbeidsmarkt, geringe mobiliteit
- oudere werknemers blijven op hun plek
- regionale verschillen zijn een opletpunt
- toename vaste contracten
- sterke rol werknemers in cao-onderhandelingen
- arbeidsintensief werk, productiviteitsgroei rond 1,5%
- ruim monetair beleid kan tot oververhitting van de economie leiden
- weinig internationale spanningen op economisch terrein door groei en krappe arbeidsmarkt

Personeelsbeleid Rijk

Risico's/kansen Rijk als speler op de arbeidsmarkt:

- relatief prettige positie als Rijk
- vacatures aanwezig, secundaire arbeidsvoorwaarden belangrijk om werknemers aan te kunnen trekken
- weinig dynamiek, ruimte om te ontwikkelen en ontplooiën: intrinsieke motivatie van de ambtenaar wordt aangesproken
- mogelijkheid tot verjonging en vernieuwing van de organisatie
- aantal burn-outs omlaag, risico op bore-outs
- representatieve cao
- risico op indutten: weinig prikkels tot verandering
- ruimte om meer te investeren in diversiteit

HRM-consequenties:

- weinig urgentie voor HRM-veranderingen
- interne prikkels creëren om niet in te dutten als organisatie en wendbaar te blijven (anticyclisch beleid als Rijk)
- ruimte om jongere werknemers aan te trekken, aantrekkelijke secundaire arbeidsvoorwaarden bieden
- veel internationale samenwerking mogelijk (o.a. detacheringen)
- Rijk aantrekkelijke werkgever maken door goed werkgeverschap: ontwikkelingskansen, werk uitdagend maken en 'veilig' door gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden

Vertraging van
technologische
ontwikkelingen

Wereld 2: distributiecentrum

Economie en arbeidsmarkt

- versnelling groei
- technologie is complementair aan arbeid
- krappe arbeidsmarkt in tech-sectoren, vooral voor hoogopgeleide ICT'ers
- sociaal vangnet noodzakelijk voor bepaalde groepen (en is betaalbaar)
- veel dynamiek op de arbeidsmarkt, veel mobiliteit
- oudere werknemers raken achterop
- toename sectorale clustering en regionale verschillen, hoogopgeleiden trekken naar de stad
- routinematige banen verdwijnen, middenklasse heeft het moeilijk
- scholing is noodzakelijk om up-to-date te blijven
- toename flexibele contracten
- vakbonden hebben moeite om representatief te zijn
- kapitaalintensief werk, hoge productiviteitsgroei (>2%)
- ruim monetair beleid kan tot oververhitting van de economie leiden
- internationale spanningen door toenemende economische verschillen binnen en tussen landen
- overheden concurreren op fiscaal gebied om high-tech bedrijven te binden

Personeelsbeleid Rijk

Risico's/kansen Rijk als speler op de arbeidsmarkt:

- relatief zwakke positie Rijk
- jongeren nodig, maar Rijk is geen aantrekkelijke werkgever
- vacatures aanwezig, moeilijk om juiste mensen aan te trekken (vooral ICT-personeel)
- cao is niet representatief
- hoog verloop, weinig institutioneel geheugen
- verdergaande automatisering, onder andere in uitvoering en inspectie
- productiviteitswinst door automatisering kan vertaald worden naar minder werknemers, maar ook naar meer ruimte voor kwaliteit
- regionale verschillen zijn een opletpunt
- Rijk concurreert vooral op de markt voor hoogopgeleide werknemers

HRM-consequenties:

- werven is lastig, daarom vaste contracten bieden, andere optie is werven in andere EU-landen
- meer maatwerk nodig en individueel onderhandelen (naast salaris bijv. sabbatical)
- laat loongebouw los (differentiëren in lonen)
- bij werven richten op de groep na de starters
- focus op scholing en loopbaanontwikkeling
- nadruk op innovatie en kennis, meenemen in vacatureprofielen
- stimuleren huidige medewerkers om zich te ontwikkelen, werk kan interessanter worden door meer ruimte voor kwaliteitsverbeteringen

**Versnelling van
technologische
ontwikkelingen**

Vertraging van technologische ontwikkelingen

Wereld 3: SRV

Economie en arbeidsmarkt

- achterblijvende groei
- ruime arbeidsmarkt
- werk is arbeidsintensief, lage productiviteit
- groei aandeel mantelzorgers
- werkloosheid loopt op in alle sectoren, middenklasse blijft in stand
- weinig noodzaak tot scholing
- oudere werknemers raken werkloos, worden niet vervangen
- weinig regionale verschillen
- vaste contracten verdwijnen, eventuele nieuwe vacatures zijn flexibelen contracten
- zwakke rol werknemers in cao-onderhandelingen
- ruim monetair beleid kan bestedingen en investeringen aanjagen en ten goede komen van de economie en werkgelegenheid
- toename internationale spanningen op economisch en cultureel gebied door stagnatie en ruime arbeidsmarkt

Personeelsbeleid Rijk

Risico's/kansen Rijk als speler op de arbeidsmarkt:

- weinig vacatures, wel makkelijk te vullen
- Rijk krijgt te maken met taakstellingen, nullijnen, vacaturestops, bezuinigingen
- werktevredenheid kan afnemen als gevolg van bezuinigingen
- sociale overleg onder druk: vakbonden ondersteund door werknemers eisen loonsverhoging, het Rijk als werkgever heeft weinig te bieden, maar zal aansturen op modernisering van de arbeidsvoorwaarden
- beperkte instroom en uitstroom (door groot aandeel vaste contracten bij het Rijk), ook beperkte doorstroom (mobiliteit)
- in reactie op beperkte dynamiek wordt er gezocht naar nieuwe vormen van innovatie

HRM-consequenties:

- verdere vergrijzing door beperkte inen uitstroom. Nieuwe discussie over een Remkesregeling en/of soort generatiepact
- het Rijk probeert aantrekkelijke werkgever voor jongeren te blijven door zich te profileren met de inhoud van het werk en zelfstandige invulling van het werk. Het aanbieden van parttime banen kan ook bijdragen aan de verjonging
- vanwege ruime arbeidsmarkt en beperkte middelen Rijk, zal meer worden gewerkt met flexibele contracten (payrolling?)
- diversiteitsbeleid blijft een belangrijk aandachtspunt, zeker gelet op de beperkte instroommogelijkheden
- focus op duurzame inzetbaarheid vanwege vergrijzende personeelsbestand: training-on-the-job, vitaliteitsbeleid, etc.
- (interne) mobiliteit belangrijk voor inzetbaarheid en wendbaarheid van de organisatie, maatregelen zoals 3-5-7 beleid
- veel inzet van stagiairs en trainees

Laagconjunctuur

Wereld 4: dronebezorgservice

Economie en arbeidsmarkt

- achterblijvende groei
- gerichte technologische investeringen die substitueert zijn voor arbeid (om zo goedkoper te worden)
- ruime arbeidsmarkt
- hoge productiviteitsgroei
- vooral werk voor hoogopgeleide ICT'ers, verder toename van werkloosheid
- oudere werknemers raken werkloos, bedrijven verjongen
- tech-bedrijven clusteren samen rondom steden, landelijke gebieden blijven achter. Trek van hoogopgeleiden naar de stad
- toename flexibele contracten
- toenemende macht werkgevers in arbeidsvoorwaarden
- routinematige banen verdwijnen, vraag naar interactieve non-routine banen blijft achter door laagconjunctuur.
Gevolg: toename werkloosheid van laagopgeleiden en middelopgeleiden.
- om- en bijscholing is noodzakelijk, weinig middelen beschikbaar
- ruim monetair beleid kan de bestedingen en investeringen aanjagen en ten goede komen van de economie en werkgelegenheid
- toename van internationale spanningen op economisch en cultureel gebied door polarisatie, stagnatie en ruime arbeidsmarkt: Europese landen raken meer naar binnen gekeerd

Personeelsbeleid Rijk

Risico's/kansen Rijk als speler op de arbeidsmarkt:

- ruime arbeidsmarkt, maar mismatch tussen vraag en aanbod. Met name ICT'ers zijn moeilijk te werven
- hoge taakstellingen door laagconjunctuur en ziekte van Baumol
- verdere vergrijzing door het niet verlengen van flexcontracten
- cao niet representatief
- automatisering in uitvoering en inspectie
- maatschappelijk dreigt toenemende polarisatie tussen hoog- en laagopgeleid. Hoe gaat het Rijk als overheidswerkgever hiermee om?
Eventueel extra opgaven vanuit de politiek?
- zowel naar zijn medewerkers als in de dienstverlening naar burgers toe moet het Rijk ervoor waken de menselijke maat niet uit het oog te verliezen

HRM-consequenties:

- weinig financiële speelruimte door taakstellingen
- het Rijk moet zijn eigen potentieel van talent beter benutten.
Om- en bijscholing, werken aan digitale vaardigheden en stimuleren adaptiviteit werknemers belangrijk
- target op ICT'ers, meer betalen (maar weinig middelen beschikbaar) of boeien op andere manieren:
hybride werkvormen, hybride contracten (tijdelijk ZZP'ers naar binnen halen), aantrekkelijke werkomgeving, binden via secundaire arbeidsvoorwaarden
- nadenken over nieuwe interventies. Voldoet de huidige set aan HR-instrumenten?

3. Huidige trends

3.1 Demografie

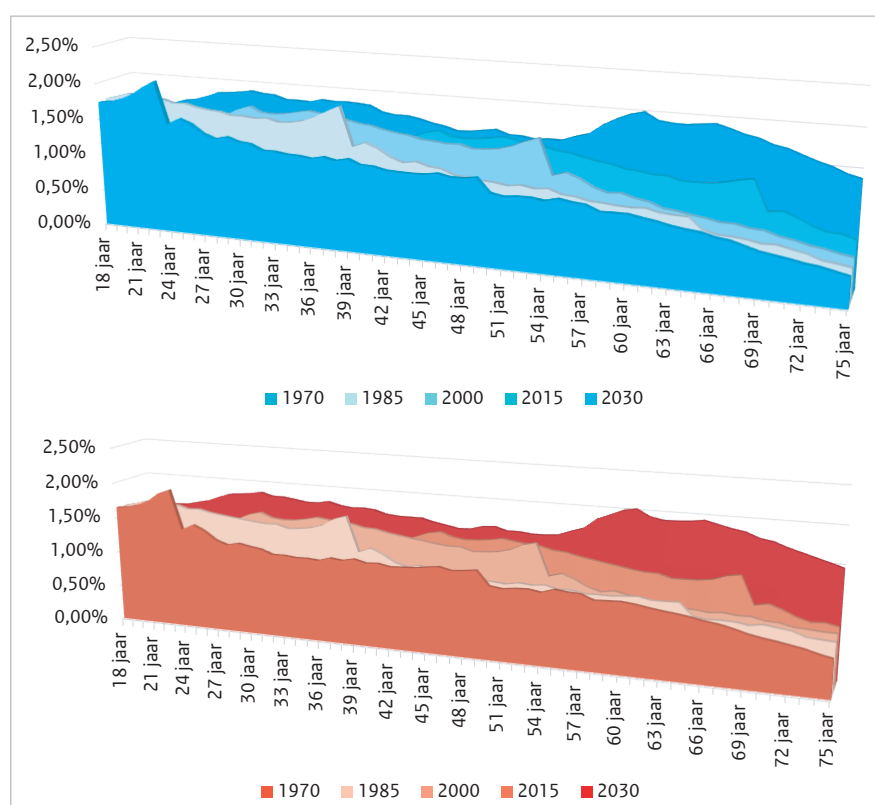
Overzicht demografische trends:

- Vergrijzing: bevolkingsopbouw over tijd en levensverwachting;
- Samenstelling huishoudens (grootte);
- Opleidingsniveau bevolking naar etniciteit en geslacht;
- Regionalisering;
- Correlatie arbeidsmarktpositie met levensinrichting.

Vergrijzing

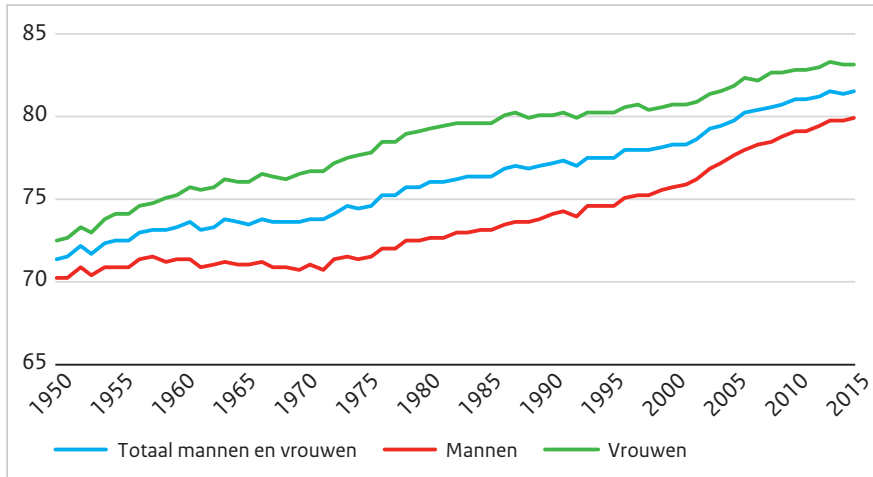
- De Nederlandse bevolking en arbeidsmarkt vergrijzen gestaag. Dit zet de betaalbaarheid van onze voorzieningen onder druk. De vergrijzing en de stijgende levensverwachting veroorzaken een toenemende vraag naar zorg. Hierdoor zal er een groter beroep worden gedaan op medisch personeel.
- Daarnaast heeft de groep 65-plussers niet meer dezelfde kenmerken als in 1955. Een steeds grotere groep 65-plussers is namelijk vitaal en onderscheidt zich qua gedrag nauwelijks van de jongere generaties. Dit betekent dat deze groep ook deels actief is op de arbeidsmarkt.
- De gestegen levensverwachting heeft ook effect op het denken van mensen. Tien jaar geleden was de tijdshorizon veel korter dan nu, met bijvoorbeeld de VUT-regeling konden mensen met 57 jaar met pensioen. Dit is veranderd en heeft ook gevolgen voor de tijdshorizon waarop mensen denken en handelen. Deze is veel langer geworden, met mogelijk invloed op de indeling van de loopbaan.

Figuur 1 Bevolkingsopbouw Nederland 1970-2030 (18-75 jaar) mannen (blauw) en vrouwen (rood)



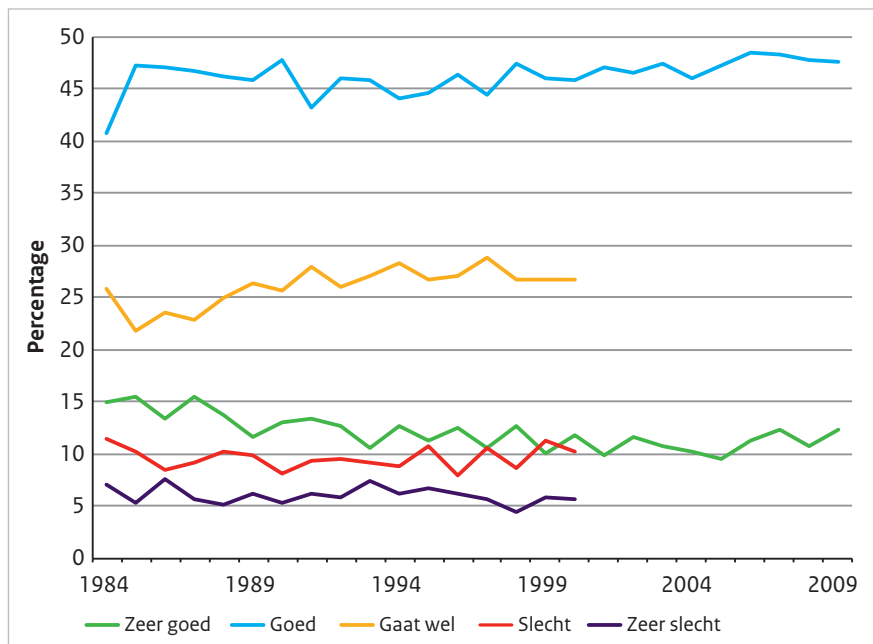
Bron: CBS

Figuur 2 Levensverwachting bij geboorte, vanaf 1950



Bron: CBS

Figuur 3 Gezondheidsbeleving onder 65-plussers

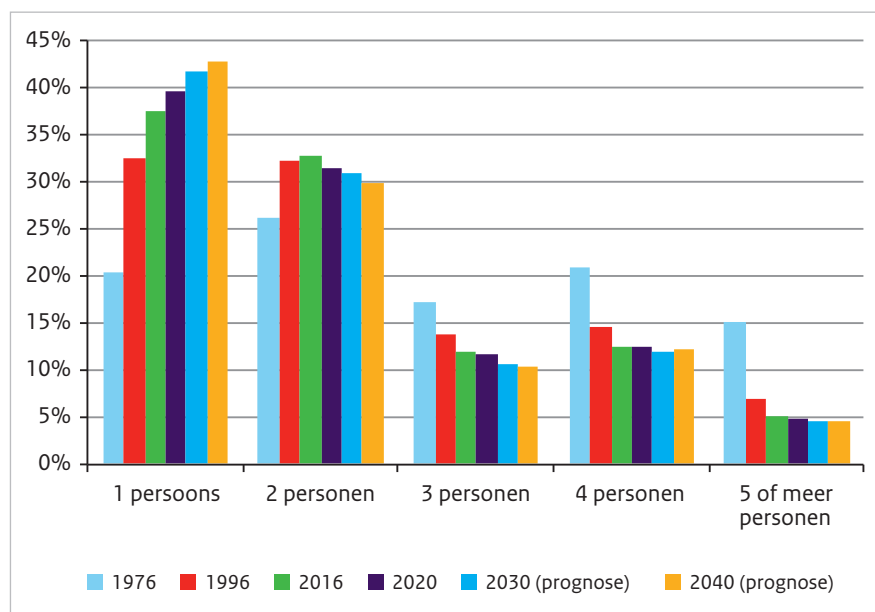


Bron: CBS

Samenstelling huishoudens

- Een andere belangrijke demografische trend is de afname van de grootte van huishoudens als gevolg van de toenemende individualisering en vergrijzing. Het aantal eenpersoonshuishoudens groeit sterk: in 2040 is circa 43% van de huishoudens een éénpersoonshuishouden. Mensen van middelbare leeftijd zullen voor een korte of langere periode alleen wonen en ook zullen ouderen meer alleen komen te staan doordat hun partner komt te overlijden.³
- De sterke veranderingen in de samenstelling van huishoudens leiden tot een andere consumptievraag waar bedrijven op in moeten spelen. Ook heeft dit gevolgen voor de arbeidsmarkt, bijv. voor het aantal gewerkte uren, maar ook voor de woningmarkt, waar de vraag naar kleinere woningen toeneemt.

Figuur 4 Samenstelling huishoudens Nederland (1976-2040)



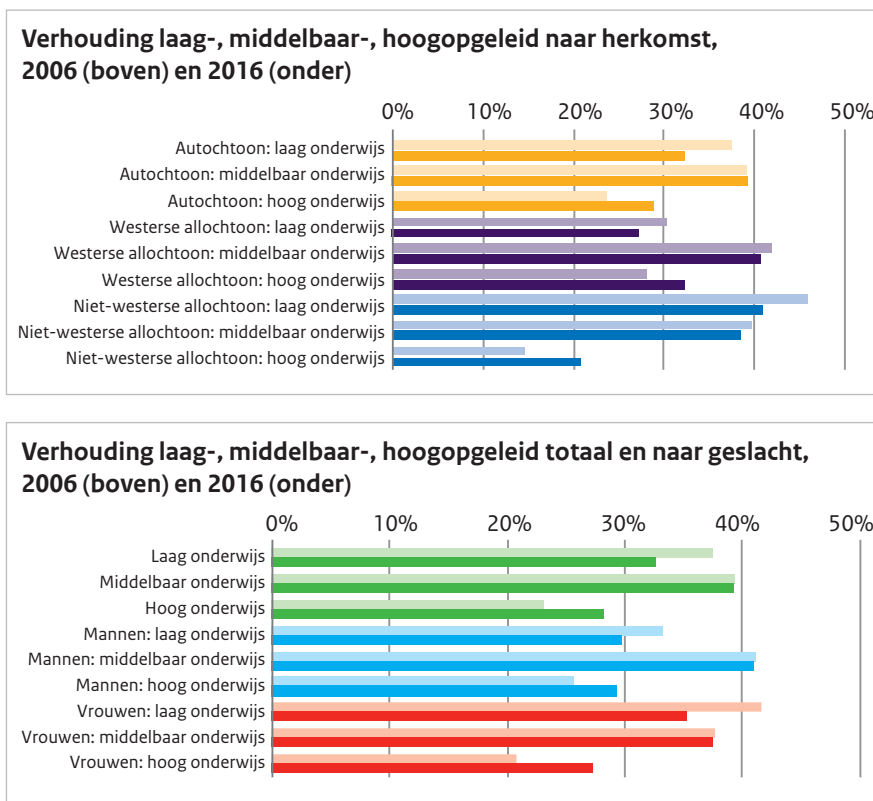
Bron: CBS

³ Duin, C. van, C. Stoeldraijer, D. van Roon en D. Harmsen (2016). Huishoudensprognose 2015 – 2060: jongeren en ouderen langer thuis. Bevolkingstrends, mei 2016, CBS, Den Haag/Heerlen.

Opleidingsniveau bevolking

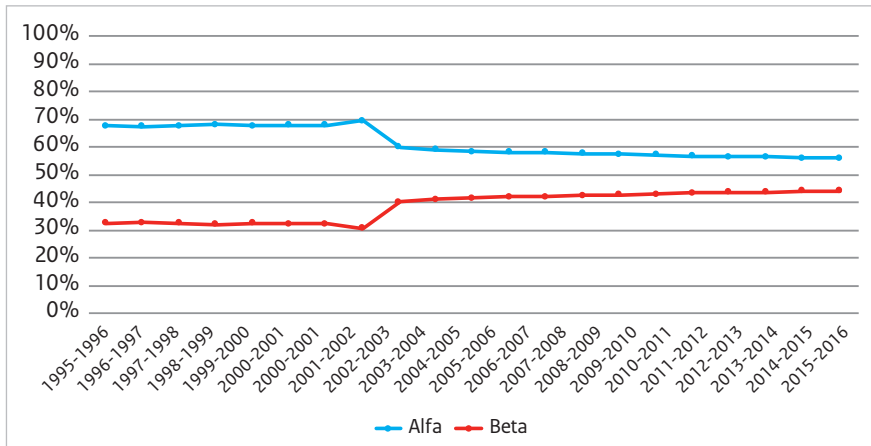
- Het aantal hoogopgeleiden is in tien jaar tijd gestegen van 23% naar 28%, terwijl het aantal laagopgeleiden is gedaald van 37,5% naar 32,5%. Het aantal middelopgeleiden is daarmee gelijk gebleven. Figuur 6 laat zien dat het percentage hoogopgeleiden dat afstudeert in de zogeheten alfa-richting is afgenomen over tijd, wat ten goede is gekomen aan het percentage bèta-afgestudeerden.
- Verschil in opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen bestaat bijna niet meer. Deze toename wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de grote stijging van het aantal hoogopgeleide vrouwen. Onder de jonge cohorten doen vrouwen het inmiddels beter dan mannen, dus naar verwachting neemt de groep hoger opgeleide vrouwen nog verder toe. Dit is positief voor het arbeidsmarktaanbod en voor de potentiële economische groei.

Figuur 5 Verhouding opleidingsniveau naar herkomst en geslacht



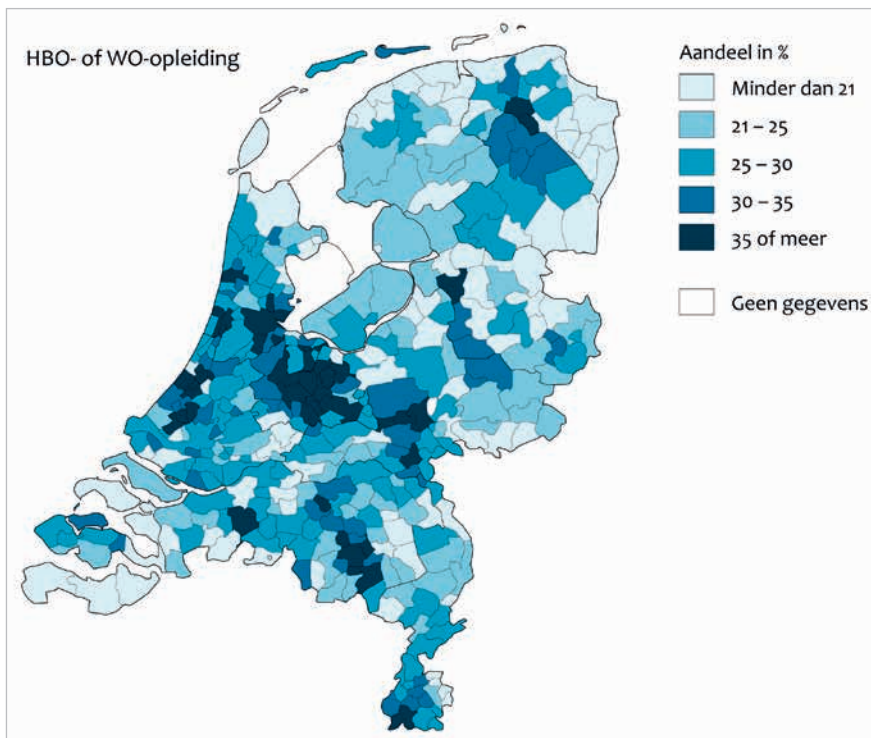
Bron: CBS

Figuur 6 Afstudeerrichting hoogopgeleiden Nederland (1995-2016)
(bachelors, masters, doctoraal en beroepsdiploma)



Bron: CBS

Figuur 7 Hoogopgeleiden (15-74 jaar) per gemeente, 2015

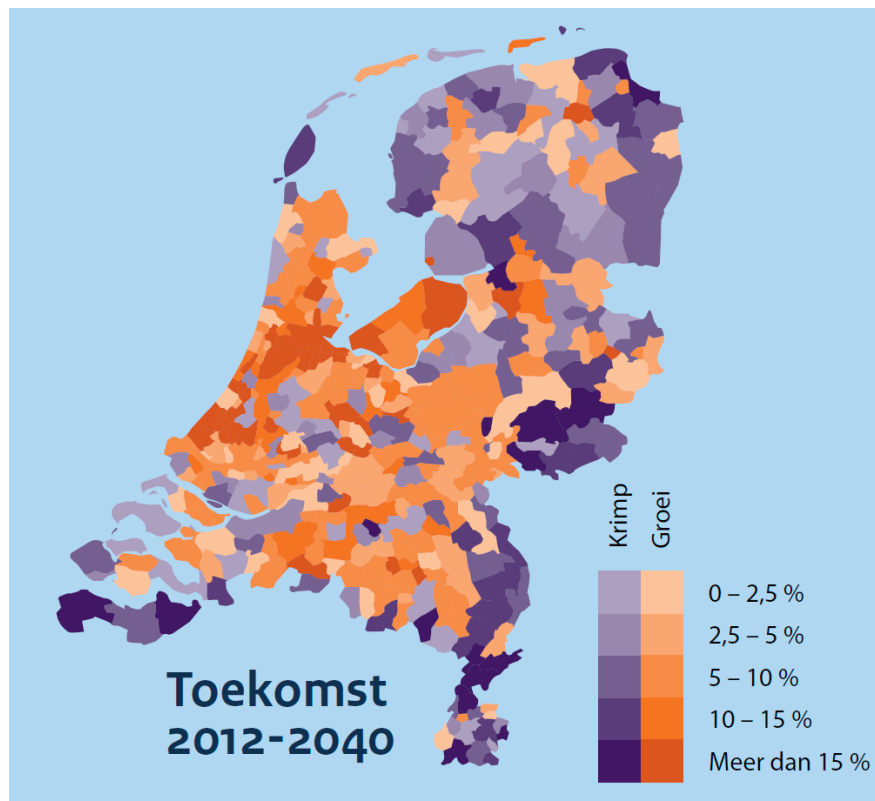


Bron: Compendium voor de Leefomgeving op basis van CBS-data (2016)

Regionalisering

- Krimp en groei lopen parallel met de verschuiving van het opleidingsniveau (zie Figuur 7 en Figuur 8). Hoogopgeleiden trekken naar de stad omdat daar hoogwaardig werk te vinden is. De arbeidsmarkt in de regio lijkt daardoor te versralen, doordat er steeds minder werk is voor hoogopgeleiden.
- Verder pendelen hoogopgeleiden (18,9 km) over het algemeen over een langere afstand dan laagopgeleiden (13,3 km).
- Zogenoemde agglomeratievoordelen – de voordelen van ruimtelijke nabijheid tot (andere) bedrijven en huishoudens – doen zich daardoor voor het belangrijkste deel voor op het niveau van de drie individuele regio's (Amsterdam-Utrecht, Rotterdam-Den Haag en Brainport Eindhoven).⁴

Figuur 8 Bevolkingsgroei Nederland (2012-2040)



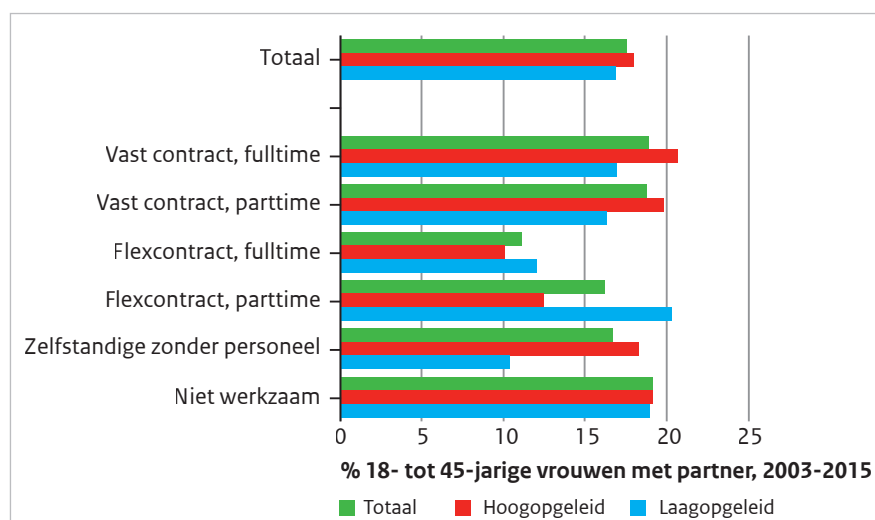
Bron: PBL Regionale bevolkingstrends in beeld (2014)

⁴ Ponds, R. en O. Raspe (2015). Agglomeratievoordelen en de REOS. Atlas voor gemeenten en Planbureau voor de Leefomgeving, Utrecht.

Levensinrichting afhankelijk van arbeidsmarktpositie

- De contractvorm en het opleidingsniveau hangen samen met de kans om binnen een jaar moeder te worden. Er zijn grote verschillen tussen opleidingsniveaus. Laagopgeleide vrouwen met een parttime flexibele baan werden vaker moeder (20 procent) dan laagopgeleide vrouwen met een vast contract (16 procent). Bij hoogopgeleide vrouwen maakt de omvang van het dienstverband geen verschil, zowel in geval van een parttime als een fulltime flexibel contract waren zij minder vaak moeder geworden. Hoogopgeleide vrouwen worden wel vaker moeder als ze als ZZP'er werken (18 procent) of een vast contract hebben (19 procent).
- De toenemende levensverwachting zet de vaste fases van ons leven – studeren-werken-pensioen – onder druk (zie Box: Multi-stage life). De huidige inrichting van onze arbeidsmarkt houdt daar nog te weinig rekening mee.

Figuur 9 Moeder binnen 1 jaar, naar contractvorm en opleidingsniveau



Bron: CBS

Box: Multi-stage life (bron: NRC)⁵

De langere levensstermijn en toenemende individualisering hebben grote effecten op mensen. In 1919 werd in Nederland de pensioenleeftijd op 65 gesteld, terwijl destijds de gemiddelde levensverwachting ongeveer 56 was. Een Nederlander die nu wordt geboren bereikt gemiddeld een leeftijd van 82 jaar en meer dan de helft van de westerse kinderen van vandaag wordt 100.

De gebruikelijke indeling in drie levensfasen – leren, werken, pensioen – is hierdoor misschien achterhaald. Belangrijke reden is dat bijna niemand voor zijn 67^e genoeg geld kan sparen voor zijn pensionering. Maar in hetzelfde tempo doorwerken van je 20^e tot je 80^e is ook niet voor iedereen weggelegd. Hoogleraren Lynda Gratton en Andrew Scott stellen het concept 'multi-stage life' voor in hun boek *The 100 Year Life*.

Dit houdt in dat we per fase in ons leven bepalen wat we waardevol vinden, waarbij we een nieuwe balans zoeken tussen leren, werk en privé. De huidige inrichting van onze instituties in de arbeidsmarkt, woningmarkt, pensioenregelingen, et cetera, houdt hier echter nog nauwelijks rekening mee: instituties zijn lineair vormgegeven. Hiermee wordt duidelijk dat er een sterke link is tussen de demografische samenstelling van ons land en de arbeidsmarkt. Qua werking lijkt de arbeidsmarkt echter nog onvoldoende toegerust op de demografische trends die we signaleren.

⁵ Column Ben Tichelaar, 08-09-2017, <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/08/100-jaar-leven-hoe-doe-je-dat-goed-12900212-a1572781>

3.2 Economie en overheidsfinanciën

Overzicht trends economie en overheidsfinanciën:

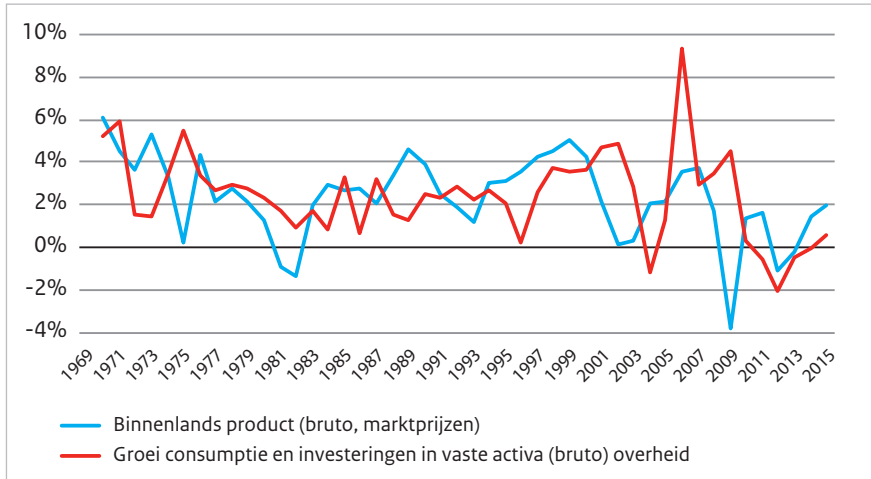
- Nationaal:
 - Conjunctuur
 - Productiviteit
 - Inflatie
 - Stijging huizenprijzen
- Internationaal:
 - Afbouw QE
 - Beurswaarde bedrijven (koppelen aan lonen arbeidsmarkt)
 - Eurokoers en rente
 - Vennootschapsbelasting, btw en inkomstenbelasting
- Overheidsfinanciën

Nationaal

- De Nederlandse economie floreert. De economische groei zet in de eerste helft van dit jaar stevig door en alle bestedingen dragen hieraan bij. Deze ontwikkeling is gunstiger dan elders in Europa en heeft positieve effecten op de arbeidsmarkt, maar vooralsnog niet op prijzen en lonen, waarvan de stijgingen gematigd blijven. De bbp-groei in het tweede kwartaal (1,5% kwartaal-op-kwartaal) is uitzonderlijk en de hoogste sinds 1999. In juni duikt de werkloosheid onder de 5% van de beroepsbevolking; begin 2014 was dat nog 7,9%. De werkloosheid bevindt zich thans met 4,5% op het evenwichtsniveau. Omdat tegelijkertijd het onbenut arbeidspotentieel daalt en er drukte ontstaat op de arbeidsmarkt is de verwachting dat er druk komt op de lonen.
- De structurele groei ligt volgens het CPB nu veel lager dan bijvoorbeeld in de jaren zeventig. De structurele groei wordt verklaard door de groei in het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. Door vergrijzing en de hoge arbeidsparticipatie van vrouwen neemt de groei van het arbeidsaanbod af. Daarnaast vertoont de productiviteitsgroei een dalende trend. Naar verwachting is een structureel groeipercentage tussen de één en twee procent het nieuwe normaal. Dit betekent ook dat we bij een conjuncturele neergang sneller in een recessie terecht komen.
- Gezien het feit dat de economische groei ruimt boven de 2% ligt, kan geconcludeerd worden dat er enerzijds sprake is van inhaalgroei na de grote recessie en anderzijds dat de conjunctuur zich beweegt naar -of bevindt in- een fase van hoogconjunctuur. Een aantal indicatoren, zoals de lage prijsontwikkeling duiden erop dat we in de beginfase zitten van de hoogconjunctuur. Anderzijds zijn er een aantal factoren die zouden kunnen leiden tot oververhitting, zoals de ontwikkelingen op de woningmarkt (figuur 13) en aandelenmarkt (figuur 14).

Conjunctuur

Figuur 10 Groei bbp versus groei overheidsuitgaven

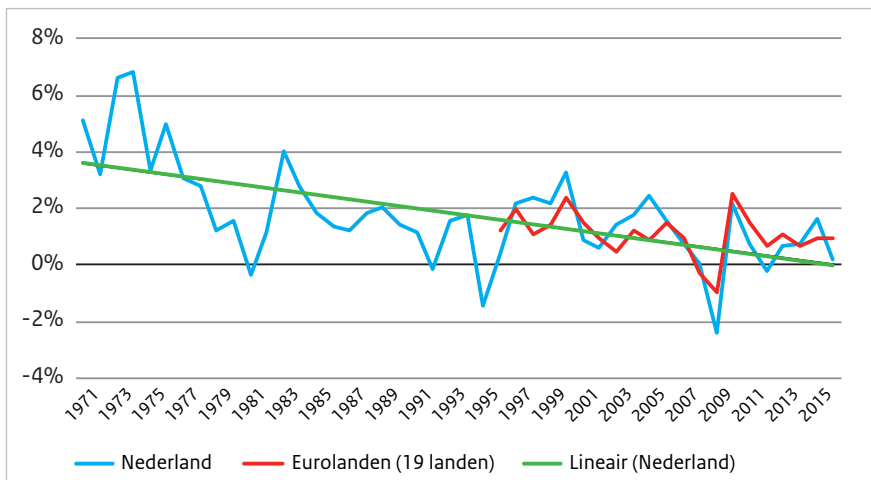


Bron: CBS

Productiviteit

- Zowel de groei in het arbeidsaanbod (zie grafiek arbeidsmarkt) als de groei van de arbeidsproductiviteit kent een dalende trend. De arbeidsproductiviteitsontwikkeling schommelt thans in de landen van de OESO rond de 1%. Dit wordt vooral veroorzaakt door een afnemende impact van ICT-ontwikkelingen op productiviteitsgroei, toename van de dienstensector, afnemende handel en een groeiende mismatch tussen beschikbare en gevraagde kennis en vaardigheden.

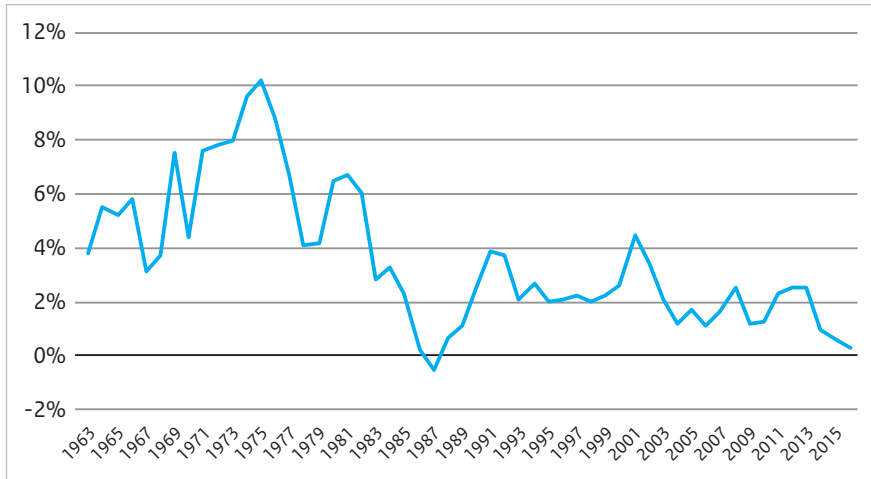
Figuur 11 Jaarlijkse arbeidsproductiviteitsgroei (in %)



Bron: CBS

Inflatie

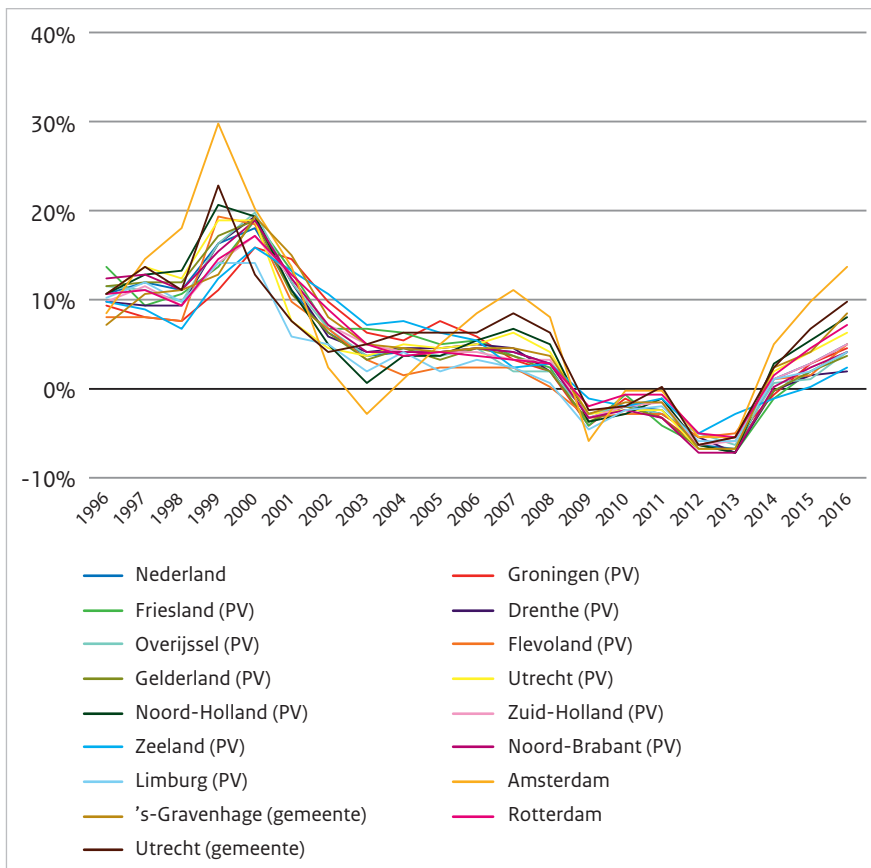
Figuur 12 Inflatie Nederland: jaarmutatatie CPI



Bron: CBS

Huizenprijzen

Figuur 13 Prijsontwikkeling bestaande koopwoningen in %



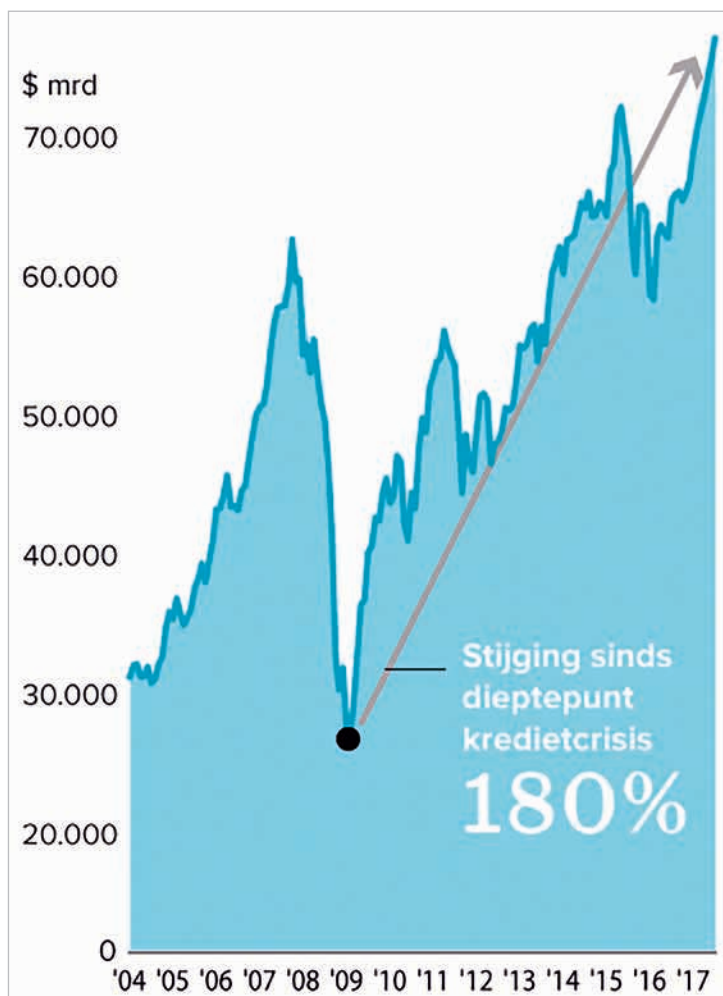
Bron: CBS

Internationaal

Beurswaarde bedrijven

- Een aantal indicatoren, zoals de sterke prijsstijgingen op de woningmarkt (figuur 13) en de sterke stijgingen van de beurswaarde van bedrijven (figuur 14) duiden erop dat er spanningen ontstaan in de economie. Deze spanningen kunnen zorgen voor een conjunctuuromslag, met negatieve effecten voor de werkgelegenheid. Ook zijn er sterke risico's op de wereldmarkt, zoals de hoge schuldenlast in China.
- Sinds het dieptepunt van de kredietcrisis in 2009 is de wereldwijde beurswaarde van bedrijven gigantisch gestegen. Dit is mede dankzij het zeer ruime monetaire beleid van onder andere de ECB met de opkoop van (o.a.) staatsobligaties (zie Figuur 15) en een extreem lage herfinancieringsrente (zie Figuur 18).
- Het Nederlandse pensioenstelsel ondervindt hinder van de lage rente, wat leidt tot hogere premies (met een lager nettosalaris als gevolg) en hogere verplichtingen voor de pensioenfondsen.

Figuur 14 Beurswaarde bedrijven wereldwijd

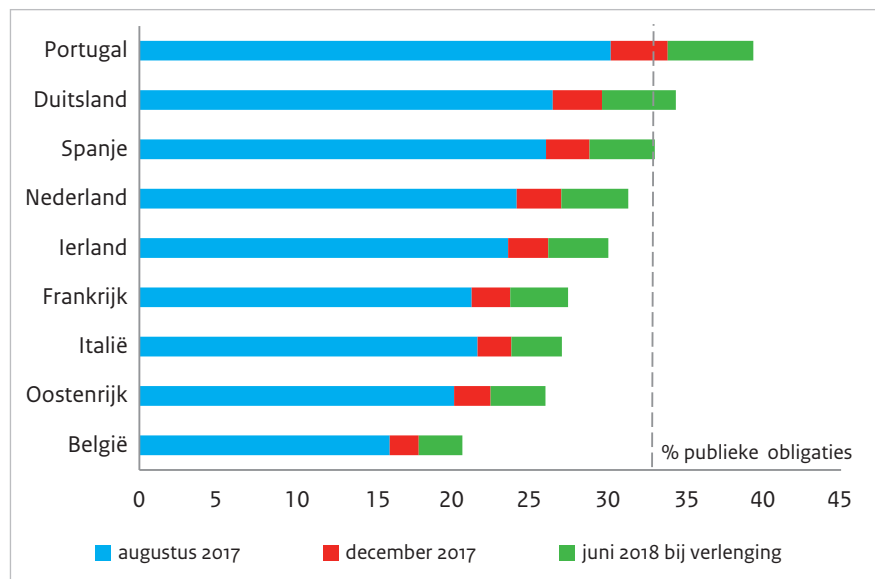


Bron: FD, Bloomberg

QE

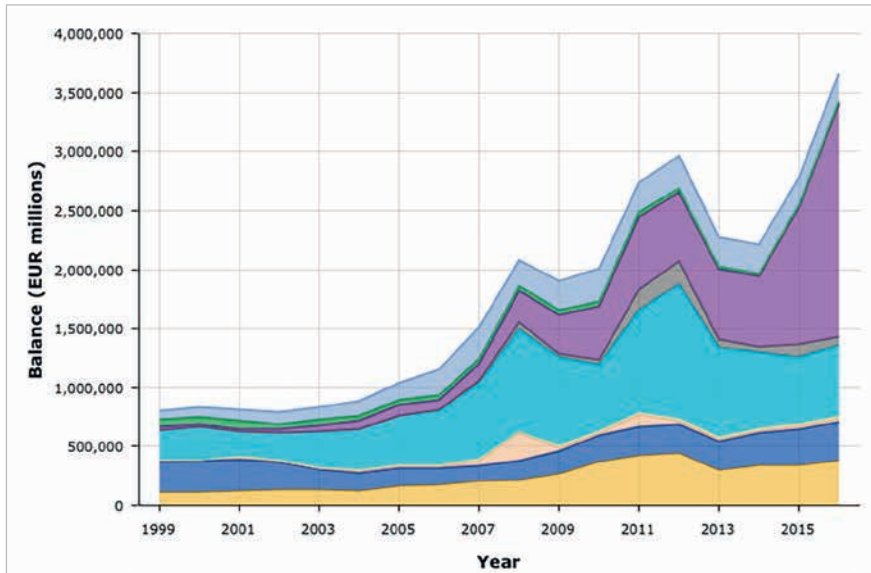
- In theorie zorgt quantitative easing voor goedkoop geld waardoor consumenten meer zullen consumeren en bedrijven meer investeringen zullen doen. Hogere investeringen en meer consumptie leidt tot een hogere vraag naar goederen en diensten, wat op zijn beurt zorgt voor een groeiende vraag naar arbeid bij bedrijven. De afnemende groei in arbeidsaanbod zal op termijn leiden tot krapte op de arbeidsmarkt en een groei in de loonontwikkeling. Daarnaast leidt QE tot depreciatie van de eigen munt, waardoor export goedkoper wordt en de economie verder aan zal trekken (zie figuur 17). Dit alles ten behoeve van een stijging van de inflatie.
- In praktijk is deze inflatiestijging niet waar te nemen (zie figuur 12).
- Het huidige opkoopprogramma van de ECB loopt tot december 2017. Wanneer het aankoopprogramma na eind 2017 met een half jaar zou worden verlengd op het huidige niveau (€60 miljard per maand), wordt voor Duitsland en Portugal de bovengrens van 33% publieke obligaties overschreden (zie Figuur 15). Voor andere landen (Nederland, Spanje en Ierland) komt de 33%-grens dan dichtbij. Het beleidscomité van de ECB heeft op 26 oktober 2017 aangekondigd dat het programma wordt verlengd tot en met september 2018 en per ingaande van januari 2018 het maandelijkse opkoopbedrag wordt gehalveerd naar €30 miljard.

Figuur 15 Verdeling opkoop publieke obligaties onder QE



Bron: CPB, Datastream, Reuters

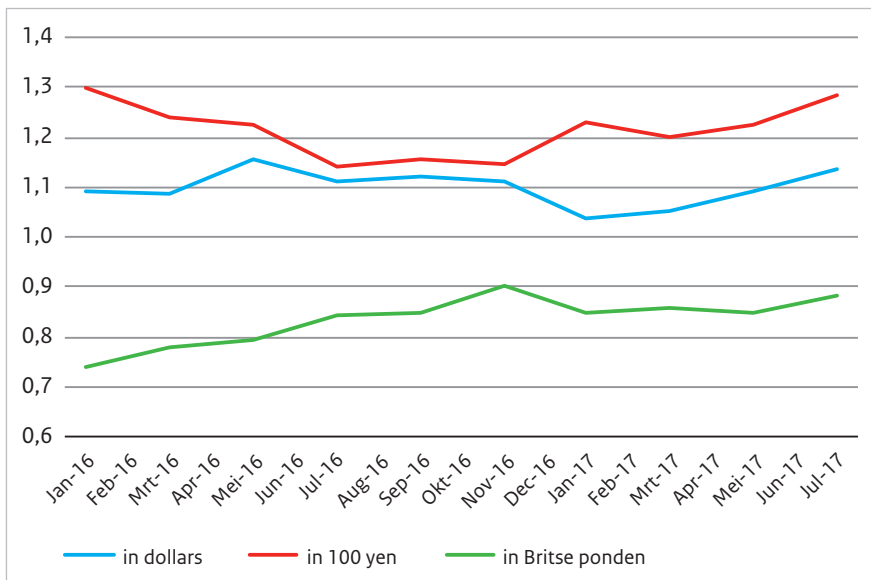
Figuur 16 Balanstotaal ECB



Bron: ECB⁶

Eurokoers

Figuur 17 Eurokoers t.o.v. Amerikaanse dollar, Japanse yen en Britse pond



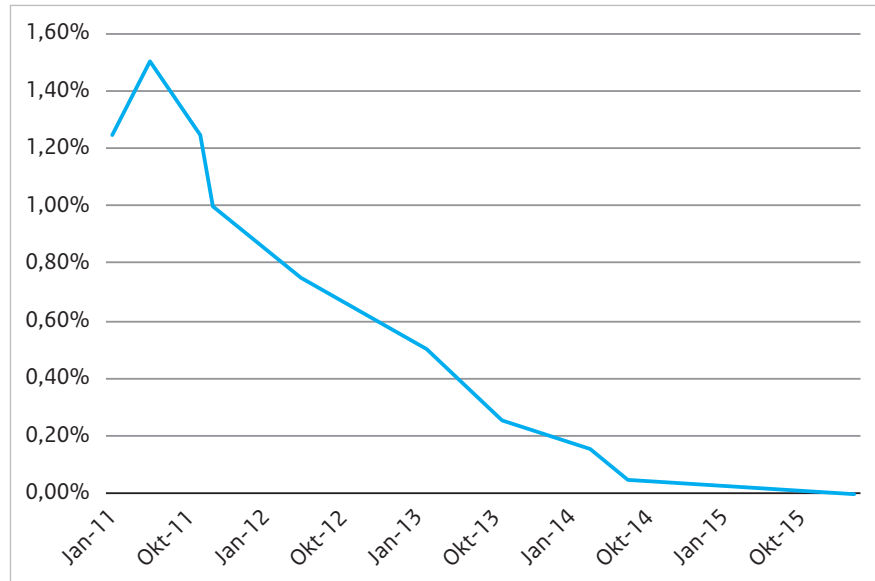
Bron: achtergronddata CPB MEV 2018

⁶ <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/balance/html/index.en.html>

Rente ECB

- De herfinancieringsrente van de ECB is over de afgelopen jaren sterk verlaagd, tot 0% vanaf maart 2016. De herfinancieringsrente is de prijs die banken betalen voor het lenen van geld bij de ECB. Het huidige beleid stimuleert in samenhang met QE de stijging van investeringen, mede omdat geld bij de banken goedkoop is.

Figuur 18 Herfinancieringsrente ECB



Bron: ECB

Vennootschapsbelasting, btw en inkomstenbelasting

- Op het gebied van vennootschaps-, vermogens- en dividendbelasting is sprake van internationale concurrentie, om zo bedrijven en vermogenden te verleiden om zich te vestigen. Hierdoor dreigt een 'race to the bottom' op fiscaal terrein, terwijl er nationaal sprake is van druk om de positie van werknemers te versterken en de netto inkomens te verhogen. Deze internationale concurrentie kan leiden tot verminderde koopkracht van werknemers (via hogere btw-afdrachten en/of hogere inkomstenbelasting) en een verslechtering van de positie van werknemers ten opzichte van met name grote bedrijven. De toenemende concurrentie zorgt ook in Nederland voor lagere heffingen op winst en vermogen. Vooral nog is ook de inkomstenbelasting in Nederland verlaagd, al hebben we in Nederland relatief hoge lasten op arbeid.

Tabel 1 Belastingen op arbeid en kapitaal

	vpb: huidige tarief	vpb: voorgenoemen tarief	Dividend	Interest	Royalties	btw	Inkomstenbelasting (hoogste tarief)	Drempel hoogste schijf
NL	20%/25%	16%/21%	0%/15%	0%	0%	9%/21%	49,5%	€ 68.600
FRA	33%	20%	30%	0%	33,33%	5%/10%/20%	45,00%	€ 151.261
DUI	30%	onb.	25%	0%	15%	7%/19%	45,00%	€ 256.304
VS	35%	20%	30%	0%/30%	30%	ander systeem	39,60%	\$ 415.050
VK	19%	15%	0%	20%	20%	0%/5%/20%	45,00%	£ 150.000

Bron: Regeerakkoord 2017-2021, KPMG⁷, PwC⁸

⁷ <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/individual-income-tax-rates-table.html>

⁸ [http://taxsummaries.pwc.com/ID/Withholding-tax-\(WHT\)-rates](http://taxsummaries.pwc.com/ID/Withholding-tax-(WHT)-rates)

Overheidsfinanciën

- Historisch gezien is het uitzonderlijk dat een nieuw kabinet start met een omvangrijk overschot op de begroting, oplopend naar 1,6% in 2021 en een schuld die in 2021 met 45% bbp ruim onder de 60%-grens ligt van het Stabiliteits- en Groeipact.
- Bij de bepaling van de budgettaire ruimte wordt ook gekeken naar de lange termijn: dit komt tot uiting in het houdbaarheidssaldo. Dit saldo wordt nu berekend op +0,2%. Dit betekent dat de huidige voorzieningen van de overheid in stand kunnen blijven, zonder belastingverhoging of additionele bezuinigingen, maar dat de budgettaire ruimte voor extra structurele uitgaven beperkt is.
- De Nederlandse langetermijnsommen worden specifiek voor Nederland gunstig beïnvloed door ons pensioenstelsel. Er zal nog veel uitgestelde belastingheffing plaatsvinden over ons pensioenvermogen. De meeste andere Europese landen hebben dit niet, al zijn daar de pensioenverplichtingen ook lager. De langetermijnsommen worden daarentegen sterk (negatief) beïnvloed door de hoge zorguitgaven in Nederland. In 2021 komen de zorguitgaven boven de 10% van ons bbp uit, terwijl nu al elke Nederlander ongeveer 5700 euro per jaar betaalt aan de zorg. Gezien de vergrijzing betekent dit dat de zorguitgaven een steeds groter aandeel zullen krijgen in de overheidsuitgaven. Gecombineerd met de omvangrijke uitgaven aan onze AOW-voorziening, betekent dit dat de ruimte voor andere overheidsuitgaven zoals defensie, onderwijs, infrastructuur, milieu onder grote druk zal (blijven) staan.

Tabel 2 Ontwikkeling EMU-saldo en schuld (%bbp)

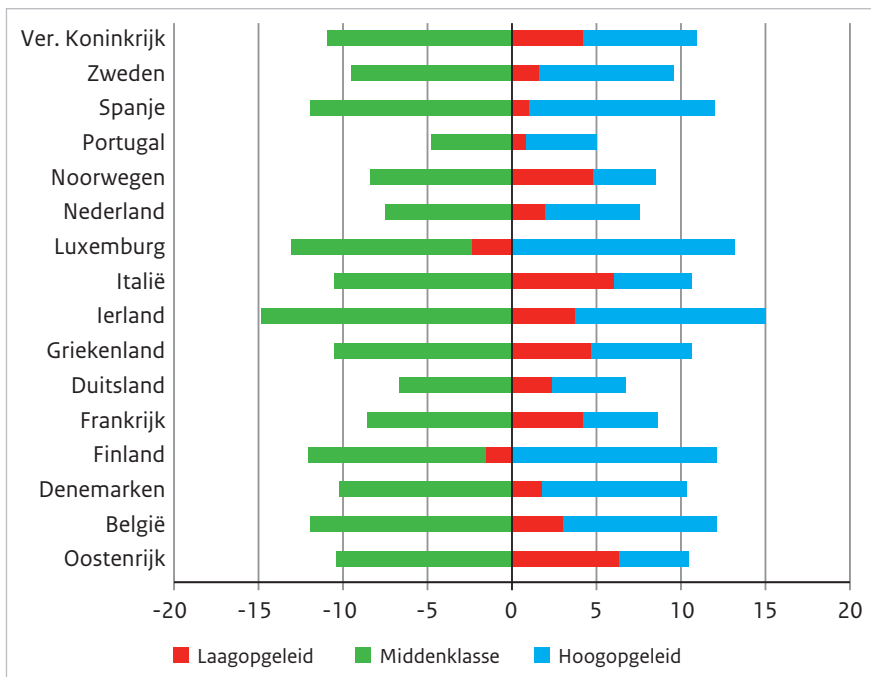
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EMU-saldo stand MEV 2018	0,4	0,6	0,9	1,2	1,5	1,6
EMU-schuld stand MEV 2018	61,8	57,2	53,8	50,7	47,7	45

Bron: CPB MEV 2018

3.3 Technologische ontwikkelingen en instituties

Als belangrijkste oorzaken van polarisatie op de arbeidsmarkt worden technologische ontwikkelingen genoemd waardoor routinematige banen worden geautomatiseerd.⁹ Ook speelt globalisering een rol door het verplaatsen van deze banen naar lage lonen landen. Computers zijn steeds vaker in staat cognitieve routinetaken, zoals administratie, het maken van berekeningen, het bewaken of beoordelen van producten, over te nemen.¹⁰ Dit cognitieve kenniswerk is vaak middelbaar geschoold werk, zodat met name de middenklasse wordt geraakt (in Nederland MBO niveau 2-4). Daarnaast stijgt de vraag naar analytische (bijv. programmeren van software) en interactieve non-routine banen (zoals schoonmaken, horecawerk of kapper), waardoor de vraag naar hoog- en laagopgeleiden toeneemt. Ook neemt in OESO-landen de macht van vakbonden af wat zijn weerslag heeft op de positie van de middenklasse.

Figuur 19 Veranderingen in werkgelegenheidsaandeel in procentpunten per opleidingsgroep en land (1993-2010)



Bron: Goos, Manning en Salomons (2014)

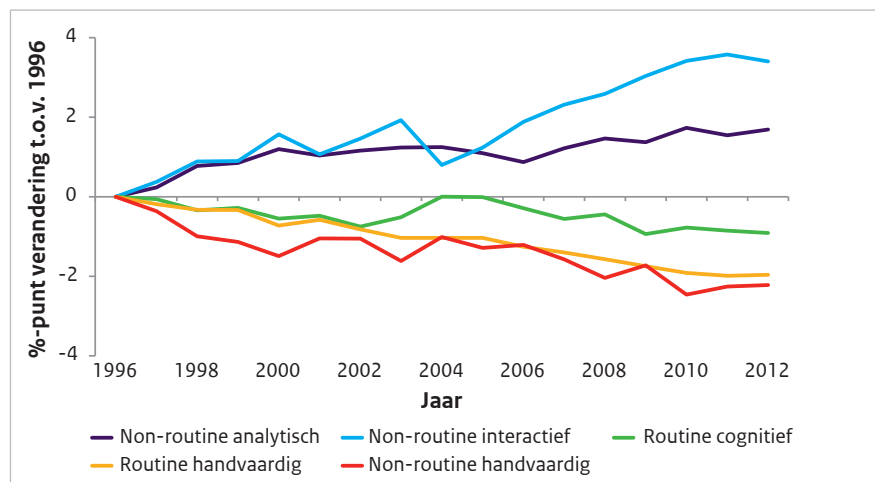
Ook in Nederland vervangt technologische vooruitgang de bestaande routinematige banen en complementeert ze de niet-routinematige analytische en interactieve banen (zie Figuur 20).¹¹ De toename in werkgelegenheid en in lonen van hoogopgeleiden leidt tot meer vraag naar dienstverlening uitgevoerd door laagopgeleiden, waardoor in deze groep het verlies van werkgelegenheid in non-routine handmatige beroepen ruim gecompenseerd wordt. Daarnaast wordt handel steeds verfijnder en de vraag naar arbeid in deze sector verschuift van de middengroep naar hoogopgeleiden. Specifiek gezien daalt dus de werkgelegenheid in het middensegment en stijgt de werkgelegenheid in het lagere- en hogere segment.

⁹ Smits, W. en J. de Vries (2015). Toenemende polarisatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. In: Economisch Statistische Berichten, jg. 100, nr. 4701, p. 24-25

¹⁰ Goos, M., A. Manning & A. Salomons (2014). 'Explaining Job Polarization. Routine-Biased Technological Change and Offshoring'. In: American Economic Review 104, no. 8, pp. 2509-2526

¹¹ Berge, W., ter Weel, B. (2015). Middensegment onder druk – Nieuwe kansen door technologie. CPB Policy Brief 2015/13, p. 1-20

Figuur 20 Procentuele verandering taken



Bron: CPB¹²

Tabel 3 Top 10 van groeiende en krimpende beroepen (1996-2014)

Beroep	Gemiddelde verandering per jaar (1996-2014)	Aandeel Middelbaar opgeleiden (1996)	Aandeel interactieve taken	Omvang beroep (1996)
A. Top 10 toenemende beroepen				
Managers zorginstellingen	11,8%	0,25	0,72	15.100
Sociaal werkers, groeps- en woonbegeleiders	11,2%	0,57	0,77	52.700
Zakelijke dienstverleners	10,7%	0,45	0,73	60.100
Procesoperators	9,3%	0,73	0,32	25.600
Sportinstructeurs	9,1%	0,69	0,97	16.300
Bedrijfskundigen en organisatieadviseurs	8,8%	0,24	0,70	40.400
Grafisch vormgevers en productontwerpers	8,3%	0,48	0,34	24.500
Financieel specialisten en economen	8,3%	0,15	0,72	24.300
Leidsters kinderopvang en onderwijsassistenten	7,9%	0,62	0,43	66.400
Docenten beroepsgerichte vakken secundair onderwijs	7,4%	0,23	0,82	38.900
Gewogen gemiddelde		0,46	0,64	
B. Top 10 afnemende beroepen				
Medewerkers drukkerij en kunstnijverheid	-3,6%	0,60	0,26	54.800
Productiemachinebedieners	-3,5%	0,38	0,13	132.000
Assemblagemedewerkers	-2,8%	0,30	0,00	30.600
Land- en bosbouwers	-2,8%	0,51	0,22	63.300
Secretaresses	-2,8%	0,65	0,34	111.800
Lassers en plaatwerkers	-2,6%	0,40	0,05	52.900
Boekhoudkundig medewerkers	-2,4%	0,55	0,40	103.900
Productieleiders industrie en bouw	-2,4%	0,59	0,35	89.600
Boekhouders	-2,4%	0,69	0,47	192.800
Slagers	-2,4%	0,46	0,06	27.600
Gewogen gemiddelde	-2,3%	0,55	0,29	

Bron: CPB¹³

¹² Van den Berge, W. en B. ter Weel (2015). Berekeningen en achtergrondinformatie over baanpolarisatie in Nederland, CPB Achtergronddocument.

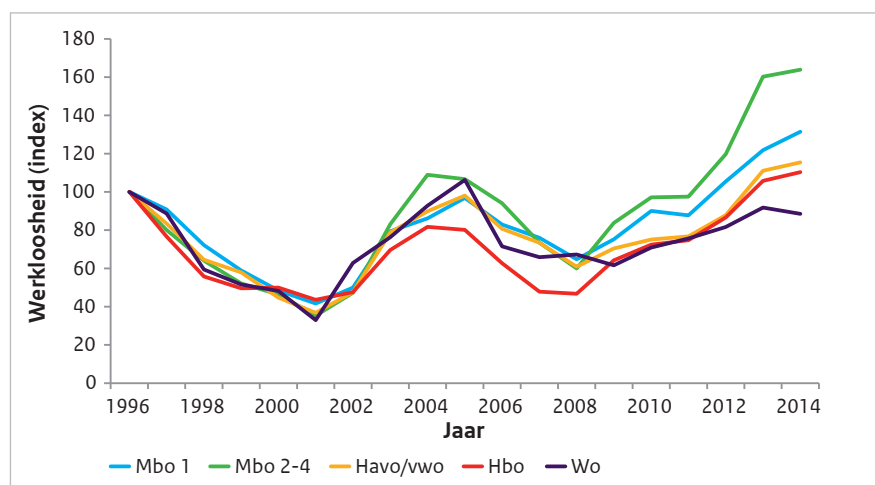
¹³ Berge, W., ter Weel, B. (2015). Middensegment onder druk – Nieuwe kansen door technologie. CPB Policy Brief 2015/13, p. 1-20

Een verschil in loonstijging wordt veroorzaakt door de elasticiteit van het arbeidsaanbod. De werkenden met banen die worden vervangen door technologie op de arbeidsmarkt gaan concurreren met anderen in banen voor laagopgeleiden. De elasticiteit van het arbeidsaanbod is dan ook lager voor banen voor hoogopgeleiden dan voor banen voor laagopgeleiden, waardoor de lonen voor laagopgeleiden stabiel blijven en de lonen voor hoogopgeleiden stijgen. De lonen voor middenopgeleiden blijven achter door een stijgend aandeel hoogopgeleiden in het middensegment (door een groter aantal hoogopgeleiden in de beroepsbevolking), waardoor middenopgeleiden naar de onderkant van het middensegment verschuiven. Dit zet ook de lonen in het lage segment onder druk, veroorzaakt door het grotere aanbod in deze groep. De lonen voor hoogopgeleiden stijgen, ook voor hoogopgeleiden in middenbanen.

Door de lage loonkosten van banen voor laagopgeleiden ontbreekt de noodzaak om te investeren in technologieën die arbeid substitueren, waardoor de potentiële productiviteitsgroei niet ten volste benut wordt. Anderzijds zorgen lage loonkosten voor meer werkgelegenheid in banen met lage productiviteit. Dit verhoogt het aandeel van laag-productief werk in de economie, waardoor de gemiddelde productiviteit daalt. De lage lonen hebben ook effect op de economische groei: er is minder vraag, wat zorgt voor lagere opbrengsten en minder economische groei, wat weer kan leiden tot minder werkgelegenheid. Deze spiraal kan zorgen voor grotere ongelijkheid in zowel inkomens (de lonen voor hoogopgeleiden stijgen) als in macht (meer macht bij de werkgever door afgenomen onderhandelingsruimte voor de werknemer in goedkope sectoren).

Nederlanders zijn gemiddeld steeds hoger opgeleid, wat zorgt voor meer aanbod van hoogopgeleiden waardoor loongroei in zekere mate wordt afgeremd. Tot het millennium liep de werkloosheid in de verschillende groepen dan ook gelijk op (zie Figuur 21). Vanaf het jaar 2000 divergeerde het plaatje; de werkloosheid steeg in de middengroep en bleef bij hoogopgeleiden nagenoeg stabiel. Deze beweging en ook de steeds hogere lonen voor hoogopgeleiden laten zien dat de vraag naar hoogopgeleiden steeds verder stijgt en het aanbod toch nog achterblijft bij de vraag. Echter lijken de effecten van polarisatie in Nederland geringer te zijn dan in andere landen. Vijf procentpunt van de totale werkgelegenheid is van de middengroep naar de andere groepen gegaan ten opzichte van 1980.

Figuur 21 Werkloosheid (1996-2014)



Bron: CPB¹⁴

¹⁴ Van den Berge, W. en B. ter Weel (2015). Berekeningen en achtergrondinformatie over baanpolarisatie in Nederland, CPB Achtergronddocument.

Kijkend naar de samenstelling van de middenklasse in Nederland ontstaan er mogelijk problemen voor oudere werkenden. Meer ouderen bevinden zich in krimpende beroepen en dit is positief gecorreleerd met het aantal routinematige taken. Dat ouderen bij werkloosheid moeite hebben met het vinden van een baan staat hiermee in verband. Kijkend naar kansen in het middensegment blijkt dat deze voornamelijk ontstaan in de beroepen met een groot aantal interactieve taken. Afnemende beroepen hebben juist een gebrek aan interactieve taken.

Belang van instituties

Fernandez-Macias (2012)¹⁵ verklaart verschillen tussen landen op het gebied van polarisatie op de arbeidsmarkt aan de hand van institutionele factoren, zoals verschillen in de mate van flexibilisering van de arbeidsmarkt, vastgestelde minimumlonen of de aanwezigheid en sterkte van vakbonden. Kort gezegd betekent dit de mate waarin een sociale dialoog plaatsvindt. Er vindt een afruil plaats tussen enerzijds werknemersbescherming en anderzijds de mate van mobiliteit en flexibiliteit. Zo is de Amerikaanse arbeidsmarkt veel dynamischer, wat zich kenmerkt door veel ontslagen, maar ook grotere baankansen. In Nederland is dit niet het geval, aangezien we hier een relatief rigide ontslagrecht hebben, en tevens cao's algemeen bindend verklaard (kunnen) worden, met afspraken over onder andere loon en aanspraak op aanvullende uitkeringen of regelingen in geval van ontslag.

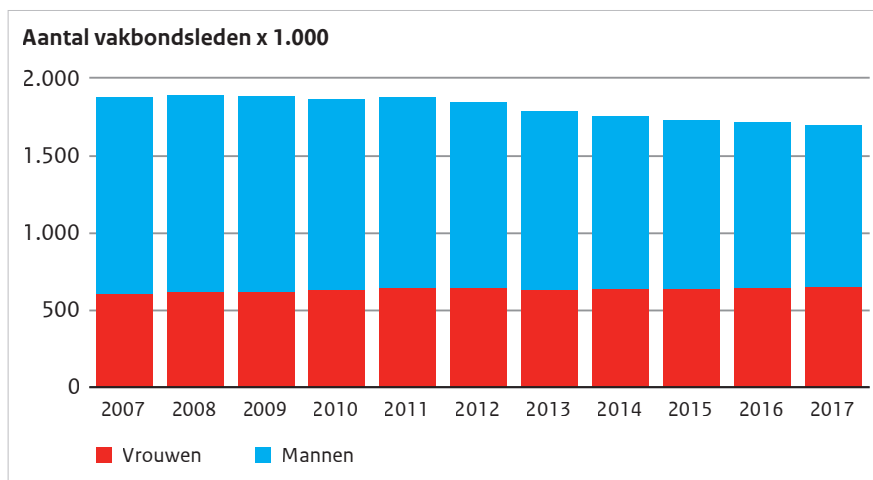
In Nederland valt dan ook circa 80% van de werknemers onder een cao en heeft de SER¹⁶ in 2013 geconcludeerd dat *'(e)en goed functionerende overleconomie bijdraagt aan versterking van het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie en daarmee aan het realiseren van de sociaal-economische doelstellingen. De goede prestaties van de Nederlandse economie in internationaal verband zijn mede aan dit aanpassingsvermogen te danken. In een snel veranderende internationale context is dit vermogen meer dan ooit een noodzakelijke voorwaarde voor welvaartsbehoud.'* Dit omdat collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bijdraagt aan (1) het verlagen van transactiekosten van werkgevers, (2) stabiele arbeidsverhoudingen, (3) rust op de arbeidsmarkt en (4) voorspelbaarheid van de loonontwikkeling.

De Nederlandse banenmarkt zit van nature, door deze mate van sociale dialoog en dus werknemersbescherming, vrij vast. Dit begint langzaam te veranderen. Zo heeft in Nederland en Duitsland de deregulering van de arbeidsmarkt geleid tot een toename van flexibele contracten voor onder meer laagopgeleiden. Dat is een van de oorzaken van de stijgende vraag naar werk voor lageropgeleiden. De Scandinavische landen en Luxemburg hebben volgens Fernandez-Macias sterke vakbonden en een meer homogene loonstructuur; dat zou het patroon van skill-upgrading voor deze landen kunnen verklaren. Op dit moment bevindt Nederland zich tussen een Angelsaksische cultuur en een Scandinavische cultuur. Van nature kent Nederland sterke vakbonden, maar deze invloed is tanende.

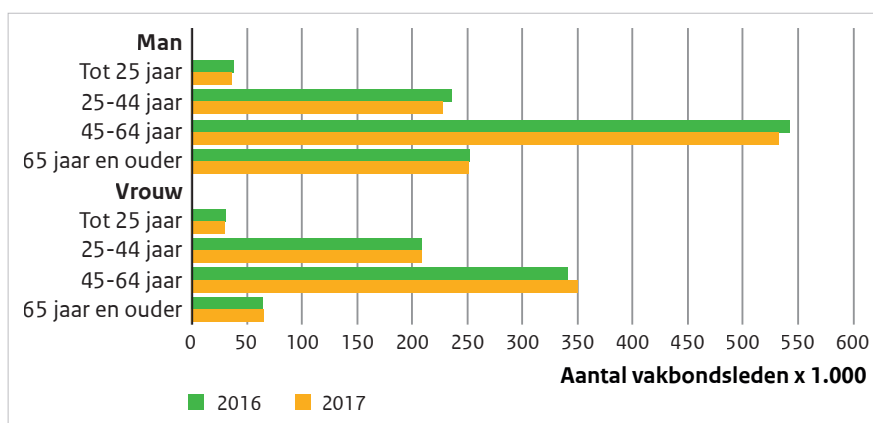
¹⁵ Fernández-Macías, E. (2012). 'Job polarization in Europe? Changes in the Employment Structure and Job Quality, 1995-2007'. In: *Work and Occupations* 39, no. 2, pp. 157-182

¹⁶ Sociaal-economische Raad (2013). *Verbreding draagvlak cao-afspraken*, p. 1-76

Figuur 22 lidmaatschap vakbonden



Bron: CBS (2017)¹⁷



Bovenstaande figuur laat zien dat eind maart 1,7 mln mensen aangesloten waren bij een vakbond. Dit is circa 20% van de beroepsbevolking, nog altijd een substantieel aantal. Dit aantal is evenwel gedaald met 15.000 ten opzichte van 2016. Opvallend is een stijging van het aantal vrouwen dat lid is van een vakbond. Verreweg het grootste aandeel van leden is te vinden in de groep 45-64 jaar. Een meer eenduidige homogene groep leidt tot grotere focus op arbeidsvoorwaarden voor deze groep. Dit kan leiden tot tweedeling waarbij één groep de arbeidsvoorwaarden van de gehele populatie bepaalt. Gevolgen kunnen zijn een meer flexibele, mobiele arbeidsmarkt voor met name jongeren, waar bijvoorbeeld ZZP'ers een (grotere) rol kunnen spelen. De lagere organisatiegraad en lagere representativiteit van vakbonden kan ook leiden tot een reductie in productiviteit en welvaart. Immers wanneer cao-maatregelen zich stelselmatig op eenzelfde groep van werknemers richten, treden er verstoringen op in de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld ten aanzien van pensioenrichtlijnen, werktijden, verdrinking van jong ten gunste van oud (e.g. last in, first out principes bij reorganisaties) en mobiliteit. De eenzijdige blik van vakbonden kan dan vrij verkeer van arbeid en daarmee de efficiënte allocatie hiervan in de weg staan. Ook kan toenemende flexibilisering leiden tot een reductie in vaardigheden doordat learning on the job minder relevant wordt.

¹⁷ CBS (2017). Meer vrouwen, minder vakbondslied:
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/43/meer-vrouwen-minder-mannen-vakbondslied>

Dit is van belang vanwege toegenomen technologisering waardoor er een mogelijke skills mismatch¹⁸ ontstaat: is de huidige beroepsbevolking wel genoeg uitgerust met vaardigheden die gevraagd worden bij de technologische ontwikkelingen? De bevindingen van studies op macroniveau en microniveau over ondergekwalificeerd personeel conflicteren. Ook zijn er zorgen over overkwalificatie. Door de afname van banen in het middensegment zal een deel van deze groep de concurrentie aan gaan met laagopgeleiden op de arbeidsmarkt, waardoor er sprake kan zijn van neerwaartse verdringing.

Goos (2013)¹⁹ bespreekt diverse wetenschappelijke studies die empirisch bewijs vinden voor het belang van HR-beleid en het optimaal gebruik kunnen maken van ICT. Belangrijke elementen van dat HR-beleid zijn zelfsturende teams, baanrotatie, training van competenties als samenwerken en informatie delen. Het creëren van meer aanpassingsvermogen van werknemers vereist samenwerking van werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen en de overheid. Volgens Cedefop (het Europees centrum voor de ontwikkeling van beroepsopleidingen) zijn landen waarin minder sprake is van skills mismatch de landen waarin bedrijven beter personeelsbeleid voeren en meer hoogwaardige banen bieden (Cedefop, 2015)²⁰.

De WRR²¹ signaleert in haar rapport 'Naar een lerende economie (2013)' dat Nederland dient te focussen op haar verdienvermogen en dat hierbij een onderwijs curriculum past wat aansluit bij 21e eeuwse vaardigheden zoals leren leren, initiatief nemen, doorzettingsvermogen, samenwerken, enzovoorts. Dit om in het geheel te komende tot een lerende economie die draait om responsiviteit, het benutten en toepassen van kennis en een levenslang leren. De WRR pleit ervoor leerrechten niet primair te beleggen bij de afspraken tussen werkgevers en werknemers, en ook niet meer te organiseren op het niveau van sectoren, maar beschikbaar te stellen voor iedereen. Daar zou bij horen dat cao's (verder) gedecentraliseerd worden, zodat individuele werkgevers en werknemers eraan gehouden zijn om jaarlijks te bespreken wat hun wederzijdse verwachtingen zijn over inspanningen, ondersteuning, scholing en andere ontwikkelingsmogelijkheden, en welke beloning daarbij past.

¹⁸ Rathenau Instituut (2015). Werken aan de robotsamenleving. Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid, p. 1-217

¹⁹ Goos, M. (2013). How the World of Work is Changing. A Review of the Evidence. Geneva: International Labour Office Geneva.

²⁰ Cedefop, 'Skill Mismatch Rise Risk after the Economic Crisis', 24 maart 2015.

<http://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/skill-mismatch-riserisk-after-economic-crisis>

²¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Naar een lerende economie. Investeren in het verdienmodel van Nederland, p. 1-439

3.4 Arbeidsmarkt

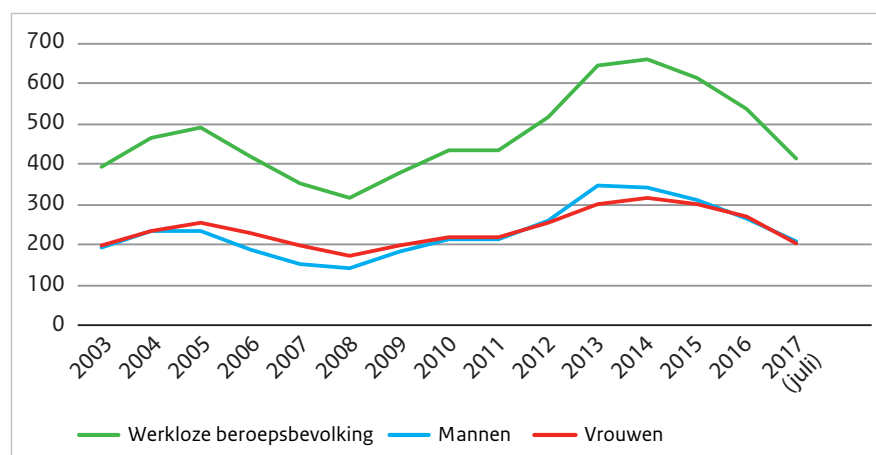
Overzicht trends arbeidsmarkt:

- Werkloosheid
- Krapte arbeidsmarkt
- Arbeidsaanbod
- Lonen
- Flexibiliteit
- Permanent leren
- Mobiliteit
- Vergrijzing
- Arbeidsdeelname naar opleidingsniveau, afkomst en 65-plussers
- Inkomensongelijkheid
- Regionale verschillen

Werkloosheid

- Sinds 2014 daalt de werkloze beroepsbevolking sterk. Het verschil tussen mannen en vrouwen in de beroepsbevolking wordt op meerdere vlakken klein: er is bijvoorbeeld nauwelijks nog verschil in het aantal mannelijke en vrouwelijke werklozen (zie Figuur 23). Het onbenut arbeidsvolume is 732.000 voltijdsequivalenten (fte) in 2016, oftewel 5,7% van de bevolking van 15 tot 75 jaar.²²
- Nederland kent ten opzichte van veel Zuid-Europese landen een beperktere scheiding tussen insiders en outsiders. De arbeidsmarkt is relatief gezien adaptief.
- De werkgelegenheid in uren groeit in 2017 en 2018 sterk bij bedrijven exclusief zorg en in beperkte mate in de zorg. Bij de overheid is de werkgelegenheidstoename miniem in deze jaren.

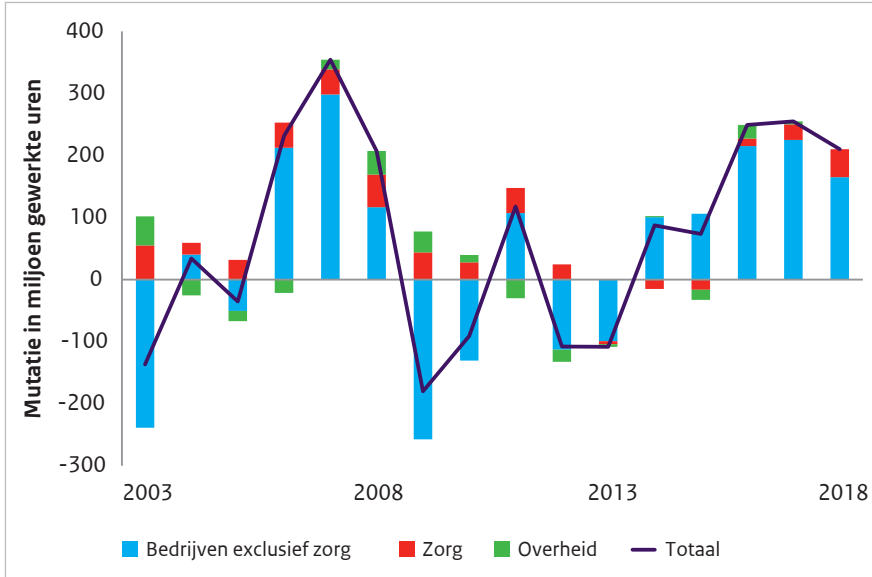
Figuur 23 Werklozen naar geslacht (personen x 1000)



Bron: CBS

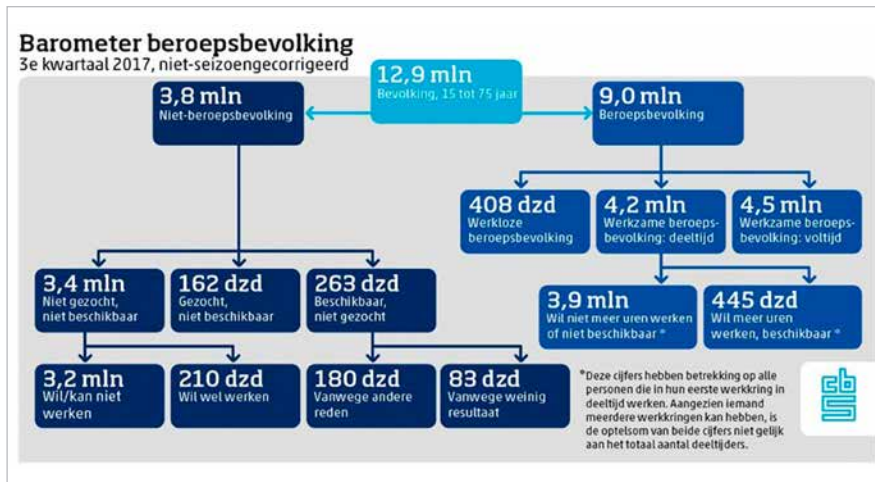
²² CBS (2017). Hoe groot is het onbenut arbeidspotentieel?
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/35/hoer-groot-is-het-onbenut-arbeidspotentieel->

Figuur 24 Werkgelegenheid (mutaties in miljoen gewerkte uren)



Bron: CPB MEV 2018

Figuur 25 Barometer beroepsbevolking

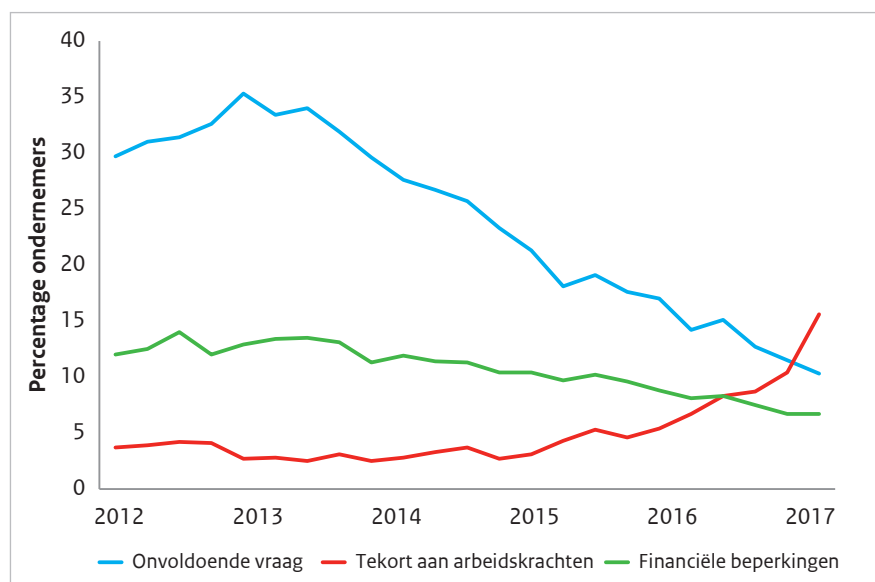


Bron: CBS²³

²³ CBS (2017) Kwartaalbericht arbeidsmarkt, derde kwartaal 2017. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/46/kwartaalbericht-arbeidsmarkt-derde-kwartaal-2017>

Krapte arbeidsmarkt

Figuur 26 Belemmeringen bij bedrijven



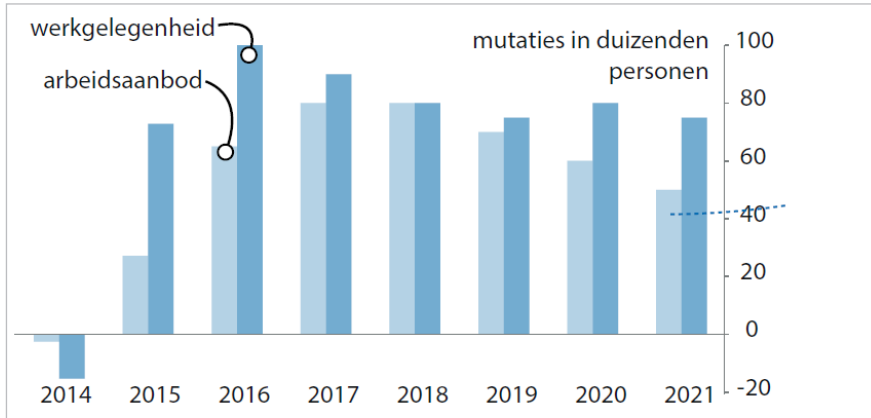
Bron: CPB MEV 2018

- Er zijn een aantal zogenaamde krapteberoepen, doordat vacatures moeilijk vervulbaar zijn²⁴. Voor een groot aandeel van deze beroepen is een specifieke opleiding vereist. De krapteberoepen concentreren zich in de segmenten techniek-industrie-bouw, ICT, zorg, economisch-financieel, onderwijs, transport en logistiek, groen en horeca.
- Meer en meer bedrijven geven aan te kampen met personeelstekorten, waarbij een onvoldoende vraag naar producten of diensten steeds minder een rol speelt bij bedrijven (zie Figuur 26).
- Een deel van de krapte wordt veroorzaakt door verbeterde economische omstandigheden. Zo trekt de vraag in de bouw, transport en horeca aan in tijden van hoogconjunctuur. Deze beroepen bevinden zich vooral op het niveau van laagopgeleiden. Anderzijds is er sprake van krapte door de vergrijzing op het gebied van zorg en zorgen technologische ontwikkelingen voor meer vraag naar ICT'ers. In deze laatste groep bevinden zich vooral hoogopgeleiden. In de financiële dienstverlening krimpt de werkgelegenheid, onder andere door digitalisering van klantprocessen. Het treft hier vooral functies op de lagere en middelbare niveaus. Tegelijkertijd zijn bepaalde functies op hogere niveaus wel moeilijk vervulbaar.

²⁴ UWV-rapport krapte arbeidsmarkt, 2017

Arbeidsaanbod

Figuur 27 Arbeidsaanbod (mutaties in duizenden personen)



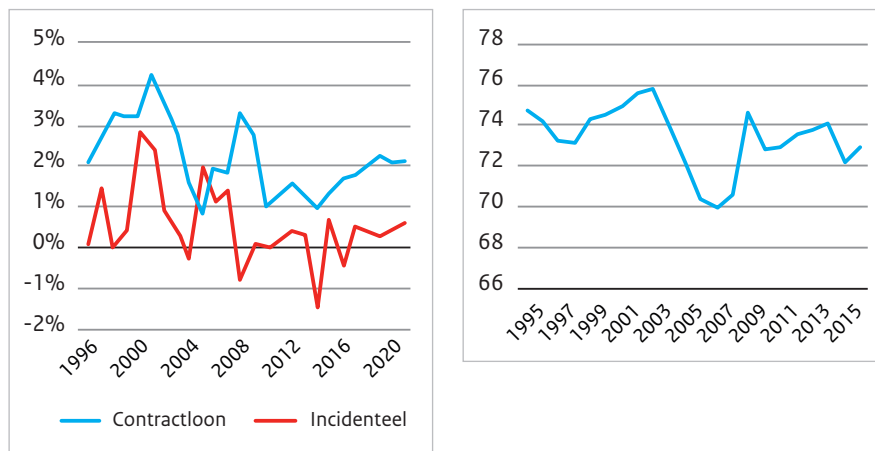
Bron: CPB MLT 2018-2021

- Waar het arbeidsaanbod in 2014 nog slinkt, zijn de prognoses voor 2017 en 2018 positief met een toename van het arbeidsaanbod van 80.000 personen. Dit wordt veroorzaakt door de aangetrokken economische groei. De toename van het arbeidsaanbod is niet afdoende om de toename in de vraag naar arbeid bij te kunnen benen, waardoor krapte ontstaat.

Lonen

- Volgens de MEV 2018 van het CPB wordt de groei in de reële beloning van werknemers momenteel grotendeels veroorzaakt door incidentele loonstijgingen en toename in het aantal gewerkte uren. Ondanks de hogere reële lonen is de (alternatieve) AIQ historisch gezien nog laag. Het CPB verwacht dan ook groei in de tot nu toe achterblijvende contractlonen, doordat het onbenut arbeidsmarktpotentieel op raakt.

Figuur 28 Loonontwikkeling en AIQ bedrijven (nieuwe definitie)

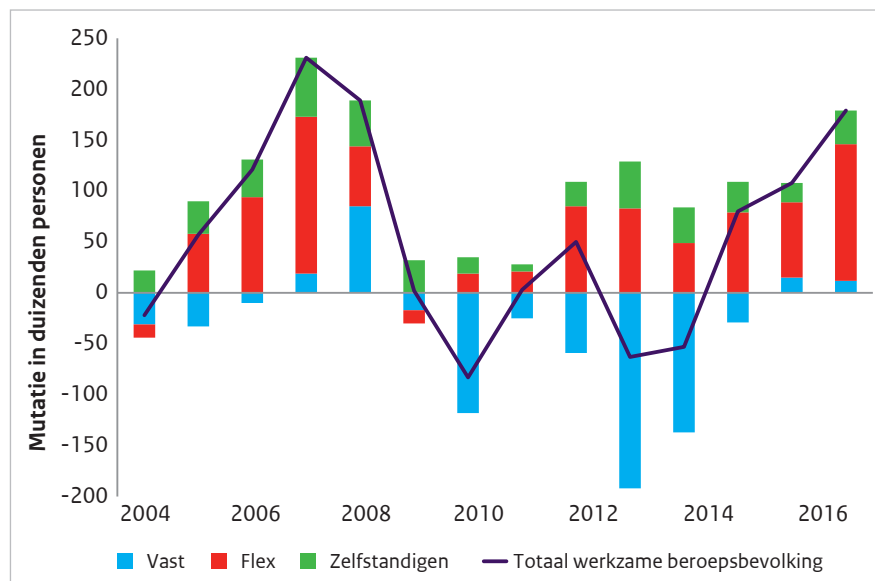


Bron: CPB MEV 2018

Flexibiliteit

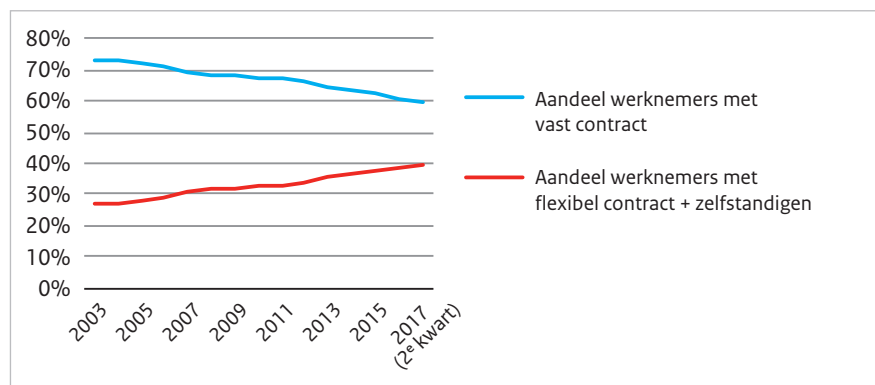
- De inzet van flexibele werknemers heeft voordelen voor de organisatie. Zo kan een organisatie dankzij een flexibele schil inspelen op een tijdelijke behoefte aan kennis of expertise, bijvoorbeeld voor een project of om een zieke werknemer te vervangen. Een tijdelijk contract kan ook een goede manier zijn om te kijken of een nieuwe werknemer een goede match is op zijn/haar nieuwe functie. Flexibilisering kan echter ook nadelen hebben, met name als het gaat om het behouden van (functiespecifieke) kennis, om persoonlijke ontwikkeling en het stimuleren van innovatie. Ook kan veel kennis verloren gaan wanneer het contract van de medewerker (of externe organisatie) afloopt. Met name op functies waar specifieke expertise en ervaring voor nodig is kan flexibilisering dus onwenselijk zijn. Ook krijgen flexibele medewerkers gemiddeld minder scholing en hebben ze vaak minder binding met de organisatie. Voor sommige functies kan flexibiliteit zorgen voor integriteitsrisico's (bijv. bij de omgang met vertrouwelijke informatie). Ook kan te veel externe inhuur leiden tot gebrek aan innoverend vermogen.
- De verwachting is dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt niet makkelijk terug te draaien valt en nog verder zal toenemen (zie Figuur 29 en Figuur 30).

Figuur 29 jaarlijkse toename van de werkzame beroepsbevolking naar type arbeidsrelatie. Het 2017-cijfer betreft de mutatie tussen eerste twee kwartalen van 2016 en van 2017.



Bron: CPB MEV 2018

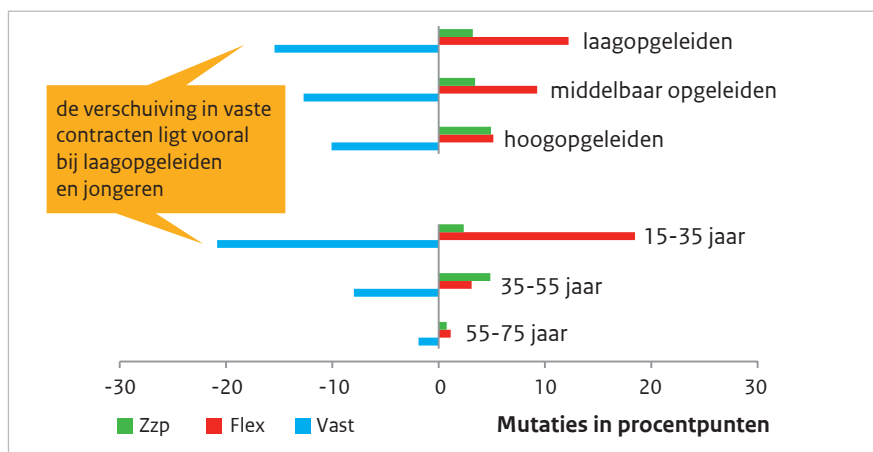
Figuur 30 Aandeel werknemers vast en flexibel



Bron: CBS

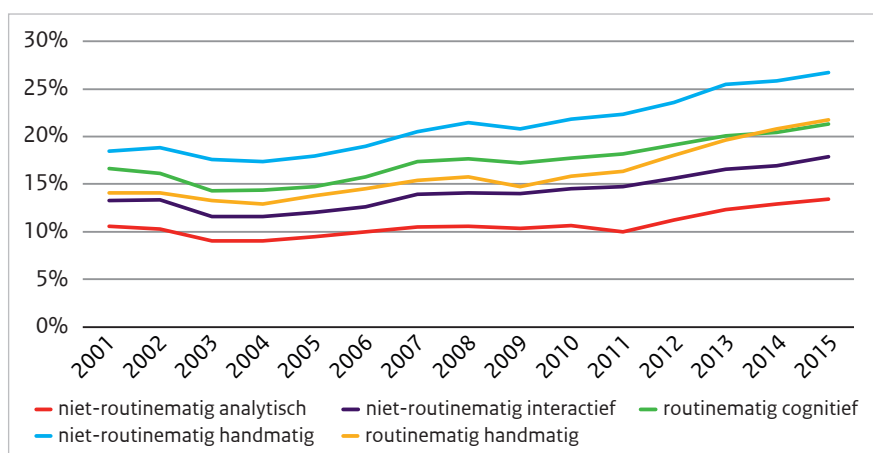
- Het aandeel vaste contracten daalde sterk in 2016, vooral voor de laagopgeleiden en jongeren tussen 15 en 35 jaar (zie Figuur 31). Tegelijkertijd groeide het aantal flexibele banen enorm voor dezelfde twee leeftijdsgroepen.
- Figuur 32 laat het aandeel flexibele banen naar soort baan zien. In de handmatige taken heeft de sterkste stijging van het aandeel werknemers met een flexibel contract plaatsgevonden (circa 9% voor niet-routinematig en 8% voor routinematige handmatige taken). Beroepen met niet-routinematige handmatige taken hadden in 2001 al het grootste aandeel werkenden op een flexibel contract (18,5%). De niet-routinematige analytische taken zagen de kleinste toename in flexibele arbeidscontracten (circa 4%). Deze taken hadden in 2001 al het laagste aandeel werkenden op een flexibel contract (circa 10%). Er dus geen sprake van een inhaalslag: taken met een groot aandeel flex in 2001 zijn hard gegroeid in het aandeel flex in de periode 2001-2014 en taken met weinig flex in 2001 zijn minder hard gegroeid in het aandeel flex in die periode. Wel zien we voor zowel het aandeel flexibele werknemers als het aandeel ZZP'ers dat de stijging voor routinematige handmatige taken harder gaat dan voor andere taken.

Figuur 31 aandeel werknemers met een flexibel contract naar leeftijd en opleidingsniveau



Bron: CPB MEV 2016

Figuur 32 Aandeel flexibele banen naar soort baan



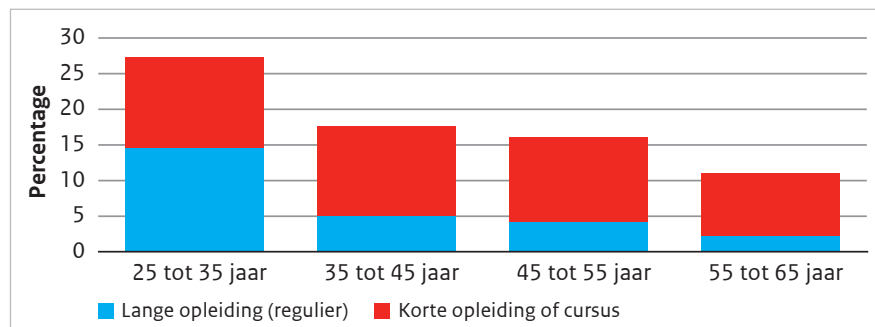
Bron: CPB²⁵

²⁵ Bolhaar J., Brouwers A., Scheer B. (2016). De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata, CPB achtergronddocument.

Permanent leren²⁶

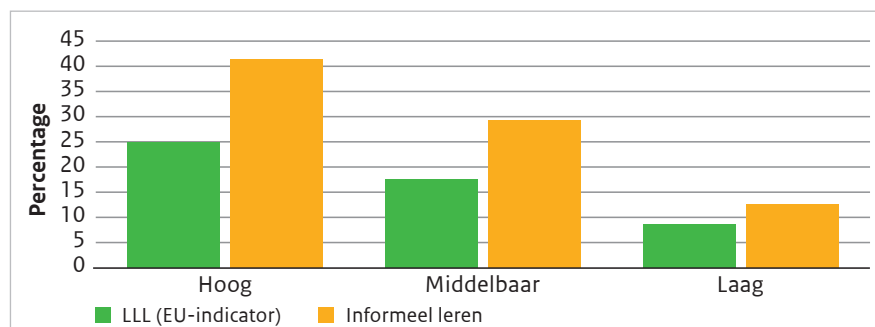
- Door toedoen van technologische ontwikkelingen, robotisering en globalisering worden steeds andere hogere eisen gesteld aan vaardigheden van werkenden. Om voorbereid te zijn op een toekomst waarin iemand meerdere functies op de arbeidsmarkt vervult in zijn of haar leven, moeten werknemers goed zijn opgeleid én hun kennis en vaardigheden blijven ontwikkelen. Nederland scoort vergeleken met andere EU-lidstaten relatief hoog op deelname aan een leven lang leren. Vooral hoogopgeleiden, jongeren en werkenden in de financiële dienstverlening, de gezondheidszorg en het onderwijs voeren leeractiviteiten uit in het kader van leven lang leren.
- Tot 35 jaar worden er vooral lange opleidingen gevolgd, daarna meer korte (zie Figuur 33).
- In bedrijfsopleidingen worden vooral beroeps specifieke vaardigheden aangeboden. Werkenden noemen als belangrijke redenen om een opleiding te volgen het werk beter kunnen doen of de carrièrevooruitzichten te verbeteren. Cursisten die deelnamen aan lange werk gerelateerde opleidingen gaven vaker aan dat er iets veranderde in de werksituatie (promotie, hoger salaris, andere baan) dan deelnemers aan korte opleidingen.
- Van informeel leren is sprake als een persoon met een bepaald leerdoel voor ogen zelf iets gaat leren, zonder dat er sprake is van een geplande en geïnstitutionaliseerde activiteit. Hoogopgeleiden leren met 41 procent veel informeel bij dan laagopgeleiden (13 procent) (zie Figuur 34). Ook nemen hoogopgeleiden volgens de EU-indicator het meest deel aan LLL. Hoogopgeleiden werken vaak in beroepen waar veel veranderingen optreden waardoor bijscholing gedurende de beroepsloopbaan noodzakelijk is. Te denken valt daarbij aan medisch specialisten, advocaten en docenten.

Figuur 33 Deelname aan LLL (leven lang leren)



Bron: CBS²⁶

Figuur 34 Deelname aan LLL (2014) en informeel leren (2011) naar onderwijsniveau



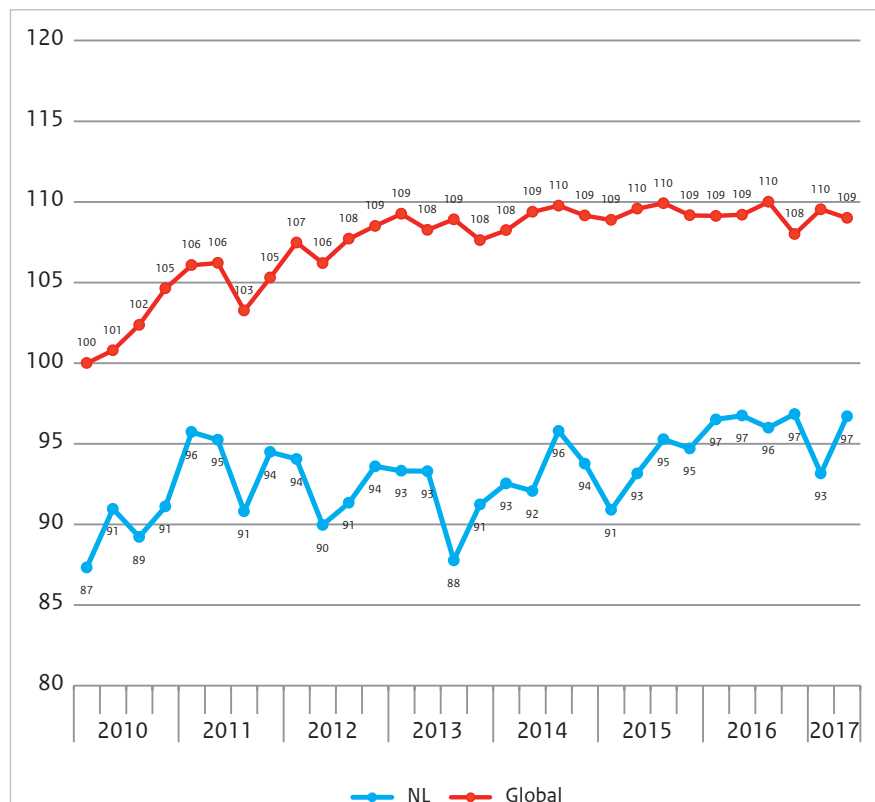
Bron: CBS²⁶

²⁶ Pleijers, A. en Hartgers M. (2016). Een leven lang leren in Nederland: een overzicht. CBS Sociaaleconomische trends, 2016|02, p. 1-16

Mobiliteit²⁷

- De mobiliteit van Nederlandse werknemers ligt lager dan het wereldwijde gemiddelde (zie Figuur 35). De mobiliteitsindex is gebaseerd op de volgende vragen:
 - Denkt u dat u binnen nu en 6 maanden hetzelfde of vergelijkbaar/werk zult doen bij een andere werkgever?
 - Denkt u dat u binnen nu en 6 maanden ander werk zult doen bij een andere werkgever?
- Zowel organisaties als medewerkers hebben baat bij een zekere mate van mobiliteit. Medewerkers die af en toe van functie of organisatie wisselen, hebben veelal een bredere maatschappelijke oriëntatie, meer tevredenheid over hun werk en een betere arbeidsmarktpositie, omdat ze beter en breder inzetbaar zijn. Op een andere plek doen medewerkers nieuwe kennis en ervaring op, die belangrijk is voor hun professionele ontwikkeling. Mobiliteit is voor organisaties één van de middelen om de inzetbaarheid van personeel te bevorderen. Met een personeelsbestand dat zich geleidelijk en gedeeltelijk vernieuwt, kan beter worden ingespeeld op de uitdagingen waarvoor overheidsorganisaties komen te staan. Zo blijft de organisatie wendbaar en toekomstbestendig. Daarnaast maakt een zekere mate van mobiliteit de organisatie aantrekkelijker om voor te werken, en draagt het uiteindelijk ook bij aan de kwaliteit van het werk. (Kamerbrief over mobiliteit en flexibele inzet van personeel voor een toekomstbestendige Rijksoverheid, 2015).

Figuur 35 Mobiliteitsindex



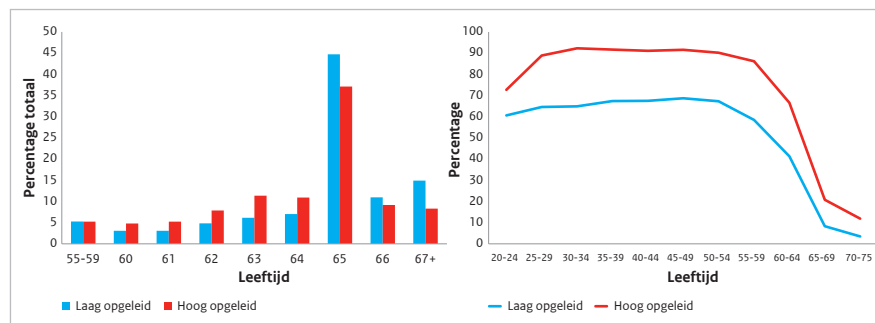
Bron: Randstad werkmonitor 2^e kwartaal 2017

²⁷ Randstad Nederland (2017). Randstad WerkMonitor 2017 kwartaal 2. Visie op arbeidsmarkt, p.1-18

Vergrijzing/pensionering

- De gemiddelde pensioenleeftijd stijgt de laatste jaren sterker onder laagopgeleiden dan onder hoogopgeleiden (zie Figuur 36 (links)). Tussen 2011 en 2016 is de gemiddelde pensioenleeftijd onder laagopgeleiden toegenomen van 63,1 jaar naar 64,8 jaar. Onder hoogopgeleiden steeg deze in dezelfde periode van 62,9 jaar naar 64,0 jaar. De figuur (links) laat zien dat in 2016 hoogopgeleiden vaker een of meer jaren vóór de AOW-gerechtigde leeftijd met pensioen gingen, terwijl laagopgeleiden vaker op of ná de AOW-gerechtigde leeftijd met pensioen gingen.
- Tegelijkertijd is de arbeidsparticipatie van hoogopgeleiden hoger dan die van laagopgeleiden, ook in de hogere leeftijdsgroepen (zie Figuur 36 (rechts)). Dat lijkt tegenstrijdig, maar is te wijten aan de berekenwijze van het CBS.²⁸
- De vergrijzing heeft gevolgen voor arbeidsmarkt op gebied van:
 - Snel opgelopen gemiddelde effectieve uittreedleeftijd t.g.v. oplopende pensioengerechtigde leeftijd gekoppeld aan snel afgebouwde aantal mogelijkheden tot vervroegde uittreding.
 - Ziekteverzuim is hoger voor ouderen
 - Ophouden nieuwe instroom: cohort achter de vergrijzing krijgt minder kansen
 - Minder mobiliteit: vaak lang in banen
 - Minder scholing: zie stukje hierboven
 - Kennis gaat mogelijk verloren indien cohort met pensioen gaat

Figuur 36 Pensioenleeftijd (links) en participatie naar opleidingsniveau (rechts) (2016)



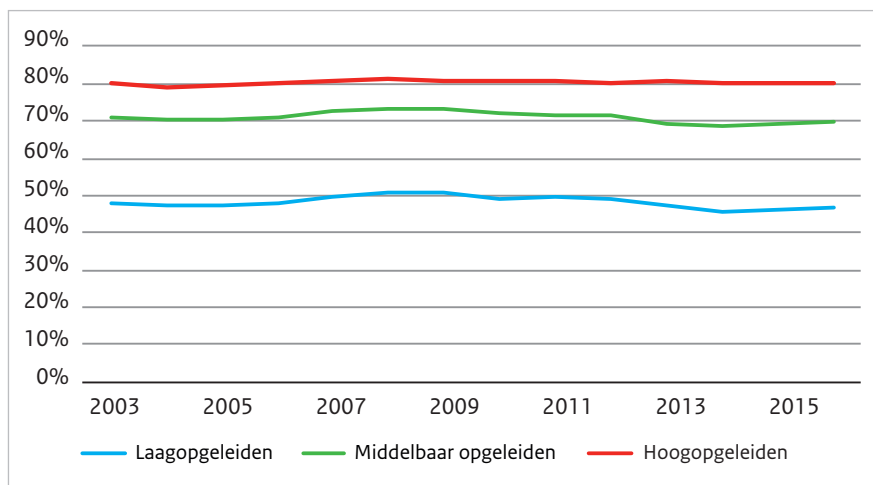
Bron: CPB MEV 2018

²⁸ De schijnbare tegenstelling ontstaat doordat de gemiddelde pensioenleeftijd berekend wordt over een selectievere groep. De pensioenleeftijd van werknemers volgens de definitie van het CBS is de leeftijd op het moment van de overgang van arbeid als de belangrijkste inkomensbron, naar pensioen als de belangrijkste inkomensbron, onder werknemers van 55 jaar en ouder (MEV 2018).

Arbeidsdeelname naar opleidingsniveau, herkomst en 65-plus

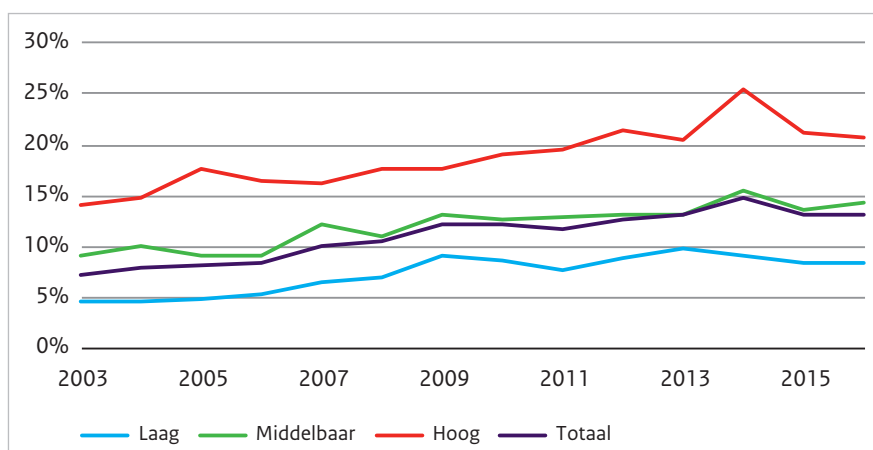
- De netto arbeidsparticipatie (15-75 jaar) van hoogopgeleiden en middelbaar opgeleiden is over de periode 2003-2016 redelijk gelijk gebleven. We zien echter sinds 2012 een kleine daling van de netto arbeidsparticipatie van laagopgeleiden (zie Figuur 37).
- Sinds 2003 zien we een sterke stijging in de netto arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroepen 65-70 (79%) en 70-75 jaar (82%) (zie Figuur 38 en Figuur 39). Logischerwijs heeft dit te maken met de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd, maar dit kan ook duiden op een vitalere groep 65-plussers die nog wel willen werken terwijl dit niet meer per se hoeft. Verder is de netto arbeidsparticipatie in de twee leeftijdsgroepen het hoogst voor hoogopgeleide 65-plussers.

Figuur 37 Netto arbeidsparticipatie (15-75 jaar) naar opleidingsniveau



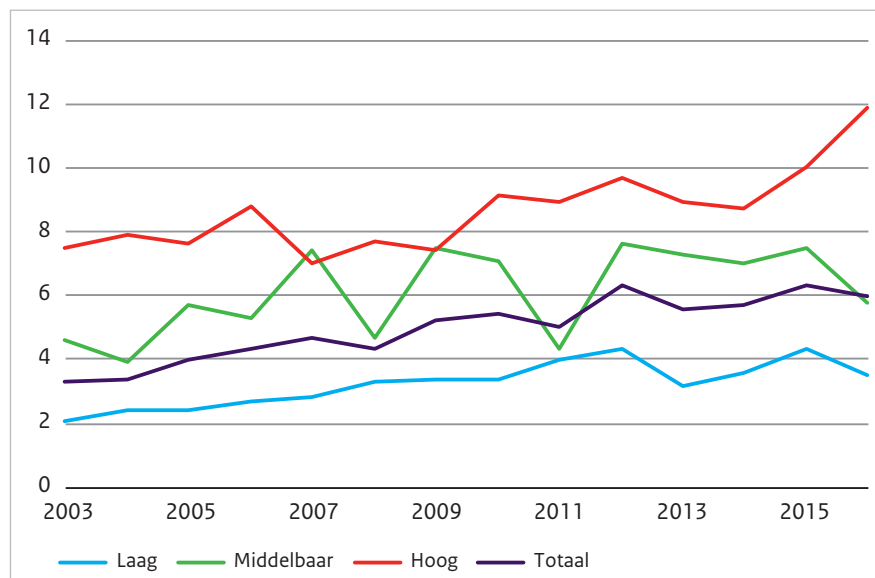
Bron: CBS

Figuur 38 Netto arbeidsparticipatie (man en vrouw) tussen 65-70 jaar



Bron: CBS

Figuur 39 Netto arbeidsparticipatie (man en vrouw) tussen 70-75 jaar

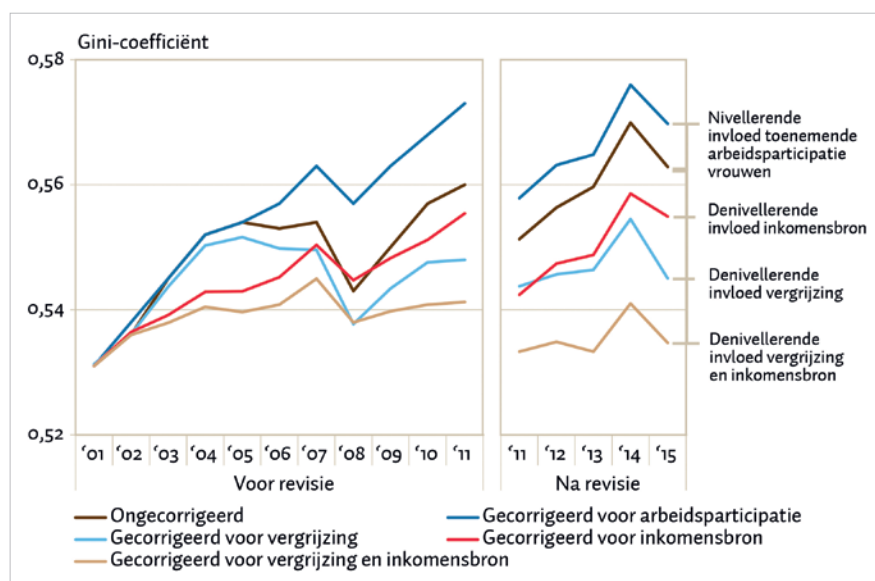


Bron: CBS

Inkomensongelijkheid

De ongelijkheid van het primair inkomen liep in de periode 2001-2015 op door vergrijzing en de crisis. De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen had juist een nivellerende uitwerking op de ongelijkheid. Door compenserende herverdeling via sociale uitkeringen, belastingen en premies bleef de ongelijkheid in het besteedbaar inkomen vrijwel onveranderd (met dank aan ons koopkrachtfetisjisme). Bij de herverdeling is een grote rol weggelegd voor de overheid.

Figuur 40 Ongelijkheid primair inkomen huishoudens



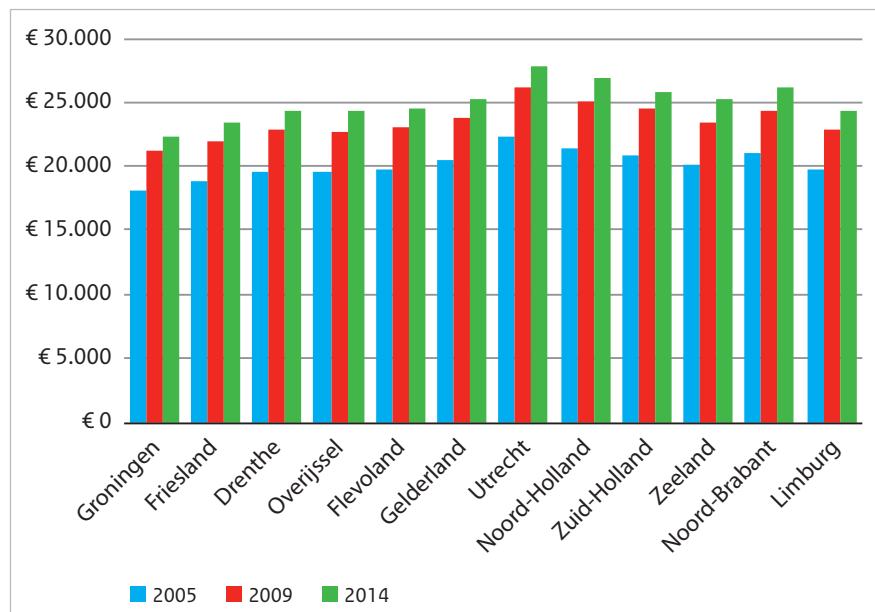
Bron: ESB²⁹

²⁹ ESB (2017) Door crisis en vergrijzing stijgt ongelijkheid in primair inkomen, in: <https://esb.nu/esb/20031695/door-crisis-en-vergrijzing-stijgt-ongelijkheid-in-primair-inkomen>

Regionale verschillen

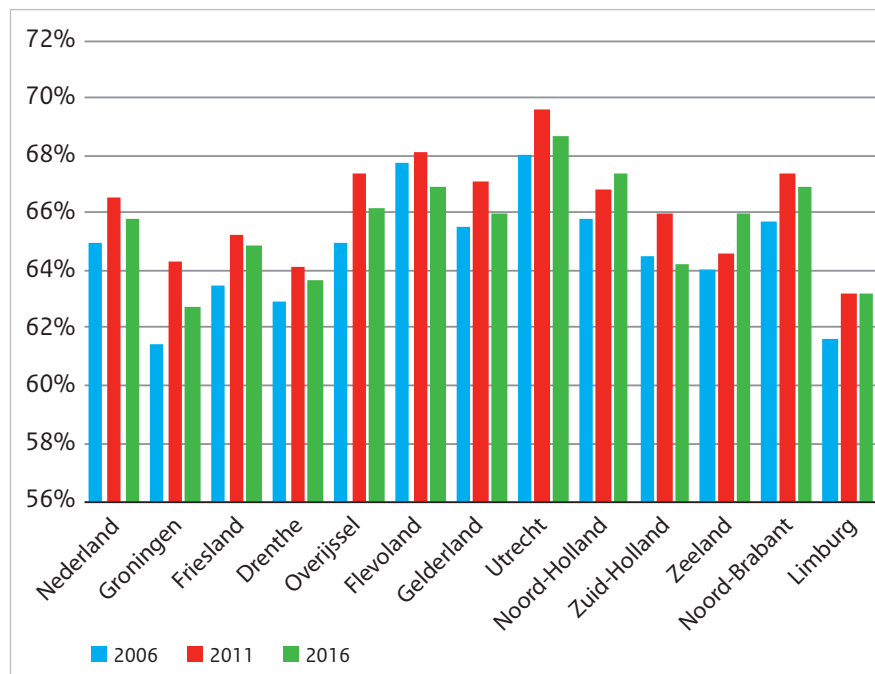
- Verschillen tussen de provincie met hoogste inkomens (Utrecht) versus laagste inkomens (Groningen) wordt over tijd groter (zie Figuur 41). Dit verschil is in 2005 nog 22,5%, maar loopt op tot 23,1% in 2009 en 24,7% in 2014. In euro's is het een verschil van € 4.100 in 2005 en € 5.500 in 2014. Dit betreft het gestandaardiseerd inkomen, wat betekent dat het is gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden.
- Ook zien we grote verschillen tussen provincies met betrekking tot de netto arbeidsparticipatie. In 2006 is het relatieve verschil in procenten tussen de laagste (Groningen) en hoogste (Utrecht) arbeidsparticipatie 6,6%. In 2016 is dit verschil afgenomen tot 6%.
- Groningen had in het eerste kwartaal van 2017 met 7,2 procent de hoogste werkloosheid, maar ook in Zuid-Holland (6,5 procent) en Flevoland (6,3 procent) was het werkloosheidspercentage relatief hoog. Met 3,8 procent was de werkloosheid het laagst in Zeeland.
- Het aantal banen in de krimpregio's Delfzijl en omgeving, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen, Zuidoost-Drenthe, Zuid-Limburg en de Achterhoek is sterker gedaald dan gemiddeld in Nederland (zie Figuur 44). Vooral de noordelijke krimpregio's kregen een knauw. Alleen in de Achterhoek en Zuid-Limburg groeide het aantal in 2014 weer, terwijl dat in Zeeuws-Vlaanderen bijna gelijk bleef en in de overige drie krimpregio's bleef dalen.
- De grote verschillen in arbeidsparticipatie per provincie kunnen leiden tot een gedifferentieerd beleid met betrekking tot het werven van personeel.

Figuur 41 Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen per provincie



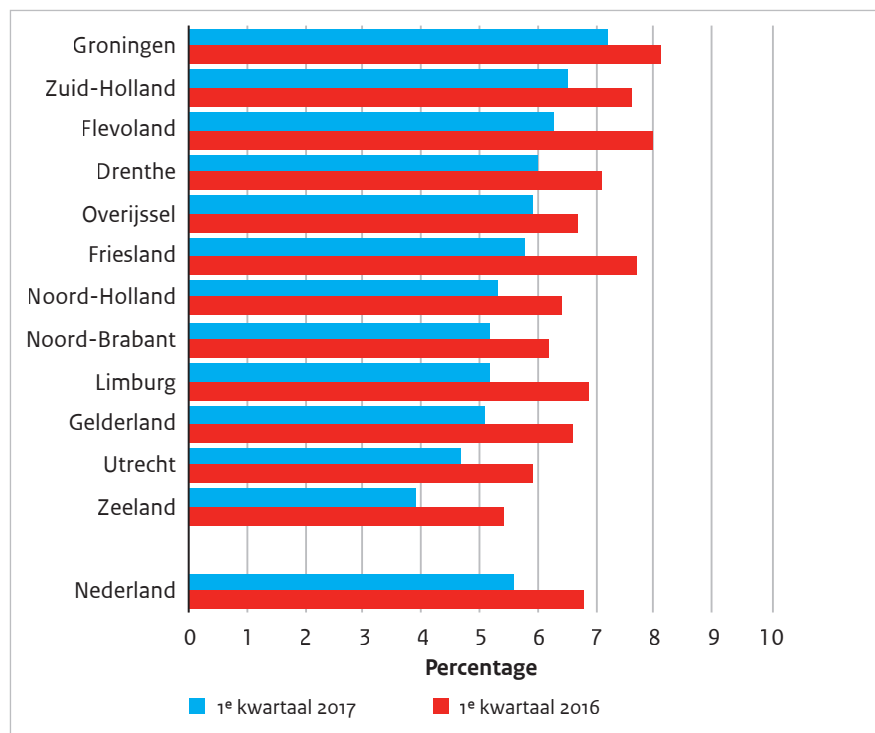
Bron: CBS

Figuur 42 Netto arbeidsparticipatie per provincie



Bron: CBS

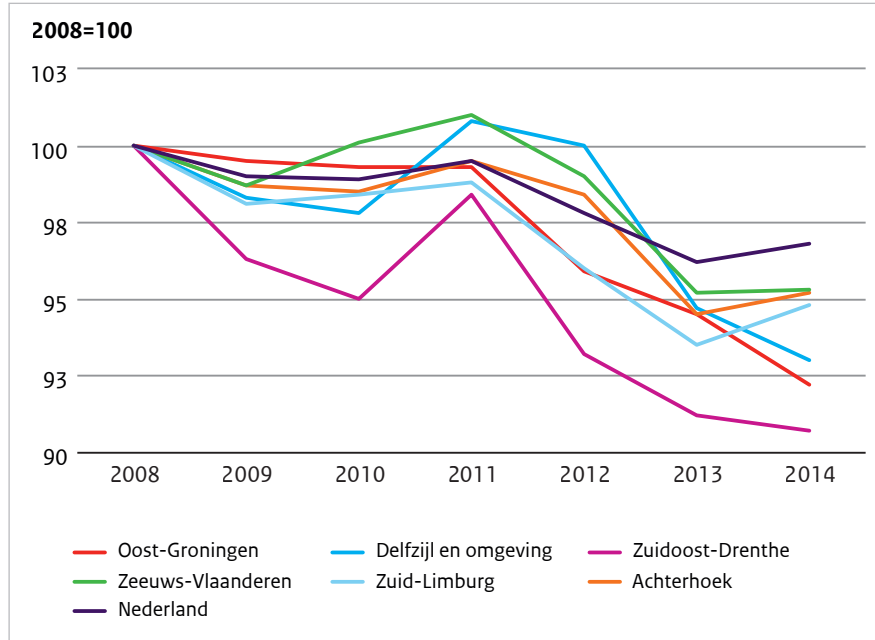
Figuur 43 Werkloosheid per provincie



Bron: CBS³⁰

³⁰ CBS (2017) Werkloosheid daalt in alle provincies.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/20/werkloosheid-daalt-in-alle-provincies>

Figuur 44 Mutatie aantal werknemersbanen in krimpregio's 2008-2014 (december), geïndexeerd



Bron: CBS³¹

³¹ CBS (2015). Aantal banen in krimpregio's daalt sterker dan gemiddeld.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/50/aantal-banen-in-krimpregio-s-daalt-sterker-dan-gemiddeld>

Auteurs

Luka Bastiaans, Remko ter Weijden en Arjan Huttinga

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

December 2017 | 107835